



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:1

Styrning inom arbetsmarknadspolitiken

– mål, styrkort och modeller för resursfördelning

ISBN 978 91 7086 205 2

RiR 2010:1

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet

Datum: 2010-02-18
Dnr: 31-2009-0438

Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. De styrinstrument som avses är mål, styrkort och resursfördelningsmodeller. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Mats Johansson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Tommy Nilsson* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Mats Johansson

För kännedom:
Arbetsförmedlingen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Avgränsning	13
1.4 Granskningsobjekt	13
1.5 Bedömningskriterier	13
1.6 Metod	18
1.7 Disposition	18
2 Arbetsmarknadspolitikens organisation	19
2.1 Riksdagen	19
2.2 Regeringen	19
2.3 Arbetsförmedlingen	20
3 Regeringens styrning	23
3.1 Målhierarkin inom arbetsmarknadspolitiken	23
3.2 Preciseringar av målen	25
3.3 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Arbetsförmedlingens resultatstyrning	33
4.1 Balanserat styrkort	33
4.2 Arbetsförmedlingens balanserade styrning	34
4.3 Analys av Arbetsförmedlingens styrkort	37
4.4 Sammanfattande iakttagelser	49
5 Arbetsförmedlingens finansiella styrning – resursfördelningsmodeller	51
5.1 Fördelning av Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för 2009 (anslag 1:1)	52
5.2 Fördelning av programanslag för 2009	55
5.3 Analys av modellen för fördelning av förvaltningsanslaget	57
5.4 Analys av modeller för fördelning av programanslag	62
5.5 Arbetsförmedlingens översyn av resursfördelningsmodellerna	63
5.6 Sammanfattande iakttagelser	66
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	67
6.1 Regeringens styrning	67
6.2 Arbetsförmedlingens resultatstyrning	70
6.3 Arbetsförmedlingens finansiella styrning – resursfördelningsmodeller	73
6.4 Rekommendationer	77
Referenser	79
Bilaga 1 Riksrevisionens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen	83
Bilaga 2 Bortfallsanalys	87

Sammanfattning

Syftet med denna granskning är att undersöka styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. De styrinstrument som avses är mål och resursfördelning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är regeringens och Arbetsförmedlingens styrning inom arbetsmarknadspolitiken ändamålsenlig?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller väl anpassade till kontorens verksamhet?
- Kopplas resultatstyrning och resursfördelning samman inom Arbetsförmedlingens interna styrprocess?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller ändamålsenligt utformade och stimulerar Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller till återhållsamhet med kostnader och till förnyelse för ökad produktivitet och effektivitet?

Regeringens målanalys kan utvecklas

Inslaget av effektutvärderingar är svagt i samband med regeringens bedömningar av Arbetsförmedlingen. Sådana utvärderingar bör vara ett viktigt verktyg för att kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat. *Enligt Riksrevisionens bedömning bör regeringen analysera behovet av effektutvärderingar för att mer objektivt och rättvisande kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.* Därmed skulle riksdagen få möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

Bedömningen ska också ses mot bakgrund av de krav på beslutsunderlag som riksdag och regering fastställt inom sysselsättningspolitiken. Innebörden är bland annat att det är viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på arbetsmarknaden på bästa sätt och att det därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika.

Regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens resultat och verksamhet baseras i låg grad på explicita specificeringar av de mål för området Arbetsmarknad som regeringen själv har formulerat. Redovisningen i budgetpropositionen domineras av beskrivningar av förmedlingens

verksamhet. *Regeringen bör, enligt Riksrevisionens uppfattning, tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder eller normer som ligger bakom bedömningen i budgetpropositionen av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.*

Programmets funktionssätt är otydliga

I budgetpropositionen ges relativt begränsad information om hur regeringen ser på de använda arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt. Det saknas en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen baserad på vilka olika slag av observerade "otillfredsställande förhållanden" eller identifierade "marknadsmislyckanden" de är avsedda att lindra eller korrigera för. *Enligt Riksrevisionens bedömning finns anledning för regeringen att införa en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen i syfte att ge bättre information om hur den ser på de använda medlens funktionssätt.*

Regleringsbrevet är otydligt

Regleringsbrevet saknar en tydlig struktur (disposition) baserad på en klarare distinktion mellan mål och medel, eller mellan mål och uppdrag. *Enligt Riksrevisionens bedömning bör regleringsbrevet kunna förtydligas och göras mer pedagogiskt.*

Arbetsförmedlingens styrkort kan förbättras

Arbetsmarknadspolitiken uppvisar en relativt komplex målhierarki. Det innebär att Arbetsförmedlingens arbete med att utforma ett relevant styrkort är komplicerat. I denna rapport granskar Riksrevisionen hur Arbetsförmedlingens styrkort tillämpas för att uppnå effektivitet i förhållande till det av regeringen fastställda uppdraget för arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens styrkort innehåller inslag som bör kunna förbättras i syfte att öka effektiviteten i styrningen.

- Styrkortets mått på kundtillfredsställelse bör kompletteras med aspekter som har att göra med vad arbetsgivare (och arbetssökande) förväntar sig av Arbetsförmedlingen.
- Två av de i styrkortet använda kundmåten och ett verksamhetsmått kan inte användas för styrning på kontorsnivå.
- Det finns inte något mått i styrkortet inom området Verksamhet som renodlat speglar resultatet av Arbetsförmedlingens matchningsservice.

- Granskningen visar att styrkortet är relativt svagt förankrat bland handläggarna.
- I Arbetsförmedlingens styrkort är det i flera fall svårt att se samspelet mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och måtten. Det gäller speciellt för området Ekonomi.

Arbetsförmedlingens styrkort är föremål för ett utvecklingsarbete i olika avseenden. Enligt Riksrevisionens bedömning bör utvecklingsarbetet även inkludera de aspekter som framgått ovan.

Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell för förvaltningsanslaget har brister

Riksrevisionen har granskat om resursfördelningsmodellen uppfyller de syften som fastställts av Arbetsförmedlingen. Enligt Riksrevisionen uppfyller modellen inte dessa syften. Riksrevisionen konstaterar dock att modellen är komplex eftersom den ska uppfylla ett flertal syften.

Vår bedömning är att modellen har för många syften och behöver renodlas. Enligt vår uppfattning bör modellen främst beakta arbetsbelastningen.¹ Ett inslag bör vara att använda mått som avspeglar individuella sökandes förväntade svårigheter att få arbete (profilering).

Det är inte bara arbetssökande som är kunder hos Arbetsförmedlingen, utan företag utgör en väl så viktig grupp. Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen pekat på vikten av ett företagsinriktat arbetssätt. Modellen saknar dock empiriska underlag för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbetssökande och arbetsgivare.

Enligt vår bedömning bör resursfördelningsmodellen innehålla ett mått för effektivitet, åtminstone på marginalen, för att modellen ska kunna fungera som ett effektivt styrinstrument för Arbetsförmedlingen. Det nuvarande prestationsmålet är problematiskt genom att det påverkas av förhållanden, till exempel efterfrågan på arbetskraft och sammansättningen av de arbetssökande, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll.

Riksrevisionen har noterat att Arbetsförmedlingen nu genomför ett arbete med att utveckla fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget, och övriga resursfördelningsmodeller, och ser positivt på detta.

Sammanfattningsvis bör Arbetsförmedlingen, enligt Riksrevisionens uppfattning, renodla modellen och utveckla den i en riktning som tar hänsyn till de arbetssökandes svårigheter att få arbete (profilering), den faktiska arbetsbelastningen och den tekniska effektiviteten.

¹ Arbetsbelastningen bestäms av antalet arbetssökande och sammansättningen av arbetssökande med avseende på deras behov av stöd.

Modeller för fördelning av programanslagen

Modellerna saknar inslag som ger entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service. I flera fall saknas också en direkt koppling till eventuella målgrupper. *Enligt Riksrevisionens bedömning bör Arbetsförmedlingen inleda ett utvecklingsarbete för att analysera vilka syften modeller för fördelning av programanslag bör ha. Ett annat inslag bör vara vilka faktorer som bör ingå, till exempel profilering eller målgrupper. En annan viktig aspekt är kopplingen till styrkortet.*

Ett speciellt problemområde är den modell som tillämpas vid fördelning av medel för lönebidrag. Principerna för klassificering av funktionshinderade med nedsatt arbetsförmåga tillämpas olika på kontoren och statistiken blir därför mindre användbar. Modellen ger vidare relativt svaga incitament att få ut lönebidragsanställda till osubventionerade arbeten eller till arbeten med lägre subventionsgrad. Detta trots att stödformen ska vara temporär och inte permanent. *Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att se över modellen i dessa bägge avseenden.*

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Analysera behovet av utvärderingar för att mer långsiktigt kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.
- Tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder eller normer som ligger bakom regeringens bedömning i budgetpropositionerna av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.
- Överväga att införa en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen.
- Förtydliga regleringsbrevets struktur.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att göra följande:

- Genomföra en översyn av styrkortet enligt ovan.
- Renodla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget och utveckla den i en riktning som tar hänsyn till arbetssökandes svårigheter att få arbete (profilering), den faktiska arbetsbelastningen och den tekniska effektiviteten.
- Inleda ett utvecklingsarbete för att analysera vilka syften modeller för programanslag bör ha, vilka faktorer som ska ingå och vilken koppling modellerna bör ha till styrkortet.
- Skyndsamt förbättra statistiken över arbetssökande med funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga så att statistiken kan användas vid resursfördelningen. Samt öka inslagen av incitament för övergångar till arbete i modellen för fördelning av medel till lönebidrag.

1 Inledning

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.

Styrning är ett komplext begrepp som kan innehålla många olika former av styrmedel. Inom det arbetsmarknadspolitiska området är målen för verksamheten och fördelningen av anslag inom området Arbetsmarknadspolitik (resursfördelning) två viktiga styrmedel. Det är också viktigt att dessa styrmedel samspelar med varandra.

Det är angeläget att målen för arbetsmarknadspolitiken är ändamålsenligt utformade och enligt de prioriteringar som gjorts av statsmakterna. Det är vidare viktigt att resurserna används effektivt och ändamålsenligt.

En komplex målhierarki kan till exempel leda till målkonflikter och suboptimering. Oklara samband mellan olika mål samt otydlighet när det gäller vad olika mål avses påverka kan leda till att verksamheten styrs på ett mindre effektivt sätt och att resurser allokeras fel.

1.1 Motiv för granskning

Arbetsförmedlingens verksamhet är huvudsakligen kopplad till följande fyra anslag: 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser² samt 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.³ Förvaltnings- och programanslagen till Arbetsförmedlingen beräknas uppgå till närmare 31 miljarder kronor 2009⁴, varav förvaltningsanslaget uppgår till cirka 5 miljarder kronor.

Riksdagens revisorer (2002) pekade i en granskning på att de arbetsmarknadspolitiska målen inte var utformade eller anpassade för en

² Tidigare benämnt Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader.

³ Anslagen numrerades till och med 2008 som 22:1, 22:2 osv.

⁴ Exklusive bidrag till arbetslöshetsförsäkring.

effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Revisorerna pekade vidare på att resursfördelningsmodellerna varken premierade en effektiv fördelning eller en effektiv användning av resurser.

Riksrevisionen (2006) har tidigare granskat målstrukturen för arbetsmarknadspolitiken. Enligt Riksrevisionens bedömning fanns det brister i dåvarande Arbetsmarknadsverksets målstruktur. Det var till exempel många gånger svårt att direkt se verksamhetsmålen koppling till matchningsprocessen och varför de var lämpliga som mål för verksamhetsgrenen Matchning på arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionens bedömning var det högst osäkert om något av dåvarande AMV:s mål samtidigt uppfyllde kriterier som till exempel att de ska vara kontrollerbara och stå i ett stabilt förhållande till de slutliga målen för arbetsmarknadspolitiken.

Målen och resursfördelningen har i flera avseenden förändrats efter dessa bägge granskningar. Men samtidigt visar de två förstudierna⁵ att det kvarstår vissa problemindikationer:

- Målstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken är komplicerad. En sådan komplex målhierarki kan leda till målkonflikter och suboptimering av verksamheten.
- Det är svårt att förstå sambanden mellan olika mål och målnivåer samt vad olika mål avses påverka. Detta kan leda till att verksamheten styrs på ett mindre effektivt sätt och att resurser allokeras fel.
- Det finns brister i Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller och förmedlingens hantering av dem, vilket inte främjar måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.
- Arbetsförmedlingen omprövar inte resursfördelningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt.
- Det saknas en tydlig eller dokumenterad modell som beskriver hur Arbetsförmedlingens resultatstyrning och resursfördelningsmodeller ska samspela med varandra.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att undersöka om styrningen av arbetsmarknadspolitiken är effektiv och konsistent. De styrinstrument som avses är målen och resursfördelningen inom arbetsmarknadspolitiken.

⁵ Riksrevisionen (2009a) och (2009b).

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är regeringens och Arbetsförmedlingens styrning inom arbetsmarknadspolitiken ändamålsenlig?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller väl anpassade till kontorens verksamhet?
- Kopplas resultatstyrning och resursfördelning samman inom Arbetsförmedlingens interna styrprocess?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller ändamålsenligt utformade och stimulerar Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller till återhållsamhet med kostnader och till förnyelse för ökad produktivitet och effektivitet?

1.3 Avgränsning

Granskningen berör inte hur bidrag till arbetslöshetsförsäkringen fördelas. I granskningen behandlas inte heller området medarbetare i Arbetsförmedlingens styrkort.

1.4 Granskningsobjekt

Regeringen och Arbetsförmedlingen utgör granskningsobjekt. Regeringen styr verksamheten genom att bland annat sätta upp mål för området Arbetsmarknad och fastställa instruktion för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är den myndighet som ansvarar för politikens verkställighet.

1.5 Bedömningskriterier

De huvudsakliga bedömningsgrunderna för granskningen utgörs av lagen om statsbudgeten. I övrigt används uttalanden från riksdagen och regeringen om resultatstyrning, resursfördelning och utformningen av mål samt aktuella lagar och förordningar. De senare bedömningsgrunderna redovisas under rubrikerna målen för arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingens styrkort och Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller.

1.5.1 *Lagen om statsbudgeten*

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten innehåller bestämmelser om bland annat effektivitet och resultat. I 1 § står det: "I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas." I förarbetena (prop. 1995/96:220) definieras hög effektivitet som "... att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl." Enligt förarbetena (prop. 1995/96:220) till budgetlagen är en kontroll av resultat och uppnådda effekter en förutsättning för en målstyrd offentlig förvaltning. Att jämföra resultatet av en verksamhet med målet för densamma är enligt regeringen grundläggande för att uppnå en allt effektivare verksamhet (prop. 1995/96:220).

1.5.2 *Målen för arbetsmarknadspolitiken*

Resultatstyrningens inriktning

Resultatstyrningen har förändrats från och med 2009. Den enhetliga verksamhetsstrukturen har tagits bort och som en konsekvens av detta har riksdagsbindningen gällande mål för politikområden upphört. Regeringen föreslår eller anger mot vilka mål verksamheter inom utgiftsområdena ska redovisas och följas upp. Myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgör basen för den löpande styrningen och återrapporteringen (prop. 2008/09:1).

Finansutskottet välkomnade att den gemensamma verksamhetsstrukturen avlägsnades. Det sammantagna intrycket av de förändringar som föreslogs i propositionen var dock att många centrala frågor var obesvarade och måste diskuteras vidare mellan riksdag och regering. Det gällde till exempel i vilken utsträckning målen ska vara bundna med riksdagen, hur en ny underindelning av utgiftsområdena bör utformas, vilken resultatinformation som regeringen avser att presentera för riksdagen inom olika områden och hur ofta denna information bör lämnas. Utskottet anförde vidare att vad gäller det andra problemområdet – tydlighet i målformuleringarna och användningen av resultatindikatorer – innebär förslagen i budgetpropositionen inte någon förbättring. Förändringarna i propositionen bör enligt utskottets mening ses som ett steg i en process där formerna för resultatinformationen mellan regering och riksdag utvecklas – inte som ett färdigt förslag till nya former för resultatstyrning (2008/09:FIU2).

Arbetsmarknadsutskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag att målet för politikområdet Arbetsmarknadspolitik skulle upphöra att gälla. Riksdagen ställde sig bakom förslaget (2008/09:AU2, rskr. 2008/09:134–136).

