

MÅLSTYRNING OCH RESURSFÖRDELNING I ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Lennart Delander och Harald Niklasson

2009
Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO)
Ekonomihögskolan
Växjö universitet

www.vxu.se

Innehåll

1. Centrala begrepp och synsätt.....	3
1.1 Begreppet arbetsmarknadspolitik	3
1.2 Mål och målhierarkier	4
1.3 Några ofta återkommande begrepp	10
2. Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.....	15
2.1 Resultatstyrning i förändring.....	15
2.2 Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv: mål och resultatsammanfattning	21
2.3 Mer om regeringens resultatredovisning och motsvarande underlag.....	24
2.4 Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	34
2.5 Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.....	35
2.6 Arbetsmarknadsdepartementets regleringsbrev till Arbetsförmedlingen för 2009	35
3. Arbetsförmedlingens interna styrning.....	43
3.1 Arbetsförmedlingens resultatstyrning	44
3.1.1 Riktlinjer, verksamhetsplan, styrkort, resultatdialoger	44
3.1.2 Balanserat styrkort – ett instrument för strategisk verksamhetsstyrning	45
3.1.3 Iakttagelser rörande Arbetsförmedlingens styrkort för 2009	48
3.2 Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller kopplade till styrkortet?.....	66
3.2.1 Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget 2009	67
3.2.2 Modeller 2009 för fördelning av anslag knutna till arbetsmarknadspolitiska program	77
4. Sammanfattning	79
Referenser.....	87

MÅLSTYRNING OCH RESURSFÖRDELNING I ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

På uppdrag av Riksrevisionen (RiR) har Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet åtagit sig uppgiften att under hösten 2009 genomföra en studie av målen för arbetsmarknadspolitiken och av hur dessa mål tar sig uttryck i dels regeringens styrning av Arbetsförmedlingen, dels de inom Arbetsförmedlingen tillämpade metoderna för målstyrning och intern resursfördelning. Studiens syfte är att bidra till underlaget för en av RiR under 2009 påbörjad granskning av mål och resursfördelning inom arbetsmarknadspolitiken (RiR, Dnr 31-2009-0949).

Föreliggande rapport, som utgör CAFO:s slutliga redovisning av sitt uppdrag, är disponerad på följande sätt. Det inledande kapitlet ägnas åt ett försök att klargöra innebörden av ett antal i relevanta officiella dokument (förordningar, propositioner, etc.) ofta använda begrepp, inklusive innebörden av vad som brukar benämnas ”resultatstyrning” eller ”målstyrning” eller ”mål- och resultatstyrning”. För att undvika att ägna stort utrymme åt i det aktuella sammanhanget onödigt vidlyftiga resonemang har vi försökt att tidigt fokusera på sådant som vi bedömer som relevant för RiR:s granskning. Kapitel 2 behandlar regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. Utgångspunkterna för den där redovisade granskningen ges av de formuleringar av arbetsmarknadspolitiken mål och av Arbetsförmedlingens uppgifter som återfinns i dels regeringens budgetpropositioner för 2009 och 2010, dels ett antal förordningar som berör Arbetsförmedlingens verksamhet, inklusive regeringens instruktion för och regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Kapitel 3 ägnas åt studier av de av Arbetsförmedlingen använda metoderna för målstyrning respektive intern resursfördelning och av hur dessa båda slag av styrmetoder är relaterade till varandra. Det avslutande kapitlet, kapitel 4, ger en sammanfattande redovisning av våra huvudsakliga slutsatser och bedömningar.

1. Centrala begrepp och synsätt

De aktörer som berörs av RiR:s granskning är regeringen och Arbetsförmedlingen. Granskningen avser ”mål och resursfördelning inom arbetsmarknadspolitiken”. Motsvarande inriktning och avgränsning av vår egen studie medför ett visst behov av preciseringar av de av oss fortsättningsvis använda begreppen och tillämpade synsätten.

1.1 Begreppet arbetsmarknadspolitik

I regeringens budgetproposition för 2010, prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 14, s. 22, sägs under avsnittsrubriken Mål (avsnitt 3.3) och den därefter omedelbart följande underrubriken Målet för arbetsmarknadspolitiken (underavsnitt 3.3.1) följande: ”Målen för *området Arbetsmarknad* är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”. Längre fram på samma sida står omedelbart under avsnittsrubriken Resultat och analys (avsnitt 3.4): ”Målet för *arbetsmarknadspolitiken* är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.” (Kursiveringarna i de båda citaten är våra egna.) För oss framstår det som en smula oklart vilka statliga verksamheter som regeringen i det senare av dessa båda uttalanden hänför till, i bestämd form, ”arbetsmarknadspolitiken”. Så vitt vi kan se finns ingenstans i propositionen någon tydlig definition av detta begrepp. Det är dock uppenbart att det *inte* innefattar *samtliga* de verksamheter som bedrivs av de till ”området Arbetsmarknad” hänfödda myndigheterna,

som utöver Arbetsförmedlingen är Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Samtidigt tycks det enligt vad regeringen tar upp i nyssnämnda avsnitt 3.4, Resultat och analys, vara så att en del av de verksamheter, som bedrivs av IAF respektive Svenska ESF-rådet, betraktas som arbetsmarknadspolitik.

Vi har dock ingen anledning att se det nu sagda som ett för oss kännbart problem. Med hänvisning till vad som står i RiR:s granskningsbeslut kan vi här och nu fastslå att vad vi själva i denna rapport fortsättningsvis syftar på när vi talar om arbetsmarknadspolitiken är de verksamheter som på regeringens uppdrag bedrivs av Arbetsförmedlingen (om än ofta i betydelsefull samverkan med andra myndigheter).

1.2 Mål och målhierarkier

”Sysselsättningspolitiken” är ett vidare begrepp än ”arbetsmarknadspolitiken”, oavsett hur dessa båda begrepp exakt definieras. Arbetsmarknadspolitiken är en del av sysselsättningspolitiken, som i sin tur är en del av den ekonomiska politiken. I regeringens budgetproposition för 2010, prop. 2009/10:1, kapitel 5, s. 105, står följande:

Den ekonomiska politiken ska bidra till en så hög välfärd som möjligt samtidigt som välfärden ska komma alla till del. Sysselsättningspolitiken är en del av den ekonomiska politiken.

Längre fram i samma del av budgetpropositionen (s. 129) skriver regeringen så här under rubriken *Det övergripande målet för politiken*:

I Budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att *sysselsättningspolitikens* viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt (den s.k. varaktiga sysselsättningen). Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka. (Vår kursivering)

Som vi ofta kommer att återkomma till är det av regeringen utpekade primära målet för *arbetsmarknadspolitiken* att den ska ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”.

Vi vill här ta dessa observationer av vad som står i regeringens senaste budgetproposition till utgångspunkt för en tidig introduktion av begreppen målkonflikter och målhierarkier.

Att den ekonomiska politiken ytterst syftar till att ”bidra till en så hög välfärd som möjligt”, det vill säga till att göra tillvaron så bra som möjligt för medborgarna, kan ses som en självklarhet. Regeringens formulering inrymmer dock ett viktigt tillägg: ”samtidigt som välfärden ska komma alla till del”. Här antyds existensen av en fördelningsproblematik eller – annorlunda uttryckt – av en central och ofta kännbar typ av *målkonflikt*: att åtgärder som är ägnade att göra tillvaron bättre för somliga medborgare (tillse att ”välfärden” kommer också dem till del) samtidigt kan medföra försämringar för andra. Vi återkommer till detta.

Som nyss konstaterades ser regeringen arbetsmarknadspolitiken som en del av sysselsättningspolitiken och sysselsättningspolitiken som en del av den ekonomiska politiken. Som en konsekvens av detta bör de av regeringen formulerade målen för var och en av dessa politik-

kategorier vara sådana att de tillsammans konstituerar en konsistent *målhierarki*. Det betyder att målet för arbetsmarknadspolitiken bör vara sådant att en uppfyllelse av det otvetydigt bidrar till uppnåendet av målet för sysselsättningspolitiken, vilket i sin tur bör vara sådant att ett uppnående av det otvetydigt bidrar till uppfyllelsen av målet för den ekonomiska politiken.

Innebörden av det nyss sagda, som strax ska vidareutvecklas, kan illustreras genom ett ifrågasättande av det lämpliga i regeringens utpekande av en ökning av den varaktiga sysselsättningen som ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken. En i enlighet med detta mål eftersträvad ökning av sysselsättningsnivån kan åstadkommas på två sätt. Det ena är en ökning av antalet personer som arbetar. Det andra är att de som redan arbetar utökar sin arbetstid. Är det rimligt att som regeringens tycks göra ta det för givet att en på något av eller båda dessa sätt åstadkommen ökning av sysselsättningen medför ökad välfärd, det vill säga att medborgarna får det bättre? Även om en dylik sysselsättningsökning kan förväntas medföra en ökad produktion av varor och tjänster får vi inte glömma att de åtgärder, som krävs för att den ska komma till stånd, kan vara förknippade med dels reala kostnader i form av ett *ianspråktagande* av såväl arbetskraft som varor och tjänster, dels i sig själva oönskade effekter på välfärdens fördelning. Därtill kommer att berörda medborgare kan se en ökning av sitt arbetande som en uppoffring av "fritid och bekvämlighet" (eller, mer generellt uttryckt, av alternativ tidsanvändning).

I den tidigare citerade budgetpropositionen hittar vi följande formulering (s. 105) beträffande sysselsättningspolitiken: "Den bidrar till högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kunskaper, kompetens och vilja att arbete tas tillvara på bästa sätt." Detta inrymmer som vi ser det ett direkt utpekande av vad som inom ramen för en konsistent målhierarki borde ha angivits som det överordnade målet för sysselsättningspolitiken: Ett optimalt tillvaratagande av människors kunskaper, kompetens och vilja att arbeta.

Möjliga tolkningar av regeringens fokusering på en ökning av den varaktiga sysselsättningen som det primära målet för sysselsättningspolitiken torde vara att söka i dess bedömning av de nuvarande förhållandena i ekonomin och på arbetsmarknaden (inklusive förekomsten av vad den ser som ett stort "utanförskap") och av de förväntade problemen under åren framöver (bland annat med avseende på demografiska förändringar). Givet dessa rådande och förväntade förhållanden har regeringen funnit anledning att tro att det finns en rad hittills outnyttjade möjligheter att via åtgärder, som tar sikte på att öka den varaktiga sysselsättningen, förbättra medborgarnas levnadsvillkor. Kvar står dock att långt ifrån alla sätt att åstadkomma en ökning av den varaktiga sysselsättningen är förknippade med otvetydigt positiva effekter på välfärden och välfärdens fördelning.

Målkonflikter och effektivitetsbegrepp

Ett erkännande av det ovan nämnda välfärdsålet såsom överordnat innebär att varje åtgärd, som medför eller möjliggör vad *samtliga* direkt eller indirekt berörda medborgare själva ser som förbättringar av deras levnadsvillkor, är i sig själv önskvärd. En vanlig invändning är att merparten av de åtgärder, som politiker eller myndighetsutövare finner anledning att överväga på basis av att de kan förväntas medföra förbättringar för somliga medborgare, samtidigt och oundvikligen leder till försämringar för andra. Annorlunda uttryckt: Det i sig självt eftersträvarvärda målet att förbättra tillvaron för vissa medborgare (exempelvis en identifierad målgrupp) kommer ofta i konflikt med det likaledes i sig självt eftersträvarvärda målet att åstadkomma förbättringar (eller att undvika försämringar) för andra grupper. Om det fastslås att allt politiskt beslutsfattande ytterst ska vara baserat på de berörda medborgarnas egna be-

dömningar om av vad som utgör förbättringar eller försämringar av deras levnadsvillkor, har allt som vi i olika sammanhang identifierar som politiska *målkonflikter* sina rötter i den nyss berörda problematiken, det vill säga att ett tillvaratagande av vissa medborgares intressen har en alternativkostnad i form av försämringar för andra.

Deltagarna i diskussioner kring fördelningspolitiska frågor använder sig ofta av beteckningar på olika medborgargrupper, exempelvis ”de unga” och ”de äldre”, ”de som arbetar” och ”de som inte arbetar”, ”de arbetslösa” och ”de sysselsatta”, och så vidare. Det är lätt att glömma att de som i dag tillhör någon av dessa grupper om några dagar eller månader eller år kan tillhöra någon annan av dem. De som i dag är unga är om några år oundvikligen äldre. Den som i dag är arbetslös och står mer eller mindre ”långt från arbetsmarknaden” kan i framtiden, efter en längre eller kortare period av aktivt arbetssökande, visa sig tillhöra dem som arbetar. Det är alltså fullt möjligt att den som i nuet tillhör en grupp, som i ett kortsiktigt perspektiv drabbas av vissa negativa konsekvenser av en genomförd åtgärd, längre fram i tiden kan få del av samma åtgärds möjligen positiva effekter för den grupp han eller hon *då* tillhör. Identifieringen av vad som kan ses som målkonflikter bör alltså vara baserad på, eller i varje fall inrymma, ett livscykelperspektiv. En del av de på basis av ett statistiskt tänkande i termer av tillfälliga gruppstillhörigheter identifierade målkonflikterna kan i ett sådant långsiktigt perspektiv visa sig vara illusoriska. I ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang finns det ofta anledning att uppmärksamma de svårigheter som den enskilde medborgaren ställs inför när han eller hon vill eller måste övergå från ett skede i livet till ett annat eller från en viss gruppstillhörighet till en annan sådan.

Om det visar sig möjligt att via politiska åtgärder åstadkomma vad personerna i en viss målgrupp (kanske bestående av personer som ”befinner sig långt från arbetsmarknaden”) uppfattar som en förbättring av deras levnadsvillkor utan att detta nödvändigtvis innebär försämringar för andra, så avslöjar detta att utgångsläget präglas av ”samhällsekonomisk ineffektivitet”. Bakom detta konstaterande ligger förstås en motsvarande definition av ”samhällsekonomisk effektivitet” såsom vad som har uppnåtts, när alla i praktiken existerande möjligheter att åstadkomma förbättringar för somliga utan att det går ut över andra, är uttömda.

Vi vill undvika att fördjupa oss i snåriga välfärdsteoretisk resonemang och nöjer oss därför med att i detta sammanhang framföra två som vi ser det viktiga påpekanden. Det ena är att exempelvis arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som tar sikte på att hjälpa personer, som i utgångsläget ”står långt från arbetsmarknaden” och har det jämförelsevis dåligt, att så småningom få fotfäste på arbetsmarknaden (att i framtiden tillhöra ”dem som arbetar”), mycket väl kan medföra förbättringar *också* för ”övriga medborgare”, det vill säga innebära en ”samhällsekonomisk effektivitetsvinst”. De kanske betydande kostnader för de nämnda åtgärderna, som i ett kortsiktigt perspektiv måste bäras av ”övriga medborgare” (”skattebetalarna”), kan i ett långsiktigt perspektiv uppvägas av att dessa medborgare så småningom får del av den framtida produktionsökning, som uppkommer i och med åtgärdernas effekter på den framtida sysselsättningsnivån, det vill säga genom att fler personer i målgruppen kommer i arbete.

Det andra påpekanget är att åtgärder av nyssnämnda slag mycket väl kan bedömas som önskvärda (som förenliga med målet att medborgarna ska få det så bra som möjligt) *även* om de *inte* medför någon nettovinst utan i stället en bestående nettoförlust för ”övriga medborgare”. Det kan ju vara så att alla möjligheter att åstadkomma förbättringar för den aktuella målgruppen (medborgare som har det jämförelsevis dåligt) utan att det går ut över andra är uttömda redan i utgångsläget. För att vi som kritiska iakttagare ska kunna betrakta de berörda beslutsfattarnas beslut att genomföra en åtgärd, som medför inte bara förbättringar för målgruppen

utan också försämringar för andra, såsom försvarbart måste två villkor vara uppfyllda. Det ena är att beslutsfattarna i fråga bedömer åtgärdernas *omfördelningseffekter* som i sig själva önskvärda. Det andra är att det inte finns något för ”övriga medborgare” *billigare* (mindre ofördelaktigt) sätt att åstadkomma den eftersträvade förbättringen för målgruppen. Det sistnämnda villkoret innebär ett krav på vad ekonomer brukar beteckna som *kostnadseffektivitet*.

Som vi ser det har den nuvarande och tidigare svenska regeringars i ett internationellt perspektiv relativt långtgående satsning på ”aktiv arbetsmarknadspolitik” varit baserad på föreställningen att detta i jämförelse med tillgängliga alternativ kan resultera i förbättringar för praktiskt taget alla medborgare bland annat genom att skilda slag av arbetsmarknadspolitiska medel erbjuder jämförelsevis kostnadseffektiva sätt att uppnå fördelningspolitiska mål.

Det nu sagda ger oss möjlighet att i någon mån precisera vad vi ovan framhållit som det överordnade målet för all politik: att göra tillvaron så bra som möjligt för medborgarna. För det första är det rimligt att anta att alla politiker ser det som ett mål att uppnå samhällsekonomisk effektivitet i nyss angiven mening. Varför skulle de avstå från att försöka utnyttja vad de tror är möjliga sätt att åstadkomma vad somliga medborgare ser som förbättringar och inga andra som försämringar? För det andra ser vi det som självklart att en av regeringens huvuduppgifter är att hantera befintliga intressekonflikter mellan olika medborgargrupper. Slutsatsen blir att den vill försöka uppnå vad den betraktar som det ur fördelningsynpunkt mest önskvärda av alla de tillstånd, som samtidigt innebär samhällsekonomisk effektivitet.

En målhierarki

I ett försök att skissera en möjlig målhierarki tar vi vår utgångspunkt i det nyss preciserade överordnade målet, som vi fortsättningsvis betecknar mål A. Vi ser mål B som underordnat mål A om uppnåendet av mål B är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för uppnåendet av mål A. (Om B är inte bara ett nödvändigt utan också tillräckligt villkor för A är de båda målen helt ekvivalenta.) Mål B kan vara ”ett optimalt tillvaratagande av människors kunskaper, kompetens och vilja att arbeta”. (På motsvarande nivå, ”B-nivån”, i hierarkin finns förstås också en rad andra mål som också de kan ses som svarande mot nödvändiga villkor för uppnåendet av mål A.) Mål C kan ses som underordnat mål B om uppnåendet av mål C är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för uppnåendet av mål B. Mål C kan vara ”en väl fungerande arbetsmarknad”. Det är uppfyllt när alla de hinder för uppnåendet av mål B, som kan hänföras till arbetsmarknaden och dess funktionssätt, i möjligaste mån har undanröjts eller lindrats. Att bidra till uppnåendet av detta mål C är Arbetsförmedlingens huvuduppgift.

På den nivå vi nu kommit ned till, ”C-nivån”, finns givetvis en rad andra mål än ”en väl fungerande arbetsmarknad” som också de svarar mot vad som kan ses som nödvändiga villkor för uppnåendet av de till ”B-nivån” hänfödda målen, inklusive nyssnämnda mål B. Det är inte bara arbetsmarknaden som måste kunna karaktäriseras som ”väl fungerande” för att vi ska kunna påstå att målen på överordnade nivåer är i möjligaste mån tillgodosedda.

Med utgångspunkt från mål C, ”en väl fungerande arbetsmarknad”, kan vi sedan fortsätta på samma spår, det vill säga försöka identifiera ett antal nödvändiga villkor för att detta mål ska kunna sägas vara i möjligaste mån uppfyllt. Ett exempel på en motsvarande målsättning är vad vi kan kalla mål D och karaktärisera som ”en effektiv sammanföring av dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”. Det är uppnått när alla befintliga möjligheter att undanröja eller lindra sådana förekommande hinder för åstadkommandet av en väl fungerande

arbetsmarknad, som tar sig uttryck i brisfälligheter i samspelet mellan arbetssökande och arbetsgivare, är utnyttjade. Detta är en för Arbetsförmedlingen central uppgift.

Det finns givetvis fler villkor som måste vara uppfyllda för att arbetsmarknaden ska kunna sägas fungera så bra som möjligt och som således också de hör hemma på samma nivå ("D-nivån") i hierarkin som ovannämnda mål D. En del av dessa mål ligger vid sidan av Arbetsförmedlingens verksamheter och uppgifter. Dit kan höras sådant som har med exempelvis skattesystemet eller lönebildningen eller utbildningssystemet att göra. Men enligt vad regeringen skrivit i sina propositioner och i olika förordningar, till vilket vi återkommer i kapitel 2, ingår det i Arbetsförmedlingens uppgifter att verka för att "säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring" och för att "stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt". Vår tolkning är att regeringen ser uppnåendet av dessa mål som ägnat att effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt eller – med andra ord – som nödvändigt för att arbetsmarknaden ska kunna sägas fungera så effektivt som möjligt.

Mål E är underordnat ovannämnda mål D om mål E svarar mot ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för uppnåendet av mål D. Mål E kan möjligen vara att "arbetsgivare, arbetssökande och omvärld har ett högt förtroende för Arbetsförmedlingen". På samma nivå i hierarkin, "E-nivån", finns förstås också en lång rad andra mål som också de kan ses som svarande mot nödvändiga villkor för uppnåendet av målen på "D-nivån". Det nyss angivna förtroendelaterade målet återfinns som ett av flera så kallade "strategiska mål" i Arbetsförmedlingens styrkortsbaserade målstyrning där det utgör utgångspunkten för preciseringar av ett antal motsvarande "framgångsfaktorer", "mått", "mätmetoder" och "konkreta mål". Dessa "konkreta mål" finns på vad vi kan se som den nedersta nivån, "F-nivån", i vår tänkta målhierarki. Förhoppningen är att ett uppnående av dessa "konkreta mål" ska *bidra* till uppnåendet av målen på "E-nivån" och att detta i sin tur ska bidra till uppnåendet av målen på "D-nivån" och så vidare upp till och med mål A.

En fundamental invändning är att vi varje gång vi tar steget från en viss nivå ned till den närmast underordnade nivån tappar sådant som är av betydelse för uppnåendet av målen på den förra nivån. För att så *inte* ska bli fallet måste de mål som återfinns på den senare nivån, som vart och ett är nödvändigt för uppnåendet av något av målen på den förra nivån, *tillsammans* svara mot vad som är också *tillräckligt* för uppnåendet av samtliga mål på den förra nivån. Åstadkommandet av en inte bara konsistent utan också i nyssnämnda mening täckande målhierarki får ses som i praktiken omöjligt.

Om man på de konkreta målen på den nedersta nivån ställer kravet att de ska uppfylla de så kallade SMART-kriterierna kan det "tapp" som uppkommer vid övergången dit från den närmast överliggande nivån bli tämligen så stort. SMART-kriterierna (se DS 2000:63, s. 54) innebära att målen ska vara "Specifika" (det ska tydligt framgå vad som ska uppnås), "Mätbara" med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande, "Accepterade" (betraktade som relevanta av dem som ansvarar för den aktuella verksamheten), "Realistiska" (möjliga att uppnå) och "Tidsatta" (tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges). En fokusering på enbart sådana mål, som låter sig formuleras på sätt som uppfyller dessa kriterier, kan innebära att beslutsfattarna förleds att bortse från åtskilligt som är av betydelse för hur väl arbetsmarknaden kan sägas fungera eller – ytterst – för medborgarnas levnadsvillkor.

Till vad man riskerar att tappa bort – förlora ur sikte – under de olika stegen från den överordnade nivån ned till de konkreta målen hör existensen av vad vi ovan talat om som målkonflikter.

I regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 14, s. 22) står följande (våra kursiveringar): ”Resurserna ska tydligt *prioriteras* och inriktas mot *matchningen* mellan arbetssökande och lediga jobb samt *mot dem som står allra längst från arbetsmarknaden*.” Här antyds existensen av en inte närmare specificerad prioriteringsordning. Att något ska ”prioriteras”, det vill säga ges förtur, innebär samtidigt att något annat (vad?) måste tillmätas relativt sett mindre betydelse. Vilka egentliga *målsättningar* ligger bakom den av regeringen efterlysta prioriteringen? På basis av vilka *kriterier* eller *normer* förväntas Arbetsförmedlingen hantera motsvarande val- och avvägningsproblem? Vad måste, som regeringen ser det, vara uppfyllt för att exempelvis en åtgärd, som tar sikte på att föra arbetssökande i den nyssnämnda målgruppen närmare arbetsmarknaden, ska ses som motiverad? I frånvaro av tydliga svar på dylika frågor är det utomordentligt svårt att inordna den efterlysta prioriteringen i en målhierarki av ovan antytt slag.

Vi torde kunna utgå från att regeringens bedömning är att användningen av arbetsmarknadspolitiska medel erbjuder jämförelsevis kostnadseffektiva sätt att göra tillvaron bättre för de arbetssökande som till följd av stora svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden har det jämförelsevis dåligt och från att det är detta som ligger bakom den nämnda prioriteringen. I anslutning till vad som ovan citerades skriver regeringen så här: ”Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas effektivt.” Detta kan läsas som ett krav på kostnadseffektivitet. Men att en viss verksamhet, exempelvis ett bestämt arbetsmarknadspolitiskt program, bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt innebär inte att den är kostnadsfri. Även om programmet i fråga representerar ett kostnadseffektivt sätt att åstadkomma en viss ökning av den andel av personerna i en utpekad målgrupp av särskilt problembelastade arbetssökande, som så småningom får fotfäste på arbetsmarknaden, kan det – eller en utökning av den omfattning i vilket det används – medföra oundvikliga uppoffringar för andra.

Arten och fördelningen av denna *alternativkostnad* beror förstås i hög grad på hur programmet finansieras. Om finansieringen av samtliga arbetsmarknadspolitiska program och verksamheter måste åstadkommas inom ramen för en viss konstanthållen statsfinansiell nettokostnad, kan de som får bära alternativkostnaderna i fråga bli andra arbetssökande, kanske också sådana som tillhör eller hamnar i andra särskilt problembelastade grupper, än de nyssnämnda vinnarna (de som tillhör den för programmet utpekade målgruppen). Till bilden hör att den stora gruppen av personer som ”befinner sig långt från arbetsmarknaden” är mycket heterogen med avseende på bland annat orsakerna till deras svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden. De för var och en av motsvarande undergrupper mest kostnadseffektiva sätten att förbättra individernas levnadsvillkor – att i detta avseende åstadkomma en ökad grad av måluppfyllelse – kan vara högst olikartade och därmed också olika kostsamma för andra grupper.

Hur kan man åstadkomma ett beaktande av de nu nämnda förhållandena och av de därmed sammanhängande oundvikliga målkonflikterna i en målhierarki, som på den nedersta nivån innefattar enbart ”konkreta” och ”mätbara” mål och som på ett vägledande och rättvisande sätt återspeglar regeringens intentioner och värderingar? Vår bedömning är att detta svårigen låter sig göras. Det skulle förutsätta mycket långtgående preciseringar av det nyssnämnda: av regeringens intentioner och värderingar och av motsvarande prioriteringsordningar och målsättningar.

En grundläggande orsak till att den politiska målstrukturen, inklusive den arbetsmarknadspolitiska, är så komplex att den inte låter sig inordnas i enkla tankemodeller eller målhierarkier (med eller utan en långtgående tillämpning av de ovannämnda SMART-kriterierna) är att alla

försök att härleda en rad villkor, som måste vara uppfyllda för att vi ska kunna påstå att medborgarna har fått det så bra som möjligt, lämnar en rad på politisk väg påverkbara bestämningsfaktorer för människors välbefinnande obeaktade. Dit hör inte bara sådant som individernas eller hushållens disponibla inkomster och, i vid mening, arbetsmarknadsanknytning utan också sådant som inryms i svårpreciserade begrepp som ekonomisk och social trygghet, rättssäkerhet, personlig frihet, och så vidare. Till bilden hör också att medborgare, som har det jämförelsevis bra, kan vara villiga att göra uppoffringar av något slag, exempelvis i termer av disponibla inkomster, för att andra, exempelvis personer som av olika skäl ”står mycket långt från arbetsmarknaden” och därför har det jämförelsevis dåligt, ska få det bättre. Ett uteblivet hänsynstagande till existensen av detta slag av offervillighet kan alltså innebära renodlad ekonomisk ineffektivitet.

Detta innebär inte att vi betraktar det som meningslöst att med utgångspunkt från de av regeringen formulerade målen för arbetsmarknadspolitiken, och via ett tänkande i termer av vad som är nödvändigt för att dessa mål ska kunna betraktas som uppfyllda, försöka åstadkomma väl motiverade och samtidigt tydligt formulerade och praktiskt användbara mål för Arbetsförmedlingens olika verksamheter. Men vi ser det som uppenbart att motsvarande av Arbetsförmedlingen tillämpade metoder för intern målstyrning och resursfördelning, som naturligtvis måste uppfylla fundamentala krav på konsistens och tydlighet, inte kan ersätta behovet av återkommande, mer vidsynta *utvärderingar* av de arbetsmarknadspolitiska medlens och verksamheternas funktionssätt och effekter för – ytterst – samtliga direkt eller indirekt berörda medborgare. För att sådan utvärdering ska kunna fylla en vägledande funktion måste den vara tydligt relaterad till något inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet existerande och betydelsefullt val- eller avvägningsproblem, det vill säga vara baserad på ett tänkande i termer av målrelaterade för- och nackdelar med olika handlingsalternativ.

Här som i så många andra sammanhang finns det anledning att erinra om det gamla tänkespråket att det bästa inte får tillåtas bli det godas fiende. Våra kunskaper om de arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt och effekter är och förblir begränsade, men de kan förbättras. Den arbetsmarknadspolitiska målstrukturen är och förblir komplicerad och svår att inordna i enkla tankemodeller eller hierarkier, men den låter sig analyseras och diskuteras på sätt som kan bidra till förbättringar av utformningen och tillämpningen av bland annat Arbetsförmedlingens interna målstyrning och resursanvändning.

1.3 Några ofta återkommande begrepp

I regeringens budgetproposition för 2009 står i början av avsnitt 10.4, Utvecklingen av den ekonomiska styrningen av staten, följande (prop. 2008/09:1, s. 290):

Utvecklingen av resultatstyrningen har under decennier utmärkts av en betydande kontinuitet. I grunden har en och samma föreställning varit vägledande. Politiska beslut styr förvaltningen genom resurstilldelning, mål och uppdrag, men också genom regler. Det är därefter myndigheternas uppgift att genomföra uppdraget i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner och därmed förverkliga politiken. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, specifika återrapporteringskrav, expertutvärderingar samt intern och extern revision.

Detta ger en rätt tydlig bestämning av i vilken mening regeringen återkommande talar om som en förekommande *resultatstyrning* av statliga verksamheter. Att regeringen i omedelbar anknytning till det nyss citerade uttalar bedömningen att ”styrning och uppföljning av statliga myndigheter kommer att behöva förändras” innebär inte att den numera tilldelar begreppet resultatstyrning någon i fundamentala avseenden annorlunda betydelse än tidigare, men tillämpningen av den ”kommer att behöva bli mer flexibel för att bättre kunna svara mot regeringens styrbehov”. Vi återkommer till detta i kapitel 2 nedan.

Begreppet resultatstyrning ligger nära och tycks ofta ses som synonymt med begreppet *målstyrning*. (Inte sällan används uttrycket *mål- och resultatstyrning*.) I vilken precis mening olika skribenter talar om målstyrning beror i rätt hög grad av arten av den betraktade verksamheten. En relativt bred och generell definition återfinns i Wikipedia:

Målstyrning innebär att styra en verksamhet med uppsatta mål hellre än genom att styra processer inom organisationen. Målstyrning kopplas ofta samman med decentralisering. Förenklat tilldelas självständiga enheter krav som de ska uppfylla och har sedan autonomi när det gäller att bestämma hur detta ska göras.

Vi ser ingen anledning att leta efter en bättre generell definition. Framställningen i kapitel 3 handlar om den inom Arbetsförmedlingen utformade och använda varianten av målstyrning, där utgångspunkterna ges av ett antal av regeringen utfärdade förordningar och formulerade mål för arbetsmarknadspolitiken, det vill säga av den av regeringen på detta område tillämpade resultatstyrningen.

Ordet resultatstyrning inrymmer två begrepp, dels *resultat*, dels *styrning*. Det sistnämnda tänker vi inte problematisera. I fråga om det förstnämnda finner vi det dock en smula besvärande att det i åtskilliga sammanhang används omväxlande – ibland till synes synonymt – med begrepp som *utfall*, *effekter* och *indikatorer*. Ibland är detta inte särskilt problematiskt, men i andra sammanhang kan det ge upphov till viss oklarhet och därmed till svårigheter att tolka vad som sägs eller skrivs. För vårt eget vidkommande ser vi det som angeläget att i vår fortsatta framställning försöka upprätthålla tydliga distinktioner mellan de nämnda begreppen.

”Utfall”, ”resultat” och ”indikatorer”

Begreppen *utfall* och *resultat* ser vi som relaterade till enbart *faktiskt bedrivna* verksamheter och alltså *inte* till några tänkta alternativa verksamheter eller några tänkta alternativa sätt att utforma de faktiskt bedrivna verksamheterna. Begreppet *utfall* hänför vi till de bedrivna verksamheterna *i sig själva*. En redovisning av utfallet under ett visst år av exempelvis den då bedrivna tillämpningen av ett arbetsmarknadspolitiskt program innebär alltså en beskrivning av de under året och inom ramen för detta program faktiskt genomförda aktiviteterna. Ett av utfallen kan exempelvis vara att x arbets sökande personer deltog i programmet. I fråga om den arbetsförmedlande verksamheten kan ett av utfallen vara att kontakter upprätthölls eller etablerades med y arbetsgivare, och så vidare. Dessa utfall kan avvika från vad som ursprungligen planerades. Betydande sådana avvikelser bör förstås alltid redovisas men i möjligaste mån också förklaras i motsvarande verksamhetsberättelser.

Men bedrivandet av arbetsmarknadspolitiska aktiviteter är inget självändamål. Det syftar till att uppnå något som ligger utanför dessa aktiviteter i sig själva, exempelvis att programdeltagarna ska få fotfäste på arbetsmarknaden eller att arbetsgivarna i omgivningen ska bli nöjda med de av förmedlingen tillhandahållna tjänsterna. Det är vad som i dylika avseenden *uppnås*

som vi fortsättningsvis syftar på när vi talar om en verksamhets *resultat*. Ett av dessa resultat kan exempelvis vara att z procent av deltagarna i ett arbetsmarknadspolitiskt program fick arbete inom en bestämd tidrymd efter påbörjat programdeltagande eller att q procent av arbetsgivarna säger sig vara nöjda med de av Arbetsförmedlingen tillhandahållna tjänsterna.

Den nu antydda distinktionen mellan ”utfall” och ”resultat” är vår egen och såsom sådan diskutabel. Vi ser ingen anledning att av andra förvänta oss ett strikt upprätthållande av densamma. Det centrala är konstaterandet att en ändamålsenlig målstyrning ställer krav på noggranna uppföljningar och beskrivningar av *dels* de bedrivna verksamheterna *i sig själva*, det vill säga av ”utfallet” av vad som *planerats* i form av faktiskt bedrivna aktiviteter, *dels* utvecklingen över tiden av sådana förhållanden som verksamheterna i fråga syftar till att påverka, det vill säga av de i detta avseende uppnådda ”resultaten” (exempelvis i termer av de arbets sökandes möjligheter att få arbete och arbetsgivarnas möjlighet att få arbetskraft). Det kan tilläggas att begreppet ”resultat” är nära relaterat till begreppet ”mål”. En målsättning har ofta karaktären av ett såsom eftersträvansvärt betraktat resultat. Beroende på hur målen har formulerats kan observerade resultat (i termer av förhållandena på arbetsmarknaden) inrymma vissa inslag, som bedöms som innebärande en hög grad av måluppfyllelse, och samtidigt andra inslag, som tolkas som återspeglade ett misslyckande, det vill säga en låg grad av måluppfyllelse.

