

RiR 2012:9

Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-04-16

DNR: 31-2011-0056

RIR 2012:9

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

Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor

Riksrevisionen har granskat hur resurseffektiva olika arbetsförmedlingskontor är i jämförelse med varandra. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen och regeringen.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Christian Andersson* har varit föredragande. Revisionsledare *Jesper Antelius*, revisionsdirektör *Jonas Månsson* och revisionsdirektör *Krister Sund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Christian Andersson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsförmedlingen

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning och motiv till granskning	13
1.1 Syfte och revisionsfrågor	15
1.2 Utgångspunkter för granskningen	15
1.3 Metod och genomförande	16
1.4 Avgränsningar	17
2 Den offentliga arbetsförmedlingen	19
2.1 Styrning mot effektivitet	21
3 Metod	23
3.1 Effektivitet	23
3.2 DEA-metoden	24
3.3 Riksrevisionens modell för att studera arbetsförmedlingskontorens effektivitet	26
3.4 Skaleffektivitet	29
4 Forskningsöversikt	31
4.1 Svenska studier	31
4.2 Internationella studier	34
5 Data och modellspecifikation	39
5.1 Urval av arbetsförmedlingskontor	39
5.2 Datamaterial	40
5.3 Modellspecifikation	40
5.4 Inputvariabler	41
5.5 Outputvariabler	43
6 Förmedlingskontorens effektivitet	45
6.1 Resultat av effektivitetsberäkningarna	46
6.2 Känslighetsanalysen visar att effektivitetstalen är robusta	50
6.3 Hur betydelsefulla är de beräknade effektivitetstalen?	54
6.4 Få yttre faktorer påverkar effektiviteten	55
6.5 Arbetsförmedlingens effektiviseringsarbete	57
6.6 Faktorer inom Arbetsförmedlingen som kan påverka effektiviteten	58
6.7 Effektivitetsmätning som komplement till Arbetsförmedlingens effektiviseringsarbete	60
7 Slutsatser och rekommendationer	61
7.1 Slutsatser	62
7.2 Rekommendationer	64
Referenser	67

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens resurseffektivitet. Effektiviteten undersöks genom jämförelser mellan arbetsförmedlingskontor. Granskningen har även undersökt hur regeringen styr Arbetsförmedlingens arbete för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Granskningens bakgrund

Motiv: Den 1 januari 2008 avvecklades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna och en ny samlad myndighet, Arbetsförmedlingen, inrättades. Syftet med reformen var att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Det är inte känt hur den nya samlade myndigheten har påverkat effektiviteten. Det är inte sannolikt att effektiviteten endast påverkas av olika organisatoriska förändringar. Arbetssätt, kompetens med mera är också betydelsefulla komponenter i detta sammanhang.

I samband med bildandet av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen arbetade den nya myndigheten med begreppet "Målbild 2010" som en vision för vad den nya myndigheten skulle befinna sig 2010 när de organisatoriska förändringarna fått fullt genomslag. I denna målbild anges att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt, vilket förutsätter resurseffektivitet, samt ha en flexibel och resurssnål administration.

Även regeringen har betonat vikten av att Arbetsförmedlingens verksamhet bedrivs kostnadseffektivt. Myndigheten har därför sedan 2010 ett uppdrag, via regleringsbrevet, att beskriva och analysera sin kostnadseffektivitet. För att Arbetsförmedlingen ska vara kostnadseffektiv krävs även att verksamheten bedrivs resurseffektivt.

Riksrevisionen har mot bakgrund av ovanstående valt att granska arbetsförmedlingskontorens resurseffektivitet.