Riksdagens och regeringens ställningstaganden till mål

För att ett mål ska vara styrande måste det vara möjligt att avgöra om det uppnås eller inte. Såväl regering som riksdag har lagt fast kriterier för hur mål bör utformas och följas upp. Mål ska vara specifika, mätbara och tidsatta för att kunna följas upp, vilket är en förutsättning för att de ska vara styrande för verksamheten. Finansutskottet har pekat på att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget” (2000/01:FiU2). Utskottet anser vidare att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull.” Det finns ett ”värde i om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen får således inte vara för vagt eller allmänt formulerade.” Finansutskottet anför vidare: ”Allmängiltiga mål som inte ger uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer kan inte tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet” (2003/04:FiU2, s. 11). Dessa principer gäller för styrning av myndigheter, men samma principer bör enligt Riksrevisionen gälla sysselsättningspolitikens⁶ mål.⁷

I budgetpropositionen för 2008 diskuterar regeringen vilka krav som kan ställas på sysselsättningspolitiska mål. Regeringen har valt att avskaffa tidigare sysselsättningspolitiska mål som att andelen av befolkningen (20–64 år) i reguljär sysselsättning skulle vara minst 80 procent och att den öppna arbetslösheten skulle halveras till 4 procent mellan åren 1994 och 2000. Regeringens bedömning är att det övergripande sysselsättningspolitiska målet inte bör kompletteras med explicita siffrsatta mål för enskilda indikatorer, till exempel för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet. Anledningen till detta anges vara att sådana mål kan vara problematiska och ofta leda politiken fel.

Regeringen menar vidare att det även finns tydliga risker med att använda sig av otydliga mål inom den ekonomiska politiken. Regeringen skriver att tydliga mål gör det enklare att utvärdera om de åtgärder som vidtas bidrar till att målen nås. Om politiken bedrivs utifrån otydliga mål finns alltså en risk att politiken riktas mot fel områden, vilket kan få konsekvenser för effektiviteten och en ökad risk för dödviktskostnader.

⁶ Arbetsmarknadspolitikerna är en del av sysselsättningspolitiken.

⁷ Avsnittet bygger på Riksrevisionen (2008).

Riksdagens och regeringens krav på beslutsunderlag

För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det, enligt regeringens budgetproposition för 2010, 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 genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om" (prop. 2009/10:1). Riksdagen ställde sig bakom propositionen (2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42).

1.5.3 Arbetsförmedlingens styrkort

Arbetsmarknadspolitikens inriktning

I budgetpropositionen för 2009 anför regeringen att "Inriktningen och prioriteringen av resurserna ska tydligt 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" (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 14, s. 24).

Arbetsförmedlingens syfte med styrkortet

Sedan 2008 resultatstyrts verksamheten på Arbetsförmedlingen med så kallade balanserade styrkort. De förväntade effekterna av styrkortet och utvecklingen av detta är att effektiviteten i verksamheten ska förbättras (Arbetsförmedlingen 2009b).

Granskningen utnyttjar också i sina bedömningar den forskning som redovisas i kapitel 4, främst när det gäller hur styrkort kan utformas i praktiken för att bli effektiva.

Arbetsförmedlingens instruktion

Enligt förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska myndigheten verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

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

Arbetsförmedlingen ska vidare bland annat säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring och anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.⁸

1.5.4 Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller

Riksdagens ställningstagande till resursfördelning

Arbetsmarknadsutskottet berörde resursfördelningen två gånger i början av 2000-talet (2001/02:AU1, 2001/02:AU5). Enligt utskottet var det angeläget att (dåvarande) AMV fortlöpande omprövade de resursfördelningsmodeller som tillämpades inom verket. Det ålåg verket att fördela anslagna medel på ett sådant sätt att de riktlinjer och mål för arbetsmarknadspolitiken som ställts upp av riksdagen och regeringen beaktades. Utskottet ansåg dock inte att frågan om fördelningsmodellernas utformning borde avgöras av riksdagen, utan även fortsättningsvis enligt nuvarande decentraliserade modell.

Arbetsförmedlingens syfte med modellen för fördelning av förvaltningsanslaget

Enligt Arbetsförmedlingen (2009a) ska resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget utgöra en central del i styrsystemet och leda till att arbetsförmedlingarna ska tilldelas resurser i förhållande till arbetsbelastningen. Detta för att garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i hela landet. Modellen ska också styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner. Den ska också främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Modellen ska vidare vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått. Syftena är enligt vår bedömning relevanta och ligger i linje med tidigare diskuterade bedömningsgrunder, till exempel budgetlagen.

Arbetsförmedlingens instruktion

Enligt förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingens verksamhet ska bland annat utformas så att

- den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt
- arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet

⁸ Det finns även uppgifter av målkaraktär i andra förordningar, till exempel i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

- den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet
- den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetsökande

1.6 Metod

Granskningen bygger i relativt hög utsträckning på analyser som genomförts vid Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet. Rapporten redovisas som en bilaga till granskningen på Riksrevisionens webbsida.

Riksrevisionen har vidare genomfört en enkätundersökning som vänt sig till ett slumpmässigt urval av arbetsförmedlare vid landets arbetsförmedlingar. Enkäten omfattade 1 250 personer och genomfördes i oktober–november 2009⁹. Frågorna handlade främst om förmedlarnas kunskaper och inställning till mål och resursfördelningsmodeller (se bilaga 1).

Granskningen i övrigt bygger på dokumentstudier, analyser av statistik samt intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen.

1.7 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 redovisas översiktligt hur arbetsmarknadspolitikens organisation är uppbyggd. Kapitel 3 innehåller en analys av regeringens resultatstyrning. I kapitel 4 analyseras Arbetsförmedlingens resultatstyrning, med betoning på den styrkortsmodell som används. Kapitel 5 innehåller en genomgång av Arbetsförmedlingens finansiella styrning och då främst de resursfördelningsmodeller som utnyttjas. I kapitel 6 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

⁹ Bortfallsanalys redovisas i bilaga 2.

2 Arbetsmarknadspolitikens organisation

Beslutsfattandet och genomförandet av arbetsmarknadspolitik kan sägas vara uppdelat mellan olika organisationsnivåer. Avsikten med detta kapitel är att översiktligt beskriva dessa nivåer.

2.1 Riksdagen

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för arbetsmarknadspolitik. Riksdagen beslutar också om de organisatoriska ramarna för verksamheten genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform (målet för området Arbetsmarknadspolitik sätts av regeringen). Genom beslut om anslag och inriktning för verksamheten följer att riksdagen även har ett ansvar att följa upp att ändamålen uppfylls och att resultaten nås. I utskottens beredning av ärendena ingår även uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom respektive utskotts ämnesområden. Återrapporteringen från regeringen sker främst genom budgetpropositionen. Det är riksdagen själv som har till uppgift att besluta om sin roll i resultatstyrningen.

I riksdagen bereder arbetsmarknadsutskottet ärenden om bland annat arbetsmarknadspolitik.

2.2 Regeringen

Styrningen av Arbetsförmedlingen utövas av regeringen. Inom regeringen sorterar Arbetsförmedlingen under Arbetsmarknadsdepartementet. Arbetsmarknadsenheten på Arbetsmarknadsdepartementet sköter det löpande arbetet med arbetsmarknadsfrågorna. Enheten handlägger ärenden och kontakter med myndigheten.

Regeringen har flera olika instrument för att styra myndigheten och den verksamhet som den bedriver. Regeringens styrning på kort sikt sker främst genom den statliga budgetprocessen där regeringen lämnar förslag till riksdagen om inriktning, mål och medelstilldelning. Regeringens närmare styrning av myndigheterna sker framför allt genom Arbetsförmedlingens instruktion (men även genom regleringsbrevet).

2.3 Arbetsförmedlingen¹⁰

Arbetsförmedlingen svarar för huvuddelen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet. I samband med bildandet av den nya myndigheten avvecklades den centrala förvaltningsmyndigheten AMS och de 21 länsarbetsnämnderna som var länsmyndigheter.

Enligt regeringen var den tidigare myndighetsstrukturen svårstyrd och hämmade verksamhetens effektivitet. De ekonomiska resurserna ansågs inte bli optimalt utnyttjade och med en organisation bestående av 21 myndigheter förekom administrativt dubbelarbete och andra ineffektiva förhållanden. Vidare menade regeringen att lagar, regler och riktlinjer inte tillämpades på ett enhetligt sätt inom AMV och att det fanns regionala skillnader som inte kunde förklaras av förhållanden på arbetsmarknaden. Därutöver ansågs ansvarsförhållandena vara otydliga, vilket bland annat ledde till långa ledtider inför beslut. Att AMS inte hade formella möjligheter att styra länsarbetsnämndernas organisation bedömdes försämra möjligheterna att agera som chefsmyndighet (prop. 2006/07:89).

Syftet med bildandet av Arbetsförmedlingen var att komma till rätta med de identifierade problemen. Myndigheten skulle utformas så att den på bästa sätt kunde utföra de uppgifter regeringen och riksdagen har beslutat. En sammanhållen myndighet skulle främja såväl den operativa verksamhetens inriktning som den interna styrningen. Verksamheten skulle bli mer nationellt enhetlig, mer effektiv och mindre kostsam (prop. 2006/07:89). Samtidigt menade regeringen att den nya myndighetens organisation skulle avspegla de regionala och lokala arbetsmarknaderna och att den därför borde utformas så att verksamheten anpassades till regionala och lokala förutsättningar och behov.

Arbetsförmedlingens leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Arbetsförmedlingen är indelad i 68 geografiska arbetsmarknadsområden. Dessa områden var under 2009 i sin tur samlade i fyra marknadsområden: syd, öst, väst och nord.¹¹

¹⁰ Området Arbetsmarknad omfattar även myndigheterna Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Dessa myndigheter ingår inte i denna granskning.

¹¹ Från och med den 1 januari 2010 utökade Arbetsförmedlingen antalet marknadsområden från fyra till tio. Dessutom inrättades ytterligare ett marknadsområde för den nationella funktionen Arbetsförmedling Kundtjänst med rådgivning. I samband med förändringen av marknadsorganisationen inrättades även en ny avdelning för att förstärka organisationens förmåga inom några områden. Eftersom granskningen avsåg 2009 redovisas den organisation som då gällde.

I landet finns över 320 arbetsförmedlingar. I mars 2009 hade Arbetsförmedlingen 9 700 anställda (årsarbetare). Av de anställda har närmare 8 000 direktkontakt med arbetssökande och arbetsgivare (Arbetsförmedlingen 2009c).

Enligt förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingen verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

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

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av¹²

- platsförmedling
- vägledning
- arbetsmarknadspolitiska program
- arbetsplatsintroduktion
- arbetslivsinriktad rehabilitering
- verksamhet för unga med funktionshinder.

De styrprinciper som används inom Arbetsförmedlingen är resultatstyrning och finansiell styrning. Dessa principer tillämpades också tidigare av de nu avvecklade myndigheterna. Det som har tillkommit är att resultatstyrningsmodellen vidareutvecklats genom införande av balanserad styrning och ett så kallat styrkort (se kapitel 4).

¹² Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

3 Regeringens styrning

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen utövas med flera medel. Avsikten med detta kapitel är främst att granska ett av regeringens styrmedel, nämligen den ekonomiska styrningen. Den består av resultatstyrning och finansiell styrning. Analysen avser enbart resultatstyrningen. Ett bärande inslag i resultatstyrningen är att formulera mål för verksamheten. Samtidigt måste målen kunna följas upp. De bör därför vara klara och entydiga. I kapitlet analyseras om regeringen preciserat eller operationaliserat målen så att de är uppföljningsbara och därmed får en styrande effekt på verksamheten.

3.1 Målhierarkin inom arbetsmarknadspolitiken

Målen för den ekonomiska politiken diskuteras i bland annat budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1). Där framgår följande: "Den ekonomiska politikens övergripande mål är att bidra till att välfärden för alla medborgare ökar. Det åstadkoms först och främst genom en hög ekonomisk tillväxt och att full sysselsättning återupprättas. Den ekonomiska politiken ska samtidigt bidra till makroekonomisk stabilitet, långsiktigt hållbara offentliga finanser, god fördelning och att miljö- och hälsomässiga mål respekteras."

Det övergripande målet om hög välfärd har således operationaliserats i form av ett (av flera) slutligt mål som avser full sysselsättning.

Målet för sysselsättningspolitiken, som är en del av den ekonomiska politiken, slogs fast i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1). Det lyder: "Sysselsättningspolitikens främsta uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans." Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka (prop. 2008/09:100).

Arbetsmarknadspolitiken är en del av sysselsättningspolitiken och målet för området Arbetsmarknad är att "insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad" (prop. 2009/10:1). Arbetsmarknadspolitiken ska verka för att

- förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft
- stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt
- prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden

- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Resurserna ska tydligt prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga platser samt mot dem som står allra längst från arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt (prop. 2009/10:1).

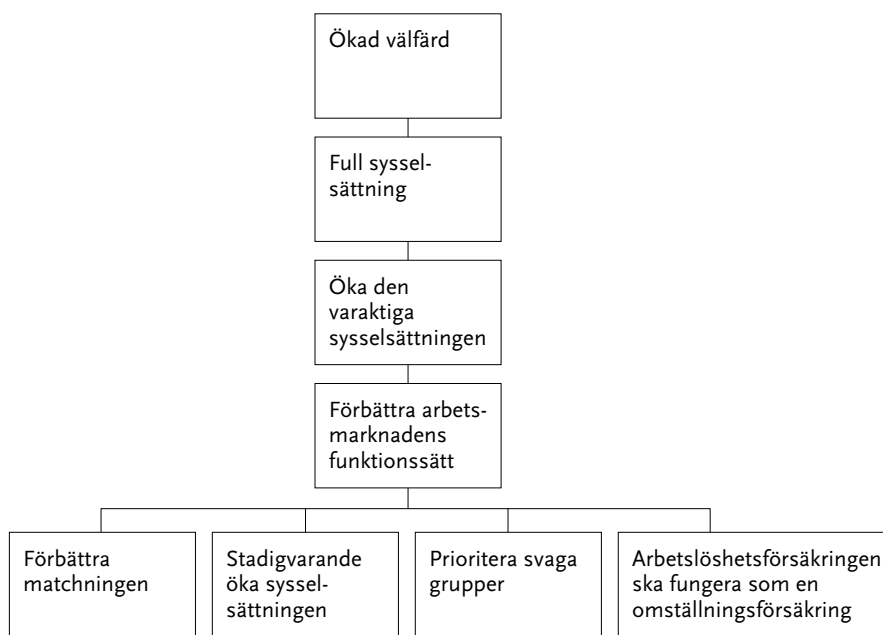
Det framgår att målet för arbetsmarknadspolitiken innebär att insatserna därmed kan bidra till den ekonomiska politikens huvuduppgifter och regeringens mål att varaktigt öka sysselsättningen (prop. 2009/10:1).

Det är värt att notera att ett av Arbetsförmedlingens mål, att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt, i princip överensstämmer med det övergripande målet för sysselsättningspolitiken.

Målhierarkin framgår närmare av figur 3.1. Det går att identifiera fem målnivåer och åtta mål. Det går inte att fastställa antal nivåer exakt, eftersom ett antal uppgifter, intentioner och liknande har formulerats i termer av målliknande karaktär i förordningar och regleringsbrev (se avsnitt 3.3). Till detta kommer också de mål som sätts internt av Arbetsförmedlingen och som redovisas närmare i kapitel 4. Den samlade målhierarkin blir därmed relativt komplicerad.

En sådan komplex målhierarki kan leda till målkonflikter och suboptimering av verksamheten. Det kan också vara svårt att förstå sambanden mellan olika mål och målnivåer samt vad olika mål avses påverka. Detta diskuteras närmare i kapitel 4.

Figur 3.1 Målhierarkin inom arbetsmarknadspolitiken



Källor: prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2008/09:100, prop. 2009/10:1.

3.2 Preciseringar av målen

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) skriver regeringen följande. "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."

För att kunna bedöma om beslutade eller angivna mål är uppfyllda krävs normalt någon form av precisering av målen. Finansutskottet har som nämnts pekat på att "målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull" (2000/01:FiU2). Utskottet har också sagt att det finns ett "värde i om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen får således inte vara för vagt eller allmänt formulerade". Finansutskottet anför vidare att "Allmängiltiga mål som inte ger uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer kan inte tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet" (2003/04:FiU2).

För att bedöma vilka åtgärder som är prioriterade är det, enligt regeringens budgetproposition för 2010, 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 genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om" (prop. 2009/10:1). Riksdagen ställde sig bakom propositionen (2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42).

I syfte att få en mer konkret bild av hur regeringen tolkar målen för arbetsmarknadspolitiken och bedömer resultaten för verksamheten har Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en konsultstudie¹³. Studien avser bland annat hur regeringen preciserar målen. Detta innefattar en analys av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2010 (3.3.1), förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (3.3.2), förordningen (2000:628) med instruktion för Arbetsförmedlingen (3.3.3) samt regleringsbrevet för 2009 (3.3.4). Resultaten från studien redovisas i ovan nämnda avsnitt.

¹³ Delander och Niklasson (2009).

3.2.1 Resultatredovisning i budgetpropositionen för 2010¹⁴

I avsnitt 3.4 *Resultat och analys* under utgiftsområde 14 i budgetpropositionen lämnar regeringen sin bedömning av bland annat Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.

Genomgången av regeringens redogörelse för den bedrivna arbetsmarknadspolitiken visar att den innehåller få specificeringar eller operationaliseringar av de mål för området arbetsmarknad som regeringen själv har formulerat.