Som tidigare sagts är ett centralt mål för arbetsmarknadspolitiken att bidra till åstadkommandet av en väl fungerande arbetsmarknad. En rättvisande, täckande och gripbar beskrivning av motsvarande resultat låter sig svårligen åstadkommas. Varje försök i den riktningen blir på ett eller annat sätt bristfällig eller svårtolkad. I praktiken tvingas man att arbeta med ett antal på något sätt härledda (och mer eller mindre bristfälliga) *indikatorer* på hur väl eller dåligt arbetsmarknaden fungerar. De inom ramen för Arbetsförmedlingens målstyrning tillämpade ”konkreta målen” kan (eller bör utformas så att de kan) ses som svarande mot välmotiverade sådana resultat- eller måluppfyllelseindikatorer.

”Effekter”

I samband med nyssnämnda slag av uppföljningar av dels den faktiskt bedrivna arbetsmarknadspolitiken, dels förhållandena och förändringarna på arbetsmarknaden, det sistnämnda med hjälp av bland annat indikatorer av nyssnämnda art, måste man komma ihåg att dessa iakttagelser i sig själva inte säger något utöver att den förda politiken och de observerade arbetsmarknadsförhållandena visat sig vara förenliga med varandra. Samtidigt är det uppenbart att de gjorda iakttagelserna mycket ofta *tolkas* såsom återspeglade existensen av *orsakssamband* mellan politiken och de rådande eller uppkomna arbetsmarknadsförhållandena. Detta är föga förvånande. I frånvaro av dylika tolkningar kan ju de gjorda uppföljningarna te sig tämligen så meningslösa. Men varje sådan tolkning förutsätter i princip ett tänkande som beaktar existensen av olika handlingsalternativ och som förutsätter en tydlig distinktion mellan begreppet *resultat* (i ovan angiven mening) och begreppet *effekt*.

Begreppet *effekt* ser vi som alltid relaterat till en *åtgärd* av något slag. När vi talar om en ”åtgärd” menar vi en tänkt övergång från ett handlingsalternativ till ett annat. Det ena av dessa, alternativ I, kan vara det faktiskt valda av ett antal ursprungligen existerande handlingsalternativ. Ett av de med detta alternativ I förknippade resultaten kan ha visat sig bli att x procent av de arbetssökande i en viss målgrupp av arbetslösa fick arbete före tidpunkt T. De involverade beslutsfattarna kan ha anledning att fråga sig hur motsvarande resultat skulle ha tett sig om de i stället hade valt ett annat av de ursprungligen existerande handlingsalternativen, säg

alternativ II. Låt oss anta att ett av resultaten av detta alternativ II skulle ha blivit att y procent av de arbetslösa i nyssnämnda målgrupp hade fått arbete före tidpunkt T. Detta innebär, enligt vårt språkbruk, att en *effekt* av *åtgärden* att övergå från alternativ II till alternativ I (av beslutet att välja alternativ I och att därmed välja bort alternativ II) har blivit en *ändring* av den nyssnämnda andelen med x minus y procentenheter. (Ändringen – effekten – i fråga kan vara positiv eller negativ.)

Mera generellt uttryckt: Med en åtgärds effekter menar vi skillnaderna mellan å ena sidan de resultat som är förknippade med ett bestämt handlingsalternativ och å andra sidan de motsvarande resultat som är förknippade med ett likaledes preciserat annat handlingsalternativ.

Åtgärderna i fråga kan vara av högst olikartade slag. Det kan handla om en ändring i förhållande till ett basalternativ av dimensioneringen av ett arbetsmarknadspolitiskt program. (I ett ytterlighetsfall av detta kan ett av alternativen innebära att programmet inte alls bedrivs.) I ett annat fall kan åtgärden innebära en ändring (åter i förhållande till ett basalternativ) av hur en arbetsmarknadspolitisk aktivitet är organiserad och utformad, och så vidare.

Utvärderingsbegrepp

En studie som syftar till att förbättra underlaget för bedömningar av en åtgärds effekter betecknar vi som en *effektutvärdering*. En del av effekterna i fråga kan framstå som positiva (som fördelar) och andra som negativa (som nackdelar). En effektutvärdering som syftar till att förbättra underlaget för en sammanvägning av samtliga de för- och nackdelar med en åtgärd, som de direkt eller indirekt berörda medborgarna ser som betydelsefulla, kallar vi för en *effektivitetsutvärdering* eller en ”sammhällelig kostnads- intäktanalys”.

Åtskilliga studier som av dem som genomför dem karakteriseras som utvärderingar är inte baserade på ett tydligt alternativtänkande och kan därför, enligt det av oss använda språkbruket, inte betecknas som effektutvärderingar. Studier som fokuserar på de bedrivna arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna *i sig själva* och som syftar till att klarlägga i vad mån och på vad sätt dessa aktiviteter *såsom de faktiskt bedrivs* överensstämmer eller inte överensstämmer med bakomliggande intentioner och planer, betecknar vi som *implementeringsutvärderingar*. Sådana kan ge underlag för bedömningar av på vad sätt det praktiska förverkligandet (”utfallet” i termer av vad som faktiskt har gjorts) av dessa intentioner och planer kan effektiviseras. Utvärderingar som inkluderar studier av i vad mån och i vilka avseenden som uppnådda resultat överensstämmer med eller avviker från uppsatta mål kallar vi för *måluppfyllelseutvärderingar*.

Som vi ser det kan ett väl utformat system för målstyrning av Arbetsförmedlingens verksamhet ge värdefulla bidrag till underlagen för utvärderingar av främst de båda sistnämnda slagen, i synnerhet som tillämpningen av ett sådant system inkluderar eller nödvändiggör en rad uppföljningar av såväl den bedrivna verksamheten i sig själv som uppnådda, målrelaterade resultat. Samtidigt bör sägas att vad berörda beslutsfattare helst skulle vilja få tillgång till naturligtvis är resultaten av en lång rad effektutvärderingar, som är tydligt relaterade till av dem upplevda och betydelsefulla val- och avvägningsproblem. Konstruktionen och genomförandet av rättvisande och för beslutsfattarna relevanta sådana utvärderingar är dock praktiskt taget alltid förknippade med mycket svåra metodproblem. Det förtjänar ändå att påpekas att de nyssnämnda resultatuppföljningarna inkluderar arbetssökande som deltagit i olika slag av arbetsmarknadspolitiska program (och inom ramen för dessa ägnat sig åt olika slag av aktiviteter), dels arbetssökande som inte deltagit i sådana program men som under motsvarande tids-

rymd haft tillgång till Arbetsförmedlingens förmedlingsfunktion, och att detta åtminstone i någon mån bidrar till att förbättra förutsättningarna för också effektutvärderingar.

2. Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

Detta kapitel tar sin utgångspunkt i dels regeringens budgetpropositioner för 2009 och 2010, dels några relevanta förordningar, inklusive regeringens myndighetsinstruktion för och regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Ett viktigt inslag blir en granskning av hur regeringen i sin senaste budgetproposition redovisar sina bedömningar (och underlagen för dessa) av resultatet av den förda arbetsmarknadspolitiken, särskilt med avseende på motsvarande av Arbetsförmedlingen bedrivna verksamheter.

2.1 Resultatstyrning i förändring

I regeringens budgetproposition för 2009 (prop. 2008/09:1, s. 292) står följande (våra kursiveringar):

Riksdagen har vid återkommande tillfällen riktat kritik mot regeringens resultatredovisning. Den har tagit fasta på *att målen är otydliga, att regeringen inte redovisar resultatindikatorer eller resultatmåttn som fångar graden av måluppfyllelse samt att kopplingen mellan den lämnade resultatredovisningen och regeringens budgetförslag är svag*. I och med budgetpropositionen för 2001 introducerades nuvarande verksamhetsstruktur. Ett syfte med strukturen var att skapa en ur verksamheten sprungen hierarki till stöd för att dels bryta ned övergripande mål för hela eller delar av myndigheternas verksamheter, dels summera resultat och kostnader. I och med att verksamhetsstrukturen introducerades fick också flera myndigheter krav i regleringsbrevet att ange *vilka effekter deras verksamheter gav upphov till*. I flera fall har det som Styretredningen anför varit *svårt för myndigheterna att på årlig basis leva upp till dessa krav*.

Den nämnda Styretredningen syftar på det betänkande, SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, som en tillkallad särskild utredare lämnade till regeringen i november 2007.

Vad regeringen i den nyss citerade budgetproposition skrev om resultatstyrningen och dess problematik ligger i linje med vad den strax dessförinnan hade skrivit in i 2008 års ekonomiska vårproposition. Där (i prop. 2007/08:100, s. 59) återfinns bland annat följande formuleringar under rubriken *Fortsatt utveckling av resultatstyrningen*:

En utgångspunkt för inriktningen av regeringens fortsatta arbete kommer att vara att styrningen bör bli mera långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav. Ett första steg i den riktningen bör tas redan i höst genom att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i nuvarande politik- och verksamhetsområden utgår. Det innebär att strukturen för regeringens resultatredovisning till riksdagen från och med budgetpropositionen för 2009 successivt kommer att ändras. Det finns flera skäl till detta. *För det första har det visat sig svårt att bryta ned överordnade politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten och i vissa fall verksamhetsmål för delar av en myndighets verksamhet*. För det andra har det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa och summera resultat eller kostnader i denna struktur. (Våra kursiveringar)

I anslutning till den avslutande meningen i detta citat gör regeringen i sin budgetproposition för 2009 följande tillägg: ”Därtill kommer den otydlighet som följer av att resurser anvisas och tilldelas i en specifik struktur (utgiftsområden och anslag) medan resultat redovisas i en annan struktur (politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar).”

I enlighet med vad som således hade aviserats i 2008 års vårproposition kom budgetpropositionen för 2009 att innebära en avveckling av ”den enhetliga verksamhetsstrukturen” och därmed också av ”den föreliggande riksdagsbindningen gällande mål för politikområden”.

Under rubriken **Resultatstyrningen utvecklas** i budgetpropositionen för 2009 (s. 292) skriver regeringen bland annat följande (våra kursiveringar):

I syfte att öka inslaget av *långsiktighet* i styrningen och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning kommer *myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen*. Det årliga *regleringsbrevet* kommer därför i vissa fall endast innehålla myndighetens finansiella förutsättningar. Vissa myndigheters regleringsbrev kommer dock, i likhet med i dag, att innehålla tillkommande mål och krav på återrapportering. Det är angeläget att styrsignalerna till myndigheterna för att de ska få avsett politiskt genomslag blir *såväl färre som tydligare*. Utgångspunkten är att *myndigheterna ska redovisa och bedömas utifrån resultat som de själva har inflytande över*. Mer detaljerad information om tillståndet inom en viss sektor eller kort- och långsiktiga effekter av statliga insatser bör redovisas i andra former och sammanhang.

En för oss central uppgift är att med utgångspunkt från rimliga krav på konsistens och tydlighet kritiskt granska hur detta (och annat som sägs under nyssnämnda rubrik och därefter under rubriken **Inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet**) återspeglas i dels regeringens styrning av Arbetsförmedlingen (bland annat i fråga om utformningen av de centrala styrinstrumenten *regleringsbrevet* och *myndighetsinstruktionen*), dels utformningen av den inom Arbetsförmedlingen tillämpade *styrkortsbaserade målstyrningen* och den använda *resursfördelningsmodellen*.

Regeringen återkommer till det nämnda utvecklingsarbetet i sin budgetproposition för 2010 (prop 2009/10:1). I avsnitt 12.5.1, rubricerat Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten, står följande (s. 339):

I och med att verksamhetsstrukturen och dess hierarki av mål utgått kvarstår inte längre någon administrativ koppling mellan mål som beslutas eller anges för utgiftsområden och den verksamhet som myndigheterna bedriver. Det innebär att regeringens redovisning av resultat till riksdagen i högre grad än tidigare kan komma att behöva baseras på annan information än den som myndigheterna redovisar i årsredovisningen. Resultatredovisningen kommer att basera sig på bl.a. revisionens iakttagelser, utredningar och av regeringen beställda myndighetsanalyser.

I omedelbar anslutning till detta konstaterar regeringen att Finansutskottet i sitt betänkande bet. 2008/09:FiU2 över utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning, visserligen uttalat förståelse för att förändringarna av resultatredovisningen i riktning mot ökad verksam-

hetsanpassning och flexibilitet måste ske successivt och tillåtas ta tid men också framfört en rad starkt kritiska synpunkter, som i propositionstexten återges på följande sätt (våra kursiveringar):

Utskottet anser emellertid att flera av förändringarna angående målen som föreslås i propositionen är oklart motiverade och beklagar att det inte redovisas någon samlad strategi för hur resultatredovisningen är tänkt att fungera gentemot riksdagen. Utskottet konstaterar vidare att förslagen i budgetpropositionen inte innebär några förbättringar när det gäller tydlighet i målformuleringarna och användningen av resultatindikatorer. I vissa fall [...] innebär förslagen enligt utskottet i stället att inslagen av vaghet och oklarhet ökar. Förändringarna i riktning mot en ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen får enligt utskottet inte innebära att kvaliteten eller precisionen i redovisningen till riksdagen försämras.

I nästa stycke i propositionstexten framhåller regeringen att ”en ökad grad av verksamhetsanpassning ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen”. Regeringen ”har att överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer/mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullödig formaliserad dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten”. Samtidigt ”vill regeringen i likhet med finansutskottet framhålla att riksdagens utskott har en viktig roll att spela i att precisera sina behov av resultatinformation och att föra en aktiv resultatdialog med regeringen”. (Kursiveringarna i dessa citat är våra egna.)

Efter att på detta sätt ha påmint om riksdagens och dess utskotts roll och uppgifter i den inleda förändringen av resultatstyrningen i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet skriver regeringen på samma sida i budgetpropositionen följande (vår kursivering):

Regeringens resultatredovisning syftar i första hand till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Resultatredovisningen lämnas i normalfallet i budgetpropositionen, men resultat kan även redovisas i särpropositioner eller i skrivelser. Verksamhetens karaktär är avgörande för hur regeringens redovisning av resultat till riksdagen utformas.

På nästa sida i propositionen skriver regeringen att ”resultatstyrningen av myndigheterna och deras verksamhet har ändrats till form och innehåll” och att den därför avser att ”successivt stärka det egna arbetet med styrning av statliga myndigheter och verksamheter”. (Våra kursiveringar)

Efter denna deklaration, som inte gäller samspelet och roll- och ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksdagen och dess utskott utan regeringens relationer till och styrning av statliga myndigheter, återkommer regeringen till frågan om formerna för dess egen resultatredovisning. Den erinrar om att den så kallade Styrtredningen (se ovan) i sitt betänkande (SOU 2007:75) föreslog att budgetpropositionen skulle renodlas till ett framåtriktat dokument och att årsredovisningen för staten skulle vara det centrala redovisningsdokumentet. Den tillägger att Riksrevisionen i sin årliga rapport 2009 (RiR 2009:8) framförde bedömningen att årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten. I anslutning till detta skriver regeringen följande:

Regeringen bedömer att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden inte kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Den statliga verksamheten är så omfattande och mångfacetterad att det inte går att på ett kortfattat och överskådligt sätt redogöra för resultat och effekter, och i än lägre grad redovisa resultat i relation till den finansiella information som lämnas i årsredovisningen. [...] Regeringen anser därför att budgetpropositionen på de flesta områdena är det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden.

Det är alltså i den senaste *budgetpropositionens bilaga för utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*, som vi kan förvänta oss att finna de mest ingående och konkreta redogörelserna för hur regeringen numera definierar målen för och beskriver och utvärderar resultaten av de till detta område hänfödda statliga verksamheterna, inklusive vad regeringen även fortsättningsvis talar om ”arbetsmarknadspolitik”. Innan vi i kommenterar vad som där står (se avsnitt 2.2 och 2.3 nedan) och sedan försöker sätta det i samband med regeringens sätt att styra Arbetsförmedlingen vill vi fästa uppmärksamheten på några formuleringar i budgetpropositionens kapitel 5, som är betitlat Uppföljning av sysselsättningspolitiken.

Där står bland annat följande under rubriken *Det övergripande målet för politiken* (s. 129):

I Budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt (den s.k. varaktiga sysselsättningen). Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

I nästa stycke, under rubriken *En sysselsättningspolitik för ökad välfärd*, läser vi följande:

Sysselsättningspolitiken kan bidra till att förbättra välfärden och välfärdens fördelning genom åtgärder som gör att fler människors kompetens och vilja att arbeta tas tillvara på bästa sätt. Det handlar bl.a. om åtgärder som ökar antalet personer som arbetar men också åtgärder som ökar antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar.

Regeringen är förstås medveten om att det är svårt att bedöma hur verkningsfulla med avseende på det nämnda övergripande målet som olika slag av åtgärder i praktiken är. I omedelbar anslutning till det senast citerade skriver den så här:

För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det viktigt med ett beslutsunderlag som besvarar tre frågeställningar. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförs är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om.

Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställ-

ningarna är ofullständig. En av sysselsättningsramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor.

På nästa sida i budgetpropositionen (s.130) skriver regeringen under rubriken *Kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken?* bland annat följande efter att dessförinnan ha uttalat bedömningen att ”det övergripande målet för sysselsättningspolitiken inte bör kompletteras med explicita siffrsatta mål för enskilda indikatorer, t.ex. för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet”:

Regeringens bedömning är också att utvecklingen på arbetsmarknaden måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär bl.a. indikatorer som följer utvecklingen av såväl sysselsättning, arbetslöshet som sjukfrånvaro, samt indikatorer som beskriver vad personer utanför arbetskraften har för huvudsaklig verksamhet.

Några kommentarer

I anslutning till det allra senast citerade kan man med hänvisning till att det för politiken överordnade målet gäller ”välfärden och välfärdens fördelning” hävda att vad som också behövs är indikatorer som återspeglar hur levnadsvillkoren ter sig för olika medborgargrupper (olika kategorier av sysselsatta, arbetslösa, sjukskrivna, utanför arbetskraften) och i fråga om bland annat disponibla inkomster, ekonomisk och social trygghet. Det är ju inte enbart medborgarnas ”arbetsmarknadssituation” som är av betydelse för deras ”välfärd”. Sådana kompletterande indikationer kan också ge för det politiska beslutsfattandet intressant information om vad som i nyssnämnda avseenden händer i samband med övergångar från en grupptillhörighet till en annan, exempelvis från gruppen sysselsatta eller i utbildning till gruppen arbetslösa eller sjukskrivna eller pensionerade.

Det nyssnämnda och de strax dessförinnan återgivna formuleringarna hänför sig till ”sysselsättningspolitiken” som är ett vidare begrepp än ”arbetsmarknadspolitiken”. Den senare ingår i den förra. Det ”övergripande” eller ”viktigaste” målet för sysselsättningspolitiken sägs vara att öka den varaktiga sysselsättningen. En i detta avseende ökad grad av måluppfyllelse kan åstadkommas genom åtgärder ”som ökar antalet personer som arbetar men också åtgärder som ökar antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar”. Är uppnåendet av detta liktydigt med åstadkommandet av en förbättring av ”välfärden och välfärdens fördelning” via ett förbättrat tillvaratagande av människornas ”kompetens och vilja att arbeta”? Om det mest överordnade målet är att förbättra ”välfärden och välfärdens fördelning”, kan man något provokativt hävda att uppnåendet av det målet förutsätter ett beaktande av också människors vilja att *inte* arbeta eller att arbeta mindre, det vill säga att ägna sig åt alternativa tidsanvändningar. Denna invändning skulle ha anmält sig än mer omedelbart om regeringen i sin formulering av det överordnade målet för sysselsättningspolitiken hade skrivit ”*maximera*” i stället för ”*öka*”.

Som vi ser det borde det övergripande målet för sysselsättningspolitiken (ett mål på nivån närmast under det av regeringen antydda välfärds målet) vara ”att åstadkomma ett *optimalt* tillvaratagande av medborgarnas kompetens och vilja att arbeta”. När detta mål är uppnått blir sysselsättningsnivån, liksom också arbetslösheten (ett begrepp som inte alls nämnts i något av citaten ovan), vad den blir. Ett dylikt ”optimalt tillvaratagande” förutsätter bland annat existensen av ”en väl fungerande arbetsmarknad”, vilket svarar mot ett mål på nästa underordnade nivå. Åtgärder som tar sikte på målet ”att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt” kräver förvisso ”kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är”. En del av dessa

problem eller bristfälligheter kan mycket väl vara att de ”håller nere den varaktiga sysselsättningen” under den optimala nivån, vilket innebär att en av många effekter av ändamålsenliga åtgärder kan bli en ökning av den faktiska sysselsättningsnivån. Men vi ser det som ett misslag att sätta likhetstecken mellan å ena sidan den vid ”stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt” *maximalt uppnåbara* och å andra sidan den *optimala* sysselsättningsnivån.

I fråga om existensen av en med stabil inflation förenlig varaktig *sysselsättning* tycks regeringen på ett sätt, som för oss framstår som såväl oklart som diskutabelt, tänka i analogi med det bland ekonomer vanliga sättet att på basis av ekonomisk teori och empirisk forskning tala om existensen en med stabil inflation förenlig *arbetslöshet*. I de ovan återgivna citaten lyser begreppet arbetslöshet med sin frånvaro. (För en möjlig tolkning av regeringens framhävande av en ökning av den varaktiga sysselsättningen som ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken, se de inledande styckena i avsnitt 1.2 ovan.)

I flera av de ovan citerade formuleringarna använder sig regeringen av en rad av de av oss i kapitel 1 diskuterade begreppen, exempelvis mål och hierarkier av mål, resultat, resultatstyrning, indikatorer, grad av måluppfyllelse, effekter, effektmått, etc. Mot bakgrund av vad vi i avsnitt 1.2 skrev om mål och målhierarkier (inklusive om existensen av målkonflikter) och i avsnitt 1.3 om nyssnämnda slag av begrepp är det föga förvånande att det visat sig svårt att inom ramen för regeringens och myndigheternas resultatstyrning av statliga verksamheter ”bryta ned överordnade politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten”. Likaledes föga förvånande är att det som regeringen skriver varit svårt för myndigheterna att leva upp till högt ställda krav på redovisning av vilka *effekter* deras verksamheter har gett upphov till.

Om vi utgår från att ett av de två handlingsalternativ, som ett bestämt effektmått är baserat på, svarar mot en faktiskt bedriven verksamhet, exempelvis de aktiviteter som kommit till stånd inom ramen för ett visst arbetsmarknadspolitiskt program, uppkommer först och främst frågan om vilken av många möjliga (hypotetiska) alternativa dimensioneringar eller utformningar av denna verksamhet, eller möjligen vilket alternativt program och vilken specificerad utformning och tillämpning av detta, som effekterna i fråga hänför sig till. Som vi påpekat i avsnitt 1.3 måste en väldefinierad *effekt* alltid gälla en likaledes väldefinierad *åtgärd* i betydelsen en tänkt övergång från ett bestämt handlingsalternativ till ett annat. För att motsvarande effektmått ska bli inte bara väldefinierat utan också i praktiken intressant måste båda de handlingsalternativ, som ställs mot varandra och som definierar den studerade åtgärden, vara praktiskt möjliga och dessutom för åtminstone någon av de berörda beslutsfattarna framstå som värda att överväga.

Detta konstaterande ger oss anledning att peka på ett i det aktuella sammanhanget centralt problem, nämligen den högst begränsade förekomsten av för deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska besluts- och genomförandeprocesserna relevanta och vägledande *effektutvärderingar*. Hur många och hur detaljerade *resultatuppföljningar* som är görs kvarstår problemet att man i frånvaro av egentliga effektstudier inte vet vad det är som har gett upphov till de således avlästa resultaten, det vill säga att man inte vet hur motsvarande resultat skulle ha sett ut om de aktuella verksamheterna inte hade bedrivits eller hade varit annorlunda utformade eller dimensionerade. Det är, som vi ser det, i den konstaterade bristen på egentliga effektutvärderingar, som uppfyller nyss angivna krav på dels ett tydligt alternativtänkande, dels praktisk relevans, som en av mest fundamentala orsakerna till de av regeringen och andra påtalade svårigheterna att utforma en väl fungerande resultatstyrning är att söka.

Samtidigt som vi är medvetna om att praktiskt taget alla sådana effektutvärderingar är förknippade med svåra metodproblem är det vår bedömning att det i dag finns en rad utnyttjade möjligheter att avsevärt lindra den nämnda bristen på vägledande effektutvärderingar. Vi menar att regeringen har gjort alldeles för lite för att åstadkomma ett utnyttjande av dessa möjligheter. Vi vill också hävda att ett ändamålsenligt utvecklingsarbete i den riktningen kräver en nära samverkan mellan å ena sidan forskare med förmåga att hantera numera tillgängliga sätt att angripa de nyss åsyftade slagen av metodproblem och å andra sidan deltagare i de arbetsmarknadspolitiska besluts- och genomförandeprocesserna.

2.2 Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv: mål och resultatsammanfattning

Den centrala utgångspunkten för detta avsnitt är vad som i budgetpropositionens för 2010 anförs om målen för området Arbetsmarknad och därefter om motsvarande enligt regeringen uppnådda resultat.

Arbetsmarknadspolitikens mål

I den nämnda propositionen sägs att målet för *området Arbetsmarknad* är att ”insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad” (prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv, s. 22). Preciseringsarna är få. De säger att arbetsmarknadspolitikerna ”ska verka för” att ”förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft”, att ”stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt” och att ”säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring”. Men där finns också följande viktiga tillägg (vår kursivering):

Resurserna ska tydligt prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb samt mot dem som står allra längst från arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt. Uppföljning och utvärdering ska utvecklas och prioriteras *inom berörda myndigheter*.

För oss framstår utgiftsområdet ”Arbetsmarknad och arbetsliv” som väldefinierat (såsom just ett *utgiftsområde*) i och med den i propositionen presenterade uppräkningsbara myndigheter. (Detsamma gäller uppdelningen i delområdena ”Arbetsmarknad” respektive ”Arbetsliv”: vissa myndigheter hänförs till det förra och andra till det senare.) Men samtidigt som regeringen säger att den tidigare tillämpade indelningen av statsbudgeten i ”politik- och verksamhetsområden” har utgått använder den sig också fortsättningsvis av de i propositionen inte explicit definierade begreppen ”arbetsmarknadspolitik” och ”arbetslivspolitik”. Det låter som ”politikområden”.

Vi förmodar att regeringen med ”arbetsmarknadspolitik” menar ett antal visserligen inte uppräknade men ändå uppräkningsbara verksamheter som bedrivs av de till utgiftsområdet Arbetsmarknad hänfödda myndigheterna, i första hand Arbetsförmedlingen, om än ofta i behövlig samverkan med andra aktörer, inklusive andra myndigheter.

Hursomhelst, vad vi ska fokusera på är styrningen av den arbetsmarknadspolitik som bedrivs av Arbetsförmedlingen. Av vad som står i budgetpropositionerna framgår att det primära målet för Arbetsförmedlingens verksamheter är detsamma som det som tidigare har angetts för såväl ”området Arbetsmarknad” som ”arbetsmarknadspolitikerna”, nämligen att ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”. Regeringen tillägger att insatserna därmed kan ”bidra till den

ekonomiska politikens huvuduppgifter och regeringens mål att varaktigt öka sysselsättningen”. Det sistnämnda målet ses alltså som överordnat i förhållande till det för Arbetsförmedlingen utpekade målet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

För att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad ska Arbetsförmedlingens insatser enligt vad som sägs i propositionen:

- 1) bidra till att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
- 2) prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarkanden,
- 3) bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt,
- 4) säkerställa arbetslöshetsförsäkringens funktion som en omställningsförsäkring,
- 5) bedrivs effektivt och
- 6) utveckla och prioritera uppföljning och utvärdering.

Vi vill påpeka att vad som således sägs i propositionen innebär att regeringen ser åstadkommandet av en ”varaktig” eller ”stadigvarande” ökning av sysselsättningen som *dels* ett överordnat mål till vilket Arbetsförmedlingen kan *bidra* genom insatser som bidrar till skapandet av en väl fungerande arbetsmarknad, *dels* (enligt punkt 3 ovan) något som Arbetsförmedlingen förväntas ta sikte på i syfte att uppnå det sistnämnda. Det är en smula förvirrande. Vi saknar en klagörande redogörelse för vad regeringen anser måste vara uppfyllt för att arbetsmarknaden ska kunna sägas vara ”väl fungerande” och för på vilka vägar utöver de som antyds i punkterna 1, 2 och 4 ovan som den menar att Arbetsförmedlingen kan bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. (Att insatserna i enlighet med punkt 5 bör bedrivs effektivt och att detta i enlighet med punkt 6 förutsätter uppföljning och utvärdering får ses som självklarheter.)

För att få en mer konkret bild av hur regeringen själv tolkar de nämnda målen och själv bedömer de i motsvarande avseenden uppnådda resultaten ägnar vi resten av detta avsnitt åt en översiktlig redogörelse för vad regeringen i nyssnämnda del av sin budgetproposition för 2010 skriver under rubriken 3.4 Resultat och analys.

Regeringens översiktliga resultatredovisning

I den sammanfattande inledningen omedelbart under nyssnämnda rubrik börjar regeringen med att upprepa de i propositionstexten tidigare angivna och ovan relaterade målen för arbetsmarknadspolitiken. Att motsvarande målstruktur i fråga om vad som är över- respektive underordnat vad för oss ter sig en smula oklar lämnar vi här därhän (se *dels* det nyss sagda, *dels* avsnitt 1.2 och de avslutande kommentarerna till avsnitt 2.2 ovan).

Regeringen sammanfattar slutsatserna av sin resultatgranskning på följande sätt: ”Regeringen gör bedömningen att arbetsmarknadspolitiken under 2008 har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.” Den tillägger att arbetsmarknadspolitiken dock ”behöver fortsatt effektiviseras och anpassas till det rådande arbetsmarknadsläget”.

I fråga om *matchningen*, som regeringen karaktäriserar som Arbetsförmedlingens huvuduppgift, är regeringens bedömning att Arbetsförmedlingens verksamhet har varit effektiv. Den har ”bidragit till kortare rekryteringstider, en förhållandevis hög sökaktivitet samt till att motverka en försämrad situation för de arbetslösa”. Speciellt framhålls att Arbetsförmedlingen i och med sin nya organisation fått större möjligheter att omfördela resurser till de platser där det

som en följd av den snabba konjunkturavmattningen under det andra halvåret 2008 och därmed sammanhängande omfattande varsel om uppsägningar på olika håll i landet funnits behov av förstärkta insatser.

Beträffande jobb- och utvecklingsgarantin, som karaktäriseras som Arbetsförmedlingens primära verktyg för att *stödja dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden*, gör regeringen bedömningen att den "har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden". Vad det gäller den i slutet av 2007 införda jobbgarantin för ungdomar som står långt från arbetsmarknaden anser regeringen "att det ännu är för tidigt att bedöma det sammantagna resultatet". I fråga om insatserna för personer som på grund av funktionsnedsättning har nedsatt arbetsförmåga och därför kan stå långt från arbetsmarknaden konstaterar regeringen att inga stora förändringar inträffat under 2008 i fråga om vare sig antalet deltagare eller andelen övergår till arbete. På grundval av dessa konstateranden gör regeringen bedömningen att "Arbetsförmedlingen har lyckats med att stödja dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden".

I fråga om målet att Arbetsförmedlingens ska bidra till att *öka sysselsättningen på lång sikt* konstaterar regeringen att detta till stor del sker genom matchningsinsatser och insatser för att bryta utanförskapet. Den tillägger att ökad sysselsättning förutsätter att arbetsmarknaden är flexibel och arbetskraften rörlig och att "Arbetsförmedlingens nya organisation bidrar till detta genom att det nationella och heltäckande perspektivet har stärkts". Regeringens bedömning blir att "Arbetsförmedlingens verksamhet under 2008 har bidragit till att öka sysselsättningen på sikt"

Vad det gäller Arbetsförmedlingens uppgift att *säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring* samt "anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete" är regeringen mer kritisk. I detta avseende blir dess sammanfattande bedömning att Arbetsförmedlingen behöver förbättra sina insatser. Regeringen hänvisar till att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) konstaterat att "Arbetsförmedlingen i sitt uppdrag att använda kompletterande aktörer inte har säkerställt sitt ansvar för myndighetsutövningen i arbetslöshetsförsäkringen" och därför "inte fullt ut kunnat uppfylla sin kontrollfunktion" i densamma. Det förtjänar att påpekas att denna kritik gäller Arbetsförmedlingens sätt att i praktiken använda sig av ett visst av regeringen anvisat *medel* (anlitandet av kompletterande aktörer) i syfte att uppnå ett visst *mål*, nämligen matchningsmålet att "snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete".

I detta sammanhang erinrar regeringen om att den sedan den tillträdde har genomfört omfattande reformer i arbetslöshetsförsäkringen. Den konstaterar samtidigt att det fortfarande är för tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna av dessa reformer. Den hänvisar dock till att en av IFAU genomförd studie indikerar att de reformer i arbetslöshetsförsäkringen och inkomstbeskattningen som genomfördes 2007 har minskat jämviktsarbetslösheten och ökat sysselsättningen i jämvikt.

I regeringens ovan behandlade översiktliga redogörelse för hur den ser på resultaten av den under 2008 bedrivna arbetsmarknadspolitiken återfinns få preciseringar av underlagen för de där formulerade bedömningarna. När dessa bedömningar gäller uppnådda effekter saknas preciseringar av det för dylika bedömningar erforderliga alternativtänkandet. Vi övergår nu till att söka efter sådana underlag och preciseringar i resten av nyssnämnda avsnitt 3.4 Resultat och analys, i regeringens budgetproposition för 2010, där avsnittet i fråga är indelat i underavsnitt, som är numrerade från 3.4.1 till 3.4.12.

2.3 Mer om regeringens resultatredovisning och motsvarande underlag

Det första av de nyssnämnda underavsnitten handlar om reformeringen av Arbetsförmedlingen. Vart och ett av de övriga gäller någon specifik *medelskategori* och/eller *verksamhetsform* och/eller *målgrupp*

1. Reformeringen av Arbetsförmedlingen

I fråga om detta redovisar regeringen i avsnitt 3.4.1 följande *Slutsats*: ”Regeringens bedömning är att inrättandet av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen har inneburit att det nu finns förutsättningar att uppnå en mer enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet med tydlig ledning och styrning.” Detta kan läsas som en *effektbedömning* relaterad till en genomförd *åtgärd*: att övergå från alternativet att behålla den tidigare organisationen till det faktiskt realiserade alternativet.