Syfte: Syftet med granskningen är att analysera Arbetsförmedlingens effektivitet utifrån de mål som riksdag och regering fastställt. Granskningen har även undersökt hur regeringen styr Arbetsförmedlingens arbete för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Genomförande: Granskningen avser perioden 2004–2010 och effektivitetsberäkningarna baseras på DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). DEA-metoden är speciellt lämplig när både produktion och resursåtgång är flerdimensionella, det vill säga att flera typer av prestationer produceras med hjälp av olika typer av resurser. Detta är fallet för Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens granskning utgår inte från någon egen definition av effektivt förmedlingsarbete. Revisionsfrågan om arbetsförmedlingskontorens resurseffektivitet besvaras istället med hjälp av kvantitativa metoder för att mäta förmedlingskontorens effektivitet. Arbetsförmedlingens effektivitet mäts genom inbördes jämförelser mellan förmedlingskontor varvid de kontor som åstadkommer flest prestationer, exempelvis övergångar till arbete eller studier, givet mängden resurser ses som mest effektiva.

Metoden är relativ och det är således Arbetsförmedlingens eget arbetssätt som definierar vad effektiv förmedling är. Ett arbetsförmedlingskontor bedöms vara effektivt när det inte går att observera något annat kontor som producerar mer prestationer givet tillgängliga resurser. Den förbättringspotential som med hjälp av DEA-metoden identifieras, definieras följaktligen som att det finns förmedlingskontor som observeras producera färre prestationer med jämförbar resursförbrukning än de effektiva förmedlingskontoren. I vilken utsträckning de mest effektiva kontoren ytterligare kan öka sin effektivitet är utanför ramarna för analysen eftersom detta endast kan bygga på teoretiska antaganden.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser:

Hög effektivitet men det finns viss förbättringspotential. Riksrevisionens beräkningar visar att ett flertal av arbetsförmedlingskontoren bedriver sin verksamhet resurseffektivt. Detta innebär att de, enligt modellen, inte kan öka mängden prestationer utan att ytterligare resurser tillförs. Medeltalet för förbättringspotentialen är under den studerade perioden drygt 8 procent för varje enskilt år. Detta innebär att de slutliga prestationerna skulle kunna öka med i genomsnitt 8 procent utan att mängden resurser förändras. För att exemplifiera resultatet skulle det innebära cirka 17 000 fler individer till arbete för år 2010 om alla förmedlingskontor var lika effektiva.

Förbättringspotentialen tycks huvudsakligen finnas i arbetsförmedlingskontorens inre arbete. Beräkningarna av förmedlingskontorens skaleffektivitet, det vill säga om förmedlingskontoren är för stora eller få små, visar att en relativt liten del av den totala förbättringspotentialen kan förklaras av förmedlingskontorens storlek.

Riksrevisionen har även undersökt om det finns yttre strukturella faktorer som skiljer sig systematiskt åt mellan effektiva kontor och de kontor som uppvisar en förbättringspotential. Denna analys ger en relativt entydig bild av att det finns få yttre faktorer som samvarierar med huruvida ett arbetsförmedlingskontor är effektivt eller ej.

Mot bakgrund av dessa analyser drar Riksrevisionen därför slutsatsen att en stor del av den beräknade förbättringspotentialen som observerats kan hänföras till kontorens inre arbetssätt, såsom organisering, styrning och ledarskap. Detta innebär att Arbetsförmedlingen bör ha stor möjlighet att ta tillvara på förbättringspotentialen

genom ett internt utvecklingsarbete. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet med att förbättra effektiviteten initierar ett arbete för att finna de inre faktorer som påverkar den beräknade förbättringspotentialen.

Effektiviseringsarbetet bör inriktas mot förmedlingskontor med stor förbättringspotential. Det är viktigt att framhålla att den förbättringspotential som beräknats inte är jämt fördelad mellan arbetsförmedlingskontoren. Som nämnts ovan är ett antal kontor, enligt modellen, effektiva. Att inleda ett generellt effektiviseringsarbete utan att ta hänsyn till detta faktum kan, enligt Riksrevisionens mening, leda till att redan effektiva kontor istället blir mindre effektiva. Metoden som används gör det möjligt att identifiera enskilda förmedlingskontors effektivitet. Förbättringsarbetet kan således ske genom jämförelser mellan kontor som är effektiva och de som har en förbättringspotential för att identifiera skillnader i arbetssätt. Det är viktigt att notera att metoden för att beräkna effektiviteten är relativ. Detta innebär att det inte är möjligt att uttala sig om den eventuella förbättringspotential som kan finnas för hela verksamheten.