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 beställda återrapporteringar. Ibland, dock inte särskilt ofta, kan regeringen hänvisa till genomförda utvärderingar. Som framgår av tablå 3.1 är det dock inte fråga om effektutvärderingar. Det är därmed inte den typ av beslutsunderlag som efterfrågas i budgetpropositionen för 2010 och som redovisats på föregående sida. Där nämns bland annat att det är viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om.

Enligt intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet baseras regeringens bedömningar på en sammanvägning av olika omständigheter. Det kan till exempel vara Arbetsförmedlingens årsredovisning, budgetunderlag, arbetsmarknadspolitiska rapporter och myndighetsdialoger. Andra inslag är rapporter från till exempel IAF och IFAU. Någon hänvisning till sådana rapporter görs dock inte i samband med de bedömningar som redovisas i tablå 3.1.

¹⁴ I budgetpropositionen för 2010 redovisas i kapitel 5 en uppföljning av sysselsättningspolitiken. Den består i huvudsak av en analys av läget på arbetsmarknaden, en redovisning av regeringens strategi och åtgärder samt indikationer på om regeringens reformer har avsedd effekt. Några specifika effektutvärderingar eller någon måluppfyllelseanalys av arbetsmarknadspolitiken redovisas inte. Mot bakgrund av detta redovisas inte materialet närmare i denna granskning.

Tablå 3.1 Ett urval av regeringens bedömningar av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken i budgetpropositionen för 2010

Regeringens bedömning	Hänvisar till effektutvärderingar
Regeringen gör bedömningen att arbetsmarknadspolitiken under 2008 har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.	Nej
Regeringen bedömer att Arbetsförmedlingens arbete med matchningen har varit effektivt	Nej
Regeringen gör dock bedömningen att Arbetsförmedlingen har lyckats med att stödja dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.	Nej
Arbetsförmedlingens nya organisation bidrar till detta (flexibel arbetsmarknad, vår anm.) genom att det nationella och heltäckande perspektivet har stärkts.	Nej
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 tydligare ledning och styrning.	Nej
Regeringen gör sammantaget bedömningen att Arbetsförmedlingens verksamhet under 2008 har bidragit till att öka sysselsättningen på sikt.	Nej
Regeringen bedömer att jobb- och utvecklingsgarantin har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.	Nej
Trots att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin, gör regeringen bedömningen att garantin bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst från arbetsmarknaden.	Nej
Syftet (med kompletterande aktörer, vår anm.) är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket bidrar till att förbättra matchningen och ge förbättrad service till arbetslösa.	Nej
Regeringen bedömer att det särskilda anställningsstödet har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att stödet prioriterar dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.	Nej
Regeringen bedömer att nystartsjobben har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att insatsen riktas till dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.	Nej, men hänvisar i bakomliggande text till en enkätundersökning.

Källa: Budgetpropositionen för 2010.

Merparten av de utvärderingar regeringen hänvisar till kan i huvudsak hänföras till kategorin process- eller implementeringsutvärderingar. Ett exempel är regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens nya organisation: "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". Bedömningen avser således inte om den

nya organisationen påverkat arbetsmarknadens funktionssätt eller lett till en högre grad av måluppfyllelse. Sådana implementeringsutvärderingar kan ge underlag för bedömningar av om, eller i vad mån, de studerade verksamheterna 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 hänför sig till de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna i sig själva snarare än till de förhållanden på arbetsmarknaden som dessa verksamheter är avsedda att påverka. Det vill säga till "utfallen" i det förstnämnda avseendet snarare än till "resultaten"¹⁵ i det sistnämnda. Det förstnämnda ("utfallen") hänförs till området för implementeringsutvärderingar. Studier som inkluderar det sistnämnda ("resultaten") betecknas som måluppfyllelse- eller effektutvärderingar. Ett exempel kan vara regeringens bedömning av kompletterande aktörer: "Regeringens bedömning är att Arbetsförmedlingen inte har uppnått den målsättning som var satt för de kompletterande aktörerna för 2008" (gäller ett volymmål för kompletterande aktörer).

I regeringens analys finns relativt begränsad information om hur regeringen ser på de använda arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt. Det vill säga varför regeringen ser skilda sådana medel som potentiellt verkningsfulla med avseende på nämnda problem eller otillfredsställande förhållanden (och därmed på motsvarande målsättningar).

Regeringens redovisning innehåller inte några påpekanden om existensen av målkonflikter. Förekomsten av målkonflikter kan ta sig många uttryck, bland annat i att utfallet av riksdagens och regeringens intentioner inte blir det avsedda. Ett exempel: målet att åstadkomma en hög omsättning till arbete för deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program kan komma i konflikt med den prioritering av arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden som regeringen efterlyser. Ju längre bort från arbetsmarknaden deltagarna står desto mindre blir den åstadkomna omsättningen till arbete.

Målkonflikter förefaller emellertid att vara ett inslag i Arbetsförmedlingens verksamhet. Av Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare ansåg drygt 60 procent att Arbetsförmedlingens chefer

¹⁵ ESV har en något vidare definition av begreppet resultat. Med resultat avser ESV följande: Inom staten avser begreppet resultat främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter prestationerna leder till.

och handläggare i hög eller ganska hög grad i praktiken måste hantera målkonflikter vid kontoret. Att det handlar om att de i praktiken upplevda problem bekräftas av att nära 80 procent ansåg sig känna till målen i Arbetsförmedlingens instruktion.

3.2.2 *Analys av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*

Enligt denna förordning 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 många inslag av anvisningar i fråga om hur verksamheten ska bedrivas.

Nära relaterad till den nu berörda förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Inte heller den innehåller några målformuleringar.

3.2.3 *Analys av förordningen (2000:1030) med instruktion till Arbetsförmedlingen*

Som framgått av avsnitt 1.5 ska myndigheternas instruktion numera utgöra basen för den löpande styrningen.

Vad gäller målsättningar eller föreskrifter finns det i instruktionen få preciseringar i förhållande till dels de mål som nämns i budgetpropositionen (se avsnitt 3.1), dels förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I instruktionen 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”.

3.2.4 *Analys av regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen*

Regleringsbrev är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen för att styra varje myndighets verksamhet. Innehållet i regleringsbreven utgår från riksdagens beslut om statsbudgeten och regeringens ambitioner. Regleringsbrevet består ofta av två delar. En verksamhetsdel som bland annat kan ange regeringens uppdrag och mål för verksamheten och krav på återrapportering samt en finansieringsdel. Som framgått av avsnitt 1.5 ska myndigheterna numera i huvudsak styras via myndighetens instruktion och i lägre grad genom regleringsbrevet. Som framgår nedan innehåller emellertid regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen relativt stora inslag av mål, medel och föreskrifter.

I inledningen av regleringsbrevet, under rubriken Verksamhet, sägs följande 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.

Vad som efterfrågas under punkt 1 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.

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.

Under punkt 3 saknas egentliga målangivelser. Det är oklart vilka målrelaterade effekter som "satsningen" respektive "införandet" förväntas resultera i. Likaså på vilka föreställningar i termer av förhållanden och orsakssamband och förväntade effekter som den nämnda instruktionen är baserad på.

Punkt 4 innehåller en målformulering. Målet är att "säkerställa en hög kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar". Det är dock oklart vad 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).

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 som sägs under punkt 5 och till det i budgetpropositionen angivna och av regeringen högt prioriterade målet att "säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring" samt till motsvarande detaljerade avsnitt i myndighetsinstruktionen och speciellt i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

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 återrporteringskrav, som på cirka tre sidor innefattar underrubrikerna *Övriga återrporteringskrav*, *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. Inte heller här finns några egentliga målformuleringar men en rad ytterligare föreskrifter och beställningar. Föreskrifterna om hur verksamheten ska bedrivas är ibland mycket detaljerade.

Det framgår vidare att Arbetsförmedlingen ska lämna en verksamhetsredovisning och två arbetsmarknadsrapporter till Regeringskansliet.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har iakttagit följande:

- Regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens resultat och verksamhet baseras i låg grad på explicita specificeringar av de mål för området Arbetsmarknad som regeringen själv har formulerat.
- Redovisningen domineras av beskrivningar av Arbetsförmedlingens verksamhet.
- Regeringen redovisar få effektutvärderingar vid bedömningen av Arbetsförmedlingens resultat.
- Budgetpropositionerna ger relativt begränsad information om hur regeringen ser på de använda arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt.
- Regleringsbrevet saknar en tydlig struktur (disposition) baserad på en klarare distinktion mellan till exempel mål och medel

4 Arbetsförmedlingens resultatstyrning

Det övergripande målet för Arbetsförmedlingens verksamhet är att klara det uppdrag som riksdagen och regeringen har fastställt (se kapitel 1). En av de styrprinciper som Arbetsförmedlingen använder för att klara uppdraget är resultatstyrning. Denna princip tillämpades också av de nu avvecklade myndigheterna. Men resultatstyrningen har vidareutvecklats. Den nya myndigheten har infört balanserad styrning eller så kallat styrkort. Avsikten i detta kapitel är att redovisa och analysera Arbetsförmedlingens styrkort.

4.1 Balanserat styrkort

Balanserat styrkort i dess nuvarande form togs fram i USA på 1990-talet av Kaplan och Norton (1992). Balanserat styrkort kompletterar traditionella ekonomiska styrindikatorer med andra för verksamheten viktiga indikatorer och utgör grunden till ett generellt strategiskt styrsystem.

Grundtanken är 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. Vad som i styrkortet utpekats som mål och mått på kort sikt ska vara konsistenta med långsiktiga mål. Krav och förväntningar från kunder och övrig omvärld ska balanseras mot organisationens interna processer och mot medarbetarnas ambitioner och önskemål. Styrkortet bör innehålla både mått på resultat och mått på vad som åstadkommer resultat (Niven 2003, Olve m.fl. 2003, Funck 2009). Balansering av ett styrkort innebär också att avvägningar görs mellan olika mått och mellan målnivåer för dessa. Balans i styrkortet råder inte om till exempel målnivåerna är så satta att uppfyllandet av vissa mål leder till att andra inte kan infrias fullt ut. Balans har heller inte uppnåtts 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 det mest effektiva sättet. Med denna insikt inbegriper utarbetandet av ett styrkort att beslutsfattare tar ställning till förekommande mållkonflikter. Styrkort kan därför tjäna som ett pedagogiskt instrument för ställningstaganden och beslut när beslutsfattare ställs inför motstridiga mål eller målnivåer.

Ett balanserat styrkort är alltså 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 och Norton föreslog fyra områden i sin grundmodell för balanserat styrkort: Finanser, Kunder, Verksamhetsprocesser samt Utveckling och lärande. Det mest konkreta och enklast synbara bidraget med styrkortet som redskap för verksamhetsstyrning är just att mäta en organisations prestationer utifrån flera perspektiv (Lindvall 2001). Ett annat kännetecken är att det för varje perspektiv och dess strategiska mål formuleras framstegsfaktorer – kritiska förutsättningar för att nå de strategiska målen. Avsikten är att därmed översätta organisationens övergripande strategi till begrepp som är meningsfulla i det dagliga praktiska arbetet.¹⁶ Till de olika framstegsfaktorerna hör styrkorts mått med kvantifierade målnivåer för utfall av aktiviteter (som till exempel antalet kundkontakter) eller resultat av aktiviteter, det vill säga vad aktivitetens utfall har gett upphov till (som till exempel antalet nöjda kunder). Genom att strategin är en röd tråd i styrkortet knyts dess huvudområden samman i syfte att det inte endast ska vara ett taktiskt eller operativt mätsystem utan ett system för strategisk styrning av verksamheten. Styrkortet ska också tjäna som underlag för verksamhetsutveckling (Funck 2009).

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 till exempel myndigheter inom den offentliga sektorn (Niven 2003, Olve m.fl. 2003, Funck 2009, Huuki och Kasperovic 2009, RRV 1996).

4.2 Arbetsförmedlingens balanserade styrning¹⁷

Hösten 2006 startades ett projekt med syftet att införa balanserat styrkort inom dåvarande AMS. Bakgrunden var att flera länsarbetsnämnder hade börjat utveckla styrkort och dessa länsarbetsnämnder föreslog att hela myndigheten skulle omfattas av den nya styrmetoden. I slutet av 2007 fattade Arbetsförmedlingens generaldirektör beslut om att införa balanserad styrning för verksamhetsåret 2008. Syftet med detta var att

¹⁶ Detta inbegriper att sätten att utföra arbetsuppgifterna ska kunna förändras i förhållande till de mål som är satta och de mått som tagits fram.

¹⁷ Ernst & Young har på uppdrag av regeringen utvärderat Arbetsförmedlingens nya organisation. I slutrapporten lämnas inga förslag om förändringar av styrkortet (och inte heller om de resursfördelningsmodeller som redovisas i kapitel 5). Rapporten redovisas därför inte närmare här (se Ernst & Young 2009).

man inom myndigheten skulle få "en mer logisk och stringent helhetsbild av målstrukturen och inriktningen i verksamheten" (Arbetsförmedlingen 2008a). I dagsläget är målsättningen med styrkortet, och en vidareutveckling av detta, att styrningen av Arbetsförmedlingen, både intern och externt, ska uppfattas som "överskådlig, begriplig, logisk och lämplig". Styrkortet utgör också enligt Arbetsförmedlingen ett dialoginstrument som ska hjälpa till att ge "rätt riktning på arbetet" och tydliggöra "kopplingen mellan uppdrag, övergripande strategier, arbetsmetoder, mått och aktiviteter i verksamheten". De förväntade effekterna av styrkortet är att effektiviteten i verksamheten förbättras (Arbetsförmedlingen 2009b). Samtidigt uppvisar arbetsmarknadspolitiken en relativt komplex målhierarki. Det innebär att Arbetsförmedlingens arbete med att utforma ett relevant styrkort är komplicerat.

Styrkortet är kopplat till de riktlinjer och verksamhetsplaner som Arbetsförmedlingen tar fram inför varje nytt verksamhetsår. I riktlinjerna beskrivs verksamhetens inriktning under året med utgångspunkt från Arbetsförmedlingens uppdrag (Arbetsförmedlingen 2008a). En gemensam verksamhetsplan upprättas för hela myndigheten¹⁸ och parallellt med detta upprättas verksamhetsplaner för marknadsområden och avdelningar. Verksamhetsplanen för hela myndigheten ger ramen för planer på lägre nivåer.

De aktiviteter som beskrivs i verksamhetsplanen är uppdelade på fyra strategiska huvudområden. Dessa områden har sina motsvarigheter i styrkortet, vilket innehåller de strategiska huvudområdena *kund*, *verksamhet*, *medarbetare* och *ekonomi*. För varje huvudområde i styrkortet anges ett eller flera strategiska mål som myndigheten ska arbeta mot på något eller några års sikt. Under varje strategiskt mål finns en eller flera framgångsfaktorer, vilka anger vad organisationen ska vara bra på för att nå de strategiska målen. Till varje framgångsfaktor finns ett eller flera mått kopplade. Dessa mått ska visa att man i organisationen arbetar enligt de framgångsfaktorer som bedömts som kritiska för att nå de strategiska målen. Måtten målsätts, med så kallade resultatmått, för att resultaten i verksamheten ska kunna bedömas (Arbetsförmedlingen 2009d). I figur 4.1 ges en översiktlig bild av Arbetsförmedlingens styrkort. I denna granskning behandlas inte området medarbetare eftersom detta område inte har omedelbar bäring på arbetsmarknadspolitikens mål och styrning.

Riktlinjer och verksamhetsplan beskriver som sagt den gemensamma strategin för att verkställa Arbetsförmedlingens uppdrag och konkretiseras i styrkortet. För att implementera en strategi behövs emellertid uppföljning av hur genomförandet fortskrider och om strategin fungerar som tänkt.

¹⁸ Enligt Myndighetsförordning (2007:515) ska en myndighets ledning besluta om en verksamhetsplan för hela myndigheten.

Uppföljning av prioriteringar och mål i riktlinjer, verksamhetsplaner och strategiska mål i styrkort sker vid så kallade 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 2009d).

Figur 4.1 Översiktlig bild av Arbetsförmedlingens styrkort

Uppdrag				
Områden	Kund	Verksamhet	Medarbetare	Ekonomi
Strategiska mål	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Framgångsfaktorer	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mått	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Källa: Arbetsförmedlingen.

Idealt sett ska det gå en röd tråd från regeringens styrning, genom formulering av uppdraget till Arbetsförmedlingen, ned till de konkreta målen, vilka utgör sista steget i myndighetens styrning. Gången från regeringsuppdrag till styrkortets konkreta mål för Arbetsförmedlingens verksamhet kan sammanfattas så här:

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

Huvudområden

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

Strategiska mål

De strategiska målen anger vad Arbetsförmedlingen ska arbeta mot på något eller några års sikt inom vart och ett av de fyra perspektiven.