Underlaget för denna effektbedömning utgörs av dels två redovisningar från Arbetsförmedlingen, dels två delrapporter från Ernst & Young, som fått i uppgift att genomföra en utvärdering av omorganisationen. (När budgetpropositionen för 2010 skrevs hade regeringen inte tillgång till Ernst och Youngs under hösten 2009 väntade slutrapport.) Det bör dock observeras att de i såväl dessa redovisningar respektive delrapporter som regeringens sammanfattande bedömning omnämnda effekterna hänför sig till de bedrivna arbetsmarknadspolitiska verksamheterna *i sig själva* och alltså inte till några använda indikatorer på åstadkomna förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt etc. Om eller i vad mån sådant som där karaktäriseras som förbättrade ”möjligheter” eller ”förutsättningar” tagit sig uttryck i en förbättrad grad av måluppfyllelse i fråga om de förhållanden, som arbetsmarknadspolitiken är avsedd att påverka, återstår att visa. De redovisningar och rapporter som regeringen hänvisar till kan snarast karaktäriseras som (i och för sig behövliga och värdefulla) implementeringsutvärderingar. (Se vad som i avslutningen av avsnitt 1.3 ovan sägs om olika utvärderingsbegrepp.)

2. Kompletterande aktörer

I inledningen av avsnitt 3.4.2, i regeringens resultatredovisning sägs att ”regeringens ambition är att den offentliga Arbetsförmedlingens kompetens och tjänsteutbud ska kompletteras med flera olika aktörer” och att ”kompletterande aktörer ska vara en naturlig del av verksamheten för att bidra till att motverka utanförskapet”. I fråga om verksamheten under 2008 hade regeringen gett Arbetsförmedlingen ”i uppdrag att erbjuda en tredjedel av eller minst 10 000 personer av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar upphandlade tjänster eller tjänster som kompletterande aktörer på annat sätt varit ansvariga för eller delaktiga i.” I detta sammanhang tycks regeringen se åstadkommandet av en preciserad utökning av Arbetsförmedlingens användning av ett utpekat arbetsmarknadspolitiskt *medel* som ett *mål* i sig självt. Under rubriken *Slutsats* i slutet av det aktuella avsnittet läser vi följande (vår kursivering): ”Regeringens bedömning är att Arbetsförmedlingen inte har uppnått den *målsättning* som var satt för de kompletterande aktörerna för 2008.”

Som underlag för denna sin bedömning använder sig regeringen av en rad data som belyser i vilken *omfattning* och på vad sätt Arbetsförmedlingen har använt sig av kompletterande aktörer. I fråga om de med avseende på målet att föra de arbetsökande i de aktuella målgrupperna närmare arbetsmarknaden uppnådda resultaten hänvisar regeringen till en av Arbetsförmed-

lingen för perioden juli 2007 till april 2009 genomförd resultatuppföljning av användandet av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Den sägs tydligt indikera ”att kompletterande aktörer hade en positiv verkan på utflödet till arbete fram till och med 2008”. Här används alltså en bestämd resultatindikator: ”utflödet till arbete”. (I fråga om det första kvartalet 2009 betecknas motsvarande indikationer som ”inte lika tydliga”.)

Uttrycket ”positiv verkan” kan förstås läsas som ”en positiv *effekt*” vilket innebär att den nämnda resultatuppföljningen *tolkats* som innebärande en *effektutvärdering* baserad på något tänkt alternativfall. (I vad mån studien i fråga motsvarar de krav på tydlighet och relevans med mera, som måste vara uppfyllda för att en dylik tolkning ska kunna betecknas som välgrundad, vill vi låta vara osagt: det är omöjligt för oss att inom ramen för arbetet med denna rapport genomföra de för dylika bedömningar erforderliga kritiska granskningarna av de uppföljningar eller studier av olika slag som regeringen hänvisar till.) Den nyssnämnda positiva tolkningen tycks i någon mån motsägas av följande konstaterande som hänför sig till Arbetsförmedlingens avrapportering: ”Arbetsförmedlingen menar också att det i dagsläget inte går att uttala sig om huruvida införandet av kompletterande aktörer har lett till förbättrad matchning och service till de arbetssökande.”

3. Arbetslöshetsförsäkringen

Avsnitt 3.4.3 i regeringens resultatredovisning gäller *arbetslöshetsförsäkringen*. I inledningen nämns målet ”att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring” och erinras om att ”regeringen sedan den tillträdde genomfört omfattande reformer i arbetslöshetsförsäkringen”. Därefter konstateras att många av reformerna nyligen trätt i kraft och att det därför fortfarande är ”för tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna av dessa”. Några hänvisningar till andra studier än de på annat håll i budgetpropositionen (dess Finansplan, avsnitt 5.4, som är rubricerat ”Indikationer på att regeringens reformer haft avsedd effekt”) redovisade analyserna finns inte. På basis av dessa analyser, som vi inte här kommer att beröra (de handlar om också en rad andra inslag i regeringens reformer än förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen), gör regeringen i det nu aktuella sammanhanget, som handlar om arbetslöshetsförsäkringen, ”dock bedömningen att de genomförda reformerna haft positiva effekter”. I vad mån denna *effektbedömning* är underbyggd av studier som kan betecknas som relevanta *effektutvärderingar* baserade på jämförelser med ett eller flera handlingsalternativ, som skulle ha inneburit andra sätt att utforma just arbetslöshetsförsäkringen, kan förstås ifrågasättas. (Regeringens redovisning och analys av den under senare år inträffade nedgången av antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna lämnar vi här därhän.)

4. Insatser för att förhindra felaktiga utbetalningar

De av regeringen i detta avseende uttalade bedömningarna och slutsatserna återfinns i avsnitt 3.4.4 i dess redovisning. De är baserade på dels ett antal av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) i samverkan med Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) och Arbetsförmedlingen genomförda studier, dels den av Statskontoret i juni 2009 levererade rapporten Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar. Målet att förhindra felaktiga utbetalningar är givetvis nära relaterat till målet att *säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungera som en omställningsförsäkring* och därmed till Arbetsförmedlingens uppgift att bidra till detta. De nyss åsyftade studierna kan ses som *implementeringsutvärderingar* inriktade på de studerade verksamheterna *i sig själva* och på det föga kontroversiella målet att dessa verksamheter i praktiken ska bedrivas på ett sätt som överensstämmer med regeringens och riksdagens intentioner.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att riskerna för felaktiga utbetalningar är stora och att sådana förekommer i betydande omfattning. Detta sägs sammanhålla med bland annat dels svåröverskådliga regelverk och svårigheter att kontrollera uppgifter från arbetssökande och arbetsgivare, dels att handläggarna inte tillämpar reglerna korrekt och att cheferna inte tar ansvar för kontrollarbetet. Arbetsförmedlingen har konstaterat att den nya organisationen förbättrar förutsättningarna för att uppnå enhetlighet i verksamheten och att en rad beslut har fattats som bidrar till en effektivare styrning och tydligare ansvarsfördelning. Regeringen bedömning är att "Arbetsförmedlingen fortsatt måste prioritera arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar".

5. Jobb- och utvecklingsgarantin

I fråga om detta i den nuvarande arbetsmarknadspolitiken centrala program, framför regeringen i avsnitt 3.4.5 i sin resultatredovisning följande sammanfattande *Slutsats*: "Trots att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin, gör regeringen bedömningen att garantin har bidragit till att öka möjligheterna att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst från arbetsmarknaden." Underlaget för denna *effektbedömning*, som är direkt relaterad till en angiven måluppfyllelseindikator, utgörs av en rad av Arbetsförmedlingen levererade uppgifter om dels antalet deltagare i garantins tre faser och om hur detta deltagande fördelar sig på olika kategorier av arbetssökande, dels hur stor andel av dessa som fått arbete, med eller utan stöd, efter det att de lämnat garantin. I detta sammanhang återkommer regeringen till sin betoning av betydelsen av att Arbetsförmedlingens använder sig av "kompletterande aktörer" (se ovan). Regeringen nämner att Arbetsförmedlingen initierat en utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin och att denna förväntas bli publicerad i december 2009. Med tanke på den stora betydelse regeringen tillmäter programmet i fråga måste behovet av relevanta och metodmässigt välgrundade effektutvärderingar av detsamma rimligen framstå som mycket stort.

6. Särskilt anställningsstöd

Beträffande det särskilda anställningsstödet, som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete och som således stått utan arbete en längre tid, är regeringens *Slutsats*, åter formulerad som en *effektbedömning*, att stödet i fråga "har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att stödet prioriterar dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden". I motsvarande avsnitt 3.4.6 i regeringens redovisning återfinns en kortfattad redogörelse för i vilken utsträckning medlet i fråga har kommit till användning för några olika kategorier av arbetssökande, men något underlag för nyssnämnda bedömning i form av genomförda effektutvärderingar tycks inte finnas.

7. Ungdomar

Beträffande denna målgrupp fokuserar regeringen i sitt motsvarande avsnitt 3.4.7 på *jobbgarantin för ungdomar*, vars specifika målgrupp är ungdomar som fyllt 16 men inte 25 år och som varit inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen under en period om tre sammanhängande månader. Som i de övriga avsnitten i regeringens redovisning finns också här en rad av Arbetsförmedlingen levererade uppgifter om den betraktade verksamhetens omfattning, inriktning och utformning. I det nu aktuella avsnittet finns bland annat uppgifter om deltagandet för olika kategorier av deltagare (med avseende på kön, funktionsnedsättning och utländsk bakgrund) och om resultaten i form av utflöden till arbete, med eller utan stöd, respektive re-

guljär utbildning. Åter erinrar regeringen om den betydelse den tillmäter anlitaandet av kompletterande aktörer. Och än en gång konstateras att någon utvärdering av det betraktade programmet ännu inte finns (dock med tillägget att IFAU ”har för avsikt” att utvärdera jobbgarantin). Regeringens *Slutsats* blir denna: ”Jobbgarantin har hittills uppvisat goda resultat, men det är ännu för tidigt att bedöma det sammantagna resultatet av jobbgarantin för ungdomar.”

I fråga om målgruppen ungdomar nämner regeringen också några andra slag av åtgärder än jobbgarantin som också de syftar till att förbättra ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden. För att göra det lättare för ungdomar att få fotfäste på arbetsmarknaden och få arbetslivserfarenhet har regeringen halverat socialförsäkringsavgifterna för personer under 26 år (det vill säga infört en form av lönesubvention) och dessutom ändrat vissa av reglerna i lagen om anställningsskydd på sätt som gjort det lättare att anställa för viss tid. I fråga om insatser, som mer direkt berör Arbetsförmedlingens verksamhet, framhålls att regeringen som en följd av det försämrade arbetsmarknadsläget har gjort det möjligt för unga att under perioden 2010-2011 ta del av förstärkt matchningsverksamhet med personliga coacher redan innan jobbgarantin. Dessutom framhålls att en person som fyllt 20 men inte 26 år och som varit arbetslös i sex månader därmed kvalificerar sig för nystartsjobb (se nedan). Några utvärderingar av de nu nämnda åtgärderna tycks dock inte finnas.

8. Nystartsjobb

Nystartsjobben, som tas upp i avsnitt 3.4.8 i regeringens redovisning, är avsedda att göra det lättare för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden att få ett arbete. Innebörden är att en arbetsgivare, som anställer en person som stått utan arbete en viss tid på grund av exempelvis arbetslöshet eller sjukskrivning, har rätt till en ekonomisk kompensation som, då stödet infördes, motsvarade arbetsgivaravgiften. Från och med 2008 infördes också de så kallade *särskilda nystatsjobben*, som innebär att arbetsgivaren får en högre ekonomisk kompensation vid anställning av personer som har sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning på heltid sedan minst ett år tillbaka. I det aktuella avsnittet ger regeringen en relativt detaljerad redogörelse för hur regelverken för nystatsjobben och de särskilda nystatsjobben ser ut och successivt har förändrats med avseende på såväl kvalifikationsvillkoren som den för arbetsgivarna gällande ekonomiska kompensationen. Dessutom redovisas en del resultatuppföljningar i termer av i vilken utsträckning deltagarna fått arbeten, återgått till öppen arbetslöshet, blivit deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin eller avaktualiserats efter avslutade nystatsjobb.

Under rubriken *Slutsats* i det nu aktuella avsnittet skriver regeringen så här: ”Regeringen bedömer att nystatsjobben har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att insatsen riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden.” Som underlag för denna *effektbedömning* kan regeringen vid sidan av nyssnämnda resultatdata, som i sig själva säger föga om de åstadkomna effekterna (i relation till ett tänkt, väldefinierat handlingsalternativ), hänvisa till en av Arbetsmarknadsdepartementet beställd och av Ramböll Management under hösten 2008 genomförd uppföljning av nystatsjobben.

Denna undersökning hade karaktären av enkätundersökning adresserad till arbetsgivare som anställt personer med nystatsjobb och som alltså kommit i åtnjutande av motsvarande lönesubventioner. Regeringen skriver att det ”framgick att arbetsgivare ansett att de arbetstagare som haft nystatsjobb fungerat minst lika bra som anställda utan nystatsjobb vad gäller prestationsförmåga och att komma in i arbetsgemenskapen”. Denna kombination av ordet ”arbetsgivare” (i obestämd form) och uttrycket (i bestämd form) ”de arbetstagare som haft ny-

startsjobb” samt (i obestämd form) ”anställda utan nystartsjobb” lämnar ett stort utrymme för skilda tolkningar! En möjlig sådan lyder så här: ”Det framgick att *det finns* arbetsgivare som anser att den eller de *av det egna företaget anlidade* arbetstagarna med nystartsjobb fungerat minst lika bra som *somliga* anställda utan nystartsjobb.” En sådan slutsats av enkäten är inte vare sig förvånande eller särskilt intressant. Går man till den andra ytterlighetstolkningen – ersätter de obestämda formerna med bestämda sådana – blir motsvarande slutsats mycket förvånande och, om den är rättvisande, vilket betvivlas, mycket intressant.

Enligt enkätsvaren skulle en majoritet av arbetsgivarna ha anställt någon även utan möjlighet till nystartsjobb, men en femtedel av dem skulle inte ha anställt samma person om nystatsjobben inte existerat. Vi finner det en smula förvånande att fyra femtedelar av de personer som fått nystartsjobb och som således bedömts stå långt från arbetsmarknaden skulle ha fått arbetena i fråga även i frånvaro av nystartsjobben. Det innebär i så fall att hela 80 procent av de utbetalade subventionerna svarat mot en nettovinstökning för arbetsgivarna. Hursomhelst, som underlag för den av regeringen uttalade effektbedömningen framstår den nämnda studien som tämligen så bräckligt och, enligt regeringens presentation av densamma, i viss mån såsom pekande i den motsatta riktningen.

9. Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning

Insatserna i fråga är inriktade på personer med en till följd av funktionsnedsättning *nedsatt arbetsförmåga*. I inledningen av avsnitt 3.4.9 i regeringens redovisning påpekas att det inom arbetsmarknadspolitiken finns flera olika stöd, som är riktade till sådana personer, med lönebidrag som den största stödformen. Det erinras om att Arbetsförmedlingen tillsammans med 13 andra myndigheter är ”sektorsmyndighet med särskilt ansvar för att nationella mål för handikappolitiken ska uppnås”. I omedelbar anslutning till detta konstaterande skriver regeringen följande:

Arbetsförmedlingen har på förra regeringens uppdrag formulerat ett antal etappmål för denna grupp som är inriktade på att öka sysselsättningsgraden, minska antalet långtidsarbetslösa, öka arbetsgivarnas vilja att anställa, öka antalet i förberedande utbildning och i arbetsmarknadsutbildning samt anpassa arbetsplatserna. Regeringen kan konstatera att inget av etappmålen har uppnåtts helt.

Den för personer med funktionsnedsättning använda arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen inkluderar subventionerade anställningar i form av lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), skyddad anställning hos Samhall AB samt så kallade utvecklings- och trygghetsanställningar. Därutöver har Arbetsförmedlingen möjlighet att lämna stöd till arbets hjälpmedel eller personligt biträde, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd samt särskilt stöd till start av näringsverksamhet. Regeringen ger i det aktuella avsnittet en relativt detaljerad bild av i vilken omfattning dessa olika medel kommit till användning och av målgruppens storlek och sammansättning samt av förekomsten av övergångar till arbete utan stöd.

Ett av de av regeringen utpekade målen har varit att Samhall under 2008 skulle ge arbete åt personer med funktionsnedsättning motsvarande 23,7 miljoner arbetstimmar, ett mål som överträffades med 0,2 miljoner arbetstimmar. Ett annat av regeringens mål är att minst 40 procent av dem som anställts hos Samhall ska komma från de prioriterade grupper som Arbetsförmedlingen och Samhall har enats om. Regeringen konstaterar att också detta mål har uppfyllts i och med att den nämnda andelen under 2008 kom att uppgå till 51 procent. Som yt-

terligare ett av de till Samhalls verksamhet relaterade målen anges att andelen övergångar från Samhall till reguljärt arbete ska motsvara minst 5 procent av de tillsvidareanställda vid Samhall. För 2008 kom den andelen att uppgå till 4,9 procent. På ett annat ställe gör regeringen den mer generella observationen att det inte har skett några större förändringar av andelen övergångar till arbete under 2008 och tillägger sedan följande: ”Kravet att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka har därmed inte uppfyllts.”

Under rubriken *Slutsats* återfinns inga sammanfattande resultat- eller effektbedömningar. Där konstateras att ”*omfattningen* av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning [...] är en viktig *indikation* på prioriteringen av dem som står långt från arbetsmarknaden” (våra kursiveringar). Regeringen tillägger sedan att den ”anser att det finns anledning för Arbetsförmedlingen att [...] intensifiera arbetet med att få fler personer med funktionsnedsättning [...] i arbete med eller utan stöd”. Några hänvisningar till genomförda utvärderingar finns inte. (Det bör dock nämnas att regeringen på ett ställe i det aktuella avsnittet i förbigående och med hänvisning till avsnitt 3.5 i samma del av budgetpropositionen skriver att Riksrevisionen under 2008 har granskat skyddat arbete hos Samhall.)

10. Insatser för ökad integration

Avsnitt 3.4.10 i regeringens resultatredovisning inleds på följande sätt (våra kursiveringar):

Arbetsförmedlingen har regeringens uppdrag att förbättra *utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden*. Insatser för *nyanlända invandrare* lyfts särskilt fram. Om fler utrikes födda ska få arbete måste insatser från Arbetsförmedlingen erbjudas så tidigt som möjligt.

Avsnittet i fråga innehåller en ganska så ingående redogörelse för de således utpekade målgruppernas ställning på arbetsmarknaden och för motsvarande av Arbetsförmedlingen bedrivna verksamheter. Vid sidan av en rad återrapporteringar från Arbetsförmedlingen (sådana återrapporteringar spelar givetvis en stor roll som underlag för regeringens faktaredovisningar i samtliga de här relaterade underavsnitten i regeringens resultatredovisning i den aktuella delen av budgetpropositionen för 2010) har regeringen här haft möjlighet att knyta sin framställning till också vissa bedrivna eller pågående *försöksverksamheter*.

En av dessa på regeringens uppdrag bedrivna försöksverksamheter avslutades vid halvårsskiftet 2008. Verksamheten i fråga hade bedrivits av Arbetsförmedlingen och pågått under två år. Den syftade till att tidigt ta till vara de nyanländas tidigare erfarenheter och kunskaper för att förkorta tiden fram till arbete. En av Arbetsförmedlingen genomförd uppföljning av vad deltagarna gjorde i december 2008 visade att 62 procent av deltagarna då hade fått arbete eller påbörjat en utbildning och att detta ”för två tredjedelar av dem skett inom 18 månader efter att uppehållstillstånd hade beviljats, vilket är snabbare än inom ordinarie verksamhet”. I termer av uppnådda *effekter* av *åtgärden* att ersätta ”ordinarie verksamhet” med de inom ramen för försöket tillämpade verksamhetsformerna ter sig dessa uppgifter en smula svårtolkade. En mer kvalificerad utvärdering har på regeringens uppdrag genomförts av Institutet för social forskning (SOFI) och Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS), båda vid Stockholms universitet. Motsvarande rapport sägs visa att deltagandet i försöksverksamheten (i underförstådd jämförelse med deltagande i ordinarie verksamhet) ”har haft en långsiktigt positiv effekt på möjligheterna att få osubventionerat arbete” (en effekt som dock gällde bara för män).

En annan i avsnittet nämnd försöksverksamhet genomförs under 2009 och 2010 och på regeringens uppdrag i Göteborg, Skellefteå och Karlskrona. Den gäller användandet av ett specifikt

medel, så kallade etableringssamtal. Också i detta fall är syftet att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden. Hypotesen är att detta kan åstadkommas via samtal som tidigt förmedlar information om var i landet det finns efterfrågan på den kompetens den nyanlände har eller tänker skaffa sig. Samtalen ska utmynna i en etableringsplan för personens fortsatta inträde på arbetsmarknaden, boende och deltagande i utbildningar, etc. I syftet ingår att underlätta frivillig vidareflyttning i organiserad form för nyanlända vars yrkeserfarenheter efterfrågas i andra delar av landet. På basis av en lägesrapport från Arbetsförmedlingen daterad augusti 2009 konstaterar regeringen att verksamheten ”ännu inte omfattar tillräckligt många deltagare för att det ska vara möjligt att säga något om resultaten”. Den tillägger att resultat och erfarenheter ska redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet i samband med årsredovisningarna för 2009 och 2010 men också att försöksverksamheten kommer att utvärderas av IFAU som förväntas leverera sin rapport i december 2011

Som i övriga avsnitt avslutar regeringen också här sin redovisning med en del sammanfattande formuleringar under rubriken *Slutsats*. Här återfinns endast en egentlig effektbedömning (vår kursivering): ”Försöksverksamheten inom Arbetsförmedlingen för vissa nyanlända invandrare, som avslutades i juni 2008, har visat att ett ökat ansvar för Arbetsförmedlingen under etableringen ger goda resultat i termer av långsiktigt positiva *effekter* på osubventionerat arbete.” I övrigt består den sammanfattande redovisningen i huvudsak av formuleringar om behovet av ytterligare insatser för den aktuella målgruppen och av en fortsatt utveckling av motsvarande verksamheter.

11. Arbetslivsinriktad rehabilitering

Det näst sista avsnittet, avsnitt 3.4.11, i regeringens redovisning inleds på följande sätt:

Uppdraget att i samverkan med Försäkringskassan underlätta övergången från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetsökande och nytt arbete är en central del i den arbetslivsinriktade rehabilitering som Arbetsförmedlingen bedriver. [...] Det får bedömas som otillfredsställande att de volymmål som myndigheterna satt upp för denna verksamhet 2008 inte har kunnat nås. Behovet av insatser från Arbetsförmedlingen är mycket stort och förväntas öka kraftigt 2010 som en konsekvens av reformerna inom sjukförsäkringen.

Vi avstår från att här säga något om hur nämnda volymmål och motsvarande avvikelser var beskaffade. Vad vi däremot vill fästa uppmärksamheten på är att regeringen vad det gäller den arbetslivsinriktade rehabiliteringen haft möjlighet att referera till åtminstone någon försöksverksamhet och några utvärderingar.

Under 2008 och 2009 har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan haft regeringens uppdrag att inom ramen för en försöksverksamhet pröva alternativa insatser för långtidssjukskrivna. ”Syftet är att pröva om man genom att anlita kompletterande aktörer, som ges ersättning utifrån prestation och resultat, snabbare och effektivare kan ge långtidssjukskrivna stöd för att återfå arbetsförmågan och få ett reguljärt arbete.” Försöksverksamheten, som bedrivs i Stockholm, Göteborg, Dalarna och Västerbotten, har samma målgrupp som den som enligt en nationell handlingsplan gäller för det existerande samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Lägesrapporter har lämnats 2008 respektive 2009. Regeringen konstaterar dock att det ännu är för tidigt att säga något om resultaten. Den tillägger att försöksverksamheten ”effektutvärderas av IFAU” och att ”en processutvärdering görs av Malmö högskola”.

Sedan 2004 är det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen samt kommuner och landsting att genom samordningsförbund bedriva finansiell samordning (Finsam) inom rehabiliteringsområdet. Antalet sådana förbund har successivt ökat. Under det första halvåret 2009 fanns 81 förbund i 166 kommuner. Målgruppen utgörs av individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera huvudmän för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Statskontoret har haft regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera denna verksamhet. I sin slutrapport från 2008 konstaterar Statskontoret bland annat att deltagarnas förvärvsfrekvens har ökat efter de samordnade insatserna. Detta kan inte tolkas som ett påvisande av att verksamheten haft en positiv effekt på graden av måluppfyllelse i motsvarande avseende. Statskontoret kunde, som regeringen skriver, inte klarlägga i vilken utsträckning som ökningen av förvärvsfrekvensen enbart beror på Finsam-insatserna. Detta återspeglar vårt tidigare konstaterande att effektutvärderingar i allmänhet är metodologiskt mycket krävande.

12. Europeiska socialfonden

I inledningen av motsvarande avsnitt 3.4.12 i regeringens redovisning konstateras att det övergripande målet för ”det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013” är ”ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud”. Mer specifikt sägs att insatserna ”ska bidra till kompetensutveckling som underlättar för sysselsatta att utvecklas i takt med arbetslivets krav och till att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden utvecklas och kommer i arbete”. Vidare ska insatserna ”bidra till likabehandling i arbetslivet, liksom till att underlätta för unga och för personer med utländsk bakgrund att etablera sig i arbetslivet” och till att ”underlätta en återgång i arbete för personer som är eller har varit långtidssjukskrivna”. Här återkommer alltså en lång rad av de av regeringen i andra sammanhang nämnda slagen av målsättningar.

Regeringen konstaterar att det aktuella programmet ”lägger stor vikt vid löpande uppföljningar och oberoende utvärderingar, bland annat för att främja lärandet”. I anslutning till detta nämner regeringen ett par av Sweco Eurofutures levererade utvärderingsrapporter. I regeringens kortfattade redogörelse för dessa sägs dock inget om uppnådda resultat i termer av i vilka avseenden och i vilken grad de nyssnämnda målen har uppnåtts. I sin första rapport från oktober 2008 konstaterar Sweco Eurofutures, enligt regeringens redovisning, bland annat att ”den inledande fasen av programmet präglats av en upplevd otydlighet i rollfördelningen mellan aktörerna”. I den andra rapporten från april 2009 konstateras att ”programmet i allt väsentligt förefaller fungera även i rådande konjunktur och att söktrycket är stort” men också att ”det finns betydande brister i målformuleringarna och urvalskriterierna i programmet och att det behövs en genomgripande översyn av dessa”. De genomförda utvärderingarna tycks alltså väsentligen ha varit implementeringsutvärderingar snarare än måluppfyllelse- eller effektutvärderingar. Regeringens sammanfattande *Slutsats* blir att ”programmet är ett värdefullt komplement till ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser” och att det ”fyller en viktig funktion i rådande arbetsmarknadsläge” men också att ”utvärderingarna på ett konstruktivt sätt har visat på vissa brister i arbetet”

Några kommentarer

Vår ovan presenterade granskning av regeringens egen redogörelse för den bedrivna arbetsmarknadspolitiken innehåller få specificeringar eller operationaliseringar av de av regeringen själv formulerade målen för detta politikområde eller för ”området arbetsmarknad”. Man kan knappast påstå att den inkluderar något försök att tillämpa eller tänka i termer av en resultatstyrning baserad på en systematiskt uppbyggd hierarki av målsättningar.

Regeringens redovisning domineras av beskrivningar av de involverade myndigheternas, i första hand Arbetsförmedlingens, verksamheter. Dessa beskrivningar är i stor utsträckning baserade på myndigheternas egna redovisningar, dels reguljära sådana, dels i särskild ordning beställda återrapporteringar. Ibland, dock inte särskilt ofta, kan regeringen hänvisa till genomförda utvärderingar av olika slag. Merparten av dessa få utvärderingar tycks i huvudsak kunna hänföras till kategorin implementeringsutvärderingar. Sådana kan ge underlag för bedömningar av om huruvida, eller i vad mån, de studerade verksamheterna i sig själva bedrivs på ett sätt och i en omfattning som ligger i linje med regeringens och riksdagens intentioner. De kan också ses som baserade på den enkla tanken att om det har beslutats att en viss verksamhet ska bedrivas, så ligger det i allas intresse att genomförandet blir väl organiserat och därmed så kostnadseffektivt som möjligt.

De gånger regeringen nämner specifika mål och uttalar sig om i vilken grad dessa mål har uppnåtts eller inte handlar det oftast om mål (exempelvis ”volymmål”) som hänförs sig till de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna i sig själva snarare än till de förhållanden på arbetsmarknaden som dessa verksamheter är av sedda att påverka, det vill säga till utfallet i det förstnämnda avseendet snarare än till resultatet i det sistnämnda. Det förstnämnda (utfallet) hänför vi till området för implementeringsutvärderingar. Studier som inkluderar det sistnämnda (resultatet) betecknar vi som måluppfyllelse- eller effektutvärderingar.

Frånvaron, med några få undantag, av effektutvärderingar torde som tidigare sagts ha att göra med att relevanta och rättvisande sådana utvärderingar är förknippade med svåra metodproblem. Trots detta finner vi det anmärkningsvärt att regeringen (eller Arbetsförmedlingen) initierat så få sådana studier (inklusive så få kontrollerade och noggrant utvärderade försöksverksamheter) som fallet är. En tillkommande förklaring kan sökas i en motsvarande *frånvaro av problematisering*. För att framstå som i praktiken intressant måste en effektutvärdering vara tydligt relaterad till ett i praktiken upplevt och identifierat val- eller avvägningsproblem. I regeringens redovisning under rubriken ”Resultat och analys” lyser identifieringar av vad regeringen ser som sådana problem med sin frånvaro. Detta kan i sin tur ses som relaterat till frånvaron av försök att systematiskt analysera och karaktärisera de grundläggande *orsakerna* till *existensen* av de problem eller otillfredsställande förhållanden vars konsekvenser för berörda medborgare arbetsmarknadspolitiken förmodas kunna undanröja eller lindra.

I regeringens analys finns också mycket lite av redogörelser för hur regeringen ser på de använda arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt, det vill säga för *varför* regeringen ser skilda sådana medel som potentiellt verkningsfulla med avseende på nämnda problem eller otillfredsställande förhållanden (och därmed på motsvarande målsättningar). I frånvaro av sådana sambands- problemidentifierande analyser blir det svårt för regeringen och Arbetsförmedlingen att beställa eller på andra sätt initiera adekvata och vägledande effektutvärderingar. Det kan tilläggas att behovet av effektutvärderingar illustreras varje gång som regeringen uttalar vad som otvetydigt är effektbedömningar utan att samtidigt kunna hänvisa till några faktiskt genomförda studier av motsvarande slag.

Frånvaron av problematisering tar sig också uttryck i att regeringens redovisning inte innehåller några påpekanden av om existensen av målkonflikter. Det kan hävdas att varje övervägd åtgärd (i strikt mening), som kan förväntas medföra inte bara fördelar utan också nackdelar för – ytterst – de direkt eller indirekt berörda medborgarna, innebär en existens av målkonflikter. Att målkonflikter finns kan ta sig många uttryck, bland annat i att utfallet av regeringens och riksdagens intentioner inte blir det avsedda. Ett exempel kan vara att målet att åstadkom-

ma en hög omsättning till arbete för deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program kan komma i konflikt med den av regeringen efterlysta prioriteringen av arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Ju längre bort från arbetsmarknaden de till ett sådant program selekterade deltagarna står desto mindre blir den åstadkomna omsättningen till arbete. Ett av många andra exempel erbjuds måhända av svårigheterna för regeringen att åstadkomma en enhetlig tillämpning av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen. Enskilda handläggare inom Arbetsförmedlingen kan uppleva en konflikt mellan å ena sidan sin uppgift att i varje enskilt fall strikt tillämpa de av regeringen fastställda bestämmelserna och å andra sidan det övergripande välfärds målet, som hänför sig till medborgarnas levnadsvillkor.

I en av Riksrevisionen under hösten 2009 genomförd enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen fanns bland annat följande fråga: ”I vilken grad bedömer du att AF:s chefer och handläggare i praktiken måste hantera målkonflikter vid ditt kontor?”. Av de 756 handläggare som svarade på denna fråga var det något mer än 60 procent som valde endera av svarsalternativen ”i hög grad” eller ”i ganska hög grad” och endast 5 procent som valde endera av alternativen ”i låg grad” eller ”inte alls”. Några frågor som var inriktade på att belysa arten av vad de tillfrågade såg som målkonflikter rymdes inte i enkäten. Att det handlar om i praktiken upplevda problem, som borde bli föremål för identifiering och analys, bekräftas av att nära nog 80 procent av dem som besvarade enkäten ansåg sig i hög eller ganska hög grad känna till de i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen angivna målen.

Ett sätt för regeringen att undvika att uttala sina bedömningar i termer av *effekter*, vilket kräver ett tänkande i termer av olika handlingsalternativ och motsvarande för- och nackdelar för olika medborgare (inklusive dem som Arbetsförmedlingens handläggare konfronteras med), är att i stället referera till uppnådda *resultat* i fråga om de förhållanden som de betraktade verksamheterna är avsedda att påverka. Motsvarande underlag kan ha åstadkommits med hjälp av vad vi betecknar som måluppfyllelseutvärderingar. För att regeringens resultatbedömning ska framstå som välgrundad och meningsfull krävs någon form av *jämförelse* mellan å ena sidan det avlästa resultatet (exempelvis i fråga om andelen övergångar från programdeltagande till arbete) och å andra sidan en motsvarande tidigare uttalad *målsättning* eller *förväntan*. Om regeringen anser sig kunna konstatera att en verksamhet gett ”goda resultat” måste detta ses i relation till något. Det i detta sammanhang centrala problemet är förstås att konstaterandet att resultatet blev som det blev (gott eller dåligt i förhållande till målet eller i positiv eller negativ mening överraskande i förhållande till vad som förväntades) inte i sig självt säger något om de bakomliggande orsakssambanden. Man kan möjligen hävda att måluppfyllelseanalyser blir meningsfulla endast om de kombineras med åtminstone ett *tänkande* i termer av orsakssamband mellan den bedrivna verksamheten och den aktuella resultatindikatorn. Vi menar – i linje med vad vi ovan skrev om behovet att problematisering – att detta tänkande i möjligaste mån bör göras explicit, tydligt redovisas.

I den mån en resultatredovisning är relaterad till kvantifierade eller på annat sätt konkretiserade målsättningar (det finns rätt lite av sådant i regeringens ovan behandlade propositionstext) bör grundvalarna för dessa och de sätt på vilka de kommit till stånd tydligt redovisas. En sådan redovisning ger en för alla försök att hitta orsakerna till eventuellt uppkomna avvikelser från målen behövlig utgångspunkt.

Hur är allt detta relaterat till regeringens sätt att styra Arbetsförmedlingen? Denna fråga utgör utgångspunkten för de närmast följande avsnitten. Vilka preciseringar av målen, och vilka anvisningar i övrigt, hittar vi i andra centrala dokument än budgetpropositionen, främst i de för Arbetsförmedlingen mest relevanta förordningarna?

2.4 Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Enligt denna förordning, SFS 2000:628, bedrivs den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering och verksamhet för unga med funktionshinder. Verksamheten omfattar också ”frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd, arbetslöshetsförsäkringen, byggnadstillstånd m.m.”