Arbetsförmedlingens bör förbättra möjligheterna till uppföljning av sin effektivitet. Enligt Riksrevisionen kan Arbetsförmedlingens pågående arbete med att följa upp sin kostnadseffektivitet utvecklas med hjälp av den metod som Riksrevisionen använt i granskningen. Ett sådant arbete skulle även ge värdefull information till regeringen så att den kan följa upp myndighetens arbete med att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Riksrevisionens datainsamling i samband med granskningen har inneburit ett omfattande arbete, där Riksrevisionen i samarbete med Arbetsförmedlingen samkört och tagit fram data från olika register. Om Arbetsförmedlingen i framtiden ska kunna följa upp sin effektivitet, är det viktigt att den typ av information som behövs för detta ändamål samlas in, sammanställs och kvalitetssäkras på ett systematiskt sätt på kontorsnivå. Enligt Riksrevisionens görs detta inte idag.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Genomföra en analys av orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontor för att ta tillvara på den potential för effektivitetsförbättring som identifierats vid enskilda kontor.
- Utveckla rutiner för systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten i förmedlingsverksamheten.

Rekommendationer till regeringen:

- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att, som en del i uppdraget om kostnadseffektivitet, återkommande följa upp och analysera myndighetens resurseffektivitet.

FAKTA

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. År 2010 var Arbetsförmedlingens statliga anslag sammanlagt 79 miljarder kronor. Anslagen ligger inom utgiftsområde 14 i stadsbudgeten. Drygt sex miljarder kronor av dessa anslag var förvaltningsanslag som ska täcka löner, lokaler och övriga driftskostnader. Merparten av de resterande anslagen gick till försörjningsstöd för arbetslösa i form av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Totalt har Arbetsförmedlingen cirka 220 lokala arbetsförmedlingskontor över hela landet som bedriver förmedlingsverksamhet. Dessa kontor var fram till och med 2010 indelade i 68 arbetsmarknadsområden. I januari 2011 hade Arbetsförmedlingen 10 769 anställda och av de anställda hade cirka 8 400 direktkontakt med arbetssökande och arbetsgivare. År 2010 anmäldes 551 000 lediga arbeten till Arbetsförmedlingen och 493 900 arbetssökande avaktualiserades varav 281 800 av dessa fick ett jobb. Antalet inskrivna per den sista december 2010 var 708 600. Av dessa befann sig drygt 210 000 i öppen arbetslöshet.

1 Inledning och motiv till granskning

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. År 2010 var Arbetsförmedlingens statliga anslag sammanlagt 79 miljarder kronor. Anslagen ligger inom utgiftsområde 14 i stadsbudgeten. Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag som 2010 uppgick till drygt sex miljarder kronor ska täcka löner, lokaler och övriga driftskostnader. Merparten av de resterande anslagen går till försörjningsstöd för arbetslösa i form av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

Totalt har Arbetsförmedlingen cirka 220 lokala arbetsförmedlingskontor över hela landet som bedriver förmedlingsverksamhet. Dessa kontor var fram till och med 2010 indelade i 68 arbetsmarknadsområden. I januari 2011 hade Arbetsförmedlingen 10 769 anställda och av de anställda hade cirka 8 400 direktkontakt med arbetssökande och arbetsgivare. År 2010 anmälades 551 000 lediga arbeten till Arbetsförmedlingen och 493 900 arbetssökande avaktualiserades¹ varav 281 800 av dessa fick ett jobb.² Antalet inskrivna per den sista december 2010 var 708 600³. Av dessa befann sig drygt 210 000 i öppen arbetslöshet.⁴