Framgångsfaktorer

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

Mått

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

Konkreta mål

Målnivåer för varje styrkortsmått.

Av Arbetsförmedlingens (2009g) faktagranskning framgår att det förekommer ett utvecklingsarbete av styrkortet. Det gäller framför allt områdena verksamhet och ekonomi.

4.3 Analys av Arbetsförmedlingens styrkort¹⁹

Enligt regeringens instruktion för Arbetsförmedlingen (2007:1030) är myndighetens övergripande uppdrag att verka för att arbetsmarknadens funktionssätt ska förbättras. För att åstadkomma detta ska myndigheten

- 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.

Enligt regeringen ska Arbetsförmedlingen vidare säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Dessa fyra moment i uppdraget utgör mål som är underordnade Arbetsförmedlingens överordnade mål om att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Målen utgör samtidigt medel för att nå detta överordnade mål. I instruktionen anges vidare (3 §) att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt sätt. Arbetsförmedlingens styrkort ska visa myndighetens strategi för att nå de nämnda målen.

¹⁹ Avsnittet bygger, där ej annat anges, på Delander och Niklasson (2009).

4.3.1 Området Kund

Inom området Kund i 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 förmedlingens kunder. Som framgångsfaktorer anges

- att arbetsgivare och arbetssökande upplever att det stöd de får från förmedlingen förbättrar deras möjligheter att få arbetskraft och arbete
- att kunderna upplever att de får ett professionellt bemötande präglad av kompetens och respekt
- 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 nytta med den handlingsplan som har upprättats för dem (strategiska mål, framgångsfaktorer och kundmått för 2009 visas i tabellerna 4.1a och 4.1b).

Tabell 4.1a Arbetsförmedlingens styrkort: strategiska mål, framgångsfaktorer och mått för 2009 inom området *Kund*

Strategiska mål	Framgångsfaktorer	Kundmått
Arbetsgivare, arbetssökande och omvärld har ett högt förtroende för AF.	Arbetsgivare och arbetssökande upplever att det stöd de får från AF förbättrar deras möjligheter att få arbetskraft och arbete.	1. Arbetsgivare som AF har en aktuell och etablerad kontakt med.
	Kunderna upplever att de får ett professionellt bemötande präglad av kompetens och respekt.	2. Arbetsgivare som är nöjda med AF:s hantering av deras ärende.
	Kunderna har en planering som följs och som är tydligt kommunicerbar internt och gentemot kund.	3. Sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd.

Tabell 4.1b Arbetsförmedlingens styrkort: mått, mätmetoder och konkreta mål för 2009 inom området *Kund*

Kundmått	Mätmetod	Konkreta mål
1. Arbetsgivare som AF har en aktuell och etablerad kontakt med.	Antal kontakter med företag med 1 till 100 anställda (registrerade i AIS) mäts genom avläsning av senaste kontaktdatum under månaden.	Mängden företag som AF haft kontakt med ska öka jämfört med föregående år.
2. Arbetsgivare som är nöjda med AF:s hantering av deras ärende.	Månadsvisa intervjuer med arbetsgivare om deras grad av nöjdhet med AF:s hantering av deras ärende (underlag från AGU). ²⁰	Andelen arbetsgivare som är nöjda med AF:s hantering av deras ärenden ska uppgå till minst 90 %.
3. Sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd.	Måntaliga intervjuer med arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid AF minst tre månader (underlag från SU). ²¹	Andel sökande som anser att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd ska uppgå till minst 75 %.

Det enda mått som mäter kundnöjdhet är måttet "Andelen arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens hantering av deras ärende". En brist med detta mått är att det endast fångar kundnöjdheten i sig. Det ger således inga indikationer på vad förmedlingen behöver fokusera på för att utveckla verksamheten. Utgångspunkten för framtagning av mått som speglar det senare kan handla om frågor om vad arbetsgivare (respektive arbetssökande) kräver eller väntar sig av Arbetsförmedlingen. Ett sådant kompletterande mått har inte endast koppling till det strategiska målet om att kunderna har högt förtroende för Arbetsförmedlingen. Måtten ökar också styrkortets användbarhet när det gäller att utveckla verksamheten i syfte att förbättra förutsättningarna för att nå det målet. Ett styrkorts syfte är som nämnts inte endast att styra verksamheten mot uppställda mål och att följa upp i vilken utsträckning man har nått dem. Syftet med styrkortet är också att det ska utgöra underlag för verksamhetsutveckling. Styrkort bör därför, enligt den forskning som redovisas i avsnitt 4.1, innehålla både mått på resultat och mått på vad som åstadkommer eller förklarar resultat. Samma diskussion kan föras om mått för gruppen arbetssökande.

²⁰ AGU är en intervjuundersökning av arbetsgivare som är kunder hos Arbetsförmedlingen. Ett urval av cirka 3 100 avrapporterade order dras varje månad. Svarefrekvensen ligger på 70–75 %. Eftersom AGU är en urvalsundersökning så är statistiken behäftad med urvalsfel som redovisas i form av konfidensintervall i tabellerna i VIS. Det går inte att bryta ned statistiken i små grupper.

²¹ SU är en intervjuundersökning av arbetssökande som är kunder hos Arbetsförmedlingen och omfattar arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid förmedlingen i minst tre månader. Ett urval av cirka 6 300 individer dras varje månad, och svarefrekvensen ligger för hela urvalet på cirka 70 %. Eftersom SU är en urvalsundersökning, är statistiken behäftad med urvalsfel som redovisas i form av konfidensintervall i tabellerna. Det går inte att bryta ned statistiken i små grupper.

Ett liknande resonemang kan föras om måttet som rör antalet kontakter med mindre arbetsgivare. Detta mått skulle kunna kompletteras med mått som rör processer och aktiviteter riktade mot arbetsgivare och arbetssökande. Det kan röra sig om aktiviteter som till exempel arbetsgivarträffar och ackvirering av arbete till prioriterade sökandegrupper och rekryteringsträffar för arbetssökande. Enligt regeringens instruktion ska Arbetsförmedlingen aktivt inhämta information om lediga arbeten. Detta motiverar styrkortsmått för aktiviteter som har det syftet.

Ett annat problem som rör Arbetsförmedlingens kundmått är att två av dessa (2 och 3) mäts via myndighetens båda kundundersökningar. Resultaten av undersökningarna bygger på urval, vilket gör att resultaten blir osäkra vid små indelningar (samma osäkerhet gäller måttet "sökande som vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning" inom området Verksamhet). Resultaten redovisas därför inte av Arbetsförmedlingen på kontornivå. Även på arbetsmarknadsområdesnivå är osäkerheten stor.

4.3.2 *Området Verksamhet*

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.

De fem första måtten på styrkortet under huvudområdet Verksamhet mäter månadsvis resultat av matchningsverksamheten som andelen av samtliga aktuella sökande under månaden 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) (strategiska mål, framgångsfaktorer och mått visas i tabellerna 4.2a och 4.2b).

Tabell 4.2a Arbetsförmedlingens styrkort: strategiska mål, framgångsfaktorer och mått för 2009 inom området *Verksamhet*

Strategiska mål	Framgångsfaktorer	Verksamhetsmått
I varje enskilt fall levererar AF rätt tjänst, i rätt tid och på rätt sätt.	Tjänsterna prioriteras och levereras utifrån tillgängliga resurser för att uppnå största möjliga nytta på arbetsmarknaden.	<p>1. Omsättning till arbete²² för arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd.</p> <p>2. Omsättning till arbete eller utbildning²³ för sökande i jobb- och utvecklingsgarantin.</p> <p>3. Omsättning till arbete eller utbildning²⁴ för sökande i jobbgarantin för ungdomar.</p> <p>4. Omsättning till arbete eller utbildning²⁵ för nyanlända invandrare som är arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd.</p> <p>5. Omsättning till arbete eller utbildning²⁶ för arbetslösa med funktionshinder eller deltagare i program med aktivitetsstöd som har funktionshinder.</p> <p>6. Sökande som vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning.²⁷</p>
Arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.	Kunderna och omvärlden har en klar uppfattning om Arbetsförmedlingens uppdrag vad gäller service- och myndighetskontroll.	

²² Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.

²³ Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.

²⁴ Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.

²⁵ Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.

²⁶ Andel av målgruppen som i slutet av månaden avaktualiserats till arbete eller reguljär utbildning eller bytt sökandekategori till en kategori som räknas som arbete.

²⁷ Andelen av arbetssökande som fått sådan information att de vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning.

Tabell 4.2b Arbetsförmedlingens styrkort: mått, mätmetoder och konkreta mål för 2009 inom området *Verksamhet*

Verksamhetsmått	Mätmetod	Konkreta mål
1. Omsättning till arbete för arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd.	Avläsning i Arbetsförmedlingens datalager.	Andelen ska uppgå till 7,5 % av målgruppen. Reviderat i aug. till 7,4 %.
2. Omsättning till arbete eller utbildning i jobb- och utvecklingsgarantin.	Avläsning i Arbetsförmedlingens datalager.	Andelen ska uppgå till 4,1 % av målgruppen. Reviderat i aug. till 4,0 %.
3. Omsättning till arbete eller utbildning för sökande i jobbgarantin för ungdomar.	Avläsning i Arbetsförmedlingens datalager.	Andelen ska uppgå till 7,2 % av målgruppen. Reviderat i aug. till 6,8 %
4. Omsättning till arbete eller utbildning för nyanlända invandrare som är arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd.	Avläsning i Arbetsförmedlingens datalager.	Andelen ska uppgå till 6,7 % av målgruppen. Reviderat i aug. till 6,6 %.
5. Omsättning till arbete eller utbildning för arbetslösa med funktionshinder eller deltagare i program med aktivitetsstöd som har funktionshinder.	Avläsning i Arbetsförmedlingens datalager.	Andelen ska uppgå till 6,4 % av målgruppen. Reviderat i aug. till 6,1 %
6. Sökande som vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning.	Månadsvisa intervjuundersökningar till ett urval av arbetslösa och deltagare i program som varit inskrivna vid AF i minst tre månader.	90 % av de intervjuade ska ha uppgett att de vet vilka krav som ställs.

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 deltar i program med aktivitetsstöd. Det betyder att måtten för dessa tre målgrupper inkluderar resultat både för sökande som förmedlarna har bedömt vara direkt matchningsbara och för sökande som bedömts ha behov av att delta 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). Detta gäller när man ser till samtliga arbetslösa och samtliga i program med aktivitetsstöd. Den andra och den tredje målgruppen under Verksamhet består helt och hållet av deltagare i program, i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Under huvudområdet Verksamhet finns alltså inte något mått som avser resultatet av Arbetsförmedlingens matchningsservice för arbetslösa sökande som enbart tar del av denna service. Hur snabbt dessa sökande får jobb, vilket avspeglas i omsättningen till arbete,²⁸ har stor betydelse för effektiviteten i den matchning på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen kan påverka. 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 för Arbetsförmedlingen att det är motiverat med ett separat resultatmått för dessa sökande.

Ett av regeringens mål för Arbetsförmedlingen är att verksamheten ska bidra till en varaktigt högre sysselsättning. Ett sätt för Arbetsförmedlingen att påverka sysselsättningen är att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att med sin matchningsservice medverka till att förkorta arbetslöshetstiderna för arbetslösa som söker jobb och vakanstiderna för arbetsgivare som söker arbetskraft. En förkortning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden innebär en reduktion av antalet arbetslösa²⁹ och därmed, allt annat lika, en ökning av sysselsättningsgraden. Även detta förhållande ger motiv för att komplettera styrkortet med ett mått för resultatet av matchningsservice för de arbetslösa.

Det kan tillfogas att programdeltagare ofta minskar sitt arbetssökande³⁰ (i varierande grad beroende på program),³¹ vilket sänker omsättningen till arbete i en målgrupp som förutom arbetslösa även innehåller deltagare i program. Dessutom har programdeltagare genomsnittligt sett längre inskrivningstider, det vill säga lägre utflöde till arbete. Sökandesammansättningen med avseende på arbetslösa och programdeltagare inverkar därför på ett mått som inkluderar båda grupperna.

Ett annat problem med verksamhetsmåten ”omsättning till arbete” är att denna omsättning i hög grad är efterfrågestyrd. Dessa mått påverkas av förhållanden som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll.

Arbetsförmedlingens förutsättningar kan skilja sig kraftigt mellan olika arbetsmarknader, vilket gör det svårt att utan vidare jämföra kontorens resultat. En metod som utnyttjas av Arbetsförmedlingen är klusteranalys.

²⁸ 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 styrkorts måttet 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.

²⁹ Vid balans mellan inflöde till och utflöde från arbetslösheten gäller att: Antalet arbetslösa = Genomsnittlig arbetslöshetstid \times Inflödet i arbetslöshet

³⁰ Calmfors med flera, 2002; Fransson, 2009.

³¹ Vilket inte motsäger att programdeltagande förbättrar möjligheterna att få arbete.

Med klusteranalys skapas grupper (kluster) av kontor med så lika "yttre" förutsättningar som möjligt och som därmed går att jämföra med varandra. Därefter jämförs kontor inom ett kluster (Arbetsförmedlingen 2009f). En nackdel med kluster är att det ständigt sker förändringar på arbetsmarknaderna. Klustren måste därför kontinuerligt ses över. Enligt uppgift³² använder Arbetsförmedlingen inte metoden när de konkreta målen sätts.

Arbetsförmedlingen har, enligt uppgift, påbörjat ett utvecklingsarbete för att undersöka möjligheten att bestämma omsättningsmålen med hänsyn till läget på arbetsmarknaden.

Strategiska insatser som inte beaktas i styrkortet för 2009 – coachningsinsatser

Enligt regeringens instruktion ska Arbetsförmedlingen "anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete" (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 ålagts att upphandla förstärkt coaching för inskrivna i garantierna. Arbetsförmedlingen bedriver dessutom aktiviteter med kompletterande aktörer i samarbete med Försäkringskassan (Arbetsförmedlingen 2009e).

Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer innebär att det skapas en så kallad kvasimarknad där fristående aktörer konkurrerar med varandra om kunder från Arbetsförmedlingen. Det rör sig om vad som benämns *ex-ante*-konkurrens, det vill säga konkurrens *om* marknaden genom anbudsgivning i motsats till konkurrens *på* marknaden. Etableringen av en kvasimarknad har motiverats med effektivitetsvinster 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 beaktats i styrkortet för 2009. Det beror på att upphandling av coaching bedömdes dra ut på tiden, och myndigheten räknade med att kunna använda de upphandlade coacherna först under hösten 2009. Arbetsförmedlingen har emellertid beslutat att 2010 införa verksamhetsmått som rör omsättning till

³² Enligt intervju med representant för Arbetsförmedlingen 2009-06-26.

arbete där också kompletterande aktörer ingår.³³ En sådan särredovisning innebär att det blir möjligt att följa upp omsättning till arbete för sökande hos av förmedlingen upphandlade kompletterande aktörer. Resultaten från denna uppföljning kan därmed ingå i underlaget för verksamhetsdialoger mellan chefer och rapporterande chefer.

Det finns anledning att också utforma mått som mera direkt avspeglar kvaliteten i de tjänster som upphandlas hos kompletterande aktörer. Denna typ av mått behöver inte nödvändigtvis ingå i styrkortet. Ett alternativ är att utöka uppsättningen av indikatorer som för närvarande inte är särskilt stor. 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.

4.3.3 Området Ekonomi

Det strategiska målet för detta område anger att Arbetsförmedlingen ska ha "ett effektivt resursutnyttjande som speglar verksamhetens prioriteringar" (strategiska mål, framgångsfaktorer och mått visas i tabellerna 4.3a och 4.3b).

Tabell 4.3a Arbetsförmedlingens styrkort: strategiska mål, framgångsfaktorer och mått för 2009 inom området *Ekonomi*

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Ekonomimått
AF har ett effektivt resursutnyttjande som speglar verksamhetens prioriteringar	Tilldelade medel budgeteras realistiskt och verksamheten bedrivs inom givna ramar	Budgetutfall i förhållande till grundbudgetering

Tabell 4.3b Arbetsförmedlingens styrkort: mått, mätmetoder och konkreta mål för 2009 inom området *Ekonomi*

Ekonomimått	Mätmetod	Konkret mål
1. Budgetutfall i förhållande till grundbudgetering	Budgetavvikelse mäts mot grundbudget	Avlästa budgetar ska ha en avvikelse inom fastställd toleransnivå

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

³³ Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen, 2010-01-19.

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 ianspråkta 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.

Vare sig framgångsfaktorn eller måttet gör det möjligt att göra den sortens överväganden angående effektivitet och prioriteringar som beskrivs ovan. Dessutom har framgångsfaktorn och måttet inget samband med det strategiska målet.