Några egentliga *målformuleringar* finns inte i förordningen, bortsett från att det i fråga om de arbetsmarknadspolitiska programmen sägs att dessa ”syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller få behålla ett arbete”. Däremot finns en hel del anvisningar *i fråga om hur verksamheten ska bedrivas*. Ett exempel:

Arbetsförmedlingen ska i samråd med den som söker arbete upprätta en individuell handlingsplan där den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter anges. Planen ska upprättas senast inom trettio dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. En handlingsplan för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare.

Här lämnas dock ett betydande utrymme för Arbetsförmedlingens sätt att tillämpa dessa anvisningar: ”Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om handlingsplanernas närmare innehåll och om hur de ska följas upp.”

I fråga om ”unga med funktionshinder” föreskrivs i instruktionen samverka ”med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för den som har ett funktionshinder och har fyllt 16 men inte 30 år” och samverka ”med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom förvärvsarbete för den som får aktivitetsstöd enligt lagen om allmän försäkring”.

De mest detaljerade föreskrifterna gäller ”frågor om arbetslöshetsförsäkringen”. De återspeglar det av regeringen formulerade målet att arbetsmarknadspolitiken ska säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Att regeringen fäster stort avseende vid detta mål framgår av de här närmast följande styckena, där formuleringarna är direkt hämtade från förordningen (med uteslutning av viss formalia):

Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

- avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds,
- på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd,
- uppträder så att det finns anledning för den offentliga arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete,
- frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det, eller

- i övrigt inte bedöms uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsförmedlingen ska vidare omedelbart informera arbetslöshetskassan om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan inte besökt eller kontaktat den offentliga arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse (avanmälan).

När en sökande som är avanmäld till arbetslöshetskassan åter anmäler sig hos den offentliga arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingen samma dag informera arbetslöshetskassan om detta (ersättningsanmälan). När Arbetsförmedlingen bedömer att sökanden åter uppfyller villkoren ska den snarast meddela detta till arbetslöshetskassan.

Vid varje offentlig arbetsförmedling skall det finnas en tjänsteman som ansvarar för att underrättelser lämnas till berörd arbetslöshetskassa.

I avslutningen av förordningen i sin helhet sägs att "Arbetsförmedlingen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning".

Nära relaterad till den nu berörda förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är SFS 2000:634 Förordning om arbetsmarknadspolitiska program. Den innehåller inga målformuleringar och lämnas därför här därhän.

2.5 Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen

I fråga om *målsättningar* eller *föreskrifter* hittar vi i denna förordning, SFS 2007:1030, få preciseringar i förhållande till vad som i det föregående har hämtats från dels budgetpropositionen, dels SFS 2000:628. Det upprepas bland annat att "förbättringen av arbetsmarknadens funktionssätt" ska innebära en prioritering av "dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden". I fråga om vad som tillkommit kan nämnas formuleringen att verksamheten ska bedrivas så att den "leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande" och så att "arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet". Det betonas att Arbetsförmedlingen "har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden".

Till de mer krävande av de uppgifter som nämns i instruktionen hör att "analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt". För oss låter detta som en huvuduppgift för IFAU, i synnerhet om man betänker vad dessa initialer står för: *Institutet För Arbetsmarknadspolitiska Utvärderingar*. Det aktualiserar frågan hur de uppföljningar och utvärderingar som enligt budgetpropositionen ska "utvecklas och prioriteras" inom myndigheten är eller bör vara relaterade till sådana utvärderingar, som myndigheten inte själv ansvarar för utan som bedrivs av oberoende *externa utvärderare* (kanske på regeringens uppdrag eller på basis av enskilda oberoende forskares eller forskargrupperns eget initiativ).

2.6 Arbetsmarknadsdepartementets regleringsbrev till Arbetsförmedlingen för 2009

I inledningen, under rubriken VERKSAMHET, sägs följande (vår uppställning och numrering), som kan ses som en blandning av dels vissa *målformuleringar*, dels *föreskrifter* om hur verksamheten ska bedrivas:

- 1) Arbetsförmedlingen ska under 2009 särskilt beakta de krav som situationen på arbetsmarknaden ställer på myndigheten.
- 2) Arbetsförmedlingen ska löpande prioritera resurser till regioner som drabbats av större varsel samt säkerställa att tidiga coachningsinsatser kommer till stånd.
- 3) Arbetsförmedlingen ska vidare genomföra satsningar på utökade praktikplatser för personer tidigt i en arbetslöshetsperiod samt införandet av praktisk kompetensutveckling.
- 4) Arbetsförmedlingen ska även säkerställa en hög kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.
- 5) Med anledning av de reformer som har genomförts av sjukförsäkringen bör även särskilt fokus ligga på att genom en väl fungerande samverkan med Försäkringskassan underlätta övergången från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande och nytt arbete.
- 6) Arbetsförmedlingen ska vidare säkerställa att utbetalningar från välfärdssystemen endast sker till dem som är berättigade.

Punkt 1 ter sig en smula överflödig (en negering av vad som där står resulterar i en orimlighet). Vad som här efterfrågas är en flexibel anpassning av Arbetsförmedlingens insatser och prioriteringar till under verksamhetsperioden uppkommande konjunkturella och strukturella förändringar i ekonomin och därmed på arbetsmarknaden.

Punkt 2 kan läsas som innehållande två *föreskrifter*. Den första innebär att Arbetsförmedlingen åläggs att tillämpa en resursfördelningsmodell som innebär särskilt stora satsningar (utan närmare preciseringar av hur dessa ska utformas) i regioner som drabbats av större varsel. Den andra föreskriver användningen av ett speciellt arbetsmarknadspolitiskt *medel*. Det är en smula oklart om den senare föreskriften innehåller ett underförstått ”där”, så att också den syftar på ”regioner som drabbats av större varsel”, eller om den avser en mer generell prioritering av medlet ”tidiga coachningsinsatser”.

Formuleringarna under punkt 2 säger inget om vad regeringen vill ålägga Arbetsförmedlingen att försöka *uppnå* beträffande förhållandena och den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden (och därmed för berörda medborgare) i regioner som drabbats av större varsel. Vilka är de i regleringsbrevet underförstådda målsättningarna? Dessa borde rimligen kunna formuleras i termer av konkreta målvariabler eller andra slag av konkreta målbeskrivningar. Men då måste man komma ihåg att varje sådan uttalad eller underförstådd målspecifikation återspeglar vissa bestämda föreställningar om hur ekonomin och arbetsmarknaden fungerar (exempelvis efter ”större varsel”) och om vad som är möjligt att uppnå med hjälp av arbetsmarknadspolitiska medel. Vilka föreställningar av detta slag ligger bakom de i regleringsbrevet möjliga underförstådda målsättningarna?

Också under punkt 3 saknas egentliga målangivelser. Också i detta fall bör det rimligen vara möjligt att identifiera ett antal underförstådda mål för nämnda ”satsning” respektive ”införande”. Vilka? Vilka *målrelaterade* effekter förväntas ”satsningen” respektive ”införandet” resultera i? På vilka föreställningar i termer av förhållanden och orsakssamband och förväntade effekter är den nämnda instruktionen baserad?

Punkt 4 innehåller en målformulering. Målet är att ”säkerställa en hög kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar”. Den målformuleringen kan te sig en smula överflödig. Möjligen återspeglar den ett bakomliggande missnöje med hur de nämnda programmen hittills har använts, utformats och fungerat. Men vad är det, mer precist formulerat, som Arbetsförmedlingen förväntas åstadkomma i fråga om verksamheternas utformning och *resultat*, det sistnämnda i termer av förhållandena och skeendena på arbetsmarknaden

(med särskilt fokus på de i sammanhanget aktuella målgrupperna)? Och varför och via vilka orsakssamband – på basis av vilka synsätt och bedömningar – betraktas dessa inte specificerade men möjligen underförstådda mål som möjliga att uppnå och de nämnda programmen som i motsvarande avseenden potentiellt verkningsfulla och ändamålsenliga?

Punkt 5 innehåller dels en *målformulering* relaterad till en bestämd målgrupp (att för tidigare sjukskrivna medborgare underlätta övergången från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande och nytt arbete), dels en *föreskrift* (att detta ska ske genom bland annat en väl fungerande samverkan med Försäkringskassan). Några närmare preciseringar av vad Arbetsförmedlingen förväntas och åläggs att försöka uppnå, och av de bakomliggande synsätten och bedömningarna, ges inte på denna eller någon annan plats i regleringsbrevet.

Punkt 6 är nära relaterad till bland annat det under punkt 5 sagda och till det i budgetpropositionen angivna och av regeringen uppenbarligen högt prioriterade målet att ”säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring” samt till motsvarande nog så detaljerade avsnitt i myndighetsinstruktionen och speciellt förordning SFS 2000:628; se ovan. Här finns ett behov av att utveckla adekvata och praktiskt användbara indikatorer på i vilken grad det angivna målet (att säkerställa att utbetalningar från välfärdssystemen endast sker till dem som är berättigade) är uppnått eller inte. Vad som också behövs är preciseringar av de bakomliggande föreställningarna om hur olika utformningar av de aktuella regelverken (och olika sätt att i praktiken tillämpa dem) påverkar arbetsmarknadens funktionssätt och de mest direkt berörda – främst de sjukdoms- eller arbetslöshetsdrabbade – medborgarnas levnadsvillkor. Motsvarande målstruktur, där olika mål kan ses som mer eller mindre över- eller underordnade i förhållande till varandra, är nog så komplicerad och kan inrymma olika slag av målkonflikter.

Den hittills diskuterade texten i regleringsbrevet återfinns som en ingress under huvudrubriken VERKSAMHET i brevets inledning. Denna ingress omfattar mindre än en halv sida. Den åtföljs av ett avsnitt rubricerat 1. Mål och återrapporteringskrav, som på cirka tre sidor innefattar underrubrikerna *Övriga återrapporteringskrav*, *Utfallsrapporter*, *Prognoser* och *Verksamhetsredovisning*. Det innehåller en rad verksamhetsrelaterade föreskrifter men däremot inga egentliga målspecifikationer. Listan på beställda redovisningar, rapporter och prognoser är lång och detaljerad.

Nästa avsnitt – det avslutande under VERKSAMHET – är rubricerat 3. Uppdrag. (Något avsnitt numrerat 2 finns inte i det av Arbetsförmedlingen 2008-12-23 stämplade och diarieförda regleringsbrevet!) Det innefattar på cirka tre sidor underrubrikerna *Arbetsmarknadsrapport*, *Kompletterande aktörer*, *Samverkan med Försäkringskassan*, *Samverkan med Brottsförebyggande rådet*, *Analys av ekonomisk försörjning vid arbetslöshet* och *Informationsutbyte*. Inte heller här finns några egentliga målformuleringar men en rad ytterligare föreskrifter och beställningar. Föreskrifterna om hur verksamheten ska bedrivas är ibland mycket detaljerade. Ett exempel: ”Arbetsförmedlingen ska under 2009 erbjuda en tredjedel av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar upphandlade tjänster eller tjänster som kompletterande aktörer på annat sätt varit ansvariga för eller delaktiga i.”

Den andra huvuddelen av regleringsbrevet är rubricerad FINANSIERING. Den lämnar vi här därhän. Den handlar väsentligen om hur anvisade anslag ska eller får disponeras och hanteras, dock inga föreskrifter om utformningen av den inom Arbetsförmedlingen använda resursfördelningsmodellen (bortsett från att denna förstås inte får strida mot vad som i regleringsbrevet sägs om hur medlen får användas).

Vi vill i stället säga något om de i den ovan berörda första huvuddelen, VERKSAMHET, återkommande *beställningarna av rapporter med inslag av "analys"*. Vi ser detta inslag i regleringsbrevet som viktigt. Det måste ju rimligen vara så att dylika rapporter förväntas inkludera dels resultaten av inom myndigheten genomförda *uppföljningar*, dels inslag av *utvärdering* (annars är de ju rätt poänglösa). De måste med andra ord rimligen spela en central roll i styrningen av den av Arbetsförmedlingen bedrivna arbetsmarknadspolitiken (som underlag för dels regeringens fortsatta styrning av Arbetsförmedlingen, dels myndighetens egna fortsatta beslutsfattande).

I början av avsnitt 1, under rubriken *Övriga återrapporteringskrav*, sägs följande: "Arbetsförmedlingen ska redovisa och analysera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion." I slutet av avsnittet, under rubriken *Verksamhetsredovisning*, återfinns vissa preciseringar av detta. Kanske var vad som där står tänkt som det andra av tre avsnitt under rubriken VERKSAMHET, så att den avsedda avsnittsrubriken 2. Verksamhetsredovisning av misstag råkat bli mellanrubriken *Verksamhetsredovisning*. Hursomhelst, omedelbart under den rubriken står följande: "Arbetsförmedlingen ska senast den 3 augusti 2009 lämna en verksamhetsredovisning till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) gällande insatser och resultat under det första halvåret 2009 samt en bedömning för resten av året 2010."

I nästa stycke står följande:

Redovisningen ska innehålla en beskrivning av de prioriteringar som myndigheten har gjort under året. Den ska också innehålla samtliga program och större insatser samt samlade analyser av jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och instegsjobb. Redovisningen ska vidare omfatta en analys av nystartsjobben. Arbetsförmedlingen ska dessutom redovisa hur myndigheten har arbetat för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Sedan kommer ytterligare några preciseringar:

Analyserna ska innehålla uppgifter om volymer, in- och utflöden, genomsnittskostnader samt beskrivningar av anordnare respektive deltagare. För garantierna ska också genomsnittskostnaden per deltagare i respektive insats anges. Dessutom ska myndigheten uppmärksamma eventuella problem i handläggningen eller regelverket samt lämna förslag till eventuella åtgärder för att förbättra programmets effektivitet.

Längre ned, efter ett par paragrafer som gäller insatserna för utrikes födda (med beställningar av redovisningar av vad som i detta avseende har gjorts och uppnåtts), står följande:

Verksamhetsredovisningen ska innehålla en redovisning och analys av hur Arbetsförmedlingen samlade förvaltningsresurser och resurserna för kompletterande aktörer har använts och en bedömning av vilka resultat som uppnåtts under första halvåret 2009.

Texten under rubriken *Verksamhetsredovisning* avslutas med beställningar av redovisningar av dels hur Arbetsförmedlingens samverkan med trygghetsorganisationerna har utvecklats, dels de åtgärder som vidtagits och planeras för att motverka felaktiga utbetalningar och brott.

Alla de hittills nämnda kraven på återrapportering och analyser är knutna till den redovisning Arbetsförmedlingen åläggs att leverera senast *den 3 augusti 2009*. I början av avsnitt 3, betitlat Uppdrag, efterlyses ytterligare rapporter:

Arbetsförmedlingen ska lämna en samlad redovisning och analys av hur myndigheten arbetar för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och hur myndigheten fullgör sina uppgifter enligt sin instruktion. Redovisningen ska bl.a. visa hur Arbetsförmedlingen aktivt arbetar med att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring.

Här åläggs alltså Arbetsförmedlingen att tydliggöra hur den tolkar och försöker uppnå av regeringen formulerade centrala mål för arbetsmarknadspolitiken.

I nästa stycke står att resultaten ska ”redovisas och analyseras i två sammanhängande arbetsmarknadsrapporter”. I samband med publiceringen av rapporterna ska Arbetsförmedlingen ”bjuda in relevanta myndigheter och aktörer för presentationer av rapporternas innehåll”. Rapporterna i fråga ska lämnas till Regeringskansliet med flera senast *den 19 maj och den 17 november 2009*.

Avsnittet Uppdrag innehåller under mellanrubrikerna *Kompletterande aktörer* respektive *Samverkan med Försäkringskassan* vissa ytterligare preciseringar av vad som ska ingå i de redovisningar och analyser som enligt vad som efterlystes redan under mellanrubriken *Verksamhetsredovisning* (se ovan) ska lämnas senast *den 3 augusti 2009*.

Värt att uppmärksamma är att uppgiften att ”redovisa och analysera vilka effekter reformerna inom sjukförsäkringen fått för myndighetens insatser och administration” ska genomföras i samråd med IFAU. Avgränsningen till effekterna för ”myndighetens insatser och administration” ter sig en smula märklig. Inget sägs om behovet av mer målrelaterade utvärderingar, exempelvis av studier av reformernas konsekvenser för berörda målgrupper.

Under rubriken *Analys av ekonomisk försörjning vid arbetslöshet* efterfrågas ytterligare redovisningar och analyser, som förutsätter samverkan mellan Arbetsförmedlingen och IAF. Motsvarande rapport ska via IAF lämnas till Regeringskansliet senast *den 1 april 2009*.

Under rubriken *Informationsutbyte* efterfrågas redovisningar och analyser av vad som gjorts och planeras för att effektivisera det elektroniska informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen i syfte att ”öka effektiviteten vid myndigheterna, minska de felaktiga utbetalningarna och förbättra servicen i förhållande till enskilda”. En första redovisning ska lämnas till Regeringskansliet senast *den 27 februari 2009* och en andra redovisning senast *den 14 augusti 2009*. Den senare ska innefatta ”de konkreta resultat som åtgärderna lett till”.

För oss ter det sig egendomligt att regleringsbrevet för budgetåret 2009 inte innehåller några anvisningar beträffande utformningen av Arbetsförmedlingens *årsredovisning* (eller *verksamhetsberättelse*) för detta år. Så vitt vi kan se nämns årsredovisningen bara i två gånger, båda under rubriken *Samverkan med Försäkringskassan*. Där återfinns, på två skilda ställen, föl-

jande formulering: ”En samlad redovisning ska lämnas i anslutning till årsredovisningen för 2009.”

Det är väl *där*, i årsredovisningen (verksamhetsberättelsen), som regeringen, riksdagen och medborgarna kan kräva att få en samlad redovisning och analys – en helhetsbild – av hur Arbetsförmedlingen arbetat för att uppnå de av riksdagen och regeringen formulerade målsättningarna, hur den tolkat och försökt fullgöra sitt uppdrag, o.s.v.

Man kan fråga sig hur de i regleringsbrevet således angivna kraven på återsrapporteringar av olika slag och vid skilda tidpunkter (eller, mer generellt, samtliga regelmässigt förekommande eller i särskild ordning beställda uppföljningar och utvärderingar) är relaterade till de löpande arbetsmarknadspolitiska besluts- och genomförandeprocesserna. Återspeglar de existensen av en genomtänkt och konsistent strategi för uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiken och för en ändamålsenlig och vägledande integration av de på detta sätt erhållna bedömningsunderlagen i det arbetsmarknadspolitiska beslutsfattandet på olika nivåer och på olika stadier i nyssnämnda processer?

Några kommentarer

Som underlag och utgångspunkt för den av Arbetsförmedlingen utformade och tillämpade målstyrningen ter sig regleringsbrevet för oss tämligen så bristfälligt. Till vad som saknas hör en tydlig struktur (disposition) baserad på en klarare distinktion mellan *mål* och *medel*, eller mellan mål och *föreskrifter*. I fråga om föreskrifterna saknar vi en i regleringsbrevets disposition klart markerad åtskillnad mellan sådana som gäller hur verksamheten ska bedrivas och sådana som innebär krav på redovisningar och analyser av vad som görs eller har gjorts. I det sistnämnda avseendet vill vi efterlysa en tydlig distinktion mellan å ena sidan *beskrivningar* av hur verksamheten bedrivs eller har bedrivits och å andra sidan *analyser* och *bedömningar* av vad som har *uppnåtts* i termer av målrelaterade resultat eller effekter.

Vi ser det som anmärkningsvärt att frånvaron i såväl regleringsbrevet som myndighetsinstruktionen av riktlinjer för hur de där och i budgetpropositionen angivna målen kan och bör tolkas har medfört en frånvaro av formuleringar som erkänner existensen av olika slag av målkonflikter. Någonstans i de processer som bestämmer arbetsmarknadspolitikens inriktning och utformning borde man, tycker vi, kunna hitta inslag av *problematisering*.

En möjlig tolkning är att sådant – motsvarande slag av kritiska analyser – förutsätts ingå i de rapporter som Arbetsförmedlingen åläggs att leverera till Regeringskansliet. Det innebär i så fall att dessa rapporter delvis måste få karaktären av ”*kritiska självutvärderingar*” med identifikation av vad *Arbetsförmedlingen själv* – givet vad som sägs i bland annat regleringsbrevet och myndighetsinstruktionen och den egna tolkningen av detta – ser som centrala val- och avvägningssproblem. Fyller dessa rapporter, i praktiken, den funktionen?

En annan (eller kompletterande) tolkning är att behovet av kritiska analyser bör fyllas av granskare som inte själva medverkar i motsvarande besluts- och genomförandeprocesser, till exempel, och i första hand, IFAU. Samtidigt som forskare vid IFAU och på andra håll levererar åtskilliga rapporter av typen ”utvärderingar av arbetsmarknadspolitik”, är förekomsten av dylika rapporter *med direkta anknytningar till de val- och avvägningssproblem som Arbetsförmedlingen har att hantera* tämligen så begränsad. Vår bedömning är att det finns ett stort behov av kritiskt ifrågasättande analyser, som är tydligt relaterade till det faktiska arbetsmarknadspolitiska beslutsfattandet, och att detta förutsätter inte bara avsevärt fler oberoende utvär-

deringar, exempelvis sådana som är baserade på noggrant planerade och kontrollerade *försöksverksamheter*, utan också ett kraftigt utökat inslag av vad vi ovan betecknade som ”kritiska självutvärderingar”. Till vad de som medverkar i de arbetsmarknadspolitiska besluts- och genomförandeprocesserna *måste* hantera hör frånvaron adekvat information. Det normala är att de i beslutsögonblicken – när de *måste* bestämma sig för att göra det ena eller det andra – inte kan hänvisa till några utvärderingar som kan ses som direkt relaterade till det aktuella val- eller avvägningsproblemet. Men de måste rimligen kunna åläggas att redogöra för *grundvalarna för sina bedömningar*, inklusive för vilken information de trots allt har haft tillgång till och sett som relevant, och att förklara *hur de har tänkt*.

Vi vill dock här tillägga att Arbetsförmedlingens *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*, daterad den 19 maj 2009 – närmare bestämt dess kapitel 2, betitlat Arbetsförmedlingens verksamhet – kan sägas ge en god bild av hur Arbetsförmedlingen tolkat sitt uppdrag och hur den ser på den problematik den har att hantera. Rapporten har åtminstone delvis karaktären av en kritisk och problematiserande ”självutvärdering”.

I budgetpropositionen för 2009 står följande under rubriken *Utökad dialog* (prop. 2008/09:1, volym1, s. 294):

Regeringen bedömer att de kontakter som tas mellan regeringen och myndigheterna är nödvändiga för att den styrning som kommer till uttryck genom instruktion, regleringsbrev etc. ska fungera i praktiken. Behovet av att utveckla kontakterna såväl till form som innehåll bör prövas.

Vi har inte haft möjlighet att här belysa vad som för närvarande förekommer eller i det närmast förflutna har förekommit i form av ”dialoger” mellan regeringen och Arbetsförmedlingen. Vi har anledning att tro vad som här åsyftas inte bara är de formaliserade dialogerna (via förordningar och återrapporteringar) utan också existensen och användningen av mer informella kanaler för informationsutbyte och styrning. Vi vet alltså inte om – och i så fall i vilken mening och på vad sätt – den ovan efterlysta problematiseringen, inklusive existensen av målkonflikter, kommer till uttryck i dessa dialoger.

Som utgångspunkt för kritiska analyser och olika slag av utvärderingar saknar vi en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen (och därmed av de skilda verksamhetsformerna och programmen) baserad på vilka olika slag av observerade ”otillfredsställande förhållanden” eller identifierade ”marknadsmislyckanden” de är avsedda att lindra eller korrigera för. Vad vi då har i tankarna är någon uppdaterad (bland annat i fråga om språkbruket) motsvarighet till den förr vanliga distinktionen mellan exempelvis (i) matchningsunderlättande, (ii) utbudspåverkande och (iii) direkt respektive indirekt efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik.

Vi vill också ifrågasätta om inte en tydligare problematisering av arbetsmarknadspolitiken (bland annat i termer av existensen av centrala val- och avvägningsproblem i fråga om användandet av olika arbetsmarknadspolitiska medel) måste inkludera en analys av hur det som hänförs till detta politikområde är relaterat till dels ”*övrig ekonomisk politik*” (inklusive ”*övrig sysselsättningspolitik*”), dels *lönebildningen*. Det är ju som vi ser det helt uppenbart att den problematik som arbetsmarknadspolitiken ställs inför har rätt mycket att göra med hur lönebildningen är organiserad och fungerar, vilket i sin tur inte är oberoende av de där medverkande aktörernas uppfattningar och förväntningar i fråga om arbetsmarknadspolitikens roll och uppgifter.

De i detta kapitel behandlade aspekterna på resultatstyrningen av arbetsmarknadspolitiken har i allt väsentligt gällt regeringens agerande. De av regeringen formulerade målen för arbetsmarknadspolitiken, och vad regeringen skrivit i olika dokument, utgör utgångspunkten för Arbetsförmedlingens interna styrning, som vi nu övergår till att behandla.

3. Arbetsförmedlingens interna styrning

På Arbetsförmedlingens hemsida kan man läsa följande (våra kursiveringar):

”Uppdraget från riksdag och regering är utgångspunkten för Arbetsförmedlingens planering. Arbetsförmedlingens styrelse fastställer årligen *verksamhetsplan* samt de föreskrifter och riktlinjer som i övrigt behövs för att på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt kunna genomföra de mål och uppdrag som tilldelats Arbetsförmedlingen.

Det finns *en enhetlig modell för målstyrning och resultatuppföljning* inom Arbetsförmedlingen. Modellens syfte är att säkerställa att det arbetsmarknadspolitiska uppdraget genomförs och att verksamhetsmålen nås. Detta görs bland annat genom att det finns *konkreta och tydliga mål för alla nivåer i organisationen.*”

Vi föreställer oss att *verksamhetsplanen* rimligen bör innehålla dels preciseringar av hur Arbetsförmedlingen tolkar de ”mål och uppdrag” som den tilldelats av regeringen, dels en redovisning av de synsätt, prioriteringar och bedömningar som ligger bakom de i planen fastställda riktlinjerna för verksamheten under det kommande året. Vi föreställer oss också att Arbetsförmedlingens årliga *verksamhetsberättelse* i fråga om sin uppläggning och utformning bör vara direkt relaterad till motsvarande, tidigare fastställd verksamhetsplan och inkludera vad som kan ses som tillbakablickande, kritiskt ifrågasättande *utvärderingar* av den egna, under det gångna året bedrivna verksamheten. De på detta sätt redovisade och analyserade erfarenheterna kan ge värdefulla bidrag till underlagen för utformningen av såväl regeringens och riksdagens fortsatta styrning av Arbetsförmedlingen som Arbetsförmedlingens nästa verksamhetsplan, som sedan i sin tur blir föremål för förnyad uppföljning och utvärdering, och så vidare.

Detta synsätt hindrar förstås inte att samspelet mellan regeringen och Arbetsförmedlingen kan inrymma en rad andra inslag än en kanalisering av ”mål och uppdrag” till Arbetsförmedlingen och dennas årliga återrapportering i form av verksamhetsberättelser. Som framgått i kapitel 2 finner regeringen ofta anledning att av Arbetsförmedlingen beställa också andra redovisningar och analyser än de som förutsätts ingå i årsredovisningarna. Vidare finns ett uppenbart behov av också sådana slag av granskningar av Arbetsförmedlingens verksamhet som lämpligen bör genomföras av oberoende konsulter eller forskare snarare än av Arbetsförmedlingens egna utvärderare.

I det ovan citerade sägs att den av Arbetsförmedlingen tillämpade modellen för målstyrning bland annat innebär att ”det finns konkreta och tydliga mål för alla nivåer i organisationen”. Hur är detta relaterat till dels konstaterandet att de målsättningar, som återfinns i de i kapitel 2 ovan granskade budgetpropositionerna och förordningarna, knappast kan sägas vara särskilt konkreta och tydliga, dels regeringens egen bedömning (i prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 14, s. 292) att det i det förflutna inte visat sig möjligt ”att på ett tillfredsställande sätt bryta ned övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten”?

Huvudsyftet med detta kapitel är att genomföra en kritisk granskning av vad Arbetsförmedlingen karaktäriserar som sin enhetliga modell för målstyrning och resultatuppföljning av den egna verksamheten och av hur de av Arbetsförmedlingen tillämpade metoderna för intern resursfördelning är inpassade i denna modell.

Avsnitt 3.1 ägnas åt Arbetsförmedlingens resultatstyrning och avsnitt 3.2 åt myndighetens finansiella styrning. I avsnitt 3.1.1 ges en översikt över myndighetens olika instrument för resultatstyrningen. Det instrument som den här rapporten koncentrerar sig på, det balanserade styrkortet, beskrivs i avsnitt 3.1.2. En allmänt hållen redogörelse för styrkort som redskap i verksamhetsstyrning följs där av en beskrivning av Arbetsförmedlingens styrkort för 2009. I avsnitt 3.1.3 presenteras våra iakttagelser rörande det styrkortet. Först jämförs styrkortets innehåll med Arbetsförmedlingens uppdrag enligt regeringens instruktion för myndigheten och det för året gällande regleringsbrevet och därefter kommenteras enskilda mått och mål i styrkortet. Avsnittet avslutas med en kommentar rörande styrkortet i det praktiska arbetet baserad på svar i den enkätundersökning bland arbetsförmedlare som berördes i kapitel 2. I avsnitt 3.2 uppmärksammas kopplingen mellan styrkortet och Arbetsförmedlingens modeller för fördelning av de resurser som myndigheten har tilldelats enligt regleringsbrevet.

3.1 Arbetsförmedlingens resultatstyrning

Den styrprincip som under lång tid tillämpades av de avvecklade arbetsmarknadsmyndigheterna och som fortsatt används av Arbetsförmedlingen är, som framgick av citatet i kapitlets inledning, målstyrning. Ett projekt rörande införandet av ett balanserat styrkort i målstyrningsprocessen startade i slutet av 2006 och i slutet av 2007 fattades beslut om att införa ett styrkort för verksamhetsåret 2008. Styrkortet ingår som en del i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaneringsprocess varför det är motiverat med en kort översikt av det årliga arbetet med att utarbeta riktlinjer och verksamhetsplaner som instrument för att styra, följa upp och rapportera verksamheten (jfr Arbetsförmedlingen 2008a).

3.1.1 Riktlinjer, verksamhetsplan, styrkort, resultatdialoger

Under våren utarbetas preliminära *riktlinjer* för Arbetsförmedlingens verksamhet för det nästkommande verksamhetsåret. Den första versionen av riktlinjerna ska vara klar vid slutet av våren och fastställs av generaldirektören. Därefter utarbetas en reviderad version som färdigställs efter det att regeringens budgetproposition har lagts fram för riksdagen. Sedan denna andra version av riktlinjerna har presenterats under senhösten och fastställts av generaldirektören bearbetas innehållet utifrån regeringens regleringsbrev. Den sista reviderade versionen av riktlinjer för verksamheten fastställs därefter av Arbetsförmedlingens styrelse i början av det aktuella verksamhetsåret och utgör styrdokument för slutförandet av arbetet med att ta fram verksamhetsplaner på olika nivåer inom myndigheten.

I riktlinjerna beskrivs verksamhetens inriktning under året med utgångspunkt från Arbetsförmedlingens uppdrag enligt förordningen med instruktion för myndigheten (SFS 2007:1030) och förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (SFS 2000:634) samt de prioriteringar och särskilda uppdrag för verksamhetsåret som anges i regeringens regleringsbrev. Beskrivningen i riktlinjerna kommenterar prioriterade uppgifter och hänvisar till verktyg som finns tillgängliga för att utföra dem. Riktlinjerna för 2009 avser följande områden: Matchning. Arbetsmarknadspolitiska program. Kompletterande aktörer. Coachning i egen regi. Sektorsansvar inom handikappolitiken. Arbetsförmedlingens servicekoncept samt service- och lokalsamverkan.¹ Arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen.

¹ Samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket.

Det upprättas en gemensam *verksamhetsplan* för hela myndigheten² och i anslutning därtill verksamhetsplaner för marknadsområden och avdelningar. Verksamhetsplaner kan också, efter beslut av avdelningschefer och arbetsförmedlingschefer med arbetsmarknadsområdesansvar, tas fram på enhets- och sektionsnivå och för arbetsmarknadsområden. Verksamhetsplanen för hela myndigheten ger ramen för planer på övriga nivåer. Preliminära verksamhetsplaner utarbetas efter att regeringen har presenterat budgetpropositionen och vid slutet av året före verksamhetsåret tas det fram reviderade versioner. De preliminära riktlinjer och preliminära styrkortsmått som utarbetas under året före verksamhetsåret är utgångspunkter för planarbetet. I början av verksamhetsåret, när innehållet i planen har kunnat anpassas till förutsättningarna i regleringsbrevet, fattar Arbetsförmedlingens styrelse beslut om verksamhetsplan för det aktuella året. Vid början av året fastställs även beslut om definitiva styrkortsmått och målnivåer för dessa.

Riktlinjer och verksamhetsplan beskriver den gemensamma strategin för att verkställa Arbetsförmedlingens uppdrag. För att implementera en strategi behövs emellertid uppföljning av hur genomförandet fortskrider och om strategin fungerar som tänkt. Uppföljning av prioriteringar och mål i riktlinjer, verksamhetsplaner och styrkort sker vid s.k. resultatdialoger. Sådana genomförs tre till fyra gånger per år mellan biträdande generaldirektör och marknadschefer, tre gånger per år mellan marknadschef och arbetsförmedlingschefer med arbetsmarknadsområdesansvar och var fjortonde dag mellan arbetsförmedlingschef och medarbetare eller arbetslag (Arbetsförmedlingen 2008a). Genom detta inslag i verksamhetsstyrningen kompletteras löpande, operativ uppföljning med regelbundna mer strategiskt inriktade uppföljningar i syfte att få signaler om hur väl man lyckas med genomförandet av strategin för verksamheten.

3.1.2 Balanserat styrkort – ett instrument för strategisk verksamhetsstyrning

Riktlinjerna innehåller som sagt en beskrivning av verksamhetens inriktning och prioriteringar och ”i verksamhetsplanen konkretiseras aktiviteter som sedan ska realiseras” för att bidra till verkställandet av Arbetsförmedlingens uppdrag (Arbetsförmedlingen 2009a s. 1). De aktiviteter som beskrivs i planen är uppdelade på styrkortets fyra strategiska huvudområden: kund, verksamhet, medarbetare och ekonomi. För det aktuella verksamhetsåret anges för varje huvudområde strategiska mål och s.k. framgångsfaktorer samt utifrån dessa formulerade mått som anger hur framsteg ska mätas. Dessa mål, framgångsfaktorer och mått samlas i Arbetsförmedlingens styrkort för året där de kompletteras med målnivåer – kvantifierade ”konkreta mål”.