I myndighetens instruktion⁵ anges att Arbetsförmedlingen ska 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, samt
- bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Den 1 januari 2008 avvecklades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna. En ny samlad myndighet, Arbetsförmedlingen, inrättades. Syftet med reformen var att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Det är inte känt hur den nya samlade myndigheten har påverkat effektiviteten. Det är inte sannolikt att effektiviteten endast påverkas av olika organisatoriska förändringar. Arbetssätt, kompetens med mera är också betydelsefulla komponenter i detta sammanhang.

¹ En avaktualisering innebär att den arbetssökande avregistreras från Arbetsförmedlingen.

² Arbetsförmedlingen (2011), s. 17–20.

³ Ibid.

⁴ Ibid. s.32

⁵ 2§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

I samband med bildandet av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen arbetade den nya myndigheten med begreppet "Målbild 2010" som en vision för vad den nya myndigheten skulle befinna sig 2010 när de organisatoriska förändringarna fått fullt genomslag.⁶ I denna målbild anges att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt, vilket förutsätter resurseffektivitet, samt ha en flexibel och resurssnål administration.

Regeringen har betonat vikten av att Arbetsförmedlingens verksamhet bedrivs kostnadseffektivt. Myndigheten har därför sedan 2010 ett uppdrag enligt regleringsbrevet att beskriva och analysera sin kostnadseffektivitet.⁷ I november 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens användning av anslaget för förmedlingens förvaltningskostnader. Denna åtgärd aviserades av regeringen i budgetpropositionen för 2011. Syftet med uppdraget är att få ett bättre analysunderlag för hur Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag används och att därigenom möjliggöra en förbättrad uppföljning av hur verksamhetens prestationer utvecklas med avseende på volym och kostnader, samt förbättra förutsättningarna för att förvaltningsmedlen används effektivt.⁸

År 2010 granskade Riksrevisionen arbetsmarknadspolitikens styrning samt hur Arbetsförmedlingens styrkort tillämpades för att uppnå effektivitet i förhållande till det av regeringen fastställda uppdraget för arbetsmarknadspolitik.⁹ Riksrevisionens bedömning var bland annat att Arbetsförmedlingens styrkort innehöll inslag som bör kunna förbättras i syfte att öka effektiviteten i styrningen.

I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2011 anges att det pågår en översyn av ekonomistyrningen, principerna för hur ekonomiska resurser fördelas inom myndigheten och hur de följs upp.¹⁰ Myndigheten har även genomfört en genomlysning av de myndighetsgemensamma kostnaderna.

För att Arbetsförmedlingen ska utvecklas mot en högre grad av kostnadseffektivitet krävs bland annat att verksamheten bedrivs med en hög grad av resurseffektivitet. Riksrevisionen har därför granskat hur resurseffektiva de olika arbetsförmedlingskontoren är i jämförelse med varandra.

⁶ Skoog (2008), s. 15.

⁷ Se regleringsbrevet för budgetåren 2010–2012 avseende Arbetsförmedlingen.

⁸ Uppdraget ska redovisas den 11 maj 2012.

⁹ RiR 2010:1.

¹⁰ Arbetsförmedlingen (2012).

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att analysera Arbetsförmedlingens effektivitet utifrån de mål som riksdag och regering fastställt.¹¹ Granskningen har även undersökt hur regeringen styr Arbetsförmedlingens arbete för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Har regeringen styrt så att arbetsförmedlingskontoren använder sina resurser effektivt?
- Använder arbetsförmedlingskontoren befintliga resurser på ett effektivt sätt?