Ernst & Young (2009) har på uppdrag regeringen bland annat utvärderat hur Arbetsförmedlingen hanterar kostnadseffektiviteten i verksamheten. I sin rapport dras slutsatsen att Arbetsförmedlingen i nuläget inte fortlöpande kan bedöma kostnadseffektiviteten. I rapporten betonas att "ytterligare åtgärder måste vidtas även efter det att nuvarande kostnadseffektivitetsprojekt har avslutats för att det ska kunna bli möjligt". Frågan bedöms som angelägen och bör prioriteras av Arbetsförmedlingens ledning.³⁴

Inom Arbetsförmedlingen (2009g) pågår ett arbete med att utveckla former för att bättre belysa kostnadseffektiviteten. Enligt regleringsbrevet för 2010 har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa en beskrivning och analys av verksamhetens kostnadseffektivitet.

4.3.4 *Styrkortet i det praktiska arbetet*

Som framgått av beskrivningen av Arbetsförmedlingens styrkort ovan 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 organisationen och kommuniceras till medarbetarna. En viktig 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. I en organisation där styrkort används som instrument för strategisk samordning av verksamheten från toppen och ned, bör alltså samtliga medarbetare förstå strategin och hur hans eller hennes arbete bidrar till helheten (Kaplan och Norton 1999).³⁵

³⁴ Ernst & Young (2009, sid. 44).

³⁵ Vikten av att inkludera alla har illustrerats med en (uppdiktad?) 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).

Som nämndes i kapitel 1 har Riksrevisionen under oktober – november 2009 låtit genomföra en enkät riktad till ett urval handläggare vid Arbetsförmedlingen. Handläggarnas ställningstaganden till ett antal påståenden om styrkortet visas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 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						

Källa: Riksrevisionens enkät.

På en fråga i enkäten som gäller Arbetsförmedlingens mål uppgav cirka 80 procent av handläggarna att de i hög eller i ganska hög grad kände till regeringens angivna mål i instruktion för Arbetsförmedlingen. Enligt andra raden i tabell 4.4 är det 59 procent som i hög grad eller i ganska hög grad instämmer i påståendet att ”styrkortet fokuserar på vad som är betydelsefullt för att Arbetsförmedlingens överordnade mål ska nås”. 25 procent instämmer i ganska låg grad, i låg grad eller inte alls. 19 procent tog inte ställning till påståendet. När det gäller handläggarnas ställningstaganden till påståendet om det finns en stor uppslutning kring styrkortsmåtten på handläggarnas kontor (tabellens tredje rad), instämde cirka 39 procent i hög eller i ganska hög grad. Cirka 37 procent instämde i ganska låg, i låg grad eller inte alls. 24 procent hade ingen uppfattning om påståendet.

En styrka med styrkort är, vilket ofta framhålls i litteraturen om styrkort, att de kan understödja det vardagliga arbetet. Det förutsätter att medarbetare ser styrkortet som ett instrument som inte enbart är tillägnat ledningen (Funck 2009). Enligt den första raden i tabell 4.4 är det cirka 31 procent som i hög eller i ganska hög grad instämmer i påståendet att styrkortet ger stöd i handläggarnas praktiska arbete. Endast 3 procent anser att styrkortet i hög grad ger sådant stöd. 53 procent av handläggarna anser att styrkortet i ganska låg grad, i låg grad eller inte alls stödjer dem i det praktiska arbetet. Ca 16 procent har inte tagit ställning till påståendet.

Drygt 64 procent av handläggarna instämmer i hög grad eller i ganska hög grad i påståendet att "styrkortet mera är ett instrument för chefer för att styra verksamheten än ett stöd till handläggare" (rad 5 i Tabell 4.4). Endast ca 4 procent instämde inte alls i påståendet. Ca 15 procent tog inte ställning till påståendet. Detta indikerar att det inte har varit helt oproblematiskt att översätta strategin för att nå övergripande mål till handling i det praktiska arbetet.

Ett av syftena med styrkort är att de ska förbättra utvärderingen av vad verksamheten för närvarande presterar och därmed ge ett bättre underlag för planering och utveckling för framtiden. Av den fjärde raden i Tabell 4.4 framgår att drygt 48 procent av de svarande i hög grad eller i ganska hög grad instämmer i påståendet att styrkortet används som underlag i arbetet med att utveckla och förbättra verksamheten vid det egna kontoret. Drygt 33 procent instämmer i ganska låg grad, i låg grad eller inte alls. Ca 15 procent tog inte ställning till påståendet.

En uttalad målsättning med Arbetsförmedlingens styrkort är att det ska bidra till att förbättra effektiviteten i verksamheten, inklusive matchningseffektiviteten (Arbetsförmedlingen 2009b). I Tabell 4.5 redovisas enkätsvaren rörande frågan i vilken utsträckning som handläggarna anser att måtten avseende styrkortsområdena verksamhet och kund bidrar till att sökande får reguljära (osubventionerade) anställningar. Drygt 20 procent anser att så är fallet i hög grad eller i ganska hög grad medan närmare 30 procent anser att så är fallet i ganska låg grad, i låg grad eller inte alls. Det är alltså en majoritet, av de som besvarat frågan, som anser att styrkortet inte i någon större utsträckning eller inte alls förbättrar förutsättningarna att uppfylla målet i instruktionen att "effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft". Därtill kommer att 34 procent inte har någon uppfattning om styrkortets betydelse i det avseendet.

Tabell 4.5 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
	100,0
Antal svarande	756

Källa: Riksrevisionens enkät.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har iakttagit följande:

- Kundmättet "Andelen som är nöjda med Arbetsförmedlingens insatser" fångar inte vad förmedlingen behöver fokusera på för att utveckla verksamheten. Dessutom saknas mått som fullt ut speglar kundtillfredsställelsen bland arbetssökande.
- Två av kundmåtten och ett verksamhetsmått kan inte användas för styrning på kontorsnivå. Resultaten av mätningarna bygger på urvalsundersökningar, vilket gör att resultaten blir osäkra vid små indelningar.
- Det finns inte något mått inom området Verksamhet som renodlat speglar resultatet av Arbetsförmedlingens matchningsservice.
- Framgångsfaktorn, måttet och det konkreta målet inom området Ekonomi speglar inte Arbetsförmedlingens strategiska mål om att myndigheten ska "ha ett effektivt resursutnyttjande som speglar verksamhetens prioriteringar".
- Styrkortet är relativt svagt förankrat bland handläggarna och handläggarnas acceptans av måtten i styrkortet är låg. Många handläggare menar vidare att styrkortet inte används som underlag för verksamhetsutveckling. Endast en liten minoritet av handläggarna anser att styrkortet har betydelse i arbetet med den viktiga uppgiften att matcha arbetssökande med arbeten som arbetsgivare efterfrågar.

5 Arbetsförmedlingens finansiella styrning – resursfördelningsmodeller

Finansiell styrning av en verksamhet avser styrning genom angivande av finansiella ramar samt villkor och restriktioner knutna till dessa. Det kan till exempel vara anvisning och tilldelning av anslag samt regler och villkor för anslag, avgifter och låneramar. I detta kapitel behandlas en form av finansiell styrning, nämligen Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller.

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 tilldelats myndigheten.

Arbetsförmedlingens verksamhet är i huvudsak kopplad till fyra anslag. Anslagen är 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser³⁶ samt 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.³⁷

Dessa anslag fördelas separat, och Arbetsförmedlingen använder normalt ett antal olika modeller i samband med fördelningen av anslagen. I detta kapitel redovisas de modeller som utnyttjats vid fördelningen av anslag för 2009 och den översyn av modellerna som pågår. Modellerna analyseras vidare utifrån deras syften.

Vad anslaget 1:2 beträffar redovisas här endast aktivitetsstöd som rör garantierna³⁸ och aktivitetsstöd som rör övriga insatser³⁹. Bidrag till arbetslöshetsersättning och bidrag till arbetslöshetskassor berörs inte.

³⁶ Tidigare benämnt Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader.

³⁷ Anslagen numrerades till och med 2008 som 22:1, 22:2 osv.

³⁸ Jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.

³⁹ Exempel på "övriga insatser" är arbetspraktik, prova-på-plats, stöd till start av näringsverksamhet och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

5.1 Fördelning av Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för 2009 (anslag 1:1)⁴⁰

Ändamålet för anslaget avser i huvudsak kostnader för personal och lokaler samt andra förvaltningskostnader vid Arbetsförmedlingen.

5.1.1 Syfte

Resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget ska utgöra en central del i styrsystemet och leda till att arbetsförmedlingarna tilldelas resurser i förhållande till arbetsbelastningen. Detta krävs för att garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i hela landet. Modellen ska också styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner. Den ska också främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Modellen ska vidare vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått.

5.1.2 Modellen

Modellen för 2009 består av följande tre delar: arbete med arbetssökande, kontorens resultat och arbete med arbetsgivare.⁴¹

- *Arbete med arbetssökande* innehåller tre faktorer: samtliga arbetssökande (faktor 1), födda utom EU och Norden (faktor 2) och sökande i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) eller jobbgarantin för ungdomar (UGA) (faktor 3). Faktor 1 beaktar att förmedlingarna ska ge lika service till alla inskrivna. I modellen beaktas också att särskilt stöd ska ges till särskilda målgrupper som uppdragsgivaren anger och som står längst från arbetsmarknaden. I modellen ingår därför målgrupperna födda utom EU och Norden samt sökande som kvalificerar sig till JOB eller UGA. Hänsyn tas emellertid inte till den extra arbetsbelastning som arbetet med funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga innebär, då principerna för klassificeringen av personer med funktionsnedsättning tillämpas olika på kontoren. Arbetsförmedlingen bedömer därför att jämförelser mellan kontor inte är möjliga att göra i detta avseende. Det saknas även tillförlitlig statistik över nyanlända invandrare.

⁴⁰ Avsnittet bygger, där ej annat anges, på Arbetsförmedlingen (2009a).

⁴¹ År 2009 tillämpades en ny modell för fördelningen av förvaltningsanslaget jämfört med modellen för 2008. Den så kallade profileringen (arbetssökande bedöms efter risken att bli långtidsarbetslösa) togs bort, resultatfaktorn förändrades och viktningen av faktorerna gjordes om. 2009 års modell tillämpas inom hela myndigheten.

- *Kontorens resultat* består av faktorn omsättning⁴² x fått arbete (faktor 4). Syftet med faktorn är att fördelningen av resurserna ska vara beroende av matchningsarbetets resultat. Faktorn ska främja att verksamheten bedrivs effektivt. En principiell utgångspunkt för modellen var att den skulle stimulera effektivitet och inte leda till färre resurser för de arbetsförmedlingar som arbetar effektivt.
- *Arbete med arbetsgivare* utgörs av faktorerna antal arbetsställen med 5–100 anställda (faktor 5) och antal anställda (faktor 6). Syftet med dessa båda faktorer är att beakta belastningen i arbetet mot arbetsgivare. Antalet anställda speglar det förväntade rekryteringsbehovet, och differentieringen mellan små och stora företag görs eftersom arbetet mot stora företag är mindre belastande än arbetet mot små (små arbetsställen är arbetsställen med 5–100 anställda och stora arbetsställen är arbetsställen med mer än 100 anställda). Faktorerna ska sammantaget bidra till att skapa incitament för utökade företagskontakter. Statistiken är inte möjlig att bryta ned på kontornivå i de fall flera kontor finns i samma kommun (gäller Stockholm, Göteborg och Malmö).

I tabell 5.1 nedan anges faktorerna och viktningen av dem. Den valda procentuella viktfordelningen av de tre delarna, 65, 20 respektive 15 procent, är erfarenhetsbaserad. Ansvariga för modellens utformning har testat olika viktfordelningar och gjort bedömningen att den aktuella viktningen är den mest lämpliga.

Tabell 5.1 Modell för fördelning av förvaltningsanslaget 2009

Arbete med arbetssökande		Kontorens resultat	Arbete med arbetsgivare	
1. Samtliga arbetssökande		4. Omsättning x fått arbete	5. Antal arbetsställen	6. Antal anställda
2. Födda utom EU och Norden				
3. Sökande i JOB eller UGA				
Viktning				
65 %		20 %	10 %	5 %

Källa: Arbetsförmedlingen (2009a).

De tre första faktorerna som rör arbetet med arbetssökande är delvis olika viktade; se tabell 5.2 nedan.

⁴² Enligt Arbetsförmedlingen (2008a) definieras "omsättning", i faktor fyra, som den "andel som i slutet av månaden har arbete i förhållande till dem som inte hade arbete i början av månaden". De personer som "fått arbete" (och multipliceras med "omsättning") utgörs av de personer som fått arbete vid månadens slut.

Tabell 5.2 Viktning av faktorer under arbete med arbetssökande

	Faktorer		
	1. Samtliga sökande	2. Födda utom EU och Norden	3. Antal i JOB och UGA
Resurspoäng	1	2	1

Källa: Arbetsförmedlingen (2009a).

Viktningen av faktorerna i tabell 5.2 innebär att ett kontor som har arbetssökande som är födda utom EU och Norden samt kvalificerar sig för JOB eller UGA erhåller fyra resurspoäng för varje sådan person.

Av tabell 5.1 framgår att de båda faktorerna antal arbetsställen och antal anställda också är viktade i förhållande till varandra. Den förra är dubbelt så mycket värd som den senare.

Utöver tilldelningen enligt de sex faktorerna får vissa kontor, inom ramen för modellen, särskilda medel för att täcka kostnader för verksamhetssamordnare, aupair-förmedlare, chefsassistenter, Eures-rådgivare och handläggare inom kriminalvården. Kontoren får också kompensering för tjänstebefriade fackliga företrädare som är borta från arbetet på grund av fackligt arbete. Resurser fördelas också med särskilda hänsyn för arbete med förmedling över nationsgränser och för förmedlingsarbete i glesbygd.

5.1.3 Faktisk fördelning

Förvaltningsmedlen för 2009 fördelades till arbetsmarknadsområden för vidare fördelning till kontoren inom respektive område. Fördelning inom respektive arbetsmarknadsområde utifrån fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget tillämpades i normala fall. Om det fanns skäl kunde dock en arbetsförmedlingschef med områdesansvar besluta om en annan fördelning inom arbetsmarknadsområdet, i samråd med en marknadschef. Medel fördelades till de 68 lokala arbetsmarknadsområdena, AF Kultur, AF Sjöfart och AF Kundtjänst. Fördelningen av förvaltningsmedel till enskilda kontor skedde på ett liknande sätt, dock med den skillnaden att arbetsgivar delen i modellen inte utnyttjades. Motivet var som tidigare nämnts att statistiken inte är möjlig att bryta ned på kontornivå i de fall flera kontor finns i samma kommun.

Den faktiska fördelningen avvek till en del från fördelningen enligt modellen. Dessa avvikelser var ett resultat av de dialoger och förhandlingar som förekom mellan dels marknadschefer och arbetsmarknadsområdeschefer, dels de senare och kontorschefer angående kontorens behov av resurser. I denna resursfördelning tog man särskilt

hänsyn till den extra arbetsbelastning som kunde förekomma vid förmedling över nationsgränser mot Norge, Danmark och Finland och vid förmedling i glesbygd. Hänsyn togs också till kontorens förändrade arbetsbelastning under året. Medel kunde då flyttas från ett arbetsmarknadsområde till ett annat och mellan olika kontor. En procent av förvaltningsanslaget avsattes till en gemensam pott för marknadscheferna för senare fördelning under året.

Resursfördelningsmodellen är matematisk och bygger på historiska data och tar således inte hänsyn till kommande förändringar. Den matematiskt beräknade fördelningen utgör riktmärke inför den faktiska fördelningen, vilken sker efter dialog mellan cheferna på olika nivåer.

För att svängningarna i resurstilldelningen inte ska bli för stora används ett spärrsystem. För 2009 är spärrarna satta till 1,3 procent respektive 11,8 procent, vilket innebär att inget arbetsmarknadsområde kan få mindre än 1,3 procent i tillägg och inget område kan få mer än 11,8 procent i tillägg.⁴³ Beräkningarna görs utifrån personalutgifterna i september uppräknade till helår (septemberutgifter x 12).⁴⁴

5.2 Fördelning av programanslag för 2009⁴⁵

Det saknas uttalade syften för respektive fördelningsmodell för programanslagen. Det nämns emellertid att fördelningsmodellerna för 2009 syftar till att fungera som objektiva riktmärken och ett underlag i dialogerna för att säkerställa enhetlig, rättssäker och likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder oavsett var i landet de bor.

5.2.1 Anslag 1:2 Fördelning av aktivitetsstöd som rör garantierna

Fördelningen avser aktivitetsstöd för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Fördelningsmodellen för programmen jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar består av ett viktat värde mellan aktuell volym och en framskrivning av volymerna under antagande att kontorens volym har samma utveckling de kommande sex månaderna som de haft de sex föregående månaderna. I modellen viktas den aktuella volymen med 60 procent och framskrivningen med 40 procent.

⁴³ Spärrsystemet infördes mot bakgrund av att en ny modell infördes 2009.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2009a).

⁴⁵ Avsnittet bygger, där ej annat anges, på Arbetsförmedlingen (2009a).