Innan vi går in på en beskrivning av Arbetsförmedlingens styrkort för 2009 ska vi ge en kort introduktion till det styrinstrument som benämns ’balanserat styrkort’.³

Ursprunget till balanserade styrkort i deras nuvarande former finns i en artikel från 1992 som utgick från att befintliga metoder för resultatmätning hade en överdriven betoning på finansiella redovisningsmått (Kaplan & Norton 1992). Efter ytterligare ett par artiklar presenterade författarna i bokform styrkortet som inte enbart en sammanställning av nya styrkort utöver de

² Enligt SFS 2007:515 Myndighetsförordning ska en myndighets ledning besluta om en verksamhetsplan för hela myndigheten.

³ Författarna vill tacka Elin Funck vid Ekonomihögskolan i Växjö för hennes sakgranskning av rapportens beskrivning av detta styrinstrument och av dess utformning inom Arbetsförmedlingen. Elin Funck har i sin forskning bl.a. behandlat användningen av balanserat styrkort inom hälso- och sjukvård (Funck 2009). För iakttagelser rörande och ställningstaganden till Arbetsförmedlingens styrkort svarar den här rapportens författare.

finansiella utan som ett generellt strategiskt styrsystem (Kaplan & Norton sv. övers. 1999). En grundtanke var att finansiella mått bör balanseras av mått som anknyter till olika, men inbördes relaterade, områden eller perspektiv som är av betydelse för vad organisationen presterar nu och i framtiden. Med tiden kom ytterligare innebörder i begreppet balans att utvecklas: Det ska finnas en balans mellan fokus på mål och mått på kort respektive på lång sikt så att inte inriktning på kort sikt skymmer bort det långsiktiga perspektivet. Krav och förväntningar från kunder och övrig omvärld ska balanseras mot organisationens interna processer och mot dess medarbetares ambitioner och önskemål. I ett styrkort bör finnas både mått på resultat och mått på vad som åstadkommer resultat (Niven 2003 s. 22, Olve m.fl. 2003 s. 4, Funck 2009 s. 31).

Vi vill emellertid här även peka på den praktiska aspekten att balansering av ett styrkort också innebär att göra avvägningar mellan olika mått och mellan målnivåer för dessa. Man kan förstås inte hävda att det råder balans i styrkortet om t.ex. målnivåerna är så satta att uppfyllandet av vissa innebär att andra inte kan infrias fullt ut. Men man har inte heller uppnått balans om det i vissa avseenden vore möjligt att nå högre målnivåer än de som är satta i styrkortet utan att detta skulle minska möjligheterna att nå nivåerna för andra mål. En sådan uppsättning målnivåer skulle svara mot att organisationens resurser inte utnyttjades på bästa dvs. effektivaste sätt. Med den här aspekten på styrkortet vill vi peka på att det i princip kan ge konkret vägledning när det gäller att styra en verksamhet i riktning mot att bedrivas effektivt. Utarbetandet av ett styrkort kan emellertid också innebära att man föranleds att fokusera på och ta ställning till förekommande målkonflikter. Styrkort kan därför tjäna som ett pedagogiskt instrument för ställningstaganden och beslut vad gäller motstridiga mål eller målnivåer.

Det balanserade styrkortet var ursprungligen avsett för tillämpning inom vinststyrda organisationer. Men eftersom en grundtanke är att styrkortet ska fånga upp andra viktiga värden än finansiella mått kan det även lämpa sig för icke-vinststyrda verksamheter som t.ex. myndigheter inom den offentliga sektorn (Niven 2003; för svenska exempel se t.ex. Olve m.fl. 2003, Funck 2009, Huuki & Kasperovic 2009; se även RRV 1996 som beskriver hur Kaplan & Nortons ursprungliga styrkortsmodell kan anpassas till myndighetsvärlden).

Ett balanserat styrkort är ett instrument för att beskriva en organisations verksamhet genom att, med utgångspunkt från dess strategi, ange mått och konkreta mål eller målnivåer för måtten inom vart och ett av ett antal huvudområden eller perspektiv (Kaplan & Norton föreslog fyra områden i sin grundmodell för balanserat styrkort: Finansiellt perspektiv, Kundperspektiv, perspektiv på Interna processer samt på Utveckling och tillväxt). Det mest konkreta och enklast synbara bidraget med styrkortet som redskap för verksamhetsstyrning är just uppmärksamheten på att mäta en organisations prestationer utifrån flera perspektiv (Lindvall 2001 s. 213). Ett annat kännetecken är att det för varje perspektiv och dess strategiska mål beskrivs framgångsfaktorer⁴ – kritiska förutsättningar för att nå strategiska mål. Avsikten är att därmed översätta organisationens övergripande strategi till mätbara beståndsdelar i det dagliga praktiska arbetet. Till de olika framgångsfaktorerna hör styrkortsmått med kvantifierade målnivåer för utfall av aktiviteter (som t.ex. antalet kundkontakter) eller resultat av aktiviteter, dvs. vad aktiviteter har gett upphov till (som t.ex. antalet nöjda kunder). Man talar om utfallsmått respektive drivande mått på sådant som driver fram verksamhetsresultat. Genom att strategin är en röd tråd i styrkortet knyts dess huvudområden samman i syftet att det inte endast ska vara ett taktiskt eller operativt mätsystem utan ett system för strategisk styrning av verksamheten. Det nya med styrkortet jämfört med tidigare instrument för verksamhetsstyr-

⁴ I litteraturen om styrkort används som regel begreppet ”framstegsfaktorer” men eftersom det i Arbetsförmedlingens styrkort talas om ”framgångsfaktorer” använder vi här det senare begreppet.

ning är just att det tar sikte på att sammanlänka prestationer inom olika perspektiv på verksamheten med strategin för att nå dess övergripande mål.

Arbetsförmedlingens styrkort 2009

Arbetet med att ta fram styrkortsått för nästkommande verksamhetsår löper samtidigt med utarbetande av riktlinjer och verksamhetsplan för det året. Under våren tas det fram förslag på preliminära styrkortsått och målnivåer. Under hösten kompletteras dessa med förslag på preliminära indikatorer – aktiviteter inom andra områden än de som finns i styrkortet och som mera indirekt än styrkortsåtten stödjer Arbetsförmedlingens uppdrag och prioriteringar. Vi återkommer till indikatorer i anslutning till våra kommentarer till mål och ått i styrkortet för 2009. Senare under hösten genomförs en s.k. måldialog mellan generaldirektören och representanter för hela Arbetsförmedlingen. Då diskuteras indikatorer, styrkortsått och målnivåer samt vilka styrkortsått som ska gälla för hela riket och vilka som kan anpassas till regionala och lokala förhållanden. De senare blir föremål för dialoger på regional och lokal nivå. Efter de revideringar som måldialogen har resulterat i anpassas så slutligen styrkortsått, målnivåer och indikatorer efter regleringsbrevets förutsättningar. Därefter fastställs de av generaldirektören i början av det aktuella verksamhetsåret. Skulle prognoser för ekonomin under verksamhetsåret tyda på betydande förändringar av läget på arbetsmarknaden kan målnivåer komma att revideras. Sådana revideringar framgår i Figur 3.1 under området Verksamhet i styrkortet för 2009.

Som redan nämnts infördes Arbetsförmedlingens styrkort verksamhetsåret 2008. Det kan emellertid vara värt att notera att när det 2006 fattades beslut om att starta ett projekt i syfte att utveckla ett balanserat styrkort så pågick redan ett sådant utvecklingsarbete vid flera länsarbetsnämnder. Det hade också framkommit önskemål från vissa län om att dåvarande AMS skulle ta ansvaret för utveckling och införande av styrkort för hela förmedlingsverksamheten (Arbetsförmedlingen 2009b s. 4). Det ursprungliga initiativet togs alltså inte, som man kunde vänta sig, centralt utan uppenbarligen hade man på länsarbetsnämnds nivå känt ett behov av att utveckla och modernisera verksamhetsstyrningen genom att mäta andra saker än tidigare och uppmärksamma sätten att nå framgång i arbetet för att nå uppställda mål. Detta kan kanske ha inneburit att det har varit lättare att få genomslag i organisationen för det styrkort som efter ett utvecklingsarbete togs fram centralt och som är gemensamt för hela organisationen. Indikationer på hur handläggare vid arbetsförmedlingskontor ställer sig till styrkortet och till dess roll i verksamheten ges av svar på enkätfrågor som redovisas i avsnitt 3.1.3.

Gången från regeringsuppdrag till styrkortets konkreta mål för Arbetsförmedlingens verksamhet kan sammanfattas så här:

- Regeringens styrning
Uppdrag
Utgångspunkten för styrkortet är det arbetsmarknadspolitiska uppdraget som det anges i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen och i regleringsbrevet för myndigheten.
- Arbetsförmedlingens riktlinjer och verksamhetsplan
Strategi
Av Arbetsförmedlingen beslutade prioriteringar för att, med hänsyn tagen till verksamhetens förutsättningar, verkställa uppdraget.

- Arbetsförmedlingens styrkort

Huvudområden

Arbetsförmedlingens styrkort beskriver genomförandet av strategin och vad som konkret ska uppnås utifrån fyra perspektiv: Kund, Verksamhet, Medarbetare och Ekonomi.

Strategiska mål

Anger under vart och ett av de fyra perspektiven vad Arbetsförmedlingen ska arbeta mot på något eller några års sikt.

Framgångsfaktorer

Beskriver vad Arbetsförmedlingen ska vara bra på för att nå de strategiska målen.

Mått

Till framgångsfaktorerna hör styrkortsmått som ska avspegla vad man vill uppnå i avseenden som är av betydelse för möjligheterna att nå strategiska mål. På styrkortet anges även metoder för att mäta vad som uppnåtts.

Konkreta mål

Målnivåer för varje styrkortsmått.

Innehållet i Arbetsförmedlingens styrkort 2009 visas i Figur 3.1 med målnivåer på nationell nivå.

3.1.3 Iakttagelser rörande Arbetsförmedlingens styrkort för 2009

I det här avsnittet kommer vi att jämföra innehållet i Arbetsförmedlingens styrkort 2009 med de uppdrag och prioriteringar som har angetts i budgetproposition, regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen och regleringsbrev för verksamhetsåret 2009. Syftet är att bedöma hur väl styrkortet fokuserar på vad som är betydelsefullt för Arbetsförmedlingens möjligheter att fullgöra sina av regeringen tilldelade uppdrag. Därefter kommenteras ett antal enskilda mått och konkreta mål i styrkortet för 2009. Avslutningsvis redovisas resultatet från en enkät där frågorna har avsett att belysa styrkortets genomslag och betydelse i den praktiska verksamheten på arbetsförmedlingskontoren.

Arbetsförmedlingens styrkort 2009 jämfört med regeringens uppdrag till myndigheten

Eftersom iakttagelserna i det här avsnittet bygger på att styrkortet relateras till Arbetsförmedlingens uppdrag kan det vara lämpligt att inleda med en översikt av innehållet i detta (som beskrevs och kommenterades i kapitel 2):

Arbetsförmedlingens uppdrag verksamhetsåret 2009

Enligt regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen (SFS 2007:1030) är dess övergripande uppdrag att verka för att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras genom att:

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
- prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden,
- bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

I instruktionen och i regleringsbrevet för 2009 anges att Arbetsförmedlingen ska:

- prioritera resurser till regioner som drabbas av större varsel samt säkerställa att tidiga coachningsinsatser kommer till stånd,
- genomföra en ökad satsning på praktikplatser för personer tidigt i en arbetslöshetsperiod samt införa praktisk kompetensutveckling,
- säkerställa en hög kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar, etablera en väl fungerande samverkan med Försäkringskassan för att underlätta övergången från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande och nytt arbete,
- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,
- anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete,
- aktivt inhämta information om lediga arbeten.

Vad som här räknats upp i punktform är mål som är underordnade det för *Arbetsförmedlingen* överordnade målet om att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. De kan också ses som medel för att nå det överordnade målet. I 3 § i regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen anges ett antal mål som gäller *utformningen* av Arbetsförmedlingens verksamhet, ett av dessa kan förtjäna att nämnas här, nämligen att:

- verksamheten ska bedrivas på ett effektivt sätt.

Figur 3.1 Arbetsförmedlingens styrkort 2009 med konkreta mål på riksnivå

<p style="text-align: center;">Huvudområde: Kund Strategiska mål –Arbetsgivare, arbetssökande och omvärld har ett högt förtroende för AF. Framgångsfaktorer –Arbetsgivare och arbetssökande upplever att det stöd de får från AF förbättrar deras möjligheter att få arbetskraft och arbete. –Kunderna upplever att de får ett professionellt bemötande präglad av kompetens och respekt. –Kunderna har en planering.</p>		
Mått	Mätmetoder	Konkreta mål
<p><i>Arbetsgivare som AF har en aktuell och etablerad kontakt med:</i> Antalet under månaden kontaktade företag med 5–100 anställda.</p>	<p>Avläsning av senaste kontaktdatum som under månaden har registrerats och förts över till Datalagret.</p>	<p>Mängden företag som AF haft kontakt med ska öka.</p>
<p><i>Arbetsgivare som är nöjda med AF:s hantering:</i> Andelen arbetsgivare som är nöjda med AF:s hantering av deras ärende.</p>	<p>Månadsvis intervjuundersökning på basis av ett urval av rapporterade order.</p>	<p>90 % av de intervjuade ska ha uppgett att de är nöjda med hanteringen av ordern.</p>
<p><i>Sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd:</i> Andelen sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd.</p>	<p>Månadsvis intervjuundersökning som riktar sig till ett urval av arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid AF minst 3 månader.</p>	<p>75 % av de intervjuade, för vilka handlingsplan har upprättats, ska ha uppgett att den är ett bra eller ganska bra stöd.</p>

<p style="text-align: center;">Huvudområde: Verksamhet Strategiska mål –I varje enskilt fall levererar AF rätt tjänst i rätt tid och på rätt sätt. –Arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Framgångsfaktorer –Tjänsterna prioriteras och levereras utifrån tillgängliga resurser för att uppnå största möjliga nytta på arbetsmarknaden. –Kunderna och omvärlden har en klar uppfattning om AF:s uppdrag vad gäller service- och myndighetsrollen.</p>		
Mått	Mätmetoder	Konkreta mål
<p><i>Omsättning till arbete för arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd:</i> –Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete. –Målgrupp: Sökande vid månadens början eller nyinskrivna under månaden registrerade som: arbetslösa; i program med aktivitetsstöd; deltidsarbetslösa; tillfälligt timanställda (exklusive de som är anvisade till kompletterande aktör).</p>	Avläsning i Datalagret.	Andelen ska uppgå till 7,5 % rev. i aug. till 7,4 % av målgruppen.
<p><i>Omsättning till arbete eller utbildning för sökande i Jobb- och utvecklingsgarantin:</i> –Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete. –Målgrupp: Sökande som i början av månaden är i Jobb- och utvecklingsgarantin (exklusive de som är anvisade till kompletterande aktör).</p>	Avläsning i Datalagret.	Andelen ska uppgå till 4,1 % rev. i aug. till 4,0 % av målgruppen.
<p><i>Omsättning till arbete eller utbildning för sökande i Jobbgaranti för ungdomar:</i> –Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete. –Målgrupp: Sökande som i början av månaden är i Jobbgaranti för ungdomar (exklusive de som är anvisade till kompletterande aktör).</p>	Avläsning i Datalagret.	Andelen ska uppgå till 7,2 % rev. i aug. till 6,8 % av målgruppen.
<p><i>Omsättning till arbete eller utbildning för nyanlända invandrare som är arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd:</i> –Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete. –Målgrupp: Nyanlända invandrare inskrivna vid månadens början eller nyinskrivna under månaden registrerade som: arbetslösa; i program med aktivitetsstöd; deltidsarbetslösa; tillfälligt timanställda (exklusive sökande som är anvisade till kompletterande aktör).</p>	Avläsning i Datalagret.	Andelen ska uppgå till 6,7 % rev. i aug. till 6,6 % av målgruppen.
<i>Forts.</i>		

<p><i>Omsättning till arbete eller utbildning för arbetslösa med funktionshinder eller deltagare i program med aktivitetsstöd som har funktionshinder:</i></p> <p>–Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.</p> <p>–Målgrupp: Sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga inskrivna vid månadens början eller nyinskrivna under månaden registrerade som: arbetslösa; i program med aktivitetsstöd; deltidsarbetslösa; tillfälligt timanställda (exklusive sökande som är anvisade till kompletterande aktör).</p> <p><i>Sökande som vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning:</i></p> <p>Andelen av arbetssökande som fått sådan information att de vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning.</p>	<p>Avläsning i Datalagret.</p> <p>Månadsvis intervjuundersökning som riktar sig till ett urval av arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid AF minst 3 månader.</p>	<p>Andelen ska uppgå till 6,4 % rev. i aug. till 6,1 % av målgruppen.</p> <p>90 % av de intervjuade ska ha uppgett att de vet vilka krav som ställs.</p>
---	--	--

<p>Huvudområde: Medarbetare</p> <p>Strategiska mål</p> <p>–Alla anställda har en god arbetsmiljö.</p> <p>–Alla anställda har rätt kompetens för att utföra sitt arbete på ett professionellt sätt.</p> <p>–Alla anställda är engagerade och tar ett gemensamt ansvar för verksamheten.</p> <p>Framgångsfaktorer</p> <p>–Alla anställda medverkar till en god arbetsmiljö som präglas av tillit, arbetsglädje och respekt för olikheter. Chefen driver strukturerade insatser som bidrar till god hälsa och en attraktiv arbetsmiljö.</p> <p>–Alla anställda ser lärande och utveckling som en del av det dagliga arbetet. Chefen identifierar verksamhetens kompetensbehov och individuella handlingsplaner upprättas.</p> <p>–Alla anställda deltar aktivt i planering och utveckling av verksamheten, arbetsmiljön och sig själva med hjälp av Verksamhetsdialogerna. Chefen kommunicerar värderingar, visioner och mål, och följer aktivt upp verksamhetens resultat och ger individuell feedback.</p>		
Mått	Mätmetoder	Konkreta mål
<p><i>Frisknärvaro:</i></p> <p>Andelen anställda som under senaste 12 månaderna haft högst 5,0 sjukdagar vid högst 3,0 sjukfall.</p> <p><i>Anställda som är nöjda med lärande och utveckling som stödjer det dagliga arbetet:</i></p> <p>Betyg på enkätfråga om bedömning av möjligheterna till lärande.</p> <p><i>Anställda som anser att Verksamhetsdialogerna bidrar till utvecklingen av det egna arbetet:</i></p> <p>Sammantaget betygsvärde på enkätfrågor rörande bedömning av Verksamhetsdialogerna.</p>	<p>Månadsvis uppföljning i Lasso.</p> <p>Enkätundersökning två gånger om året med fråga om hur nöjd man är med möjligheterna till lärande och utveckling.</p> <p>Enkätundersökning två gånger om året med frågor om hur man ser på Verksamhetsdialogerna.</p>	<p>Andelen ska uppgå till 74,5 %.</p> <p>Betygsvärdet ska uppgå till 7.</p> <p>Sammantaget betygsvärde för frågorna ska uppgå till 7.</p>

<p>Huvudområde: Ekonomi Strategiskt mål Arbetsförmedlingen har ett effektivt resursutnyttjande som speglar verksamhetens prioriteringar. Framgångsfaktor Tilldelade medel budgeteras realistiskt och verksamheten bedrivs inom givna ramar.</p>		
Mått	Mätmetoder	Konkreta mål
<i>Utfallet gentemot grundbudget i förhållande till fastställd toleransnivå:</i> Avlästa budgetars avvikelse från grundbudget för anslagen.	Budgetavvikelser mäts mot grundbudget.	Avlästa budgetar ska ha en avvikelse inom fastställd toleransnivå.

Arbetsförmedlingens styrkort ska visa myndighetens strategi för att nå sådana mål som räknats upp här. Begreppet 'strategi' står för Arbetsförmedlingens prioriteringar i strävan efter att nå dessa mål och med prioriteringar avses övergripande aktiviteter i verksamheten som syftar till att uppfylla ett eller flera av målen.

Ett mått avseende resultat för "matchningsbara" arbetssökande

Enligt regeringens instruktion ska Arbetsförmedlingen "effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft". Det är ett mål som betonas starkt av regeringen. Således understryks i budgetpropositionen för 2009 att Arbetsförmedlingens verksamhet ska tydligt inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb. Till regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken sedan den tillträdde 2006 har hört att ge Arbetsförmedlingen ett "tydligare uppdrag att förmedla arbete" (Prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 116). I budgetpropositionen för 2009 skriver regeringen också att "Matchning är Arbetsförmedlingens huvuduppgift och omfattar platsförmedling samt påverkan på sök beteendet." (Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 14 s. 24) och även i propositionen Åtgärder för jobb och omställning understryks "effektiv matchning" som en huvuduppgift (Prop. 2008/09:97 s. 86).

Enligt de fem första måtten på styrkortet under huvudområdet Verksamhet mäts månadsvis resultat av matchningsverksamheten som andelen av samtliga aktuella under månaden i respektive målgrupp som under månaden har fått arbete (gäller den första av målgrupperna) eller som har fått arbete eller har gått till reguljär utbildning (gäller de fyra övriga målgrupperna som är prioriterade sökandegrupper).

Den första målgruppen är sammansatt av både sökande som är arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd. Den sistnämnda kategorin består därmed av sådana arbetssökande för vilka enbart matchningsservice har bedömts vara otillräcklig. I den fjärde målgruppen (nyanlända invandrare) och den femte (sökande med funktionshinder) ingår också både de som är registrerade som arbetslösa och de som är deltagare i program med aktivitetsstöd. Det betyder att måtten för de här tre målgrupperna inkluderar resultat både för sökande som förmedlarna har bedömt vara, med Arbetsförmedlingens terminologi, matchningsbara och för sökande som bedömts ha behov av kompetenshöjande insatser och som därför deltar i program med aktivitetsstöd. Av det genomsnittliga antalet inskrivna i dessa båda sökandegrupper var, första halvåret 2009, något under 70 procent registrerade som arbetslösa och drygt 30 procent i program

med aktivitetsstöd (Arbetsförmedlingen 2009c s. 12). Detta gäller när man ser till samtliga arbetslösa och samtliga i program med aktivitetsstöd, hur fördelningen skiljer sig mellan de tre nämnda målgrupperna i styrkortet har vi inte information om.

Den andra och den tredje målgruppen under Verksamhet består helt och hållet av deltagare i program – Jobb och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar.

Under huvudområdet Verksamhet finns alltså inte något mått som avser resultat av Arbetsförmedlingens matchningsservice för arbetslösa sökande som enbart får del av denna service. Hur snabbt dessa sökande får jobb, vilket avspeglas i omsättningen till arbete,⁵ har stor betydelse för effektiviteten i den matchning på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen kan påverka och matchningseffektiviteten är, enligt regeringens instruktion, ett av kriterierna på hur väl arbetsmarknaden fungerar. Arbetsförmedlingens service för arbetslösa som inte anses ha behov av kompetenshöjande insatser är en så betydelsefull uppgift att det är motiverat med ett separat resultatmått för dessa sökande.

Arbetsförmedlingens ambition att öka effektiviteten i matchningen av arbetssökande med lediga platser har under senare år starkt inriktats på att erbjuda arbetslösa en infrastruktur som komplement till andra informationskällor på arbetsmarknaden. Är detta otillräckligt kan förmedlingen ge individuellt inriktad hjälp i arbetssökandet. Resultatet av vad Arbetsförmedlingen har att erbjuda som hjälp i arbetslösas sökande efter arbete har stor betydelse för dess samhällsekonomiska effektivitet. Om förmedlingens service leder till att den genomsnittliga arbetslöshetstiden reduceras, jämfört med om Arbetsförmedlingen inte hade funnits tillgänglig som en sökkanal, så ger det upphov till en samhällsekonomisk intäkt i form av ett tillskott till värdet av producerade varor och tjänster. I en samhällsekonomisk kalkyl, om än partiell, för Arbetsförmedlingens kärnuppgift för arbetssökande som inte är i behov av att delta i något arbetsmarknadspolitiskt program ska det värdet vägas mot kostnaderna för de resurser som Arbetsförmedlingens satsar på service för dessa arbetssökande.

Med detta vill vi inte ha sagt att just inskrivningstider bör införas som mått i styrkortet (omsättningen till arbete avspeglar som sagt den genomsnittliga inskrivningstiden) men vill motivera att det första måttet inom området Verksamhet i styrkortet för 2009 delas upp i två – ett som gäller arbetslösa som endast tar del av Arbetsförmedlingens matchningsservice och ett som avser sökande för vilka deltagande i program med aktivitetsstöd har bedömts öka möjligheterna att få arbete. Det kan tillfogas att programdeltagare ofta minskar sitt arbetssökande (i varierande grad beroende på program),⁶ vilket sänker omsättningen till arbete i en målgrupp som förutom arbetslösa även innehåller deltagare i program. Dessutom har programdeltagare genomsnittligt sett längre inskrivningstider dvs. lägre utflöde till arbete. Sökandesammansättningen med avseende på arbetslösa och programdeltagare inverkar därför på ett mått som inkluderar båda grupperna.

Ett av regeringen angett mål för Arbetsförmedlingens verksamhet är att den ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. Ett sätt för Arbetsförmedlingen att påverka sysselsättningen är

⁵ Vid balans mellan inflöde till och utflöde från målgruppen, innebärande att antalet inskrivna vid månadens början inte ändras över tiden, är styrkortets mått *Omsättning till arbete* definitionsmässigt $= 1 / (\text{Genomsnittlig inskrivningstid} + 1)$. Att inskrivningstiden adderas med 1 beror på att nämnaren i styrkortsmåttet mäter samtliga under månaden aktuella i målgruppen. Hade endast de vid månadens början kvarstående i målgruppen ingått i nämnaren så hade, vid balans, omsättningen till arbete varit lika med inversen av den genomsnittliga inskrivningstiden.

⁶ Vilket inte motsäger att programdeltagande förbättrar möjligheterna att få arbete.

just att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att med sin matchningsservice medverka till att förkorta tiderna för arbetslösa som söker jobb och arbetsgivare som söker arbetskraft att komma i kontakt med varandra och sluta avtal om anställning.⁷ En förkortning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden innebär en reduktion av antalet arbetslösa⁸ och därmed, allt annat lika, en ökning av sysselsättningsgraden, ett av målen i regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen. Även det här perspektivet ger, som vi ser det, motiv för att komplettera styrkortet med ett mått för resultatet av ”renodlad matchningsservice” för de arbetslösa som inte är i behov av annat än tillgång till den infrastruktur som avser att effektivisera eget sökande efter arbete eventuellt kompletterad med individuell hjälp i jobbsökandet.

Bristande balans vad gäller mått på ”kundtillfredsställelse”

Under huvudområdet Kund på styrkortet anges som strategiskt mål att arbetsgivare, arbetssökande och omvärld ska ha ett högt förtroende för Arbetsförmedlingen. Organisationens tillgängliga resurser ska disponeras på ett sätt som tillfredsställer dess kunder. Som framgångsfaktorer anges att: arbetsgivare och arbetssökande upplever att det stöd de får från förmedlingen förbättrar deras möjligheter att få arbetskraft och arbete; kunderna upplever att de får ett professionellt bemötande präglad av kompetens och respekt samt att kunderna har en planering. För arbetsgivare som haft lediga platser anmälda hos förmedlingen innehåller styrkortet ett mått avseende arbetsgivarnas helhetsbedömning av hur deras order har handlagts. För arbetssökande finns ett mått som avser deras bedömning av nyttan med den handlingsplan som har upprättats för dem. Det finns anledning uppmärksamma att arbetssökande är en högst heterogen grupp. Begreppet ”kund” samlar arbetssökande med olika behov under ett och samma paraply och detsamma gäller för övrigt ”arbetsgivare”.

En reflexion är att som underlag för verksamhetsstyrning kan ett mått av typen ”Andelen som (rent allmänt) är nöjda med Arbetsförmedlingens insatser” vara helt otillräckligt. Det kan därför finnas skäl att utveckla mått som inte endast riktar in sig på resultat vad gäller kundtillfredsställelse utan som kan ge indikationer om vad förmedlingen behöver fokusera på för att utveckla verksamheten. Utgångspunkten för en ansats att utarbeta sådana mått kan vara frågan: ”Vad kräver eller väntar sig arbetsgivare respektive arbetssökande av Arbetsförmedlingen?” Därmed är inte sagt att styrkortet ska innehålla en rad mått härledda från en sådan fråga. Det bör röra sig om mått som avser kunders bedömning av aspekter på förmedlingens service som är av central betydelse för hur väl man uppfyller det strategiska målet för huvudområdet Kund. Det ovan antydda problemet med det förrådiska i att tala om ”kunderna” som en grupp kvarstår förstås. Mått av det antydda slaget har inte endast koppling till det strategiska målet om tillfredsställda kunder utan skulle också öka styrkortets användbarhet när det gäller att utveckla verksamheten i syfte att förbättra förutsättningarna för att nå det målet. Ett styrkorts syfte är inte endast att styra verksamheten mot uppställda mål och att följa upp i vilken utsträckning som man har nått dem utan också att vara ett underlag för verksamhetsutveckling. Styrkortet ingår som en del i Arbetsförmedlingens verksamhetsplaneringsprocess vilket innebär att de mätningar som redovisas i styrkortet inte endast ska ge information om resultat utan också vara underlag för ställningstagande till behovet av förändringar i verksamheten och beslut i sådana avseenden.

⁷ Ett annat sätt är att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska program medverka till att öka arbetskraftsutbudet. Enligt den konventionella ekonomiska visdomen leder en sådan ökning på sikt till ett ökat antal jobb och därmed högre sysselsättning.

⁸ Vid balans mellan inflöde till och utflöde från arbetslösheten gäller att: Antalet arbetslösa = Genomsnittlig arbetslöshetstid × Inflödet i arbetslöshet

Naturligtvis kan styrkortet endast innehålla ett begränsat antal kundmätt av här antytt slag medan ytterligare information om kundtillfredsställelse får ses som en del av det uppföljningsarbete som genomförs med urvalsundersökningarna riktade till sökande och arbetsgivare. En nackdel med dessa är emellertid att resultaten blir osäkra för små indelningar (konfidensintervallen blir breda) vilket kan innebära att de inte är så lämpliga som styrkortsmått utan är mera användbara som indikatorer – som också är instrument i verksamhetsstyrningen.

Det här nämnda bekymret med kundundersökningarna gör sig påmint när det gäller de två mått på styrkortet som avser att mäta kundtillfredsställelse: Andelen arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens hantering av deras ärende samt andelen sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd. Eftersom måtten baseras på arbetsgivare- respektive sökandeundersökningen är det svårt att se vilken roll de kan spela i styrningen av verksamheten ute på arbetsförmedlingarna. Vi återkommer till detta i en kommentar längre fram rörande relationen mellan styrkortet och andra delar av det uppföljningsarbete som ingår i verksamhetsstyrningen.

I den allmänna beskrivningen av balanserat styrkort och dess ambitioner i avsnitt 3.1.1 nämndes att man i litteraturen har pekat på att begreppet ”balans” bl.a. kan syfta på att ett styrkort bör innehålla både mått på resultat och mått på vad som åstadkommer eller förklarar resultat. Att detta nämns i litteraturen är naturligtvis inte i sig ett skäl att beakta det vid utformningen av Arbetsförmedlingens styrkort. Vi menar emellertid att det finns det anledning att överväga ytterligare mått rörande processer eller aktiviteter i verksamheten utöver det enda som nu finns vilket gäller antalet kontakter med mindre arbetsgivare. Det skulle kunna röra sig om mått på omfattningen av aktiviteter som enligt Arbetsförmedlingens egna uppföljningar kan väntas ge goda resultat, som t.ex. rekryteringsträffar, som riktar sig till både arbetsgivare och arbetssökande, och ackvirering av arbete till prioriterade sökandegrupper. Mått av det slaget kan, tillsammans med resultatmått, uppmärksamma sådant som driver resultat och ge underlag för ställningstagande rörande användningen av givna resurser. Även om vi med de nämnda exemplen mest vill antyda vilken typ av mått som vi syftar på, så kan nämnas att enligt regeringens instruktion ska Arbetsförmedlingen aktivt inhämta information om lediga arbeten vilket kan motivera styrkortsmått för aktiviteter som har det syftet.

Strategiska insatser som inte beaktas i styrkortet för 2009

I propositionen Åtgärder för jobb och omställning från januari 2009 skriver man: ”Regeringen anser att det finns behov av att tidigt ge ett förstärkt stöd till personer som förlorar arbetet. Stödet bör ges i form av personliga coacher som kan ge ett individanpassat och effektivt stöd för att snabbt kunna hjälpa en arbetssökande tillbaka till arbete. Det innebär att coachningsinsatser ska kunna ges även utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.” (Prop. 2008/09:97 s. 86) Nästan 30 procent, 1,1 miljarder kr, av den i propositionen föreslagna anslagsökningen för åtgärder för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa 2009 var öronmärkta för förstärkt coaching. Med ”förstärkt” avses användning av externa coacher som ett komplement till Arbetsförmedlingens interna individuella stöd i jobsökandet till de arbetssökande som är i behov av det – intern coaching. Förstärkt coaching ska, som framgår av propositionstexten, kunna erbjudas såväl nya arbetslösa och korttidsarbetslösa som sökande som tillhör prioriterade grupper.

Arbetsförmedlingen fick 2007 i uppdrag att använda sig av kompletterande aktörer i sitt tjänsteutbud. Regeringens avsåg med denna åtgärd att stärka matchningsfunktionen genom att individuellt anpassade tjänster och service skulle erbjudas av aktörer upphandlade av Arbets-

förmedlingen. Verksamheten startade 2007 i tre försökslän. Under sommaren 2008 startade i knappt hälften av landets arbetsmarknadsområden aktiviteter hos kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Hösten 2008 upphandlades hos kompletterande aktörer aktiviteter för nyanlända invandrare. De upphandlade aktiviteterna anpassas till olika målgrupper inom respektive garanti respektive till invandrares särskilda behov. Enligt regeringens instruktion ska Arbetsförmedlingen ”anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete” (SFS 2007:1030 4 §) och i regleringsbrevet för 2009 understryker regeringen att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kompletterande aktörer är en del av dess tjänsteutbud. För nya arbetslösa och korttidsarbetslösa har Arbetsförmedlingen sedan slutet av 2008 haft i uppdrag att upphandla kompletterande aktörer som erbjuder individuella coacher. Arbetsförmedlingen har även, som framgick av citatet ovan från propositionen Åtgärder för jobb och omställning, ålagts att upphandla förstärkt coachning för inskrivna i garantierna. Arbetsförmedlingen bedriver dessutom aktiviteter med kompletterande aktörer i samarbete med Försäkringskassan. (Arbetsförmedlingen 2009d)

Det finns inte många exempel på arbetsmarknadspolitiska program som är genuint svenska. Uppslag för den svenska arbetsmarknadspolitiken har hämtats från utlandet och anpassats till svenska institutionella förhållanden och organisatoriska förutsättningar. Det gäller även användandet av kompletterande aktörer – att kontraktera ut arbetsförmedlingstjänster till aktörer i den privata sektorn förekommer sedan ett antal år i andra länder, t.ex. i Danmark, Belgien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer innebär att det skapas en s.k. kvasimarknad där fristående aktörer konkurrerar med varandra om kunder från Arbetsförmedlingen. Det rör sig om vad som benämns *ex-ante* konkurrens – konkurrens *om* marknaden genom anbudsgivning i motsats till konkurrens *på* marknaden, därav benämningen kvasimarknad. Etableringen av en sådan marknad har motiverats med effektivitetsvinster⁹ men innebär också en strategisk förändring av matchningsfunktionen på arbetsmarknaden. Därför och eftersom de tjänster som upphandlas av kompletterande aktörer ingår som en del i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud bör det i förmedlingens styrkort finnas någon form av mått och mål som är relaterade till denna institutionella reform.