Med effektivt arbetsförmedlingskontor avses i granskningen att ett kontor inte kan åstadkomma fler prestationer utan att ytterligare resurser behöver tillföras. Effektiviteten för förmedlingskontoren beräknas med hjälp av kvantitativa metoder. Den relativa effektiviteten bestäms utifrån jämförelser mellan enskilda förmedlingskontor. Inom ramen för granskningen har även ingått att försöka finna möjliga yttre strukturella faktorer som samvarierar med de beräknade effektivitetstalen för arbetsförmedlingskontoren.

1.2 Utgångspunkter för granskningen

I 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning. Det innebär att riksdagen har bestämt att verksamheten ska kunna bedömas utifrån kriterierna god hushållning och effektivitet. Detta är den grundläggande utgångspunkt som granskningen vilar på.¹²

Den nya sammanhållna myndigheten Arbetsförmedlingen föreslogs av regeringen i prop. 2006/07:89. Regeringens bedömning var att den tidigare myndighetsstrukturen inte var utformad så att den kunde utföra sina uppgifter på ett tillfredställande sätt. Regeringen menade vidare att den nya sammanhållna myndighetsorganisationen skulle främja såväl den operativa verksamhetens inriktning som den interna styrningen och effektiviteten. Ett viktigt syfte med omorganisationen var enligt regeringen att skapa bättre förutsättningar för myndigheten att utnyttja de samlade resurserna på ett sätt som gör verksamheten mer effektiv.

¹¹ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹² Från och med 1 april 2011 gäller budgetlagen (2011:203). Bestämmelsen om att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttagas finns i 1 kapitlet 3§.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag om ombildning av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna.¹³ Arbetsmarknadsutskottet välkomnade regeringens förslag till en ny sammanhållen myndighet för arbetsmarknadsfrågor och menade vidare att en sådan myndighet bör ge bättre förutsättningar för rättssenlighet, effektivt resursutnyttjande och ökad flexibilitet i organisationen. Utskottet konstaterade även att förslaget i många delar låg i linje med vad Riksrevisionens styrelse anfört om en genomgripande översyn av den statliga arbetsförmedlingens roll och arbetsformer.¹⁴

Ytterligare utgångspunkter för granskningen är att förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen bland annat anger att myndighetens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.¹⁵ Vidare har myndigheten sedan 2010 ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att beskriva och analysera verksamhetens kostnadseffektivitet.¹⁶

1.3 Metod och genomförande

Begreppet effektivitet används på ett skiftande sätt inom såväl offentlig förvaltning som samhällsvetenskaplig litteratur. Inom den engelskspråkiga litteraturen på området används i detta sammanhang begreppet *efficiency*. Begreppet används i litteraturen på ett sätt som ligger nära hur INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) använder samma begrepp: att åstadkomma mesta möjliga av tillgängliga resurser.

Riksrevisionens granskning utgår inte från någon egen definition av effektivt förmedlingsarbete. Revisionsfrågan om arbetsförmedlingskontorens resurseffektivitet besvaras istället med hjälp av kvantitativa metoder för att mäta förmedlingskontorens effektivitet. Arbetsförmedlingens effektivitet mäts genom inbördes jämförelser mellan förmedlingskontor varvid de kontor som åstadkommer flest prestationer, exempelvis övergångar till arbete eller studier, givet mängden resurser ses som mest effektiva.

Granskningen avser perioden 2004–2010 och beräkningarna baseras på DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). DEA-metoden är speciellt lämplig när både produktion och resursåtgång är flerdimensionella, det vill säga att flera typer av prestationer produceras med hjälp av olika typer av resurser.

¹³ Bet. 2006/07:AU13.

¹⁴ Framställning till riksdagen 2006/07:RRS15.

¹⁵ 3§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁶ Se regleringsbrevet för budgetåren 2010–2012 avseende Arbetsförmedlingen.