5.2.2 Anslag 1:2 Fördelning av aktivitetsstöd som rör övriga insatser

Fördelningen avser medel till bland annat arbetspraktik, prova-på-platser, stöd till start av näringsverksamhet och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Fördelningsmodellen för aktivitetsstöd som rör övriga insatser är densamma som modellen för förvaltningsanslaget, exklusive antalet kvarstående i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

För 2010 kommer omsättningsmättet och arbetsgivarfaktorn att exkluderas (se avsnitt 5.5).

5.2.3 Anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser

Ändamålet för anslaget är i huvudsak kostnader för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar, arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd, förberedande utbildning och övriga kringkostnader vid arbetsmarknadspolitiska program.

Fördelningsmodellen för arbetsmarknadspolitiska program och insatser utgörs av den modell som tillämpas för fördelningen av förvaltningsanslaget. För 2010 kommer omsättningsmättet och arbetsgivarfaktorn att exkluderas (se avsnitt 5.5).

5.2.4 Anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

Ändamålen för anslaget är i huvudsak bidrag till anställningar med lönebidrag, bidrag till skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), utvecklingsanställning, trygghetsanställning och bidrag till Samhall AB. I huvudsak avser granskningen den modell som används vid fördelningen av medel till lönebidrag.

Fördelningsmodellen för lönebidrag m.m. innehåller följande faktorer och inbördes viktning:

Uppdrag 40 procent	Tröghet 60 procent
Samtliga kvarstående sökande exkl. ombyttessökande (kat. 41)	Antal i lönebidrag (kat. 42)

Uppdragsvolymen definieras som det genomsnittliga antalet kvarstående sökande under den senaste ettårsperioden (kat. 11 – 31⁴⁶ och 96 – 98⁴⁷ +

⁴⁶ Består av arbetslösa, arbetssökande med funktionshinder, deltidsarbetslösa, timanställda, yrkesfiskare och personer med tillfälligt arbete.

⁴⁷ Tillfälliga koder som sätts automatiskt när en person slutar ett arbetsmarknadspolitiskt program. I princip är personerna i fråga arbetslösa.

kat. 38 – 39⁴⁸, 42 – 43⁴⁹ + kat. 46 – 89⁵⁰). Det statistiska underlaget gällande antalet funktionshindrade upplevs inte vara tillförlitligt och används därför inte i modellen då jämförbarheten i handikappregistreringen inte är tillräckligt säker. Motivet till uppdragens förhållandevis låga vikt i modellen är den relativt långsiktig bindning som sysselsättning i dessa program innebär, vilket begränsar det önskvärda genomslaget från år till år. I stället ges stor vikt åt tröghetsfaktorn, som utgörs av den aktuella kalkylerade kostnadsmassan för insatserna.

5.2.5 Faktisk fördelning av anslagen 1:2, 1:3 och 1:4

Anslaget till aktivitetsstöd inom anslagsposten 1:2 och anslaget 1:3 för 2009 var tänkt att fördelas enligt framtagna fördelningsmodeller för varje anslag. Dessa modeller kom emellertid inte till användning. I stället skedde fördelningen efter ett äskandeförfarande. Syftet var att förstärka ”bottom up” perspektivet av verksamheten, anpassa verksamheten till regionala och lokala förhållanden samt utöka ansvaret gällande målnivåer och måluppfyllelse på arbetsförmedlingarna. Modellerna användes emellertid som underlag för dialog mellan chefer på olika nivåer i samband med den slutliga resursfördelningen (se ovan). Storleken på de medel som arbetsmarknadsområdena och kontoren slutgiltigt får avviker i viss mån från modellerna.⁵¹

Anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. fördelades däremot enligt modell.

5.3 Analys av modellen för fördelning av förvaltningsanslaget

Analysen av modellen för fördelning av förvaltningsanslaget sker utifrån Arbetsförmedlingens syften med modellen. Dessa syften anknyter till flera av de bedömningsgrunder som redovisats i kapitel 1. Som framgått av avsnitt 5.1 är syftena med resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget följande:

- Arbetsförmedlingarna ska tilldelas resurser i förhållande till arbetsbelastningen för att garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i landet.

⁴⁸ Personer med utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

⁴⁹ Personer med lönebidrag och offentligt skyddat arbete.

⁵⁰ I huvudsak personer i övriga arbetsmarknadspolitiska program.

⁵¹ Uppgiften kommer från Mona Åkerman, Arbetsförmedlingen, e-post från Lars Beijer 2009-06-10.

- Modellen ska främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna.
- Modellen ska vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsåtgärder.
- Modellen ska styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner.

Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell för förvaltningsanslaget är komplex i den mening att den ska uppfylla ett flertal syften.

Arbetsbelastning⁵²

Av de sex faktorerna i resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget tar fem hänsyn till arbetsbelastningen (faktorerna 1 – 3 och 5 – 6 i tabell 5.1). Hänsyn tas emellertid inte till den extra arbetsbelastning som arbetet med funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga innebär, då principerna för klassificeringen av personer med funktionsnedsättning tillämpas olika på kontoren. Det saknas även tillförlitlig statistik över nyanlända invandrare.

Modellen ska avspegla arbetet mot både arbetssökande och arbetsgivare. Det är dock oklart vilka överväganden som ligger bakom viktningen av arbetssökande (65 procent) och arbetsgivare (15 procent).

Faktorerna som avser arbetsbelastning baseras på historiska data. I den modell som tillämpades för 2008 utnyttjades ett mått som avspeglade individuella sökandes förväntade svårigheter att få arbete (profilering). Måttet hade vikten 0,3, men togs bort i samband med att en ny modell infördes för 2009.

Service och kostnadsmedvetande

Modellen saknar faktorer som direkt mäter likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service. Arbetsbelastningen utgör i stället en indikator på servicenivån. Det finns dock starka indikationer på att servicen varierar starkt mellan kontoren och inte är direkt kopplad till arbetsbelastningen. Det visar bland annat Riksrevisionens granskning ”Den offentliga arbetsförmedlingen” (RiR 2006:22).⁵³ Riksrevisionens enkät visar vidare att förmedlarna i ganska låg utsträckning anser att modellen är väl anpassad till förhållandena på den lokala arbetsmarknaden. Endast drygt 22 procent av förmedlarna anser detta.

⁵² Analysen i de fortsatta avsnitten bygger, där ej annat anges, på Delander och Niklasson (2009).

⁵³ I den granskningen användes ett effektivitetsmått (eller servicemått) som baserades på förmedlade arbeten, övergår till studier och andra avaktualiseringar.

De faktorer i modellen som rör arbetsgivare ska sammantaget bidra till att skapa incitament för utökade företagskontakter (se avsnitt 5.1.2). Det är dock oklart hur faktorer som antal anställda och antal arbetsställen påverkar incitamenten för utökade företagskontakter. Faktorerna fokuserar vidare enbart på kvantitet och beaktar inte arbetets kvalitativa sida.

Det finns inte heller någon faktor i modellen som siktar mot ”ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna”.

Effektivare resursutnyttjande

Ett uttalat syfte med modellen är att den ska främja ett effektivare resursutnyttjande. 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).

Riksrevisionens enkät visar att en relativt låg andel av arbetsförmedlarna anser att modellen leder till att de blir mer produktiva i sitt arbete. Enbart ungefär en fjärdedel ansåg att modellen i hög eller ganska hög grad ökade produktiviteten.⁵⁴

Ett problem med fördelningsmodellens prestationsmått är att det påverkas av förhållanden, till exempel efterfrågan på arbetskraft, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Sådana förhållanden kan utvecklas olika i olika arbetsmarknadsområden. Detta kan få till konsekvens att en 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 under antagandet att läget är oförändrat i övriga områden, så får konsekvensen av det sämre arbetsmarknadsläget för faktorn omsättning till arbete en negativ effekt på det områdets andel av förvaltningsresurserna.

Det kan också 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 leder det till, allt annat lika, att antalet kvarstående sökande minskar.

Om omsättningen till arbete ökar i arbetsmarknadsområde m , och under antagandet att den är oförändrad i övriga arbetsmarknadsområden, 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. Under antagandet att antalet kvarstående är oförändrat i övriga områden får detta en negativ effekt på den andel förvaltningsmedel som m ska tilldelas

⁵⁴ Exklusive de förmedlare som sade sig inte alls känna till modellen.

enligt modellen. Om den ökade omsättningen till arbete beror på ändrad organisation av arbetet med sökande och/eller ändrade arbetsmetoder får detta alltså, under antagandet 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 förvaltningsresurserna enligt fördelningsmodellen. Blir nettoresultatet en minskad sammanvägd andel av arbetsmarknadsområdets tilldelning av förvaltningsresurser så ger inte resursfördelningsmodellen avsett incitament till att utveckla verksamheten.

Lätt att förstå och accepteras i verksamheten

Riksrevisionens enkät visar att resursfördelningsmodellen är relativt okänd bland förmedlingens arbetsförmedlare. Endast 32 procent angav att de kände till modellen i hög eller ganska hög grad.

Koppling till styrkortet

Den ekonomiska styrningen 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 arbetsmarknadsområden och inom dessa till förmedlingskontoren inom respektive område. Att den finansiella styrningen ingår som en del av Arbetsförmedlingens ekonomiska styrning innebär att den bör vara integrerad med resultatstyrningen. Ett av syftena med resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget är också att den ska vara konsistent med fastställda styrkortsått.

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. Exempelvis Kaplan och Norton (1992) pekar 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 till exempel 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).

Utgångspunkten för avsnittet är en jämförelse av Arbetsförmedlingens modell för fördelning av förvaltningsanslaget för 2009 med styrkortet för det året. De tre första måtten under området Verksamhet i styrkortet har sina motsvarigheter i två faktorer i resursfördelningsmodellen. Det gäller Samtliga arbets sökande (faktor 1 i modellen) och Sökande i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (faktor 3). Det fjärde styrkorts måttet under Verksamhet avser nyanlända invandrare som är arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd medan resursfördelningsmodellen beaktar utrikes födda utanför EU och Norden (faktor 2). Detta mått i resursfördelningsmodellen är således inte konsistent med det i styrkortet.

Det femte styrkorts måttet under Verksamhet avser sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är en grupp där många står långt ifrån arbetsmarknaden och som därför är prioriterad 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 är som tidigare nämnts att det finns stora skillnader mellan hur kontoren klassificerar sökande med funktionshinder som sätter ned arbetsförmågan. Andelen sådana sökande varierar också starkt mellan kontor. SCB:s (2009) arbetskraftsundersökningar visar också på relativt stora regionala skillnader. Andelen funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga av befolkningen uppgick 2008 till 6,6 procent i Stockholms län, medan motsvarande andel i norra Sverige uppgick till 11,3 procent. Styrkortet innehåller dock ett omsättningsmått för dessa sökande.

När det gäller arbete med arbetsgivare (under Kund) 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 storleksklassen. 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 dialoger 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.

De bägge styrkortsmåtten som avser upprättade handlingsplaner och kännedom om arbetslöshetsförsäkringen saknar koppling till resursfördelningsmodellen.

Faktorer som arbetsförmedlare anser vara viktiga

Av Riksrevisionens enkät framgår vilka faktorer som arbetsförmedlarna anser vara viktiga att ta hänsyn till när förvaltningsanslaget fördelas ut till kontoren. De som besvarade enkäten ombads att tilldela var och en av ett antal faktorer en vikt från 1 (högsta) till 6 (lägsta) efter faktorns betydelse vid för delningen av förvaltningsmedel. I tabell 5.3 visas andelar av det summerade antalet 1:or och 2:or i enkätsvaren. Som framgår av tabellen anses arbete med arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden som viktigast att beakta. Det är den faktor som har störst antal svar med antingen vikt 1 eller 2, det vill säga med högst eller näst högst vikt. Nästan lika viktig anses situationen på den lokala arbetsmarknaden. Arbete som riktar sig till arbetsgivare har något lägre vikt och arbete riktat till arbetssökande som står nära arbetsmarknaden betydligt lägre vikt.

Tabell 5.3 Rangordning av faktorer efter andelen svar med antingen vikt 1 eller 2, det vill säga högst eller näst högst vikt, när det gäller deras betydelse vid fördelning av förvaltningsanslaget

Faktorer	Procent
Arbete med arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden (t.ex. funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga)	23,1
Situationen på den lokala arbetsmarknaden	21,9
Arbete som riktar sig till arbetsgivare	16,7
Kvaliteten i det arbete som utförs på kontoren	16,2
Arbetsproduktiviteten på kontoren, dvs. hur många av kontorets arbetssökande som omsätts till arbete eller program under ett år	11,9
Arbete som riktar sig till övriga arbetssökande, dvs. arbetssökande som inte står långt ifrån arbetsmarknaden	10,2
Summa	100,0

Källa: Riksrevisionens enkät.

5.4 Analys av modeller för fördelning av programanslag

Som tidigare nämnts saknas det uttalade syften för respektive fördelningsmodell för programanslagen. Det nämns emellertid att fördelningsmodellerna för 2009 syftar till att fungera som objektiva riktmärken och ett underlag i dialogerna för att säkerställa enhetlig, rättssäker och likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder oavsett var i landet de bor.

Samtliga modeller för fördelning av programanslagen saknar faktorer som ger några entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service. I likhet med modellen för förvaltningsanslaget används i stället arbetsbelastning eller antalet deltagare (i vissa fall prognoser över antalet deltagare) som indikatorer över servicebehovet. Som framgått av avsnitt 5.3 finns det ingen direkt koppling mellan arbetsbelastning och servicenivå.

Förutom modellerna för fördelning av aktivitetsstöd till garantierna saknar modellerna en direkt koppling till eventuella målgrupper. Det gäller framför allt modellen för fördelning av lönebidrag. Den anknyter inte till målgruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga eftersom Arbetsförmedlingens statistik inte upplevs som tillförlitlig.

Modellen för fördelning av lönebidrag innehåller två faktorer: uppdrag (antalet kvarstående sökande) 40 procent och tröghet (antal i lönebidrag) 60 procent. Tröghet har en förhållandevis hög viktning trots att stödet är temporärt och inte permanent (Riksrevisionen 2007).

För anslagen 1:2 (utanför garantierna) och 1:3 kommer kopplingen till styrkortet från och med 2010 att i huvudsak beröra arbetsbelastningen och omsättningen till arbete. Dessa kopplingar har tidigare analyserats i avsnitt 5.3. Anslaget 1:2 (innanför garantierna) har även det en koppling till arbetsbelastning och omsättning, medan anslaget 1:4 enbart har en direkt koppling till omsättning till arbete.

5.5 Arbetsförmedlingens översyn av resursfördelningsmodellerna⁵⁵

I maj 2009 påbörjade Arbetsförmedlingen en översyn av resursfördelningsmodellerna. Arbetet har hittills skett i form av bland annat workshopar, en enkät, statistisk uppföljning, analys av modellernas faktorer och deras viktning samt ekonomisk uppföljning. Arbetet tar upp vissa av de frågor som berörts i analysavsnitten ovan.

Utvecklingsarbetet har lett fram till ett arbete med en övergripande fördelningsstrategi och förändringar av modellerna inför 2010 och 2011. Slutsatserna redovisas närmare nedan.

5.5.1 Övergripande fördelningsstrategi

Arbetsförmedlingen har fastställt en övergripande fördelningsstrategi. Huvudpunkterna är följande:

⁵⁵ Avsnittet bygger, där ej annat anges, på Arbetsförmedlingen (2009a).

- Arbetsförmedlingens övergripande fördelningsstrategi ska tydliggöras, och syftet med och principerna för resursfördelningen ska förtydligas i syfte att öka transparensen gällande resursfördelningen i hela myndigheten.
- Möjligheterna att innefatta all serviceleverans inklusive kundtjänst i fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget ska undersökas.
- Kriterierna för fördelning av särskilda medel och övriga tillägg ska undersökas.
- Principerna och syftet med dialogerna och äskandeförfarandet ska förtydligas i syfte att öka förståelsen och förenkla processen kring momentet.
- Utifrån myndighetens syfte och principer ska det tydliggöras vilka medel som ska modellfördelas och vilka som ska äskas samt om och i så fall hur dessa metoder ska samexistera.
- Rutinerna för uppföljningen av modellerna ska systematiseras och kvalitetssäkras ytterligare.

5.5.2 Utgångspunkter inför 2010

Inför resursfördelningen för 2010 kommer följande att gälla:

- Fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget (1:1) bedöms fungera tillfredsställande, och modellen ska användas för 2010 års medelsfördelning (se nedan för kommande utvecklingsarbete). 98 procent kommer att fördelas efter modell och 2 procent äskas.
- Resursfördelningsmodellerna för aktivitetsstöd innanför garantierna (1:2) och för lönebidrag m.m. (1:4) bedöms fungera tillfredsställande, och modellerna ska användas för 2010 års medelsfördelning. 80 procent av medlen för aktivitetsstöd utanför garantierna och 90 procent av medlen för lönebidrag med mera ska fördelas efter modell.
- Modellerna för fördelning av aktivitetsstöd utanför garantierna (1:2) och för köp av arbetsmarknadspolitiska insatser (1:3) bedöms vara i behov av justering inför 2010. Arbetsgivarfaktorn och omsättningsmättet (se avsnitt 5.2) kommer att exkluderas från de bägge modellerna då de inte bedöms ha någon relevans för fördelningen av programmedel. 80 procent ska fördelas efter modell.