Denna nya strategi för Arbetsförmedlingen har dock inte avsatt något spår i styrkortet för 2009. Om detta hade berott på att det inte ansetts vara av behovet påkallat så hade vi anmält en avvikande uppfattning. Men vad gäller upphandling av coachning insåg man att upphandlingsprocesserna skulle dra så pass långt ut på tiden att man inte räknade med att kunna använda de upphandlade coacherna förrän under hösten 2009 (regeringsbeslutet fattades som sagt i slutet av 2008; Arbetsförmedlingens arbete med upphandlingen började i januari och man räknade med ledtider på upp till sex månader). Detta kan förklara att utnyttjandet av extern coachning inte har beaktats i styrkortet.

Vad gäller avtalade platser hos kompletterande aktörer för andra aktiviteter än coachning inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar så uppgick antalet sådana till ca 15 000 vid mitten 2009. Den verksamheten avspeglades inte i styrkortet för 2009 men för styrkortet 2010 finns förslag som innebär att under huvudområdet Verksamhet ska sökande hos kompletterande aktör inkluderas i de fyra prioriterade målgrupperna. De ska även kunna särredovisas. I styrkortet för 2009 var dessa sökande exkluderade. Det föreslås även att

⁹ ”still largely unknown and undocumented” hävdar Bredgaard & Larsen (2008) med hänvisning på internationella erfarenheter. Arbetsförmedlingen har gjort ett försök att bedöma reformens effekter på basis av en jämförelse mellan kontor som använt och kontor som inte använt kompletterande aktörer och har dragit slutsatsen att det i dagsläget inte går att uttala sig om införandet av kompletterande aktörer har lett till förbättrad matchning och service till de arbetslösa (Arbetsförmedlingen 2009d s. 29–30).

styrkortet för 2010 ska utökas med ett mått av det slag som vi diskuterade under området Kund ovan som tar sikte på att mäta vad som kan åstadkomma resultat. I det här fallet rör det sig om att mäta andelen deltagare i de båda garantierna som har fått del av kompletterande aktörers aktiviteter. Särredovisningen innebär att det blir möjligt att följa upp omsättning till arbete för sökande hos av förmedlingen upphandlade kompletterande aktörer. Resultat i det avseendet kan därmed ingå i underlaget för verksamhetsdialoger mellan chefer och rapporterande chefer.

Med tanke på den vikt som regeringen lägger vid att intensifiera förmedlingshjälpen med hjälp av extern coachning anser vi att Arbetsförmedlingens styrkort även bör innehålla någon form av mått avseende just sådana insatser hos kompletterande aktörer. Det kan t.ex. röra sig om mått som styr mot upphandlingar av hög kvalitet. Visserligen är den coachning som avser ett tidigt stöd åt arbetslösa betingad av den allvarliga situationen på arbetsmarknaden men den här förstärkningen av matchningsverksamheten avsåg inte endast verksamhetsåret 2009 utan regeringen satsar ett avsevärt belopp för detta ändamål 2009–2011. Det förhållandet att ett styrkort bör ha en hög grad av stabilitet över tiden vad gäller dess verksamhetsområden och strategiska mål utesluter för övrigt inte att det kan finnas goda skäl att i Arbetsförmedlingens styrkort infoga mått och mål som avser betydelsefulla, konjunkturbetingade aktiviteter.

Styrkortet i relation till Arbetsförmedlingens uppföljningsarbete i övrigt

Måtten i styrkortet ska vara sådana att de har en direkt koppling till Arbetsförmedlingens strategiska mål och därmed till dess övergripande uppdrag enligt regeringens instruktion och regleringsbrev. Dessutom ska de vara styrande för det praktiska arbetet på arbetsförmedlingarna. Sådant som mera indirekt stödjer Arbetsförmedlingens strategi kan också vara av betydelse för verksamhetsstyrningen men bör då ses som en del av myndighetens övriga uppföljningsarbete och inte ingå i styrkortet.

Vi nämnde tidigare att samtidigt som styrkortsmåtten fastställs så beslutas även om indikatorer. Bland förslag på sådana för 2010 finns det tre resultatindikatorer för verksamhetsområdet Kund. En avser andelen nyinskrivna arbetssökande som har fått arbete inom 90 dagar. De båda andra gäller svaren i sökandeundersökningen om hur nöjda arbetssökande är med Arbetsförmedlingens service respektive information i arbetsgivarundersökningen om arbetsgivare som har fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa. Det kan noteras att andelen nöjda arbetsgivare har ansetts ha en så nära koppling till Arbetsförmedlingens strategi att den utgör ett mått i styrkortet medan andelen nöjda arbetssökande redovisas som en indikator.

Speciellt vad gäller verksamhetsområdet Kund anser vi det finns skäl för en översyn av styrkortsmått i relation till indikatorer. Det kan vara så att ett fåtal mått rörande arbetssökande och arbetsgivare är av den karaktären att de både har en direkt koppling till strategiska mål och kan fungera styrande för verksamheten ute på arbetsförmedlingarna medan det finns ett större antal kriterier som är värda att ta hänsyn till i verksamhetsstyrningen men som har en mera indirekt förbindelse med Arbetsförmedlingens strategi. Endast de förra hör hemma i styrkortet.¹⁰ De andra bör beaktas som indikatorer i uppföljningsarbetet och vad gäller dessa behöver man inte vara lika återhållsam som när det gäller styrkortsmått. Kaplan och Norton (1992) menade att det är svårt att i verksamhetsstyrningen ha grepp om mer än 10–15 sådana

¹⁰ Som vi har varit inne på tidigare finns det skäl att ta ställning till i vilken utsträckning som mått baserade på de undersökningar som riktar sig till relativt små urval arbetssökande och arbetsgivare kan fungera styrande på verksamheten.

mått och detta stöds av senare forskning kring styrkort. Vad som inte har direkt förbindelse med verksamhetens strategi kan ingå bland indikatorer och det kan finnas skäl att överväga om inte inom verksamhetsområdet Kund fler indikatorer än de ovan nämnda skulle fylla en funktion i verksamhetsstyrningen. T.ex. sådana som indikerar vad i verksamheten som kan behöva förändras. Dessutom kan det finnas skäl att lyfta ut från styrkortet sådana mått som i och för sig har en direkt anknytning till strategiska mål men som knappast kan styra arbetet på förmedlingarna på grund av att de inte kan mätas rimligt tillförlitligt på den nivån. De kan i stället användas som indikatorer. Man får inte glömma bort att styrkortet endast är en del, om än en betydelsefull sådan, av Arbetsförmedlingens verksamhetsstyrning.

Kommentarer till mått och målnivåer i styrkortet för 2009

Hittills har vi i avsnitt 3.1.3 gett synpunkter på hur styrkortet för 2009 är relaterat till Arbetsförmedlingens uppdrag och även pekat på att inte endast styrkortet utan också indikatorer används som instrument i verksamhetsstyrningen. Som tidigare nämnts är det Generaldirektören som fattar beslut om både det styrkort och de indikatorer som ska gälla för verksamhetsåret. I det närmast följande ska vi ge kommentarer till enskilda mått och konkreta mål i styrkortet. Avsikten har varit att lyfta fram aspekter som kan uppmärksammas i ett utvecklingsarbete kring mätningar och mätetal för Arbetsförmedlingens verksamhetsstyrning. Till ett sådant utvecklingsarbete hör att ta ställning till vad som bör ingå i styrkortet och vad som är mera lämpat som indikatorer.

Huvudområdet Kund

I fråga om området *Kund* återspeglar de på styrkortet angivna strategiska målen, framgångsfaktorerna, måtten, mätmetoderna och konkreta målen att Arbetsförmedlingen strävar efter att uppnå ett högt förtroende hos såväl arbetsgivare och arbetssökande som omvärlden. Den bakomliggande, som vi menar rimliga föreställningen, är förstas att ett högt sådant förtroende indikerar en hög grad av måluppfyllelse med avseende på i första hand Arbetsförmedlingens centrala uppgift att ”förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft” som i sin tur är nära relaterad till det än mer överordnade målet att ”insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”.

Ändå kvarstår frågan hur det på något sätt uppmätta förtroendet kan tolkas, vad det säger och inte säger. *I sig själva* säger exempelvis observationer av typen att *x* procent av de arbetssökande anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd eller att *y* procent av de företag som anlitat Arbetsförmedlingen ska vara nöjda med hanteringen av deras ärenden inte särskilt mycket. Det är först när den observationen sätts in i ett *jämförande* perspektiv som den blir intressant.

Till bilden hör förstas att det nämnda förtroendet, oavsett hur det mäts, kan vara högst olika för olika kategorier av arbetsgivare och arbetssökande (och olika i olika delar av omvärlden).

Arbetssökande

I fråga om de arbetssökande sägs i myndighetsinstruktion att Arbetsförmedlingen ska ”prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden”. En motsvarande ändamålsenlig kategoriindelning kan baseras på *hur länge* den enskilde varit anmäld som arbetssökande och/eller *vilken kategori* av sökande i övrigt som denne tillhör (med avseende på vilka åtgärder han eller hon har varit eller är föremål för) när förtroendet mäts. I det sistnämnda avseendet borde

man som vi ser det kunna använda sig av – kanske bland annat – den indelning i olika målgrupper som finns under *Verksamhetsmått* för huvudområdet *Verksamhet*; se nedan. Hur är det exempelvis med förtroendet för Arbetsförmedlingen hos de arbetssökande som den har i uppgift att prioritera – de som befinner sig långt från arbetsmarknaden – i jämförelse med motsvarande förtroende hos andra grupper?

En kvarstående central fråga blir förstås hur observerade *skillnader* i förtroende mellan olika kategorier av arbetssökande med avseende på dels det nyss sagda, dels den geografiska dimensionen (de sökandes hemort), kan tolkas, det vill säga vad sådana skillnader säger och inte säger. Samma fråga kan aktualiseras med anknytning till observerade ökning eller minskningar *över tiden* av det förtroende de sökande i en viss kategori uppvisar eller av de förekommande skillnaderna i detta avseende mellan olika kategorier. Hur kan dylika förändringar från en tidigare till en senare tidpunkt tolkas? Allt man rent generellt kan säga är att de indikerar inträffade förändringar i hur verksamheten har bedrivits *och/eller* i förhållandena på arbetsmarknaden (i problembilden). Dessa signaler bör förstås tas på allvar (i synnerhet om de pekar på minskat förtroende för Arbetsförmedlingen, generellt eller inom vissa ”kundkategorier”) och i möjligaste mån förklaras. Det är inte dessa signaler i sig själva utan de ifrågasättanden och analyser, som de kan och bör utlösa, som *kan* resultera i upptäckten av möjliga sätt att förbättra den fortsättningsvis bedrivna verksamheten.

I fråga om de arbetssökande gäller det på styrkortet angivna förtroendemåttet och motsvarande konkreta mål endast sökande för vilka en handlingsplan har upprättats. Det konkreta målet är av typen att den andel av dessa sökande som uppger att planen i fråga ger ett bra eller ganska bra stöd ska uppgå till minst x procent. Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (som nämns som Mätmetod) borde väl möjliggöra fler relevanta slag av mått, exempelvis sådana som beaktar att ett jämförelsevis lågt förtroende för Arbetsförmedlingen hos vissa sökande kan återspegla antingen uppfattningen att ”Arbetsförmedlingen gör vad den kan men för mig är det inte särskilt mycket” eller att ”Arbetsförmedlingens sätt att bemöta mig och att hantera min problematik är undermåligt”. Åter gäller att det framför allt är *skillnaderna* mellan olika kategorier av sökande i kombination med motsvarande *förändringar över tiden* som kan ge intressanta signaler och motivera närmare undersökningar, som i sin tur kan ge underlag för ändamålsenliga åtgärder.

Arbetsgivare

I fråga om kundkategorin *arbetsgivare* är de angivna *Konkreta målen* dels att ”mängden företag som Arbetsförmedlingen haft kontakt med ska öka”, dels av typen att ”andelen arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens hantering av deras ärende ska uppgå till minst x procent”.

De på Arbetsförmedlingens styrkort angivna måtten och konkreta målen gäller alltså inte andra företag än dem som Arbetsförmedlingen har en aktuell och etablerad kontakt med. Man kan fråga sig hur det står till med andra företags förtroende för Arbetsförmedlingen. Det kan förstås mycket väl vara så att frånvaron av aktuella kontakter inte beror på att företagen i fråga har ett lågt förtroende för Arbetsförmedlingen utan på att de för tillfället – under den aktuella perioden – inte har något behov av dess tjänster. Samtidigt kan det i andra fall vara så att orsaken till att företagen inte anlitar Arbetsförmedlingen är att de tror att dess tjänster är av låg kvalitet och dåligt anpassade till de egna behoven, det vill säga att de i den meningen har ett lågt förtroende för Arbetsförmedlingen.

En rad frågor anmäler sig. Hur stor *andel* av företagen, och av företagen i olika kategorier med avseende på bland annat bransch och storlek, har Arbetsförmedlingen en aktuell och etablerad kontakt med? Varför ses det som ett eftersträvansvärt mål att den andelen ska öka? Finns det belägg för att en ökning av den andelen skulle bidra till att ”förbättra arbetsmarknadens funktionssätt” via en ”förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft”? (En gång i tiden ledde väl föreställningen att så är fallet till införandet av den numera avskaffade lagen om allmän platsanmälan.) Svaret på den frågan beror förstås på bland annat *hur* den ökningen åstadkoms.

En rimlig tanke är väl att sådana åtgärder – sådana förändringar av Arbetsförmedlingens sätt att bemöta företagen och hantera deras behov – som leder till en ökning av förtroendet för Arbetsförmedlingen hos de företag som den faktiskt har kontakt med, automatiskt leder till en ökning av antalet företag som väljer att anlita densamma.

Samtidigt som målet att en mycket hög andel, säg minst 90 procent, av de arbetsgivare som anlitar Arbetsförmedlingen ska vara nöjda med dess sätt att hantera deras ärenden ter sig högst eftersträvansvärt, kan man fråga sig: Varför inte 95 procent? Eller varför kan det inte räcka med 85 procent? Svaret kan förstås ha att göra med existensen av alternativkostnader eller – annorlunda uttryckt – av målkonflikter. Priset för en ökad grad av måluppfyllelse i nyssnämnda avseende kan, via de omdisponeringar av tillgängliga resurser som den nödvändiggör, bli en minskad grad av måluppfyllelse i andra avseenden. Vi får exempelvis inte glömma att Arbetsförmedlingen förväntas ”prioritera arbetssökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden” och att detta kan vara förknippat med stora kostnader.

I dialektisk anda kan man invända att studier visat att ett ”företagsinriktat arbetssätt” och de förbättrade kontakter med arbetsgivare som detta innebär kan resultera i sådana förbättringar av matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft att man på köpet får förbättrade möjligheter för också ”svårplacerade” arbetssökande att få fotfäste på arbetsmarknaden. (Se exempelvis RRV 2001:2 Arbetsförmedlingens företagsinriktade arbete, som indikerar att ett företagsinriktat arbetssätt inverkar positivt på förmedlingens arbetsplacering- och platstillämningsresultat.) Ett tänkande i termer av målkonflikter blir relevant först när existerande *ineffektiviteter* undanröjts, det vill säga först när befintliga möjligheter att uppnå ökad grad av måluppfyllelse i ett eller flera avseenden utan att det går ut över andra mål är utnyttjade.

I det aktuella sammanhanget kan nämnas att den coachning som bl.a. svårplacerade arbetssökande numera kan bli föremål för, kan innebära utökade kontakter mellan Arbetsförmedlingen och företagen inom ramen för vilka den anlidade coachen, utöver att försöka arbetsplacera sin arbetssökande, kan ”marknadsföra” sådana tjänster som Arbetsförmedlingen har att erbjuda och som kan vara av intresse för företagen.

Huvudområdet Verksamhet

De för detta huvudområde angivna strategiska målen är: ”I varje enskilt fall levererar Arbetsförmedlingen rätt tjänst i rätt tid och på rätt sätt” och ”Arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring”. Här domineras dock de angivna måtten och konkreta målen av begreppet ”omsättning till arbete” eller ”omsättning till arbete eller utbildning” för sökande som deltar i skilda arbetsmarknadspolitiska program. Relaterat till det strategiska målet att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring – ett mål som regeringen signalerat att den fäster stort avseende vid – är det enda på styrkortet angivna konkreta målet

att minst 90 procent av de intervjuade ska ha uppgett att de vet vilka krav som krävs för att få arbetslöshetsersättning. (Måttet baseras på information i den tidigare nämnda sökandeundersökningen omfattande ett urval av arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid förmedlingen i minst 3 månader.)

När man betraktar ett konkret mål av typen att minst 7,4 procent av deltagarna i ett visst program inom en viss tidsrymd ska ha avaktualiserats till arbete kan man förstås fråga sig vad som ligger bakom just den kvantifieringen. Att man inte i stället har valt exempelvis målet 8,0 procent torde ha att göra med de så kallade SMART-kriterierna (se avsnitt 1.2 ovan). Ett av dessa kriterier är att kvantifierade mål ska vara realistiska, det vill säga kunna bedömas som möjliga att uppnå. Men bakom valet av en omsättning till arbete på exempelvis 7,4 procent som ett lämpligt konkret mål torde ligga inte bara föreställningen att det målet är möjligt att uppnå utan också uppfattningen att de insatser som skulle krävas för uppnåendet av en högre målsättning, exempelvis en omsättning på 8,0 procent, skulle vara förknippade med alltför stora kostnader. Man kan alltså föreställa sig att fastställandet av det nämnda kvantifierade målet har varit baserad på en bedömning av följande slag: ”Givet dels våra tidigare erfarenheter i fråga om hur det aktuella programmet fungerar, dels den avsedda resurstilldelningen till detsamma, är det vår *förväntan* att omsättningen till arbete kommer att bli minst 7,4 procent.” I så fall uppkommer förstås frågan om i vad mån och på vad sätt motsvarande målsättning (eller den *prognos* som den är ett uttryck för) får en *styrande effekt*, det vill säga frågan om i vilken mening vi kan tala om en existerande *målstyrning*.

Som vi ser det bör utformningarna och dimensioneringarna av de till huvudområdet Verksamhet hänförliga arbetsmarknadspolitiska programmen vara baserade på explicit redovisade föreställningar (om underlagen för dessa, om än aldrig så bristfälliga) om programmens funktionssätt, det vill säga om sambanden mellan å ena sidan hur och i vilken omfattning programmen bedrivs och å andra sidan dels de därmed förknippade kostnaderna, dels graden av måluppfyllelse med avseende på relevanta och mätbara resultatindikatorer. Möjligen kan man se den inom Arbetsförmedlingen bedrivna målstyrningen som i första hand ägnad att ge *signaler* om det eventuella behovet av omprövningar av dessa föreställningar om sambanden mellan medel och mål. Om den uppnådda graden av måluppfyllelse blir lägre eller högre än den förväntade så är detta något som behöver förklaras. Tänkbara orsaker kan vara att söka i att förhållandena på arbetsmarknaden blivit annorlunda än de förväntade men också i felaktiga föreställningar om de arbetsmarknadspolitiska programmens funktionssätt. Det är dock svårt att ompröva föreställningar som inte finns tydligt formulerade.

Huvudområdet Medarbetare

Här är de strategiska målen att alla anställda har en god arbetsmiljö, har rätt kompetens för sitt arbete och är engagerade och tar ett gemensamt ansvar för verksamheten. Att vi inte närmare kommenterar detta får inte tolkas som att vi uppfattar dessa strategiska mål och motsvarande framgångsfaktorer och konkreta mål som ointressanta eller oviktiga. Vår bedömning är att huvudområdet i fråga ligger vid sidan av vad vi har i uppgift att granska.

Huvudområdet Ekonomi

Det för detta område angivna strategiska målet är mycket krävande. Det är att Arbetsförmedlingen ska ha ”ett effektivt resursutnyttjande som speglar verksamhetens prioriteringar”. I förhållande till detta framstår motsvarande framgångsfaktor (att tilldelade medel budgeteras rea-

listiskt och att verksamheten bedrivs inom givna ramar) och konkreta mål (att förekommande budgetavvikelser ska ligga inom vissa gränser) som tämligen så snäva och perspektivlösa.

Ett effektivt resursutnyttjande innebär väsentligen att det inte finns några mindre kostsamma sätt att uppnå den måluppfyllelse som faktiskt har uppnåtts än de som faktiskt har använts. Men även om en viss verksamhet, exempelvis ett visst arbetsmarknadspolitiskt program, bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt i betydelsen att det inte finns något billigare sätt att åstadkomma exempelvis den avlästa graden av omsättning till arbete för den aktuella målgruppen, kvarstår problemet att det alltid finns alternativa sätt att använda de för programmet ianspråktaga resurserna. Om programmet avvecklas (eller dimensioneras ned) kan de därmed frigjorda resurserna användas för andra ändamål och därmed ge upphov till en ökad grad av måluppfyllelse i något annat avseende, exempelvis för en annan målgrupp. Omsättningen till arbete för den avvecklade eller nedskurna verksamhetens målgrupp minskar kanske från säg 7,4 till 7,0 procent samtidigt som motsvarande omsättning till arbete för någon annan målgrupp ökar från säg 6,0 till 6,4. De arbetssökande i den sistnämnda gruppen står kanske längre från arbetsmarknaden än de arbetssökande i den förstnämnda. Det nyssnämnda strategiska målet säger att resursutnyttjandet ska spegla ”verksamhetens prioriteringar”.

Regeringen har i sina senaste budgetpropositioner och utfärdade förordningar understrukt att verksamheten ska prioritera de arbetssökande som står längst (eller ”allra längst”) från arbetsmarknaden. Där finns dock inga anvisningar om hur – på basis av vilka normer eller kriterier – denna efterlysta prioritering i praktiken ska tillämpas och relateras till målet att ”den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas effektivt”. Därmed blir det utomordentligt svårt för Arbetsförmedlingen att inordna dessa slag av prioriteringar och anvisningar i de av myndigheten använda metoderna för intern styrning och resursfördelning.

Ansatser i den riktningen finns i Arbetsförmedlingens tidigare nämnda *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*, kapitel 2 (Arbetsförmedlingen 2009). Där sägs på sidorna 48–49 följande under rubriken En kostnads- och intäktsanalys:

”Att ett arbetsmarknadspolitiskt program kan öka deltagarnas chanser att få arbete är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att programmet ska vara samhällsekonomiskt motiverat. I en helhetsbedömning måste också hänsyn tas till de kostnader programmet medför. [...] I en samhällsekonomisk kalkyl bör således programmets intäkter vägas mot de kostnader programmet medför. En sådan kalkyl bör givetvis ligga till grund för samtliga av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder.”

Efter detta konstaterande sägs att Arbetsförmedlingen påbörjat ett arbete med att analysera verksamhetens kostnadseffektivitet. Samtidigt gäller förstås att det *inte* är Arbetsförmedlingens uppgift att bedöma hur identifierade för- och nackdelar med ett visst handlingsalternativ i jämförelse med ett annat ska vägas mot varandra, i synnerhet inte om nackdelarna drabbar vissa medborgargrupper samtidigt som fördelarna tillfaller andra grupper.

Styrkortet i det praktiska arbetet

Som framgick av beskrivningen av Arbetsförmedlingens styrkort i avsnitt 3.1.2 tas detta fram centralt men i dialog med representanter för hela myndigheten. När beslut om styrkort för verksamhetsåret har fattats ska det föras ut i hela organisationen – inte endast föras ut rent praktiskt utan verkligen kommuniceras till medarbetarna. En nödvändig förutsättning för att styrkortet ska fungera som ett instrument för att verkställa Arbetsförmedlingens uppdrag är att

strategiska mål och styrkortsmått är förankrade bland medarbetarna. Det är de som ska genomföra den strategi som styrkortet uttrycker och som därför måste se ett samband mellan övergripande strategiska mål och det praktiska arbetet.

Som nämndes i kapitel 2, har Riksrevisionen under oktober–november 2009 låtit genomföra en enkät riktad till ett urval handläggare vid Arbetsförmedlingen. Enkäten ingick i arbetet med en granskning rörande Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter men det gavs möjlighet att lägga till några frågor rörande målstyrning av arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingens styrkort och resursfördelningsmodeller. Svar med ställningstaganden till ett antal påståenden om styrkortet visas i Tabell 3.1

Tabell 3.1 I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden om kund och verksamhet i AF:s styrkort? (Procent i tabellen)

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Ingen uppfattning	S:a
Styrkortet ger stöd i mitt praktiska arbete.	3,0	27,9	28,6	14,6	9,8	16,1	100,0
Styrkortet fokuserar på vad som är betydelsefullt för att AF:s överordnade mål ska nås.	14,2	44,7	15,2	5,2	2,1	18,7	100,0
Det finns en stor uppslutning vid vårt kontor kring de mått som redovisas i styrkortet.	6,2	32,5	25,3	7,8	4,0	24,2	100,0
Styrkortet används som underlag i arbetet med att utveckla och förbättra verksamheten vid vårt kontor	9,7	38,9	22,5	7,1	4,0	17,9	100,0
Styrkortet är mer ett instrument för våra chefer på olika nivåer för att styra verksamheten än som ett stöd till handläggare.	29,2	35,2	12,6	4,0	3,8	15,2	100,0
Antal svarande	756						

I en organisation som använder sig av styrkort som ett instrument för strategisk samordning av verksamheten från toppen och ner bör, i idealfallet, samtliga medarbetare förstå strategin och hur hans eller hennes arbete bidrar till helheten (Kaplan & Norton 1999 kap. 9).¹¹ På en fråga i enkäten som gällde Arbetsförmedlingens mål uppgav ca 80 procent att de i hög eller ganska hög grad kände till de i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen angivna målen (den frågan kommenterades i kapitel 2). Enligt andra raden i Tabell 3.1 är det också ca 80 procent ($100,0 - 18,7 = 81,3$) som har ansett sig kunna redovisa ett ställningstagande till påståendet att styrkortet fokuserar på vad som är betydelsefullt för att Arbetsförmedlingens överordnade mål ska nås. Av dessa instämmer ca 72 procent i hög eller ganska hög grad i påståendet.¹² Av dem som har gett uttryck för en uppfattning om påståendet anser alltså en så pass stor andel som ca 28 procent att styrkortet endast i ganska låg eller låg grad eller inte alls är inriktat på verksamhetens överordnade mål. Svartsfördelningen kan tolkas som att det finns

¹¹ Vikten av att inkludera alla har illustrerats med en (uppdiiktad?) historia: Under rymdkapplöpningen till månen besökte president Lyndon B. Johnson basen på Cape Canaveral och frågade då en man som sopade golvet om hans uppgift. ”Jag håller på att sända en man till månen” blev svaret (Niven 2003 s. 227).

¹² $(14,2 + 44,7) / (100,0 - 18,7) = 72,4$

arbete kvar att uträtta när det gäller att kommunicera verksamhetsstrategin och utveckla en samsyn på styrkortet. Detta indikeras också av ställningstaganden till påståendet på tabellens tredje rad om att det på kontoret finns en stor uppslutning kring styrkorts måtten. Ser vi även i det fallet till dem som har uttryckt en uppfattning så instämde endast ungefär hälften i hög/ganska hög grad¹³ och den andra hälften i ganska låg/låg grad eller inte alls.

Att det brister i uppslutningen ute på kontoren kring de mått som redovisas i styrkortet innebär att det kan ifrågasättas om det hitintills har fungerat i avsedd utsträckning som ett verktyg för att styra verksamheten. En grundläggande tanke bakom ett styrkort är att man, genom dess tyngdpunkt på mätningar som är kopplade till verksamhetens strategi, ska uppnå att alla medarbetare fokuserar på vad som är betydelsefullt för att fullgöra verksamhetens uppdrag. För att komma dit fordras emellertid en bred uppslutning kring styrkortets mått, framgångsfaktorer och strategiska mål. Av enkätsvaren att döma har Arbetsförmedlingen ännu inte nått ända fram i det avseendet.

Fördelar med styrkortet som ofta framhålls är hur det ”understödjer det vardagliga arbetet och hur medarbetare ser det som ett instrument inte enbart tillägnat ledningen” (Funck 2009 s.41 och där återopade författare). Enligt den första raden i Tabell 3.1 är det emellertid endast ca 31 procent som i hög eller ganska hög grad instämmer i påståendet att styrkortet ger stöd i deras praktiska arbete. Så få som 3 procent anser att styrkortet i hög grad ger sådant stöd. Det är däremot en stor andel, 53 procent av de handläggare som har besvarat frågan, som anser att styrkortet endast i ganska låg eller låg grad eller inte alls stödjer dem i det praktiska arbetet. Ca 16 procent har uppgett att de inte har någon uppfattning om huruvida det ligger något i påståendet. Det ska inte här dras långtgående slutsatser av dessa siffror men det är viktigt att uppmärksamma dem i ett fortsatt utvecklingsarbete. Är det främst en fråga om kommunikation och utbildning eller bör möjligheter till variationer i vad som mäts övervägas? Skulle sådana, anpassade styrkort bli aktuella så måste de förstås vara länkade till det som gäller för hela Arbetsförmedlingen.¹⁴

Bland de handläggare som har besvarat frågan instämmer, enligt den sista raden i Tabell 3.1, nästan 65 procent i påståendet att styrkortet mera är ett instrument för chefer för att styra verksamheten än ett stöd till handläggare. Utesluts de som uppgett att de inte har någon uppfattning om påståendet så är det ca 75 procent som har den åsikten.¹⁵ Även den siffran indikerar att det inte har varit helt oproblematiskt att översätta strategin för att nå övergripande mål till handling i det praktiska arbetet. En organisations styrkort kan ses som en framställning av hur organisationen fungerar och en bra sådan framställning hjälper medarbetarna att se vad verksamheten ytterst syftar till och hur de själva passar in i sammanhanget. Svaren på de påstående som har diskuterats här tyder på behovet av fortsatt utvecklingsarbete och/eller fortsatta informations- och utbildningsinsatser för att Arbetsförmedlingens styrkort ska fylla den rollen för flera medarbetare än vad som är fallet i dag.

Ett av syftena med ett styrkort är att det ska förbättra utvärderingen av vad verksamheten för närvarande presterar och därmed ge ett bättre underlag för planering och utveckling för framtiden. Enligt den fjärde raden i Tabell 3.1 så instämmer nästan hälften av de svarande i hög grad eller i ganska hög grad i påståendet att vid det egna kontoret använder man styrkortet just

¹³ $(6,2 + 32,5) / (100,0 - 24,2) = 51,1$

¹⁴ I engelskspråkig litteratur på området talas det om ”Cascading the Balanced Scorecard” (se t.ex. Niven 2003 kap. 10). I Funck (2009 kap. 5) beskrivs hur man inom ett landsting som har introducerat ett styrkort som ett instrument för verksamhetsstyrning har ställt sig tveksam till att alla verksamheter ska utföra samma mätningar.

¹⁵ $(29,2 + 35,2) / (100,0 - 15,2) = 75,9$

som ett underlag för verksamhetsutveckling. Kopplingen mellan styrkort och utvecklingsarbete förefaller alltså vara tydlig för en tämligen ansenlig del av handläggarna.

En uttalad målsättning med Arbetsförmedlingens styrkort är att det ska främja kostnadseffektiviteten (Arbetsförmedlingen 2009b) dvs. förbättra möjligheterna att inom ramen för givna resurser medverka till att arbetssökande får jobb. I Tabell 3.2 redovisas enkätsvaren rörande i vilken utsträckning som man anser att måtten avseende styrkortsområdena verksamhet och kund bidrar till att sökande får reguljära anställningar. Drygt 20 procent anser att så är fallet medan ca 30 procent är skeptiska till måttens roll i det avseendet och menar att de i låg eller ganska låg grad eller inte alls bidrar till detta. Det är alltså en tämligen stor andel av dem som besvarat frågan som är av den uppfattningen att styrkortet inte i någon större utsträckning eller inte alls förbättrar förutsättningarna att uppfylla målet i regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen om att ”effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”. Därtill kommer att ca 33 procent inte har någon uppfattning om styrkortets betydelse i det avseendet. Det är således ca 63 procent av dem som besvarat frågan som antingen tillmäter styrkortsmåtten liten betydelse eller också inte har någon uppfattning vad gäller deras roll för att realisera ett mål högt upp i Arbetsförmedlingens målhierarki. Det ger anledning att ifrågasätta om styrkortet har fått avsedd funktion som ett instrument för att styra den praktiska förmedlingsverksamheten.

Tabell 3.2 Anser du att måtten avseende verksamhet och kund i styrkortet främjar möjligheten för arbetssökande eller programdeltagare att få reguljära (osubventionerade) anställningar?

	Procent
I hög grad	2,1
I ganska hög grad	19,6
I ganska låg grad	20,8
I låg grad	5,6
Inte alls	2,9
Ingen uppfattning om målen främjar reguljära anställningar	33,6
Det finns annat som mer än måtten i styrkortet främjar reguljära anställningar	15,5
Antal svarande	756

Tabell 3.1–3.2 är baserade på tilläggsfrågor till den nämnda enkäten om Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter. Bland frågorna rörande sådana kontakter finns emellertid ett par som gäller styrkortet. I Tabell 3.3–3.4 visas svaren på frågor gällande styrkortsmåtten avseende arbetsgivare som Arbetsförmedlingen har en aktuell och etablerad kontakt med respektive arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens hantering av deras ärende. Ca 10 procent av dem som besvarat frågan känner inte till det förstnämnda måttet och det andra måttet är obekant för ca 8 procent av dessa. Det är ca 30–35 procent som inte har någon uppfattning om de olika aspekter på vad måtten ger uttryck för som räknas upp i frågorna. Om man endast ser till dem som har uttryckt en uppfattning så är det, bortsett från bedömningen gällande kvalitet i arbetsgivarkontakterna, ca 50 procent som anser att de båda måtten ger i huvudsak rättvisande bilder vad gäller de fem bedömningsgrunder som nämns i frågorna. Av dem som har tagit ställning till måttet rörande arbetsgivare som man har en aktuell och etablerad kontakt med

anser ca 39 procent¹⁶ att måttet ger en rättvis bild av kvaliteten i kontakterna. Motsvarande andel när det gäller måttet som avser nöjda arbetsgivare är som väntat högre, nästan 62 procent.¹⁷ För det måttet finns det alltså en relativt stor acceptans bland de handläggare som har gett uttryck för en åsikt, vilket är en förutsättning för att måttet ska fungera styrande i verksamheten.