Detta är fallet för Arbetsförmedlingen. Metoden är relativ och det är således Arbetsförmedlingens eget arbetssätt som definierar vad effektiv förmedling är. Ett arbetsförmedlingskontor anses effektivt när det inte går att observera något annat kontor som producerar mer prestationer givet tillgängliga resurser. Den förbättringspotential som med hjälp av DEA-metoden identifieras, definieras följaktligen som att det finns förmedlingskontor som observeras producera färre prestationer med jämförbar resursförbrukning än de effektiva förmedlingskontoren. I vilken utsträckning de mest effektiva kontoren ytterligare kan öka sin effektivitet är utanför ramarna för analysen eftersom detta endast kan bygga på teoretiska antaganden.

Under granskningens genomförande har Riksrevisionens metod för beräkning av effektivitet diskuterats och seminariebehandlats med företrädare för Arbetsförmedlingen. Dessutom har metod, modellspecifikation och preliminära resultat diskuterats med forskare på området.

1.4 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till perioden 2004–2010 och har uteslutande genomförts med hjälp av kvantitativa metoder. I granskningen har inte Arbetsförmedlingens inre arbete och rutiner studerats. Vidare omfattar beräkningarna enbart effektiviteten i Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet. Detta innebär en avgränsning där andra delar av verksamheten som ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag inte ingår. Dessa uppdrag är bland annat att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte förekommer, motverka bidragsfusk samt att säkerställa att arbetslöshetsersättningen fungerar som en omställningsförsäkring. Granskningen har inte heller utvärderat myndighetsreformen som ägde rum under 2008 och innebär att Arbetsförmedlingen blev en sammanhållen myndighet.

2 Den offentliga arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

I myndighetens instruktion¹⁷ anges att Arbetsförmedlingen ska 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.

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska myndigheten bland annat även

- säkerställa att arbetslöshetsersättningen fungerar som en omställningsförsäkring,
- anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete,
- säkerställa att felaktiga utbetalningar ej görs och motverka bidragsfusk,
- för Sveriges del fullgöra de uppgifter som åligger den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de särskilda förmedlingarna om arbetskraftens fria rörlighet inom europeiska gemenskapen,
- ha ett samlat ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken,
- ha särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, ska verksamheten bedrivas i form av

- platsförmedling
- vägledning
- arbetsmarknadspolitiska program
- arbetsplatsintroduktion
- arbetslivsinriktad rehabilitering
- verksamhet för unga med funktionshinder
- insatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁷ 2§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen finansieras genom anslag från riksdagen. År 2010 anvisades sammanlagt 79 miljarder kronor. Närmare 70 procent av anslagen, 54 miljarder kronor, gick till försörjning för arbetslösa i form av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Enligt instruktionen för Arbetsförmedlingen ska myndigheten anlita kompletterade aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Samarbetet innebär att vissa av aktiviteterna kan anordnas av kommuner, organisationer eller privata företag efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Av de totala anslagen var kostnaden för kompletterade förmedlingstjänster 1,3 miljarder. Vidare gick 11 miljarder kronor av Arbetsförmedlingens anslag till lönebidrag och andra särskilda insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingens olika förmedlings- och servicekontor är lokaliserade i hela landet, men stora delar av huvudkontoret med avdelningar och staber finns i Stockholm. I januari 2011 hade Arbetsförmedlingen 10 769 anställda. Av de anställda hade cirka 8 400 direktkontakt med arbetssökande och arbetsgivare. Totalt har Arbetsförmedlingen cirka 220 lokala arbetsförmedlingskontor som bedriver förmedlingsverksamhet. Dessa var fram till och med 2011 indelade i 68 arbetsmarknadsområden. Från och med 2012 har antalet arbetsmarknadsområden minskat till 55. Indelningen bygger på så kallade naturliga arbetsmarknader där människor arbetar eller företag söker arbetskraft. Arbetsmarknadsområdena är i sin tur samlade i tio marknadsområden samt ett nationellt marknadsområde som ansvarar för Arbetsförmedlingen Kundtjänst.