5.5.3 Utvecklingsområden inför 2011

Inför resursfördelningen för 2011 kommer följande områden att utvecklas:

- En översyn och analys av modellfaktorernas (i modellen för fördelning av förvaltningsanslaget) optimalitet och viktning ska göras. Möjligheterna att nå en fördelning efter antalet kvarstående sökande med registrerat funktionshinder och antalet (i modellen för fördelning av förvaltningsanslaget) nyanlända invandrare ska särskilt analyseras.
- Omsättningsmåtts (i modellen för fördelning av förvaltningsanslaget) verkan och effekt ska undersökas, och utvecklingsarbetet kring modellen för fördelning av förvaltningsanslaget ska ske fortlöpande. Problemet med det nuvarande måttet anses vara att det i dagsläget inte går att särskilja vad som beror på ett bra arbetsmarknadsläge och vad som beror på effektiva arbetsmetoder. Effekterna av att personalresurser fördelas som ett resultat av prestation och belöning kan därför riskera att påverka möjligheterna till lika service negativt, och det finns risk för att enhetligheten och rättssäkerheten försämrats.
- Det ska ske en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av komponenterna i modellen för fördelning av aktivitetsstöd innanför garantierna (1:2). Det gäller framför allt framskrivningen av deltagare och dess viktning.
- Det ska genomföras en undersökning om det är möjligt att fördela lönebidrag m.m. (1:4) efter antalet kvarstående sökande med registrerat funktionshinder (se ovan).
- Det ska undersökas om det är möjligt att använda profileringsmodellen som alternativ till befintliga sökandefaktorer i fördelningsmodellerna. Profileringsmodellen är en sammanvägning av flera egenskaper som historiskt visat sig ha betydelse för sannolikheten att bli kvar länge som arbetslös på Arbetsförmedlingen. Modellen utnyttjades, som en av flera faktorer, vid fördelningen av förvaltningsanslaget för 2008.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

5.6.1 *Resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget*

Riksrevisionen har iakttagit följande:

- Modellen tar inte hänsyn till den extra arbetsbelastning som arbetet med funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga samt nyanlända invandrare innebär. Orsaken är bristfällig statistik.
- Arbetsbelastning är inte en faktor som direkt mäter om arbetsförmedlingskontoren ger likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service.
- Modellens prestationsmått leder sannolikt inte till ett effektivare resursutnyttjande. Orsaken är att måttet påverkas av faktorer, till exempel efterfrågan på arbetskraft och sammansättningen av de arbetssökande, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Modellen saknar vidare inslag som stimulerar ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna.
- Modellen är relativt okänd bland arbetsförmedlarna.
- Vad gäller grupperna invandrare och sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är resursfördelningsmodellen inte konsistent med fastställda styrkortsmått.

5.6.2 *Modeller för fördelning av programanslagen*

Riksrevisionen har iakttagit följande:

- Modellerna saknar faktorer som ger entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service.
- Modellerna saknar i flera fall en direkt koppling till eventuella målgrupper.
- Kopplingen till styrkortet är otydlig.
- Modellen för fördelning av lönebidrag ger relativt svaga incitament att få ut lönebidragsanställda till osubventionerade arbeten eller till arbeten med lägre subventionsgrad.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. De styrinstrument som avses är mål och resursfördelning.

Granskningen visar att regeringens styrning är relativt svag. Regeringen redovisar bland annat inte vilka normer som ligger bakom bedömningen av Arbetsförmedlingens resultat, vilket gör det svårt att bedöma resultaten av verksamheten. Arbetsförmedlingens styrkort har i flera avseenden svagheter, vilket gör att styrkortet kan förbättras. Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller riskerar vidare att leda till att anslagna medel inte fördelas enligt modellernas syften.

Nedan redovisas närmare Riksrevisionens bedömningar av målen och resursfördelningen inom arbetsmarknadspolitiken.

6.1 Regeringens styrning

6.1.1 *Låg grad av precisering av målen*

Regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens resultat och verksamhet baseras i låg grad på explicita specificeringar av de av regeringen själv formulerade målen för området Arbetsmarknad.

Redovisningen domineras av beskrivningar av förmedlingens verksamhet. 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 mer hänför sig till de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna i sig själva än till de förhållanden på arbetsmarknaden som dessa verksamheter är avsedda att påverka.

6.1.2 *Få utvärderingar redovisas*

Det förekommer att regeringen hänvisar till genomförda utvärderingar. Merparten av dessa utvärderingar kan hänföras till kategorin implementerings- eller processutvärderingar och inte till effektutvärderingar. Den senare typen av utvärderingar bör vara ett viktigt inslag för att kunna bedöma Arbetsförmedlingens resultat. Detta oberoende av om mål preciseras eller inte.

Frånvaron, med några få undantag, av effektutvärderingar kan i viss utsträckning ha att göra med att relevanta och rättvisande sådana utvärderingar är förknippade med metodproblem. Trots detta hade man kunnat förvänta sig att regeringen initierat fler sådana studier (inklusive kontrollerade och noggrant utvärderade försöksverksamheter). Bristen gäller framför allt studier som har direkt anknytning till de val- och avvägningsproblem som Arbetsförmedlingen har att hantera.

En tillkommande förklaring kan sökas i en motsvarande frånvaro av problematisering. Frånvaron i såväl myndighetsinstruktionen som i regleringsbrevet av riktlinjer för hur de där och i budgetpropositionen angivna överordnade målen kan och bör tolkas har medfört en frånvaro av formuleringar som erkänner existensen av olika slag av målkonflikter. I det underlag (budgetpropositionen för 2010) som bestämmer arbetsmarknadspolitikens inriktning och utformning saknas det således i hög grad inslag av problematisering.

En effektutvärdering måste vara tydligt relaterad till ett i praktiken upplevt och identifierat val- eller avvägningsproblem. I regeringens redovisning under rubriken "Resultat och analys" saknas identifieringar av vad regeringen ser som sådana problem. Detta kan i sin tur ses som relaterat till att regeringen inte tillräckligt systematiskt analyserat och karakteriserat de grundläggande orsakerna till de problem som arbetsmarknadspolitikerna förmodas kunna undanröja eller lindra.

Genom bristen på sådana sambands- och problemlösningsanalyser blir det svårt för regeringen (och Arbetsförmedlingen) att beställa eller på andra sätt initiera adekvata och vägledande effektutvärderingar. Den bristen framgår tydligt av tabell 3.1 i kapitel 3 och ska ses mot bakgrund av de krav på beslutsunderlag som fastställts av riksdag och regering inom sysselsättningspolitiken. Dessa krav är som tidigare framgått bland annat följande: "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" (prop. 2009/10:1, 2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42).

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. Ett exempel är regeringens bedömning av jobb- och utvecklingsgarantin i budgetpropositionen för 2010: "Trots att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin, gör regeringen bedömningen att garantin har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst från arbetsmarknaden." Ett annat exempel från budgetpropositionen för 2010 är regeringens bedömning av Arbetsförmedlingen: "Regeringen bedömer att Arbetsförmedlingens

arbete med matchningen har varit effektivt." Någon utvärdering redovisas dock inte. Enligt Riksrevisionens bedömning bör regeringen analysera behovet av effektutvärderingar för att mer objektivt och rättvisande kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta för att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Det ligger i sakens natur att en sådan fråga är av långsiktig karaktär.

6.1.3 *Bedömningskriterier redovisas inte*

Men även på kort sikt bör resultatredovisningen kunna förbättras i vissa avseenden. För att regeringens resultatbedömning ska framstå som 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. Ett exempel är regeringens bedömning av Arbetsförmedlingen i budgetpropositionen för 2010: "Verksamheten har bidragit till kortare rekryteringstider, en förhållandevis hög sökaktivitet samt till att motverka en försämrad situation för arbetslösa." Några mål eller preciseringar redovisas inte.

Det centrala problemet är att konstaterandet att resultatet blev som det blev (till exempel "gott" eller "dåligt" i förhållande till målet) inte i sig självt säger något om de bakomliggande orsakssambanden. Måluppfyllelseanalyser blir dock mer meningsfulla om de kombineras med resonemang i termer av orsakssamband mellan den bedrivna verksamheten och den aktuella resultatindikatorn. I linje med vad som ovan nämnts om behovet att problematisering bör detta tänkande, enligt Riksrevisionens bedömning, i möjligaste mån göras explicit, det vill säga redovisas tydligt.

I den mån en resultatredovisning är relaterad till kvantifierade eller på annat sätt konkretiserade målsättningar bör, enligt Riksrevisionens bedömning, grundvalarna för dessa och de sätt på vilka de kommit till stånd tydligt redovisas. En sådan redovisning ger en behövlig utgångspunkt för att försöka hitta orsakerna till eventuellt uppkomna avvikelser från målen.

Det finns också ett behov av att utveckla adekvata och praktiskt användbara indikatorer på i vilken grad det angivna målet är uppnått eller inte.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder eller normer som ligger bakom regeringens bedömning i budgetpropositionerna av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.

6.1.4 *Programmets funktionssätt otydliga*

I budgetpropositionen ges relativt begränsad information om hur regeringen ser på de använda arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt.

Som utgångspunkt för analyser och olika slag av utvärderingar saknas 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. Det kan till exempel vara någon form av uppdaterad motsvarighet till den förr vanliga distinktionen mellan (i) matchningsunderlättande, (ii) utbudspåverkande och (iii) direkt respektive indirekt efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik och som bland annat används av OECD. Enligt Riksrevisionens bedömning finns anledning för regeringen inleda ett sådant arbete i syfte att ge bättre information om hur den ser på de använda medlens funktionssätt.

6.1.5 *Regleringsbrevet otydligt*

Regleringsbrevet saknar en tydlig struktur (disposition) baserad på en klarare distinktion mellan mål och medel, eller mellan mål och uppdrag. I fråga om föreskrifterna saknas likaledes en klar distinktion 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 saknas en tydlig åtskillnad 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". Enligt Riksrevisionens bedömning bör regleringsbrevet kunna förtydligas i dessa avseenden och göras mer pedagogiskt.

6.2 **Arbetsförmedlingens resultatstyrning**

Regeringen har gradvis minskat detaljeringsgraden i målen och i allt högre grad överlåtit på Arbetsförmedlingen (och övriga myndigheter) att precisera mål och målnivåer. Som framgått av kapitel 1 ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Detta ställer höga krav på, i detta fall Arbetsförmedlingens, resultatstyrning. Arbetsförmedlingen har som tidigare framgått valt att utforma resultatstyrningen i form av ett balanserat styrkort. Styrkort kan och bör utformas olika för skilda verksamheter. Det Riksrevisionen granskar i detta fall är därför inte styrkort generellt, utan det styrkort som tillämpas av Arbetsförmedlingen för att uppnå

effektivitet i förhållande till det av regeringen fastställda uppdraget för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken uppvisar en relativt komplex målhierarki. Det innebär att Arbetsförmedlingens arbete med att utforma ett relevant styrkort är komplicerat.

6.2.1 *Styrkortsmåtten kan förbättras*

Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens styrkort innehåller inslag som bör kunna förbättras i syfte att öka effektiviteten i styrningen. Det gäller bland annat vissa av styrkortsmåtten. Kundmättet "Andelen som är nöjda med Arbetsförmedlingens insatser" fångar inte vad förmedlingen behöver fokusera på för att utveckla verksamheten. Mått på kundtillfredsställelse bör kompletteras med aspekter som har att göra med vad arbetsgivare (och arbetssökande) förväntar sig av Arbetsförmedlingen. Sådana kompletterande mått ökar styrkortets användbarhet när det gäller att utveckla verksamheten i syfte att förbättra förutsättningarna för att nå det strategiska målet om tillfredsställda kunder.

Måttet som rör antalet kontakter med mindre arbetsgivare skulle också kunna kompletteras med mått som rör processer och aktiviteter riktade mot arbetsgivare och arbetssökande. Exempel på aktiviteter är arbetsgivarträffar, ackvirering av arbete till prioriterade sökandegrupper och rekryteringsträffar för arbetssökande.

Granskningen visar vidare att två av de använda kundmått och ett verksamhetsmått inte kan användas för styrning på kontorsnivå. Resultaten av mätningarna bygger på urvalsundersökningar, vilket gör att resultaten blir osäkra vid små indelningar. Det är därmed svårt att se vilken roll dessa mått kan spela i styrningen av verksamheten ute på arbetsförmedlingskontoren. Det kan därför finnas skäl att lyfta ut sådana mått från styrkortet som i och för sig har en anknytning till strategiska mål men som inte 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.

Av granskningen framgår också att det inte finns något mått inom området Verksamhet som renodlat speglar resultatet av Arbetsförmedlingens matchningsservice. Matchningseffektiviteten är ett av kriterierna på hur väl arbetsmarknaden fungerar. Ett mått som mäter själva matchningsservicen har en direkt koppling till det överordnade målet för Arbetsförmedlingen, nämligen att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det kan därför finnas skäl att dela upp det första måttet (omsättning till arbete, se tabell 4.2a) inom området Verksamhet i två mått. Ett som gäller matchningsbara sökande och ett som avser resultat för sökande för vilka deltagande i program med aktivitetsstöd har bedömts öka möjligheterna att få arbete.

Av granskningen framgår att Arbetsförmedlingen från 2010 beslutat införa verksamhetsmått i styrkortet som rör omsättning till arbete där också kompletterande aktörer ingår. Det kan finnas anledning att utforma mått som mera direkt avspeglar kvaliteten i de tjänster som upphandlas hos kompletterande aktörer. Denna typ av mått behöver dock nödvändigtvis inte ingå i styrkortet, utan kan utgöra en indikator.

6.2.2 *Styrkortet är svagt förankrat bland de anställda*

För att Arbetsförmedlingens styrkort ska fungera som ett effektivt instrument för verkställigheten sitt uppdrag är det viktigt att strategiska mål och styrkortsått är förankrade bland medarbetarna. Det är också av vikt att styrkortsått är kopplade till medarbetarnas arbetsuppgifter för att de strategiska målen, via måtten, ska kunna omsättas i praktisk handling.⁵⁶

Granskningen visar att styrkortet är relativt svagt förankrat bland handläggarna. Många handläggare menar också att styrkortet inte används som underlag för verksamhetsutveckling. Endast en liten minoritet av handläggarna anser att styrkortet har betydelse i arbetet med den viktiga uppgiften att matcha arbetssökande med arbeten som arbetsgivare efterfrågar.

6.2.3 *Svag koppling mellan strategiska mål och styrkortsått*

I styrkort ska det idealt sett finnas tydliga kopplingar mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och mått. Eller omvänt: måtten ska ha bäring på de strategiska målen.

I Arbetsförmedlingens styrkort är det i flera fall svårt att se samspelet mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och måtten. Det gäller speciellt för området Ekonomi. Det strategiska målet om effektivt resursutnyttjande har inget samband med angiven framgångsfaktor eller angivna mått. Under området Kund saknas det i princip ett mått som mäter de arbetssökandes förtroende. Det mått som används, sökande som anger att handlingsplanen är ett bra eller ganska bra stöd, behöver inte mäta graden av förtroende och avser dessutom bara den grupp som får en handlingsplan. Måttet är vidare inte evidensbaserat i den meningen att det finns empiri för att handlingsplaner påverkar arbetslösheten. Även inom området Verksamhet finns oklarheter. De omsättningsmått som används för att mäta om förmedlingen i varje enskilt fall levererar rätt tjänst och i rätt tid är problematiskt. Ett problem med omsättningsmått är att de påverkas

⁵⁶ Jfr. den redovisade forskningen i avsnitt 4.3.4.

av förhållanden, till exempel efterfrågan på arbetskraft, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll.

6.2.4 *Behov av översyn*

Som framgått av kapitel 4 är Arbetsförmedlingens styrkort föremål för ett utvecklingsarbete i olika avseenden. Enligt Riksrevisionens bedömning bör utvecklingsarbetet även inkludera de aspekter på styrkortet som framgått ovan. Det gäller bland annat att det saknas mått i styrkortet som speglar viktiga moment i myndighetens uppdrag. Detta gäller särskilt matchningen och kundtillfredsställelsen. Ett annat inslag är att sambanden mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och mått i flera fall är otydliga. Det gäller särskilt inom området Ekonomi. En tredje aspekt är att styrkortet är svagt förankrat bland handläggarna. Styrkortets koppling till handläggarnas arbetsuppgifter är också svag.

6.3 **Arbetsförmedlingens finansiella styrning – resursfördelningsmodeller**

6.3.1 *Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget*

Arbetsförmedlingens styrkort har utvecklats och införts för att komma till rätta med långvariga svårigheter att få till stånd en verksamhetsstyrning baserad på relevanta resultatmått. Det vill säga 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.

Fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget innehåller faktorer 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. Riksrevisionen har noterat det utvecklingsarbete som pågår av modellerna och ser positivt på detta.

Modellen uppfyller inte Arbetsförmedlingens syften

Samtidigt har resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget ett flertal syften. Som tidigare nämnts är de följande:

- Arbetsförmedlingarna ska tilldelas i resurser i förhållande till arbetsbelastningen för att garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i landet.
- Modellen ska främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna.
- Modellen ska vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått.
- Modellen ska styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse och regleringsbrevets intentioner.

Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell för förvaltningsanslaget är komplex i den meningen att den ska uppfylla ett flertal syften. Det är dock svårt att se att modellen uppfyller alla dessa syften.

- Modellen tar inte hänsyn till den extra arbetsbelastning som arbetet med funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga samt nyanlända invandrare innebär. Orsaken är bristfällig statistik. Det saknas också empiriska belägg för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbetssökande och arbetsgivare.
- Modellen saknar faktorer som direkt mäter likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service. Det finns inget entydigt samband mellan dessa servicebegrepp och arbetsbelastning. Modellen saknar faktorer som ska bidra till att skapa incitament för utökade företagskontakter eller stimulera kvalitet i kontakterna.
- Modellens prestationsmått leder sannolikt inte till ett effektivare resursutnyttjande. Orsaken är att måttet påverkas av faktorer, till exempel efterfrågan på arbetskraft och sammansättningen av de arbetssökande, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Prestationsmålet och faktorn kvarstående arbetssökande kan också dra åt olika håll vad gäller ett kontors resurstilldelning. Modellen saknar vidare inslag som stimulerar ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Relativt få av förmedlarna (cirka en fjärdedel) anser i hög eller ganska i hög grad att modellen leder till ökad produktivitet.
- Modellen är relativt okänd bland arbetsförmedlarna. Enbart en tredjedel av dessa anser sig känna till modellen i hög eller i ganska hög grad.
- Vad gäller grupperna invandrare och sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är resursfördelningsmodellen inte konsistent med fastställda styrkortsmått. Det saknas vidare koppling till styrkortsmåtten "upprättade handlingsplaner" och "kännedom om arbetslöshetsförsäkringen".

Enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller modellen inte de syften som fastställts av Arbetsförmedlingen. Det är inte heller förvånande mot bakgrund av det stora antalet syften med olika inriktning. Vår bedömning är att modellen har för många syften och behöver renodlas.

Exempelvis torde ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna kunna främjas bättre med andra inslag i verksamhetsstyrningen än med hjälp av resursfördelningsmodellen. Modellen 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 välbetänkt att överlasta modellen med uppgifter som inte har nära koppling till Arbetsförmedlingens uppdrag. Ett annat exempel är att krav på likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service knappast kan tillgodoses i en resursfördelningsmodell, utan ställer krav på andra insatser.

Modellen är inte renodlad

Enligt vår bedömning bör modellen främst beakta arbetsbelastningen. Att mäta arbetsbelastning är dock inte trivialt. Vissa grupper som antas leda till en hög arbetsbelastning, till exempel invandrare och funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, är inte homogena. Även bland dessa grupper finns det sökande som inte kräver särskilt mycket resurser.

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 så kallat profileringsmått har tidigare använts vid resursfördelningen för 2008 men exkluderades, enligt intervjuer av företrädare för Arbetsförmedlingen, efter det att regeringen förändrat målen för Arbetsförmedlingen. Vi anser att ett mått med vars hjälp det rimligt väl går att urskilja sökande som förväntas ha stora problem att få arbete bättre skulle fylla syftet att fördela resurser efter arbetsbelastning. Riksrevisionen har noterat att Arbetsförmedlingen ska undersöka om det är möjligt att använda profileringsmodellen som alternativ till befintliga sökandefaktorer i fördelningsmodellerna. Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att detta arbete genomförs skyndsamt.

Underlaget för arbetsbelastning är oklart

Det är inte bara arbets sökande som är kunder hos Arbetsförmedlingen, utan företag utgör en väl så viktig grupp. En modell som tar hänsyn till arbetsbelastning bör därför också väga in arbetsgivarsidan. Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen pekat på vikten av ett företagsinriktat arbetssätt. Modellen saknar dock empiriska underlag för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbets sökande och arbetsgivare. Det är mot bakgrund av detta viktigt att Arbetsförmedlingen genomför en undersökning av hur arbetsbelastningen i praktiken ser ut.

Måttet för effektivitet är problematiskt

Enligt vår bedömning bör resursfördelningsmodellen innehålla ett mått för effektivitet, åtminstone på marginalen, för att modellen ska fungera som ett effektivt styrinstrument för Arbetsförmedlingen. Det nuvarande prestationsmåttet är problematiskt genom att det påverkas av förhållanden, till exempel efterfrågan på arbetskraft och sammansättningen av de arbetssökande, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Det finns därför skäl för Arbetsförmedlingen att initiera 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. Så kallad DEA-analys⁵⁷ kan tjäna som utgångspunkt för ett utvecklingsarbete som syftar till att ta fram en modell för beräkning av ett nytt prestationsmått för arbetet med sökande.

6.3.2 Modeller för fördelning av programanslagen

Modellerna är outvecklade

Som tidigare framgått syftar modellerna till att fungera som objektiva riktmärken och ett underlag i dialogerna för att säkerställa enhetlig, rättssäker och likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder oavsett var i landet de bor.

Enligt vår bedömning saknar dock modellerna inslag som ger några entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service. I flera fall saknas också en direkt koppling till eventuella målgrupper.

Enligt vår bedömning bör Arbetsförmedlingen inleda ett utvecklingsarbete för att analysera vilka syften modeller för fördelning av programanslag bör ha. Ett annat inslag bör vara vilka faktorer som bör ingå, till exempel profilering eller målgrupper. En annan viktig aspekt är kopplingen till styrkortet.

Statistiken över funktionshindrade är otillförlitlig

Ett speciellt problemområde är den modell som tillämpas vid fördelning av medel för lönebidrag. Principerna för klassificering av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga tillämpas olika på kontoren och statistiken blir därför mindre användbar. Arbetsförmedlingen är en av flera myndigheter som har utsetts till sektorsmyndighet med särskilt ansvar för att nationella

⁵⁷ DEA = Data Envelopment Analysis.

mål för handikappolitiken ska uppnås 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 arbetssökande finns många som har behov av omfattande insatser från förmedlingen borde volymen av sådana sökande utgöra en faktor i modellen för fördelningen av lönebidrag. 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. Modellen ger vidare relativt svaga incitament att få ut lönebidragsanställda till osubventionerade arbeten eller till arbeten med lägre subventionsgrad. Detta trots att stödformen ska vara temporär och inte permanent. Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att se över modellen i dessa bägge avseenden.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Analysera behovet av utvärderingar för att mer långsiktigt kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.
- Tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder eller normer som ligger bakom regeringens bedömning i budgetpropositionerna av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat.
- Överväga att införa en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen.
- Förtydliga regleringsbrevets struktur för att få en tydligare distinktion mellan mål, medel och uppdrag.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att göra följande:

- Komplettera det pågående utvecklingsarbetet av styrkortet med de aspekter som berörts i avsnitt 6.2.
- Renodla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget och utveckla den i en riktning som tar hänsyn till arbetssökandes svårigheter att få arbete (profilering), den faktiska arbetsbelastningen och den tekniska effektiviteten.
- Inleda ett utvecklingsarbete för att analysera vilka syften modeller för programanslag bör ha, vilka faktorer som ska ingå och vilken koppling modellerna bör ha till styrkortet.
- Skyndsamt förbättra statistiken över arbetssökande med funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga så att statistiken kan användas vid resursfördelningen. Samt öka inslagen av incitament för övergångar till arbete i modellen för fördelning av medel till lönebidrag.

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), *Fördelningsmodell slutlig, anslaget 1.1, (excel-fil)*.
- Arbetsförmedlingen (2009a), *Uppföljning och analys av Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller för förvaltningsmedel och programmedel för 2009*.
- Arbetsförmedlingen (2009b), *Slutrapport. Fortsatt utveckling och införande av styrkort inom AMV*.
- Arbetsförmedlingen (2009c), *Kort och gott om Arbetsförmedlingen*.
- Arbetsförmedlingen (2009d), *Styrkort – översikt*.
- Arbetsförmedlingen. (2009e), *Kompletterande aktörer*. 2009-08-03. Dnr 1.1.2008/232352.
- Arbetsförmedlingen (2009f), *Kluster – en metod för att lära av varandra*.
- Arbetsförmedlingen (2009g), *Synpunkter och kommentarer avseende Kap 4 av Riksrevisionens rapport "Mål och resursfördelning inom arbetsmarknadspolitiken"*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU1, *Utgiftsområdena 15 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU5, *Arbetsmarknadspolitiska frågor*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU2, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström, *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter? Rapport 2002:8, IFAU*.
- Delander, L. och H. Niklasson (2009), *Målstyrning och resursfördelning i arbetsmarknadspolitiken, CAFO, Växjö universitet*.

Ernst & Young (2009), *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen, slutrapport 2009-10-30.*

Finansutskottets betänkande 2001/0:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Finansutskottets betänkande 2008/09:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Fransson, K. (2009), *Matchningsfunktionen – en indikator för matchningsprocessen*, Working Paper 2009:1, Stockholm, Arbetsförmedlingen.

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. och 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. och D. P. Norton (1992), *The balanced scorecard – measures that drive performance*, *Harvard Business Review*, 70(1): 71–79.

Kaplan, R. S. och D. P. Norton (1999), *The balanced scorecard – Från strategi till handling*, Göteborg, ISL Förlag.

Lindvall, J (2001), *Verksamhetsstyrning*, Lund, Studentlitteratur.

Niven, Paul R (2003), *Balanced Scorecard – Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

Olve, N.-G., C.-J. Petri, J. Roy och S. Roy (2003), *Making scorecards actionable*, Chichester, UK: Wiley.

Regeringens proposition 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten.*

Regeringens proposition 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*

Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008.*

Regeringens proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*

Regeringens proposition 2008/09:97, *Åtgärder för jobb och omställning*.

Regeringens proposition 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 2009/10: *Budgetpropositionen för 2010*.

Riksdagens revisorer (2002), *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna, 2002/03:RR10*.

Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen, RiR 2006:22*.

Riksrevisionen (2007), *Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, RiR 2007:24*.

Riksrevisionen (2008), *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning, RiR 2008:26*.

Riksrevisionen (2009a), *Målen för arbetsmarknadspolitiken, förstudie*.

Riksrevisionen (2009b), *Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller, förstudie*.

RRV (1996), *Balanced scorecard i myndigheterna – förbättrad resultatinformation för intern styrning, Stockholm, Riksrevisionsverket*.

SCB (2009), *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008*.

Bilaga 1 Riksrevisionens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen⁵⁸

Tabell 1 I förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen anges bl.a. målen för AF. I vilken grad känner du till dessa mål? (av 756 respondenter) Procent

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Totalt
Jag anser mig känna till dessa mål	22,6	56,5	13,5	4,2	3,2	100

Tabell 2 Vilka av följande mål för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anser du vara viktigast? (av 756 respondenter) Procent

	1	2	3	4	5	6	7	Totalt
De arbetsmarknads- politiska insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad	36,5	19,4	12,8	10,3	8,2	6,9	5,8	100
Arbetsgivare, arbetssökande och omvärld ska ha ett högt förtroende för AF	38,2	18,8	13,2	8,9	7,3	7,1	6,5	100
AF ska verka för att förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft	32,0	21,2	14,6	11,2	7,9	7,8	5,3	100
I varje enskilt fall ska AF leverera rätt tjänst i rätt tid och på rätt sätt	29,9	14,8	15,2	13,5	11,4	8,2	7,0	100
Arbetsmarknadspolitiken ska stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt	19,6	11,1	9,7	10,8	15,1	15,6	18,1	100
Arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring	17,6	9,5	8,7	12,4	12,4	16,4	22,9	100
AF ska prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden	16,8	13,6	13,1	13,5	13,2	14,0	15,7	100

Anm: Med 1 avses de mål som anses viktigast, med 2 de mål som anses näst viktigast, osv.

⁵⁸ På grund av avrundningsfel summer tabellerna inte alla gånger till 100 procent.

Tabell 3 I vilken grad bedömer du att AF:s chefer och handläggare i praktiken måste hantera målkonflikter vid ditt kontor? (av 756 respondenter) Procent

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Ingen uppfattning	Total
Så är fallet	17,3	43,1	14,3	3,7	1,3	20,2	100

Tabell 4 Anser du att måtten avseende verksamhet och kund i styrkortet främjar möjligheten för arbetssökande eller programdeltagare att få reguljära (osubventionerade) anställningar? (av 756 respondenter) 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	33,6
Det finns annat som mer än måtten i styrkortet som främjar reguljära anställningar	15,5
Total	100

Tabell 5 I vilken grad känner du till AF:s modell för fördelning av förvaltningsanslaget ut till kontoren i landet? (av 756 respondenter) 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
Total	100

Tabell 6 Vilka faktorer eller förhållanden anser du är viktiga att ta hänsyn till när förvaltningsanslaget ska fördelas på kontoren ute i landet? (av 756 respondenter) Procent

	1	2	3	4	5	6	Total
Arbete som riktar sig till arbetsgivare	20,2	22,5	22,2	16,1	11,4	7,5	100
Arbete med arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden (t.ex. funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga)	34,1	25,0	14,7	13,5	7,7	5,0	100
Arbete som riktar sig till övriga arbetssökande, dvs. arbetssökande som inte står långt ifrån arbetsmarknaden	9,3	17,1	21,8	18,8	16,9	16,1	100
Situationen på den lokala arbetsmarknaden	38,0	18,3	14,8	13,2	8,2	7,5	100
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
Kvaliteten i det arbete som utförs på kontoren	22,0	19,7	16,1	10,7	14,9	16,5	100

Anm. Med 1 avses den faktor som anses som viktigast, med 2 den faktor som anses som näst viktigast, osv.

Tabell 7 I vilken grad instämmer du i följande påståenden? (av 682 respondenter) Procent

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Ingen uppfattning	Total
Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget gör att jag blir mer produktiv i mitt arbete, dvs. fler av mina arbetsökande omsätts till arbete eller program under ett år	6,0	18,8	19,6	8,8	7,9	38,9	100
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
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

Tabell 8 I vilken grad instämmer du i nedanstående påståenden om kund och verksamhet i AF:s styrkort? (av 756 respondenter) Procent

	I hög grad	I ganska hög grad	I ganska låg grad	I låg grad	Inte alls	Ingen uppfattning	Total
Styrkortet ger stöd i mitt praktiska arbete	3,0	27,9	28,6	14,6	9,8	16,1	100
Styrkortet fokusera 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
Det finns en stor uppslutning vid vårt kontor kring de mål som redovisas i styrkortet	6,2	32,5	25,3	7,8	4,0	24,2	100
Styrkortet används om 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
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

Bilaga 2 Bortfallsanalys

En enkel bortfallsanalys visar att det inte förelåg några större skillnader beroende på vilken funktion inom förmedlingskontoret som de svarande har och inte heller beroende på i vilket av Arbetsförmedlingens marknadsområden som de arbetar i. Möjligen går det att säga att bortfallet är något större bland dem som arbetar i Marknadsområde Öst. Bortfallet bland kvinnor var dock betydligt större än det bland män. Det är svårt att veta vilken förklaringen skulle vara, möjligen kan det ha att göra med vilken sorts arbetsuppgifter kvinnor har inom funktionen arbetsförmedlare. Eftersom skillnaderna mellan svarande och bortfall generellt sett är litet kan man lättare generalisera resultaten från urvalet till att gälla hela populationen.

	Urval		Svarande		Bortfall	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Funktion						
Arbetsförmedlare	1047	83,8	624	82,8	420	85,4
Jobbcoach	133	10,7	79	10,5	55	11,0
Sius-konsulent	69	5,5	51	6,7	18	3,7
Verksamhet						
MO Nord	205	16,4	121	16,0	84	17,0
MO Syd	268	21,5	173	22,9	95	19,3
MO Väst	357	28,7	228	30,2	129	26,2
MO Öst	416	33,3	232	30,7	184	37,3
Kön						
Kvinna	789	63,3	435	57,7	356	72,1
Man	457	36,6	319	42,2	138	27,9
Anställningsår						
Anställd 2009	210	17,0	114	15,0	96	19,6
Arbetat 1-5 år	229	18,4	120	15,9	109	22,2
Arbetat 6-10 år	185	14,9	113	15,0	72	14,7
Arbetat 11-20 år	394	31,7	264	35,0	130	26,5
Arbetat > 20 år	226	18,2	143	19,0	83	16,9

Anm.: På grund avrundningsfel summerar tabellen inte alla gånger till 100 procent.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, www.riksrevisionen.se.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans
insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten
och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se