Tabell 3.3 Anser du att styrkortsmåttet ”antalet arbetsgivare med aktuell och etablerad kontakt” ger en i huvudsak rättvisande bild av ditt kontors arbete när det gäller:
(Procent i tabellen)

	Ja	Nej	Ingen uppfattning	Känner inte till måttet	S:a
Antalet kontakter med arbetsgivare.	32,6	26,5	31,1	9,8	100,0
Storleken på kontorets kontaktnät.	27,2	25,5	37,2	10,1	100,0
Kvaliteten i kontakterna med arbetsgivarna.	22,5	34,5	33,6	9,4	100,0
Omfattningen på kontorets arbete med arbetsgivare.	25,8	30,1	34,4	9,7	100,0
Kontorets bidrag i matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande.	26,8	27,2	36,2	9,8	100,0
Antal svarande					721

Tabell 3.4 Anser du att styrkortsmåttet ”nöjda arbetsgivare” ger en i huvudsak rättvisande bild av ditt kontors arbete när det gäller:
(Procent i tabellen)

	Ja	Nej	Ingen uppfattning	Känner inte till måttet	S:a
Antalet kontakter med arbetsgivare.	32,5	29,4	30,7	7,5	100,0
Storleken på kontorets kontaktnät.	26,2	29,1	36,8	7,9	100,0
Kvaliteten i kontakterna med arbetsgivare.	36,8	22,7	32,9	7,6	100,0
Omfattningen på kontorets arbete med arbetsgivare.	28,8	28,3	34,8	8,0	100,0
Kontorets bidrag i matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande.	33,3	22,9	35,9	7,9	100,0
Antal svarande					721

3.2 Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller kopplade till styrkortet?

Målstyrningen av Arbetsförmedlingen inbegriper dels resultatstyrning, dels finansiell styrning. Riktlinjer, verksamhetsplaner, resultat- och måldialoger samt styrkortet är instrument för resultatstyrningen – redskap för att styra verksamhetens aktiviteter och vad som uppnås med dessa. Den finansiella styrningen kommer till uttryck genom fördelningen av resurser till ar-

¹⁶ $22,5 / (22,5 + 34,5) = 39,5$

¹⁷ $36,8 / (36,8 + 22,7) = 61,8$

betsmarknadsområden och inom dessa till förmedlingskontoren inom respektive område.¹⁸ Att den finansiella styrningen ingår som en del av Arbetsförmedlingens målstyrning innebär att den bör vara integrerad med resultatstyrningen. Vi ska i det här avsnittet uppmärksamma kopplingen mellan myndighetens resursfördelningsmodeller och dess i föregående avsnitt beskrivna styrkort.

Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till medel för Arbetsförmedlingens verksamhet. Efter att riksdagen har fattat beslut om budgetpropositionen beslutar regeringen i regleringsbrevet om resurser till Arbetsförmedlingen. Generaldirektören fattar därefter beslut om fördelningen av de resurser som har tilldelats myndigheten. De medel som Arbetsförmedlingen erhåller är fördelade på i huvudsak fyra anslag: 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader; 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd; 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser; 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. Som grund för fördelningen av beviljade medel till arbetsmarknadsområden och arbetsförmedlingar används resursfördelningsmodeller, det finns en sådan för vart och ett av den fyra anslagen. Kommentarer i det följande kommer främst att gälla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget.

Året innan verksamhetsåret övervägs om de aktuella fördelningsmodellerna ska justeras eller bytas ut. Efter analys av de aktuella modellerna och eventuella förslag till ändringar fattar Generaldirektören beslut om modeller för det kommande verksamhetsåret. En preliminär medelsfördelning görs relativt tidigt under året före verksamhetsåret. Efter det att regeringen har lagt fram sin budgetproposition revideras denna preliminära fördelning på basis av regeringens förslag, resultat från de dialoger som förts inom myndigheten kring den preliminära fördelningen, arbetsmarknadsprognoser m.m. Den fördelningen ligger till grund för det förslag till budget för det kommande verksamhetsåret som ska upprättas av varje arbetsförmedlingschef för det egna kontoret och av varje arbetsförmedlingschef med områdesansvar för det egna arbetsmarknadsområdet. I början av verksamhetsåret fastställs den slutliga medelsfördelningen då den preliminära fördelningen kan ha justeras på grundval av regeringens beslut enligt regleringsbrevet. För såväl förvaltningsmedel som programanslag kan det vid ett eller ett par tillfällen under verksamhetsåret finnas möjlighet till justeringar och omfördelningar.

Parallellt med medelsfördelningsprocessen löper planeringen av volymer för arbetsmarknadspolitiska program. Även det arbetet startar tidigt under året före verksamhetsåret och leder fram till en preliminär programplanering som revideras efter regeringens budgetproposition och efter dialoger mellan chefer och till dem rapporterade chefer. Efter att regleringsbrevet erhållits görs eventuella erforderliga justeringar varefter Generaldirektören fattar beslut om programplan som registreras och budgeteras.

3.2.1 Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget 2009

Den modell som har använts för fördelning av förvaltningsanslaget 2009 innehåller som framgår av Figur 3.2 tre delar, en som avspeglar arbetsbelastning med avseende på arbetssökande, en som mäter resultat vad gäller arbetssökande och en som beaktar belastning i arbetet med arbetsgivare.

¹⁸ Med ”finansiell styrning” avses alltså här resursfördelning. Det är ungefär den innebörd som Ekonomistyrningsverket lägger i begreppet. Finansiell styrning och resultatstyrning brukar ges samlingsbeteckningen ekonomistyrning. Målstyrning är principen för Arbetsförmedlingens ekonomistyrning.

Fördelningen av grundtilldelningen av förvaltningsmedel görs i två steg: först till arbetsmarknadsområden och därefter till arbetsförmedlingar inom respektive arbetsmarknadsområde. För varje arbetsmarknadsområde räknas det med hjälp av fördelningsmodellen i Figur 3.2 ut ett värde som anger den andel av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel som utgör områdets grundtilldelning. Summan av andelarna för arbetsmarknadsområdena inom ett marknadsområde utgör dettas andel av anslaget för förvaltningskostnader. Vad som fördelas enligt modellen är medel för personalkostnader.

Figur 3.2 Modell för fördelning av förvaltningsanslaget 2009

<i>Arbete med arbetssökande</i>		<i>Resultat av arbete med arbetssökande</i>	<i>Arbete med Arbetsgivare</i>	
<i>Faktor</i>	<i>Faktorns vikt</i>			
1. Samtliga arbetssökande ^a	1	4. Omsättning till Arbete	5. Antal arbetsställen med 5–100 anställda	6. Antal anställda
2. Utrikes födda utanför EU och Norden	2			
3. Sökande i Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgaranti för ungdomar	1			
65 %		20 %	10 %	5 %

^a Med undantag av sökandekategori 91.

Procenttalen nederst i Figur 3.2 är vikter som används vid uträkningen av arbetsmarknadsområdets sammanvägda andel av det totala tillgängliga beloppet för förvaltningskostnader.

För ett arbetsmarknadsområde, m , beräknas det tal som avser att beakta arbetsbelastningen i arbetet med arbetssökande på basis av antalsuppgifter om kvarstående sökande uppdelade på faktorerna 1–3 i modellen som:

$$V1_m = \text{Samtliga arbetssökande}^a + \text{Utrikes födda utanför EU och Norden}^a \times 2 + \text{Sökande i garantierna}^b$$

^a Månadsgenomsnitt av kvarstående sökande för en 12-månadersperiod innan den som fördelningen avser.

^b Antalet kvarstående sökande en viss månad innan den period som fördelningen avser.

Omsättning till arbete beräknas på basis av genomsnitt per månad för en 12-månadersperiod av sökande som har fått arbete under månaden och av kvarstående arbetslösa vid månadens början:

$$V2_m = (\text{Fått arbete}^a / \text{Kvarstående arbetslösa vi månadens början}) \times \text{Fått arbete}^a$$

^a Antalet som under månaden har avaktualiserats till arbete eller bytt till sökandekategori som räknas som arbete.

För att ta hänsyn till arbetsbelastningen vad gäller efterfrågesidan på arbetsmarknaden används senaste tillgängliga årsuppgifter om de två antalsmått i fördelningsmodellens tredje del:

$$V3_m = \text{Antal arbetsställen med 5–100 anställda}$$

$$V4_m = \text{Antalet anställda inom arbetsmarknadsområdet}$$

Talen $V1_m - V4_m$ divideras med motsvarande tal för riket, vilket ger $v1_m - v4_m$, varefter områdets sammanvägda procentuella andel, $a_m \times 100 \%$, av de förvaltningsmedel som ska fördelas enligt modellen¹⁹ beräknas som:

$$(1) a_m \times 100 \% = (v1_m \times 0,65 + v2_m \times 0,20 + v3_m \times 0,10 + v4_m \times 0,05) \times 100 \%$$

Resursfördelningsmodellen ger ett riktvärde för resurstilldelningen till arbetsmarknadsområden men beslut om tilldelningen baseras även på dialoger mellan marknadschefer och arbetsmarknadsområdeschefer. Det ger möjlighet att ta hänsyn till speciella lokala förhållanden.

Fördelningen av förvaltningsmedel till enskilda förmedlingskontor sker på liknande sätt, dock med den skillnaden att arbetsgivardelen i modellen inte utnyttjas. Det motiveras med att statistik över antalet mindre arbetsställen och antalet anställda endast finns på kommunnivå och därför inte är tillgänglig för enskilda kontor i de fall då det finns flera kontor i kommunen. Resursfördelningsmodellen ger en grundtilldelning till arbetsförmedlingar av medel för förvaltningskostnader. Därefter för arbetsmarknadsområdesansvariga dialoger med cheferna för förmedlingskontoren inom området. Då kan fördelningen mellan enskilda kontor komma att justeras med hänsyn till speciella förhållanden på kontorens arbetsmarknader. Det kan då även tas hänsyn till skillnader vad gäller arbetet med arbetsgivare som alltså inte beaktas vid den tilldelning av förvaltningsmedel till kontor som baseras på resursfördelningsmodellen.

I en PM om fördelningen av lönekostnader för 2009 (Arbetsförmedlingen 2008b) formuleras följande syften för modellen för fördelning av förvaltningsresurser:

- Arbetsförmedlingarna ska tilldelas medel i förhållande till arbetsbelastningen.
- Modellen ska styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner.
- Den ska också främja ett effektivt resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna.
- Vidare ska den vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått.

¹⁹ Av anslag 1:1 Förvaltningskostnader fördelades 2009 ca 1 procent som tillskott baserade på äskanden och dialoger och alltså ca 99 procent enligt resursfördelningsmodellen (för 2010 föreslås att 2 procent ska fördelas utanför modellen).

Synpunkter på modellen för fördelning av förvaltningsmedel

Vad vi ska uppehålla oss vid i det här avsnittet är resursfördelningsmodellens koppling till styrkortet och därmed även dess styrning mot arbetssätt som bidrar till uppfyllelse av strategiska mål. Först kan emellertid påpekas att när man jämför de ovan angivna syftena med resursfördelningsmodellens konstruktion så framgår att det inte finns något i modellen som tar sikte på att främja ”ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna”. Vi förutsätter att Arbetsförmedlingen med ”ökat kostnadsmedvetande” i beskrivningen av modellens syften menar att resursfördelningsmodellen ska medverka till att onödiga utgifter undviks²⁰ och att modellen därmed ska bidra till att uppfylla vad som sägs i lagen om statsbudgeten om att ”god hushållning” ska iakttas av myndigheter som lyder under regeringen (SFS 1996:1059). En reflexion från vår sida är att ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna torde kunna främjas bättre med andra inslag i verksamhetsstyrningen än med hjälp av resursfördelningsmodellen. Den är en del av Arbetsförmedlingens styrsystem vars huvudsyfte är att främja realiserandet av de uppdrag som formuleras i regeringens instruktion och regleringsbrev till myndigheten. Det kan vara mindre välbetänt att överlasta modellen med uppgifter som inte har nära koppling till Arbetsförmedlingens uppdrag.

Målformuleringar så som de anges i Arbetsförmedlingens styrkort pekar på vad som ingår i myndighetens strategi för att verkställa sitt uppdrag. Motivet för att utveckla en resursfördelningsmodell som har kopplingar till styrkortet är att få resursfördelningen att korrespondera med strategin. Redan Kaplan och Norton pekade på att samordning av målformulering och resursfördelning fordras för att strategiska mål ska kunna omsättas till konkreta åtgärder. Av Arbetsförmedlingens styrkort kan utläsas aktiviteter för att nå uppställda konkreta mål. En av aktiviteterna är kvantifierad i form av ett utfallsmått som anger aktivitetens volym; detta gäller antalet kontaktade mindre företag. För andra aktiviteter som t.ex. arbetet med sökande i jobb- och utvecklingsgarantin är det resultatet som är måttsett. Volymen på sådana aktiviteter vid ett förmedlingskontor beror av antalet och sammansättningen av arbetssökande vid kontoret. Det är aktiviteter av olika slag i ett styrkort som ger en koppling till resursfördelningen (Niven 2003).

Låt oss då jämföra Arbetsförmedlingens modell för fördelning av förvaltningsanslaget 2009 med styrkortet för det året. De tre första måtten under området Verksamhet i styrkortet har sina motsvarigheter i två faktorer i resursfördelningsmodellen: Samtliga arbetssökande (faktor 1 i modellen) och Sökande i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (faktor 3). Det fjärde styrkortsmåttet under Verksamhet avser nyanlända invandrare som är arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd medan resursfördelningsmodellen beaktar utrikes födda utanför EU och Norden (faktor 2). Måttet i resursfördelningsmodellen är således inte konsistent med det i styrkortet. Även bortsett från det så anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av faktor 2 så att resursfördelningen knyts till invandrare som förmedlingen har anledning att prioritera i sin verksamhet. Utrikes födda utanför EU och Norden är en från arbetsbelastningssynpunkt alltför heterogen kategori och möjligen är det så att styrkortsmåttet bättre avgränsar de invandrare som ställer större krav på förmedlingsinsatser. Även bland nyanlända invandrare finns det förstås sökande som inte kräver särskilt mycket resurser men som underlag för resurstilldelning kan kanske ändå gruppen nyanlända vara att föredra framför fördelningsmodellens nuvarande faktor 2.

²⁰ Att minimera kostnaderna för att nå uppställda mål nämns ju som ett särskilt syfte om ”effektivt resursutnyttjande”.

Ett sätt att undvika problemet med grupper bestående av sökande som kan ha mycket skilda behov av insatser från förmedlingens sida är att använda mått som avspeglar individuella sökandes förväntade svårigheter att få arbete. Ett sådant s.k. profileringsmått har tidigare använts vid resursfördelningen och vi känner inte till skälen till att det har uteslutits. Ett mått med vars hjälp man rimligt väl (här som i många andra sammanhang kan en strävan efter att åstadkomma det bästa vara det godas fiende) kan urskilja sökande som förväntas ha stora problem att få jobb anser vi skulle innebära att modellen bättre fyllde syftet att fördela resurser efter arbetsbelastning.

Det femte styrkortsmåttet under Verksamhet avser sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är en grupp där många står långt från arbetsmarknaden och som därför är prioriterade enligt regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen. Det rör sig också om en grupp där många behöver avsevärda insatser från förmedlingens sida för att få chansen till en fast fot på arbetsmarknaden. Här finns emellertid ingen koppling mellan resursfördelningsmodellen och styrkortet eftersom antalet sökande med funktionshinder vid ett förmedlingskontor inte påverkar kontorets tilldelning av förvaltningsmedel. Skälet till detta uppges vara att det finns stora skillnader mellan hur man ute på kontoren klassificerar sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Andelen sådana sökande varierar också starkt mellan kontor. Men detta har alltså inte hindrat införandet av ett styrkortsmått för dessa sökande, ett mått som då uppenbarligen måste ges olika tolkning beroende på om det hänförs till ett förmedlingskontor som använder en snäv definition på den här sökandegruppen eller ett som använder en bredare definition. Det kan därför ifrågasättas i vilken utsträckning som styrkortsmåttet avseende funktionshindrade verkar styrande för arbetet ute på arbetsförmedlingarna.

Arbetsförmedlingen är en av flera myndigheter som har utsetts till sektorsmyndighet ”med särskilt ansvar för att nationella mål för handikappolitiken ska uppnås.” (Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 14 s. 35) och har formulerat mål om att bland annat öka sysselsättningsgraden och minska antalet långtidsinskrivna bland sökande med funktionshinder. Med tanke på detta och eftersom det bland funktionshindrade arbetsökande finns många som har behov av omfattande insatser från förmedlingen borde volymen av sådana sökande utgöra en faktor i modellen för fördelningen av förvaltningsmedel. Det finns därför anledning att satsa på ett utvecklingsarbete som syftar till att göra det möjligt att ute på förmedlingarna klassificera funktionshindrade sökande med nedsatt arbetsförmåga på ett likartat sätt. Därefter kan volymen av sådana sökande införas som en faktor i resursfördelningsmodellen så att fördelningen av förvaltningsresurser enligt modellen korresponderar med strategin för att verkställa Arbetsförmedlingens uppdrag vad gäller sökande som står långt från arbetsmarknaden. Dessutom kommer då styrkortsmåttet på riksnivå för funktionshindrade att bestämmas av mått på kontornivå som är mera jämförbara med varandra än vad som är fallet i dag. Som det är nu kan skillnader mellan kontors resultat vad gäller omsättningen till arbete bland funktionshindrade förklaras av olikheter vad gäller såväl arbetssätt som vilka sökande som de enskilda kontoren hänförs till den gruppen.

När det gäller arbete med arbetsgivare finns det en korrespondens mellan resursfördelningsmodellen och styrkortet. Fördelningen av förvaltningsmedel till arbetsmarknadsområden styrs bland annat av en faktor som avser antalet arbetsställen inom området med 5–100 anställda och på styrkortet finns ett mått som avser antalet kontaktade företag i den storlekssklassen. Faktorn i resursfördelningsmodellen tar sikte på resursbehovet för den aktiviteten på styrkortet. Som nämntes tidigare används inte antalet mindre företag som en faktor vid fördelningen av förvaltningsmedel till kontoren inom arbetsmarknadsområden men kan beaktas vid de dia-

loger mellan chefer med arbetsmarknadsområdesansvar och arbetsförmedlingschefer som också ligger till grund för resurstilldelningen till enskilda kontor. Faktorn Antalet sysselsatta i resursfördelningsmodellen avser att avspegla volymen av rekryteringsuppdrag från arbetsgivare. Båda arbetsgivarfaktorerna i modellen avser alltså att beakta arbetsbelastningen i Arbetsförmedlingens service till arbetsgivare. I en uppföljning och analys av resursfördelningsmodellerna sägs emellertid att ”Faktorerna ses samtidigt bidra till att skapa incitament för ökade företagskontakter.” (Arbetsförmedlingen 2009e s. 6) Det är för oss oklart hur de kan fylla den funktionen. För detta skulle det enligt vår mening behövas någon form av mått på t.ex. omfattningen av någon eller några strategiska aktiviteter för arbetsgivare.

Arbetsförmedlingens styrkort har utvecklats och införts för att komma tillrätta med långvariga svårigheter att få till stånd en verksamhetsstyrning baserad på relevanta resultatmätt, dvs. mått på sådant som tillhör Arbetsförmedlingens strategi för att verkställa av regeringen givna uppgifter. Införandet av styrkortet har förbättrat förutsättningarna för att använda även resursfördelningen som ett instrument i den strategiska styrningen av verksamheten. Detta kan, som vi ser det, komma till uttryck på två sätt: (1) Vid fördelningen av resurser till arbetsmarknadsområden och arbetsförmedlingar tas det explicit hänsyn till arbetsbelastningen för att nå resultat vad gäller styrkortsmått som är härledda från Arbetsförmedlingens uppdrag. (2) Vid resursfördelningen beaktas resultat som har uppnåtts i något eller några avseenden.

Vi har redan sett att fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget innehåller faktorer (som i och för sig kan behöva utökas eller ändras) som avser att styra resursfördelningen efter arbetsbelastning för insatser vars resultat mäts i styrkortet med omsättning till arbete. Därmed tar resursfördelningsmodellen sikte på att fördela anslagna medel på ett sätt som beaktar regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen. Även tidigare har resurser fördelats efter arbetsbelastning men efter införandet av styrkortet och genom den korrespondens som finns mellan detta och fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget har resursfördelningen fått en närmare koppling till Arbetsförmedlingens strategi för att verkställa sitt uppdrag.

Av de fem faktorerna i resursfördelningsmodellen tar fyra hänsyn till arbetsbelastningen (faktorerna 1–3 och 5–6 i Figur 3.2). Ett uttalat syfte med modellen är emellertid att den inte endast ska fördela medel efter arbetsbelastning utan också främja kostnadseffektiviteten. Den ska alltså ge incitament att åstadkomma så bra resultat som möjligt med givna resurser. Av den anledningen innehåller resursfördelningsmodellen även en faktor baserad på uppnått resultat vad gäller omsättning till arbete (modellens faktor 4). Innan vi ger en kommentar till det måttet kan det påpekas att det finns ett samband mellan faktorerna 1–3 i modellen som bestäms av antalet kvarstående arbetssökande och faktor 4 omsättning till arbete. Ökar omsättningen till arbete så medför det, allt annat lika, att antalet kvarstående sökande minskar.

Om omsättningen till arbete ökar i arbetsmarknadsområde m och om vi resonemangsvis antar att den är oförändrad i övriga arbetsmarknadsområden så får detta en positiv effekt på den andel av förvaltningsmedlen som enligt modellen ska tillfalla m . Den ökade omsättningen till arbete i m leder emellertid till att antalet kvarstående sökande minskar där. Antar vi att antalet kvarstående är oförändrat i övriga områden så får detta en negativ effekt på den andel förvaltningsmedel som m ska tilldelas enligt modellen. Om den ökade omsättningen till arbete beror på ändrad organisation av arbetet med sökande och/eller ändrade arbetsmetoder så får detta alltså, om vi fortsätter att tänka stiliserat och antar att inga förändringar har skett i övriga arbetsmarknadsområden, via prestationsfaktorn i modellen en positiv effekt och via arbetsbelastningsfaktorn en negativ effekt på område m :s andel av förvaltningsresurser enligt fördelningsmodellen. Blir nettoresultatet en minskad sammanvägd andel av arbetsmarknadsområ-

dets tilldelning av förvaltningsresurser så ger inte resursfördelningsmodellen avsett incitament till att utveckla verksamheten.

En olägenhet med fördelningsmodellens prestationsmått är att det påverkas av faktorer som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Sådana faktorer kan utvecklas olika i olika arbetsmarknadsområden vilket kan få till konsekvens att fördelning enligt modellen innebär att vissa områden inte får den resurstilldelning som vore motiverad med hänsyn till arbetsmarknadsutvecklingen där. Om arbetsmarknaden försämras i ett arbetsmarknadsområde och, fortfarande stiliserat, inte i de övriga, så får konsekvensen av det sämre arbetsmarknadsläget för faktorn omsättning till arbete en negativ effekt på det områdets andel av förvaltningsresurser.

Vi anser att det finns skäl att satsa på ett utvecklingsarbete för att ta fram en ny faktor avseende resultat av arbete med arbetssökande. Det kan då övervägas mått baserade på någon form av modell som mäter de enskilda förmedlingskontorens tekniska effektivitet med hänsyn tagen till förhållanden som i hög grad är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Till detta hör inte endast situationen på den lokala arbetsmarknaden utan även sammansättningen av kontorets arbetssökande. Även i det här sammanhanget skulle man kunna utnyttja en sådan profilering av sökande efter förväntade svårigheter att få arbete som vi har varit inne på tidigare. Så kallad DEA-analys²¹ kan tjäna som utgångspunkt (profilering av sökande efter svårighetsgrad får inkluderas särskilt) för ett utvecklingsarbete som syftar till att ta fram en modell för beräkning av ett nytt prestationsmått för arbetet med sökande. Ett uttalat syfte med fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget är att den ska främja ett effektivt utnyttjande av resurser. Den ska alltså stimulera till kostnadseffektivitet och en faktor i resursfördelningsmodellen baserad på en modell av det slag som har antytts här skulle ta direkt sikte på detta. Om ett arbetsmarknadsområde eller ett enskilt arbetsförmedlingskontor har stor förmåga att medverka till att sökande får arbete, ställt i relation till såväl givna resurser som yttre förhållanden, dvs. om det kan rankas högt med avseende på kostnadseffektivitet när externa faktorer beaktas så inverkar det positivt på den andel av förvaltningsanslaget som området ska tilldelas.

Finns det stora skillnader mellan säg marknadsområden vad gäller vilken betydelse som prestationsfaktorn har för den andel av förvaltningsresurser som respektive område tilldelas? Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen där modellens faktorer 1, 2 och 4 baseras på månadsgenomsnitt för perioden juli 2008–juni 2009, faktor 3 på siffror för maj 2009, faktor 4 och 5 på uppgifter för 2007 respektive 2006 ger modellen följande resultat för respektive marknadsområdes *andel av prestationsfaktorn*:

Nord	19,64 %
Öst	29,10 %
Väst	30,13 %
Syd	<u>21,13 %</u>
	100,00 %

Respektive områdes *andel av tillgängliga förvaltningsresurser* uträknad enligt modellen blir:

Nord	15,10 %
Öst	32,24 %
Väst	29,97 %
Syd	<u>22,69 %</u>
	100,00 %

²¹ DEA = Data Envelopment Analysis

Om vi betecknar marknadsområde med m beräknas dess andel av förvaltningsmedlen, a_m , enligt ekvation (1) som upprepas här; faktorn v_{2m} svarar mot m :s andel av prestationsfaktorn:

$$(1) a_m \times 100 \% = (v_{1m} \times 0,65 + v_{2m} \times 0,20 + v_{3m} \times 0,10 + v_{4m} \times 0,05) \times 100 \%$$

Det innebär att för område m så är *den andel av tilldelade förvaltningsresurser som kan hänföras till prestationsfaktorn* lika med $[(v_{2m} \times 0,20) / a_m] \times 100$ vilket ger:

Nord	26,01 %
Öst	18,05 %
Väst	20,11 %
Syd	<u>18,62 %</u>
	100,00 %

I genomsnitt för riket fördelas 20 procent av förvaltningsmedlen enligt prestationsfaktorn. Av tilldelningen till marknadsområde Nord så hänför sig ca 26 procent till prestation vilket kan jämföras med ca 18 procent i område Öst och Syd och ca 20 procent i Väst. Prestationsfaktorns andel av tilldelade förvaltningsmedel är därmed ca 45 procent högre i marknadsområde Nord än i Öst och Syd och ca 30 procent högre än i marknadsområde Väst. Det är emellertid osäkert hur mycket av skillnaderna mellan marknadsområdena vad gäller prestationsfaktorns betydelse för deras tilldelning av förvaltningsresurser som kan tillskrivas skillnader när det gäller hur effektivt man arbetar.

Ett utvecklingsarbete vad gäller prestationsfaktorn bör, som vi var inne på tidigare, ta sikte på att utforma en faktor som avspeglar skillnader i kostnadseffektivitet med hänsyn tagen till omständigheter utanför förmedlingens kontroll. Vidare finns det skäl att uppmärksamma att ett kontors arbetsbelastning mätt med kvarstående sökande inte endast påverkas av det lokala arbetsmarknadsläget och sammansättningen av kontorets arbetssökande utan även av hur effektivt man arbetar. Det betyder att om prestationsmåtts värde ändras så påverkar det de arbetsbelastningsmått som avser sökande. Stiger prestationsmättet vid ett förmedlingskontor, t.ex. på grund av att man arbetar effektivare, så sjunker, allt annat lika, måttet på arbetsbelastning.

Enkät svar rörande modellen för fördelning av förvaltningsmedel

I enkäten till ett urval handläggare rörande Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter fanns det tre tilläggsfrågor som gällde resursfördelningsmodellen för förvaltningsmedel. I Tabell 3.5 visas svaren på frågan om hur bekant man är med den modellen. Ca 32 procent av dem som svarat har uppgett att de i hög eller ganska hög grad känner till den. Det är alltså ca 68 procent som har valt att svara att de i ganska låg eller låg grad eller inte alls är bekanta med modellen. Bland syftena med resursfördelningsmodellen har angetts att den ska vara lätt att förstå och accepterad i verksamheten. En förutsättning för att modellen ska kunna anses vara accepterad är att en stor andel av medarbetarna är väl insatta i den och så är tydligen långt ifrån fallet. Utfallet för det enskilda arbetsförmedlingskontoret vad gäller resurstilldelning enligt modellen påverkar ju alla dess medarbetare vilket motiverar att det på kontoren avsätts tid för att informera alla anställda både om hur modellen är uppbyggd och om vilket resultat den ger för det egna kontorets andel av tillgängliga förvaltningsmedel.

Tabell 3.5 I vilken grad känner du till AF:s modell för fördelning av förvaltningsanslaget ut till kontoren i landet?

	Procent
I hög grad	3,3
I ganska hög grad	29,0
I ganska låg grad	44,4
I låg grad	13,5
Inte alls	9,8
Antal svarande	756

I en av enkätfrågorna ombads handläggarna tilldela ett antal faktorer en vikt i en skala 1–6 efter deras betydelse vid fördelningen av förvaltningsresurser. Mer än en faktor kunde ges samma vikt.²² Svaren framgår av Tabell 3.6.

Tabell 3.6 Den vikt som tillmäts olika faktorer när det gäller deras betydelse vid fördelningen av förvaltningsanslaget till kontoren ute i landet? (Procent i tabellen)

	Vikt i en fallande skala från 1 till 6						S:a
	1	2	3	4	5	6	
Arbete som riktar sig till arbetsgivare.	20,2	22,5	22,2	16,1	11,4	7,5	100,0
Arbete med arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden (t.ex. funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga).	34,1	25,0	14,7	13,5	7,7	5,0	100,0
Arbete som riktar sig till övriga arbetssökande, dvs. arbetssökande som inte står långt från arbetsmarknaden.	9,3	17,1	21,8	18,8	16,9	16,1	100,0
Situationen på den lokala arbetsmarknaden.	38,0	18,3	14,8	13,2	8,2	7,5	100,0
Arbetsproduktiviteten på kontoren, dvs. hur många av kontorets arbetssökande som omsätts till arbete eller program under ett år.	13,4	17,1	16,5	12,4	20,0	20,6	100,0
Kvaliteten i det arbete som utförs på kontoren.	22,0	19,7	16,1	10,7	14,9	16,5	100,0
Antal svarande	756						

Den faktor som oftast gavs den högsta vikten, dvs. en 1:a, är situationen på den lokala arbetsmarknaden tätt följd av arbete med sökande som står långt från arbetsmarknaden, som t.ex. funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga. Som vi redan har varit inne på så ingår funktionshindrade sökande inte i resursfördelningsmodellen. I en rangordning efter antalet svar där faktorn har tilldelats vikt 1 hamnar arbete med sökande som inte står långt från arbetsmarknaden längst ner. Ser man till de faktorer som tilldelats antingen vikten 1 eller 2 så är det ett par faktorer som byter plats i en rangordning efter antal. T.ex. så hamnar då arbete med dem som står långt från arbetsmarknaden något före situationen på den lokala arbetsmarknaden. Även i det fallet hamnar arbete med sökande som inte står långt från arbetsmarknaden sist. En presta-

²² Avsikten var att respondenterna skulle ha ombetts att rangordna de sex faktorerna efter deras vikt men ett missförstånd har uppstått på vägen fram till utsänd enkät

tionsfaktor som kontorets arbetsproduktivitet hamnar näst längst ner både vid en rangordning efter antalet med vikt 1 och med vikt 1 eller 2. Den andra prestationsfaktorn i enkätfrågan, kvaliteten i kontorets arbete, hamnar som framgår av Tabell 3.6 på tredje plats när man räknar antalet svar där faktorn har tilldelats den högsta vikten. Räknar man svar med antingen vikt 1 eller 2 får den faktorn fjärde plats. Den byter då plats med faktorn arbete som riktar sig till arbetsgivare.

Kvalitativt sett överensstämmer handläggarnas svar om vad som bör beaktas vid fördelningen av förvaltningsresurser tämligen väl överens med faktorerna i resursfördelningsmodellen. Vad som har störst inverkan på ett arbetsmarknadsområdes andel av tillgängliga förvaltningsmedel enligt fördelningsmodellen är arbetsbelastningen vad gäller insatser för samtliga sökande och för prioriterade grupper, faktorer som kan sägas svara mot den fjärde och andra raden i Tabell 3.6. Skillnaden i handläggarnas bedömning i förhållande till resursfördelningsmodellen består närmast i att många av handläggarna ger arbetsproduktiviteten en relativt låg vikt. När det gällde att ta ställning till vilken betydelse som just den faktorn bör tillmätas så fick den vikten 5 eller 6 av 40,6 procent av dem som besvarade frågan.

I Tabell 3.7 visas de svarandes ställningstaganden till tre påståenden rörande modellen för fördelning av förvaltningsmedel. För att ta ställning till påståendena fordras att man i åtminstone ganska hög grad känner till modellen. Eftersom det enligt Tabell 3.5 var nästan 68 procent som antingen inte var särskilt bekanta med modellen eller inte alls kände till den är siffrorna i kolumnen Ingen uppfattning i Tabell 3.7 överraskande låga. Svaren får därför bedömas försiktigt.

Frågorna anknyter till resursfördelningsmodellens syften (Arbetsförmedlingen 2008b). Ett av dessa är att främja ett effektivt resursutnyttjande och av alla som har besvarat frågan är det enligt tabellens första rad ca 25 procent som menar att modellen bidrar till att öka deras produktivitet i hög eller ganska hög grad. Ca 36 procent av de svarande anser att det gör den endast i ganska låg eller låg grad eller inte alls. Räknar man bort de 38,9 procent som inte har någon uppfattning vad gäller det här påståendet så blir andelarna i stället ca 41 respektive ca 59 procent.²³ Att en så hög andel inte instämmer i påståendet kan hänga samman med att fördelningsmodellens prestationsmått, som baseras på omsättning till arbete, i hög grad påverkas av andra faktorer än förmedlarnas insatser för arbetssökande.

Ett annat av modellens syften är att den ska styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner och det andra påståendet i den här frågan är att modellen gör att man fokuserar på sådana ärenden som ska prioriteras. Så är det i hög eller ganska hög grad anser ca 38 procent av samtliga svarande och ca 57 procent av dem har gett uttryck för en uppfattning.²⁴ Att modellen endast gör det i låg eller ganska låg grad eller inte alls är åsikten bland 28,6 av samtliga som besvarat frågan och ca 43 procent av dem som har en uppfattning i frågan.²⁵ Av de tre påståendena i frågan är det detta om fokusering på prioriterade ärenden som får flest instämmanden.

Ett tredje syfte med resursfördelningsmodellen är att arbetsförmedlingarna ska tilldelas medel i förhållande till arbetsbelastningen och det tredje påståendet i frågan avsåg att få reda på handläggares åsikt om hur väl det syftet blir uppfyllt. Det är det påstående som får minst antal

²³ $(6,0 + 18,8) / (100,0 - 38,9) = 40,6$; $(19,6 + 8,8 + 7,9) / (100,0 - 38,9) = 59,4$

²⁴ $(8,1 + 30,1) / (100,0 - 33,3) = 57,3$

²⁵ $(16,1 + 6,0 + 6,5) / (100,0 - 33,3) = 42,7$

instämmanden. Ca 38 procent av dem som har uttryckt en uppfattning²⁶ instämmer i hög eller ganska hög grad i uttalandet att modellen är väl anpassad till förhållanden på den lokala arbetsmarknaden (som får antas bestämma kontorets arbetsbelastning).

Tabell 3.7 I vilken grad instämmer du i följande påståenden? (Procent i tabellen)

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Ingen uppfattning	S:a
Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget gör att jag blir mer produktiv i mitt arbete, dvs. fler av mina arbetssökande omsätts till arbete eller program under ett år.	6,0	18,8	19,6	8,8	7,9	38,9	100,0
Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget gör att jag har tydligt fokus på de ärenden som ska prioriteras enligt målen.	8,1	30,1	16,1	6,0	6,5	33,3	100,0
Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget är väl anpassad till förhållandena på vårt kontors lokala arbetsmarknad.	3,1	19,1	17,7	10,1	8,5	41,5	100,0
Antal svarande							756

3.2.2 Modeller 2009 för fördelning av anslag knutna till arbetsmarknadspolitiska program

Det finns som nämndes tidigare även fördelningsmodeller för vart och ett av de tre programanslagen: 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. För verksamhetsåret 2009 beslutade Generaldirektören emellertid att endast det sistnämnda anslaget skulle fördelas enligt fördelningsmodellen medan arbetsförmedlingarna skulle äska medel för de båda andra anslagen. Motivet har beskrivits så här: ”Detta i syfte att förstärka ”bottom-up” perspektivet av verksamheten, anpassningen till regionala och lokala förhållanden samt medföra utökad ansvar gällande målnivåer och måluppfyllelse på Arbetsförmedlingarna.” (Arbetsförmedlingen 2009e s. 9) Detta kan tolkas som en tung kritik av modellerna men det har ändå föreslagits att för verksamhetsåret 2010 ska programanslagen efter vissa justeringar fördelas enligt dessa.

Fördelningen av medel för aktivitetsstöd till deltagare i andra program än jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (en del av anslag 1:2) baserades 2009 på modellen för fördelning av förvaltningsanslaget i Figur 3.2 exklusive dess faktor 3. Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program (anslag 1:3) baserades på samtliga faktorer i modellen för fördelning av förvaltningsanslaget. Att det inte är motiverat att basera fördelningen av programmedel på prestationsmättet i faktor 4 och arbetsgivarfaktorerna 5 och 6 har man insett varför det föreslås att dessa faktorer exkluderas vid fördelningen av programmedel för 2010. Den koppling till styrkortet som finns vid fördelningen av dessa programmedel är att fördel-

²⁶ $(3,1 + 19,1) / (100,0 - 41,5) = 37,9$

ningen styrs av volymen och sammansättningen av arbetssökande som ingår i målgrupper för styrkortsmått.

En sådan koppling finns även vad gäller fördelningen av aktivitetsstöd för deltagare i garantierna (en del av anslag 1:2) och för lönebidrag m.m. (anslag 1:4). Fördelningen av den del av anslag 1:2 som avser garantierna bestäms till 60 procent av den aktuella volymen i garantierna och till 40 procent av en framskrivning av denna baserad på utvecklingen det senaste halvåret. Fördelningen avseende lönebidrag m.m baseras till 40 procent på samtliga kvarstående arbetsökande exklusive ombytessökande och till 60 procent på antalet personer som har anställning med lönebidrag. En brist på koppling till styrkortet finns, liksom vad gäller resursfördelningsmodellen för förvaltningskostnader i det avseendet att fördelningen av anslag 1:4 inte påverkas av antalet sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

4. Sammanfattning

Föreliggande rapport är avsedd att bidra till underlag för en av Riksrevisionen (RiR) under 2009 påbörjad granskning av mål och resursfördelning inom arbetsmarknadspolitiken.

Kapitel 1 har ägnats åt försök att klarlägga innebörden av ett antal i det aktuella sammanhanget ofta använda begrepp och tillämpade synsätt.

Vi har där försökt belysa grundvalarna för den i samband med så kallad mål- eller resultatstyrning av statliga verksamheter vanliga föreställningen att det är möjligt att konstruera en logiskt uppbyggd hierarki av mål, där de översta nivåerna svarar mot vissa av regeringen formulerade, relativt överordnade mål och den nedersta nivån mot ett antal konkreta mål, som det är de berörda myndigheternas uppgift att försöka uppnå. Föreställningen att det för området arbetsmarknadspolitik går att härleda konkreta mål, som är sådana att en uppfyllelse av dem innebär att också de överordnade målen blir uppnådda, bedömer vi som grovt orealistisk. Detta innebär dock inte att vi betraktar ett tänkande i termer av över- och underordnade mål som meningslöst. Det kan också fortsättningsvis ge värdefulla utgångspunkter för regeringens uttalade strävan att utveckla och förbättra formerna för sin så kallade resultatstyrning av statliga verksamheter.

Till vad vi speciellt har framhållit hör behovet av en tydlig distinktion mellan de i resonemang om mål- eller resultatstyrning ofta använda begreppen ”resultat” och ”effekter”. Det förra – resultatbegreppet – ser vi som relaterat till enbart faktiskt bedrivna verksamheter. (Ett av de resultat som hänförs till ett bedrivet arbetsmarknadspolitiskt program kan exempelvis vara den avlästa omsättningen till arbete för dem som deltagit i programmet.) Det senare – effektbegreppet – gäller *skillnaderna* mellan de resultat som är förknippade med ett visst handlingsätt (kanske det faktiskt valda) och de motsvarande resultat som är (eller skulle ha varit) förknippade med ett likaledes väldefinierat *alternativt* handlingsätt. Dessa skillnader definierar *effekterna av en bestämd åtgärd*, nämligen den tänkta övergången från det ena handlingsalternativet till det andra.

Den nyss gjorda distinktionen hänger på ett uppenbart sätt nära samman med en motsvarande distinktion mellan två huvudkategorier av *utvärderingar*: mellan å ena sidan *måluppfyllelseutvärderingar*, som fokuserar på hur uppnådda resultat är relaterade till i förväg fastställda resultatmål, och å andra sidan *effektutvärderingar*, som alltid är relaterade till en väldefinierad åtgärd – se ovan – och som således förutsätter ett tydligt alternativtänkande.

Kapitel 2 har ägnats åt en granskning av regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. På basis av de där redovisade observationerna vill vi hävda att en fortsatt förbättring av formerna för regeringens resultatstyrning av statliga verksamheter – regeringen har i sina senaste budgetpropositioner starkt understrukt behovet av ett dylikt utvecklingsarbete – förutsätter en kraftig utökning av antalet återkommande utvärderingar av skilda slag. Vi menar att regeringen gjort alldeles för lite för att åstadkomma detta. En del av de efterlysta utvärderingarna kan med fördel genomföras av Arbetsförmedlingen själv (och alltså få karaktären av ”kritiska självtvärderingar”) medan andra lämpligen bör bedrivas av anlitate, oberoende utvärderare. Vi vill också framhålla bedrivandet av noggrant konstruerade, kontrollerade och utvärderade försöksverksamheter, som ett ofta förtjänstfullt sätt att pröva vad som kan uppnås med hjälp av nya verksamhetsformer eller introduktionen av nya arbetsmarknadspolitiska medel.

Vi påpekar att genomförda resultatuppföljningar och på dem baserade måluppfyllelseutvärderingar inte *i sig själva* säger något om effekterna av att verksamheten har bedrivits som den har bedrivits i stället för på något annat, ursprungligen möjligt sätt. Vad vi framför allt saknar är betydligt mer av sådana *effektutvärderingar* som är direkt relaterade till betydelsefulla, i praktiken existerande arbetsmarknadspolitiska val- och avvägningsproblem. I regeringens sentida budgetpropositioner och i dess instruktion för och regleringsbrev till Arbetsförmedlingen hittar vi dock mycket lite av tydliga identifieringar av vad regeringen ser som centrala sådana problem. Vi talar om detta som en frånvaro av problematisering. I den mån regeringen ser det som Arbetsförmedlingens uppgift att med utgångspunkt från de av regeringen formulerade arbetsmarknadspolitiska målen ställa alternativa sätt att utforma och dimensionera sina verksamheter mot varandra, finns ett behov av preciseringar av de *kriterier* eller *normer* som Arbetsförmedlingen förutsätts tillämpa när den fattar sina beslut, det vill säga när den genomför de då erforderliga sammanvägningarna av för- och nackdelarna med skilda handlingsalternativ.

Det av regeringen formulerade målet för ”området Arbetsmarknad” och därmed för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen är att ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad”. För att åstadkomma detta ska Arbetsförmedlingen ”bidra till att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”, ”prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden”, ”bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt” samt ”säkerställa arbetslöshetsförsäkringens funktion som en omställningsförsäkring”. Dessutom ska insatserna ”bedrivas effektivt” och ”utveckla och prioritera uppföljning och utvärdering”.

Vi har en del kritiska synpunkter på hur målet ”att stadigvarande öka sysselsättningen” ingår i den av regeringen skisserade målhierarkin på central nivå. Å ena sidan karaktäriseras detta mål som överordnat målet ”en väl fungerande arbetsmarknad”. Å andra sidan framhålls det som något som Arbetsförmedlingen ska eftersträva i syfte att uppnå det sistnämnda målet. (Vi har också en del mer fundamentala invändningar mot regeringens utpekande av en ”ökning av den varaktiga sysselsättningen” som det ”övergripande” eller ”viktigaste” målet för sysselsättningspolitiken, inklusive arbetsmarknadspolitiken.)

Vi har i kapitel 2 granskat hur de nyssnämnda målen återspeglas i inte bara regeringens senaste budgetpropositioner utan också i några relevanta förordningar, särskilt regeringens instruktion för och regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Vad som därvid framkommit ger oss anledning att åter påpeka den ovan nämnda frånvaron av problematisering och därmed av för Arbetsförmedlingen vägledande kriterier eller normer, som indikerar hur regeringen vill att Arbetsförmedlingen ska hantera förekommande målkonflikter, det vill säga existensen av såväl för- som nackdelar med olika handlingsalternativ. Föreskrifter av typen att Arbetsförmedlingen ska ”prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden” säger föga om hur en eventuellt uppnåbar men kanske nog så begränsad förbättring av sådan arbetssökande personers position på arbetsmarknaden ska vägas mot de *alternativkostnader* som de för detta erforderliga åtgärderna är förknippade med och som kan ta sig uttryck i en minskad grad av måluppfyllelse i andra avseenden. I övrigt nöjer vi oss med att här återge några av de av oss framförda kritiska synpunkter på utformningen av nyssnämnda regleringsbrev.

Till vad som där saknas hör enligt vår bedömning en tydlig struktur baserad på en klar distinktion mellan *mål* och *medel* och mellan mål och *föreskrifter*. I fråga om föreskrifterna saknar vi en i regleringsbrevets uppläggning och disposition tydligt markerad åtskillnad mellan å ena sidan anvisningar om hur verksamheten ska bedrivas och å andra sidan de i brevet framförda kraven på redovisningar och analyser av vad som görs eller har gjorts. I det sistnämnda avse-

endet vill vi efterlysa en tydligare distinktion mellan å ena sidan *beskrivningar* av hur verksamheten bedrivs eller har bedrivits och å andra sidan *analyser* och bedömningar av vad som har uppnåtts i termer av målrelaterade resultat eller effekter. Med anknytning till dels det sistnämnda, dels vad som tidigare har sagts om behovet av adekvata beslutsunderlag vill vi här tillägga att vi saknar en av regeringen upprättad och tillkännagiven strategi för uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiken. De från Arbetsförmedlingen och andra, exempelvis IFAU, beställda rapporterna borde kunna ses som på ett tydligt sätt inordnade i en dylik strategi.

I syfte att komma underfund med hur regeringen själv tolkar sina egna målformuleringar och på vad sätt och på basis av vad den utvärderar Arbetsförmedlingens insatser har vi genomfört en ingående granskning av vad regeringen skriver under rubriken Resultat och analys i sin senaste budgetproposition (prop. 2009/10:1), närmare bestämt i dess bilaga om Utgiftsområde14: Arbetsmarknad och arbetsliv.

Vi konstaterar att den nämnda redovisningen innehåller få specificeringar av de av regeringen formulerade och ovan relaterade målen för arbetsmarknadspolitiken och inga tydliga redovisningar av de kriterier eller normer på basis av vilka regeringen menar att Arbetsförmedlingens insatser bör bedömas. Redovisningen domineras av beskrivningar av Arbetsförmedlingens (och en del andra myndigheters) verksamheter. Dessa beskrivningar är i givetvis i stor utsträckning baserade på Arbetsförmedlingens egna redovisningar, dels reguljära sådana, dels i särskild ordning beställda rapporter. Ibland, dock inte särskilt ofta, kan regeringen hänvisa till genomförda utvärderingar av skilda slag. I den mån dessa utvärderingar inkluderar avlästa resultat med avseende på sådana förhållanden på arbetsmarknaden, exempelvis för olika målgrupper, som de granskade verksamheterna syftar till att påverka, men inte några jämförelser med vad alternativa sätt att utforma dessa verksamheter skulle ha resulterat i, kan de betecknas som *måluppfyllelseutvärderingar*. En del av vad regeringen baserar sina bedömningar på kan dock snarast karaktäriseras som *implementeringsutvärderingar*, det vill säga som studier inriktade på de bedrivna verksamheterna i sig själva och på prövningar av om huruvida, eller i vad mån, dessa bedrivs eller har bedrivits på ett sätt och i en omfattning som ligger i linje med regeringens och riksdagens intentioner, bland annat med de i regleringsbrevet meddelade föreskrifterna. Vad som i mycket stor utsträckning lyser med sin frånvaro är hänvisningar till genomförda *effektutvärderingar*.

Behovet av utvärderingar av det sistnämnda slaget illustreras på ett mycket tydligt sätt av att regeringen vid upprepade tillfällen formulerar sina slutsatser i termer av vad som otvetydigt är effektbedömningar utan att samtidigt kunna hänvisa till genomförda studier av motsvarande slag. Till vad vi finner anmärkningsvärt hör att regeringen i endast mycket begränsad utsträckning skaffat sig möjlighet att basera sina bedömningar på genomförda arbetsmarknadspolitiska försöksverksamheter.

Vår granskning av regeringens egna resultatredovisningar och analyser ger vid handen att den på området arbetsmarknadspolitik tillämpade resultatstyrningen är baserad på ett mycket ofullständigt och bräckligt kunskapsunderlag. Vi menar att detta kan ses som en konsekvens av den ovan påtalade frånvaron av en genomtänkt och sammanhållen strategi för uppföljning och utvärdering av den bedrivna arbetsmarknadspolitiken i relation till möjliga alternativa sätt att utforma densamma.

Kapitel 3 har gått in på Arbetsförmedlingens interna styrning. Styrprincipen för Arbetsförmedlingens arbete med att verkställa regeringens uppdrag är målstyrning. I myndighetens verksamhetsplaneringsprocess ingår att för varje verksamhetsår utarbeta *riktlinjer* för verksamhetens inriktning på grundval av regeringens uppdrag enligt dess instruktion för Arbetsförmedlingen och regleringsbrevet för verksamhetsåret. Riktlinjerna ligger till grund för utarbetandet av en *verksamhetsplan* för myndigheten. I den konkretiseras aktiviteter som ska realiseras under året. Planen för hela myndigheter ligger till grund för verksamhetsplaner på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen. Verksamhetsåret 2008 infördes ett *styrkort* som ett instrument i verksamhetsplaneringen. I det anges mått och mål som är nära kopplade till Arbetsförmedlingens strategi för att verkställa sitt uppdrag. För aktiviteter som mera indirekt stödjer uppdraget och som därför inte finns med i styrkortet fastställs *indikatorer*. Vid bestämda tidpunkter genomförs *resultatdialoger* mellan chefer och rapporterade chefer för att följa upp hur arbetet fortskrider enligt vad som har beslutats i riktlinjer och verksamhetsplaner och utvecklingen när det gäller att nå i styrkortet uppställda mål. Riktlinjer, verksamhetsplaner, styrkort, indikatorer och dialoger är element i Arbetsförmedlingens *resultatstyrning* som är en av komponenterna i myndighetens målstyrning. Den andra, Arbetsförmedlingens *finansiella styrning*, gäller fördelningen av de förvaltningsmedel och programmedel som myndigheten har tilldelats i regeringens regleringsbrev. För den finansiella styrningen används resultatfördelningsmodeller för fördelningen både av medel till förvaltningskostnader och av medel till kostnader som är knutna till arbetsmarknadspolitiska program.

När det gäller Arbetsförmedlingens interna styrning har den här rapporten ägnats åt en granskning dels av styrkortet för 2009, dels av hur resursfördelningsmodellerna är kopplade till styrkortet.

Till regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken har hört att ge Arbetsförmedlingen ett tydligare uppdrag att förmedla arbete. I styrkortet för 2009 finns det emellertid inte något mått som avser resultat av Arbetsförmedlingens matchningsservice för enbart de sökande som inte har bedömts vara i behov av några andra insatser från förmedlingens sida. I det aktuella styrkortet ingår dessa i målgrupper som även innefattar andra kategorier av sökande. Effekter i form av reducerade arbetslöshetstider och därmed högre omsättning till arbete för sökande som endast utnyttjar förmedlingens matchningsservice har emellertid mycket stor betydelse för Arbetsförmedlingens samhällsekonomiska effektivitet. Om värdet av vad som skapas genom att arbetslösa kommer i jobb snabbare är större än värdet av de resurser som förbrukas i matchningsverksamheten så representerar Arbetsförmedlingens matchningsservice en effektiv resursanvändning. Betydelsen från samhällsekonomisk synpunkt av denna service motiverar ett eget mått i styrkortet avseende resultat för de arbetssökande som förmedlingen bedömer som ”matchningsbara” dvs. som inte har behov av att delta i något arbetsmarknadspolitiskt program. Ett sådant mått kan också motiveras med att en väl fungerande matchningsservice, som via förkortade arbetslöshetstider leder till att antalet arbetslösa sjunker och antalet sysselsatta ökar, bidrar till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt – en av Arbetsförmedlingens uppgifter enligt regeringens instruktion för myndigheten. Naturligtvis kan inte ett mått som det här föreslagna tolkas som matchningsservicens *effekt*, skattningar av effekten på omsättning till arbete eller arbetslöshetstid skulle kräva specialstudier, men detta förringar inte dess betydelse för verksamhetsstyrningen.

Under huvudområdet Kund finns det tre mått i styrkortet för 2009. Två av dessa är baserade på svaren i Arbetsförmedlingens månadsvisa urvalsundersökningar riktade till arbetsgivare respektive arbetssökande. Eftersom urvalen är relativt små kan resultaten inte redovisas på allt-

för små indelningar och ”därför redovisas t ex inte resultat för AMO²⁷ för en enskild månad. På t ex *marknadsområdesnivå* är resultaten ”säkrare” än för AMO, det vill säga konfidensintervallen är smalare.”²⁸ (Arbetsförmedlingen 2009f) På förmedlingskontorsnivå är urvalen små för båda undersökningarna och resultaten av den anledningen osäkra (se även Arbetsförmedlingen 2009g). Det är därför svårt att se hur styrande dessa mått kan vara för verksamheten ute på de enskilda arbetsförmedlingarna.

I ett styrkort ska ingå mått som har en nära koppling till verksamhetens strategiska mål och det kan noteras att i styrkortet för 2009 finns det ett mått, baserat på arbetsgivarundersökningen, som rör arbetsgivares tillfredsställelse med Arbetsförmedlingens service men inte något motsvarande mått för arbetssökande. Ett sådant finns emellertid bland de indikatorer som mera indirekt än styrkortsmåtten stödjer Arbetsförmedlingens uppdrag och prioriteringar. Det finns anledning att i ett utvecklingsarbete rörande styrkortet ta ställning till var i målstyrningssystemet som mått baserade på urvalsundersökningar lämpligast hör hemma – i styrkortet eller bland uppsättningen av indikatorer. Bortsett från detta kan man i ett utvecklingsarbete överväga att under huvudområdet Kund använda styrkortsmått som avser t.ex. omfattningen på enskilda förmedlingskontor av sådana aktiviteter för arbetsgivare och arbetssökande som har betydelse för möjligheterna att nå strategiska mål. Det kan t.ex. röra sig om sådant som ackivering av arbete – aktivt inhämtande av information om lediga arbeten, vilket är en av de angivna uppgifterna i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen, eller utnyttjandet av kompletterande aktörer (i det fallet kan måtten eventuellt avse bestämda målgrupper av sökande eller vissa tjänster som t.ex. coachning).

Till omläggningen av arbetsmarknadspolitiken hör just att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att, som det står i instruktionen för myndigheten, ”snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete” (SFS 2007:1030 4 §). Upphandlade aktörer erbjuder insatser som är anpassade till de särskilda behoven för målgrupper för dessa tjänster. Det kan röra sig om sökande inom sökande i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar samt invandrare. Det stöd som Arbetsförmedlingen upphandlar kan bland annat avse ett stöd i arbetssökandet med hjälp av individuella coacher för sökande i målgrupper som de nämnda men sedan slutet av 2008 även för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa. Aktiviteter hos kompletterande aktörer är en del av förmedlingens tjänsteutbud som bör uppmärksammas i styrkortet. Det har också föreslagits av Analysavdelningen på Arbetsförmedlingen att sökande hos kompletterande aktörer ska inkluderas i styrkortsmåtten på omsättning till arbete – i 2009 års styrkort var dessa sökande exkluderade från omsättningsmåtten. Omsättningen för dessa sökande ska kunna särredovisas och därmed ingå i uppföljningsarbetet. Det finns emellertid anledning att också utforma mått som mera direkt avspeglar *kvaliteten* i de tjänster som upphandlas hos kompletterande aktörer. Därmed är inte sagt att de nödvändigtvis ska ingå i styrkortet, ett alternativ är att utöka uppsättningen av indikatorer som för närvarande inte är särskilt stor. Någon form av sådant kundmått som nämndes ovan, som visar i vilken *omfattning* som arbetsförmedlingars tjänsteutbud har kompletterats med upphandlade aktörer, skulle kunna höra hemma i styrkortet. Införandet av kompletterande aktörer som en del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud är ett så pass betydelsefullt inslag i omläggningen av arbetsmarknadspolitiken att det bör uppmärksammas formellt i verksamhetsuppföljningen.

I en enkätundersökning till ett urval handläggare vid arbetsförmedlingskontor som genomfördes under oktober–november 2009 ställdes ett par frågor om Arbetsförmedlingens styrkort.

²⁷ AMO = arbetsmarknadsområde.

²⁸ Resultat från de båda undersökningarna redovisas med ett intervall inom vilket det sanna värdet med 95 procents sannolikhet ligger.

Bland annat fick handläggare ta ställning till påståendet att styrkortet fokuserar på sådant som är betydelsefullt för att Arbetsförmedlingens överordnade mål ska nås. Av dem som besvarade frågan och som ansåg sig kunna uttrycka en uppfattning hade ca 28 procent den åsikten att styrkortet endast i ganska låg eller låg grad eller inte alls var inriktat på överordnade mål. Ett påstående i enkäten om att det finns en stor uppslutning vid förmedlingskontoret kring styrkortsmåtten var det, om vi bortser från dem som inte hade någon uppfattning om detta, endast ca hälften som instämde i. Med tanke på dessa svar kan det ifrågasättas om styrkortet har verkat styrande på verksamheten ute på förmedlingskontoren i den utsträckning som är avsikten. Samma fråga väcks av handläggarnas bedömning av om styrkortet främjar möjligheten för arbetssökande att få reguljära anställningar, dvs. om det bidrar till att verkställa den i regeringens instruktion angivna uppgiften att ”effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”. Ca 63 procent av dem som besvarat frågan har uppgett aningen att styrkortet har liten eller ingen betydelse i det avseendet eller att de inte har någon uppfattning i frågan.

Det kan tilläggas att det endast var ca 31 procent som i hög eller ganska hög grad instämde i påstående att styrkortet ger stöd i det praktiska arbetet och att nästan 65 procent ansåg att styrkortet mera är ett instrument för chefer för att styra verksamheten än som ett stöd till handläggare.

Medel som Arbetsförmedlingen tilldelas i regleringsbrevet är uppdelade på fyra anslag, ett som avser förvaltningskostnader och tre som gäller kostnader förknippade med arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har utvecklat modeller för fördelning av vart och ett av anslagen och i denna rapport har kopplingen mellan dessa och styrkortet granskats; tonvikten har då legat på modellen för förvaltningsmedel.

Ett angivet syfte med modellen för fördelning av förvaltningsresurser är att den ska främja ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna (Arbetsförmedlingen 2008b). Det kan emellertid noteras att någon sådan aspekt finns det inte i modellen.

Modellen ska också fördela medel till arbetsmarknadsområden och arbetsförmedlingar efter arbetsbelastningen. Det finns överensstämmelser mellan modellen och styrkortet i den meningen att medelstillelningen styrs av arbetsbelastningen för tre av de målgrupper för vilka omsättningen till arbete mäts i styrkortet. För en fjärde målgrupp i styrkortet är emellertid måttet i resursfördelningsmodellen inte konsistent med det i styrkortet. I det senare mäts omsättning till arbete för nyanlända invandrare medan motsvarande mått i resursfördelningsmodellen är antalet utrikes födda utanför EU och Norden. Måtten bör vara överensstämmande och i ett utvecklingsarbete bör det undersökas möjligheten att använda ett mått som bättre avgränsar de invandrare som har ett stort behov av insatser från Arbetsförmedlingen. Det kan tillfogas att även bortsett från detta skulle ett s.k. profileringsmått, som urskiljer sökande som kan förväntas ha betydande svårigheter att få jobb, ha en funktion att fylla i resursfördelningsmodellen. Det skulle kunna ge en mer rättvisande bild av arbetsbelastningen.

I styrkortet mäts omsättningen till arbete för sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Antalet sådana sökande, bland vilka många står långt från arbetsmarknaden och som därför enligt regeringens instruktion ska prioriteras, ingår emellertid inte som en faktor i resursfördelningsmodellen. Skälet är att funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga definieras olika på förmedlingskontoren. Trots det finns det som sagt ett styrkortsmått för dessa sökande. Det finns anledning att utarbeta en definition som gör det möjligt för arbetsförmedlingarna att på ett så likartat sätt som möjligt avgränsa sökande som

har en nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder. Med en sådan definition på plats kan antalet sökande med funktionshinder ingå bland måtten på arbetsbelastning i resursfördelningsmodellen – bland sådana arbetssökande har ju många behov av omfattande insatser från Arbetsförmedlingen för att öka sina chanser att få jobb. Dessutom skulle ett sådant mått vara i linje med vad som sägs i regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen om att dess verksamhet ska utformas så att den bedrivs enhetligt och så att arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet (SFS 2007:1030 3 §). Vidare skulle det bli bättre precision i styrkortsmåttet för omsättning till arbete för den här målgruppen. Nu påverkas måttet inte endast av hur framgångsrikt arbetet med dessa sökande är utan också av hur den gruppen avgränsas på enskilda arbetsförmedlingar.

Två av faktorerna i resursfördelningsmodellen avser att beakta resursåtgången i förmedlingens service för arbetsgivare. Vad som mäts är antalet arbetsställen med 5–100 anställda samt antalet anställda inom förmedlingskontorets verksamhetsområde. Det har sagts att faktorerna inte endast är mått på arbetsbelastningen utan också stimulerar till ökade företagskontakter (Arbetsförmedlingen 2009e s. 6). Det är oklart hur de fyller den funktionen.

Förutom att fördela medel efter arbetsbelastning syftar resursfördelningsmodellen till att främja kostnadseffektiviteten. Utöver de ovan nämnda faktorerna innehåller resursfördelningsmodellen därför ett prestationsmått – en faktor som är baserad på uppnått resultat när det gäller omsättning till arbete. En betydande nackdel med det nuvarande prestationsmålet är att det i hög grad påverkas av omständigheter som är utanför arbetsförmedlingens kontroll som t.ex. arbetsmarknadsläget och sammansättningen av arbetssökande.²⁹ Det finns därför anledning att utveckla ett annat slag av mått som tar direkt sikte på förmedlingskontors kostnadseffektivitet med hänsyn tagen till sådana externa faktorer som de nämnda. En utgångspunkt för ett sådant arbete skulle kunna vara s.k. DEA-analys (Data Envelopment Analysis).

Det förtjänar uppmärksammas att en förändring av omsättningen till arbete vid ett arbetsförmedlingskontor får en effekt på antalet kvarstående sökande vid kontoret. Om ett förmedlingskontor lyckas öka omsättningen till arbete innebärande att prestationsmålet stiger så medför det, allt annat lika, att antalet kvarstående arbetslösa minskar vilket betyder att resursfördelningsmodellens arbetsbelastningsmått sjunker. Måtten i modellen drar åt olika håll vad gäller kontorets tilldelning av resurser.

Ett angivet syfte med modellen för fördelning av medel till förvaltningskostnader är att den ska vara lätt att förstå och accepteras i verksamheten (Arbetsförmedlingen 2009e s. 4). Att döma av svaren på en fråga i den tidigare nämnda enkäten är emellertid modellen tämligen obekant bland handläggarna ute på förmedlingskontoren som ju ändå direkt påverkas av dess utfall vad gäller den andel av förvaltningsmedel som tilldelas det enskilda kontoret. På frågan om i vilken grad man känner till Arbetsförmedlingens modell för fördelning av förvaltningsanslaget till kontoret ute i landet var det en så stor andel som 68 procent som menade att de endast i låg eller ganska låg grad eller inte alls är bekanta med modellen.

Ett syfte med modellen är att den ska främja ett effektivt resursutnyttjande. Av dem som har besvarat en fråga om detta i enkäten var det ca 39 procent som inte hade någon uppfattning och bland de övriga ansåg ca 41 procent att modellen i hög eller ganska hög grad bidrar till att öka deras produktivitet medan 59 procent menade att det gör den endast i ganska låg eller låg

²⁹ Detta kan vara en förklaring till att bland dem som har besvarat en fråga om modellen för fördelning av förvaltningsmedel i den ovan nämnda enkäten ansåg en så pass stor andel som 60 procent att modellen endast i låg eller ganska låg grad eller inte alls gjorde att de blev mer produktiva i sitt arbete.

grad eller inte alls. I enkäten fanns också en fråga om resursfördelningsmodellen gör att man tydligt fokuserar på ärenden som ska prioriteras enligt Arbetsförmedlingens mål. Av dem som ansåg sig kunna uttrycka en åsikt ansåg 57 procent att så är fallet i hög eller ganska hög grad medan 43 procent ansåg att det gör modellen endast i låg eller ganska låg grad eller inte alls.

I regleringsbrevet tilldelas Arbetsförmedlingen även bidrag till (a) arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, (b) medel för kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt (c) medel för lönebidrag och Samhall m.m. Det finns resursfördelningsmodeller också för fördelningen av dessa medel. Kopplingen mellan dessa modeller och styrkortet ligger i att modellerna, om än i olika grad, fördelar resurser efter arbetsbelastning med avseende på målgrupper för styrkortets mått på omsättning till arbete. Liksom vad gäller modellen för fördelning av förvaltningsanslaget har modellen för fördelning av medel för lönebidrag och Samhall m.m. den bristen på överensstämmelse med styrkortet att modellen inte beaktar sökande med funktionshinder. Det ska nämnas att 2009 var det endast sistnämnda medel som fördelades enligt modellen. Medel för aktivitetsstöd och för arbetsmarknadspolitiska program fördelades efter äskanden från arbetsförmedlingarna. Det har ändå föreslagits att såväl fördelningsmodellerna för dessa medel, efter vissa justeringar, liksom modellen för fördelning av medel för lönebidrag och Samhall m.m. ska användas som modeller vid 2010 års fördelning. Den oklarhet som råder beträffande vilken roll som fördelningsmodellerna respektive äskandeförfarande ska ha vid tilldelningen av medel knutna till arbetsmarknadspolitiska program bör undanröjas.

Referenser

- Arbetsförmedlingen. 2008a. Arbetsförmedlingens arbete med verksamhetsplaneringen – från budgetunderlag till årsredovisning. 2008–11–25. Rapport 1008–11–25. Dnr 1.1 2008/107723.
- Arbetsförmedlingen. 2008b. Modell för fördelning av lönekostnader till kärnverksamheten för budgetåret 2009. 2008–12–07.
- Arbetsförmedlingen. 2009. Arbetsmarknadsrapport 2009:1
- Arbetsförmedlingen. 2009a. Verksamhetsplan 2009. Dnr 1.12009/46535.
- Arbetsförmedlingen. 2009b. Slutrapport. Fortsatt utveckling och införande av styrkort inom AMV. Utgåva 1:1 2009–07–10.
- Arbetsförmedlingen. 2009c. Verksamhetsredovisning. 2009–08–03. Dnr 1.1.2008/232352.
- Arbetsförmedlingen. 2009d. Kompletterande aktörer. 2009–08–03. Dnr 1.1.2008/232352.
- Arbetsförmedlingen. 2009e. Uppföljning och analys av Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller för förvaltningsmedel och programmedel 2009. Dnr 1.2-2009/2179311.
- Arbetsförmedlingen. 2009f. Teknisk beskrivning av Arbetsförmedlingens sökandeundersökning (SU). 2009–06–29.
- Arbetsförmedlingen. 2009g. Teknisk beskrivning av Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning (AGU). 2009–11–12.
- Arbetsmarknadsdepartementet. 2009. Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen etc.
- Bet. 2008/09: FiU2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
- Bredgaard, T. & F. Larsen. 2008. Quai-markets in employment policy: Do they deliver on promises? *Social Policy & Society*. 7 (3): 341–352.
- DS 2000:63 Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.
- Funck, E. K. 2009. *Ordination balanced scorecard – översättning av ett styrinstrument inom hälso- och sjukvården*. Acta Wexionensia No. 173/2009. Växjö: Växjö University Press.
- Huuki, S. & I. Kasperovic. 2009. Mål och medel. En jämförande studie om hur fyra myndigheter integrerar mål och resurser i planeringsarbetet. Magisteruppsats. Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Kaplan, R. S. & D. P. Norton. 1992. The balanced scorecard: measures that drive performance. *Harvard Business Review*. 70 (1): 71–79.
- Kaplan, R. S. & D. P. Norton. 1999. *The balanced scorecard – Från strategi till handling*. Övers. P. Svensson. Göteborg: ISL Förlag.

- Lindvall, J. 2001. *Verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Niven, P. R. 2003. *Balanced scorecard step-by-step for government and not-for-profit agencies*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Olve, N.-G., C.-J. Petri, J. Roy & S. Roy. 2003. *Making scorecards actionable*. Chichester, UK: Wiley.
- Prop. 2007/08:100 2008 års ekonomiska vårproposition.
- Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv.
- Prop. 2008/09:97 Åtgärder för jobb och omställning.
- Prop. 2009/10:1 Budgetpropositionen för 2010. Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m.
- Prop. 2009/10:1 Budgetpropositionen för 2010. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv
- RiR 2009:8 Riksrevisionens årliga rapport 2009–11–06.
- RRV. 1996. *Balanced scorecard i myndigheterna – förbättrad resultatinformation för intern styrning*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- RRV 2001:2 *Arbetsförmedlingens företagsinriktade arbete*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- SFS 1996:1059 Lag om statsbudgeten.
- SFS 2000:628 Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- SFS 2000:634 Förordning om arbetsmarknadspolitiska program.
- SFS 2007:515 Myndighetsförordning.
- SFS 2007:1030 Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.