Under 2010 anmälades 551 000 lediga jobb till Arbetsförmedlingen och 493 900 arbetssökande avaktualiserades, det vill säga avregistrerades som arbetssökande, varav 281 800 fick ett arbete.¹⁸ Enligt Arbetsförmedlingen utgjorde antalet anmälda jobb till Arbetsförmedlingen 34 procent av samtliga rekryteringar som genomfördes under året. Detta var något högre än 2009 då marknadsandelen var 31 procent. Antalet inskrivna arbetssökande per den sista december 2010 var 708 600.¹⁹ Av dessa befann sig drygt 64 100 i Jobb- och utvecklingsgarantin som utgjorde den största åtgärden. Cirka 48 700 befann sig inom Jobbgarantin för ungdomar. Vid utgången av 2010 befann sig 210 500 individer i öppen arbetslöshet.²⁰

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2011), Arbetsmarknadsrapport 2011, s. 17–20.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. s. 32.

2.1 Styrning mot effektivitet

Den sammanhållna myndigheten Arbetsförmedlingen har funnits sedan den 1 januari 2008 och föranleddes av propositionen *Ytterligare reformer om arbetsmarknadspolitiken m.m.*²¹ Regeringens bedömning var att den tidigare myndighetsstrukturen inte var utformad så att uppgifterna kunde utföras på ett tillfredställande sätt. Regeringen menade vidare att den nya sammanhållna myndighetsorganisationen skulle främja såväl den operativa verksamhetens inriktning som den interna styrningen och effektiviteten.

I Arbetsförmedlingens instruktion anges att myndighetens verksamhet ska utformas bland annat så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.²² Sedan 2010 har Arbetsförmedlingen även ett uppdrag att beskriva och analysera sin kostnadseffektivitet. Detta arbete ska årligen avrapporteras i Arbetsförmedlingens årsredovisning.²³ Uppdraget har bland annat lett till att Arbetsförmedlingen genomfört en översyn av ekonomistyrningen, principerna för hur ekonomiska resurser fördelas inom myndigheten och hur de följs upp. Myndigheten har även genomfört en genomlysning av de myndighetsgemensamma kostnaderna. Syftet med arbetet har varit att öka kostnadsmedvetenheten.²⁴

Drygt 6 miljarder kronor av myndighetens totala anslag 2010 var förvaltningsanslag som i huvudsak avsåg kostnader för personal, lokaler och övriga driftskostnader. Sedan 2008 resultatstyrs verksamheten på Arbetsförmedlingen med så kallade balanserade styrkort. De förväntade effekterna av styrkortet är, enligt myndigheten, att effektiviteten i verksamheten ska förbättras. Myndighetens resursfördelningsmodell för förvaltningsanslaget utgör en central del i styrsystemet och ska leda till att arbetsförmedlingarna tilldelas resurser i förhållande till arbetsbelastning. Detta krävs enligt Arbetsförmedlingen 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. Vidare ska den även främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Arbetsförmedlingen strävar efter att modellen ska vara lätt att förstå och accepteras i verksamheten och även vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått.

Under 2010 genomförde Riksrevisionen en granskning av hur Arbetsförmedlingens styrkort tillämpas för att uppnå effektivitet i förhållande

²¹ Prop. 2006/07:89.

²² 3§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²³ Regleringsbrev för budgetåren 2010–2012 avseende Arbetsförmedlingen.

²⁴ Arbetsförmedlingen (2012).

till det av regeringen fastställda uppdraget för arbetsmarknadspolitiken.²⁵ Riksrevisionens bedömning var att Arbetsförmedlingens styrkort innehöll inslag som bör kunna förbättras i syfte att öka effektiviteten i styrningen. Vidare gjordes bedömningen att resursfördelningsmodellen borde innehålla ett mått för effektivitet, åtminstone på marginalen, för att modellen ska kunna fungera som ett effektivt styrinstrument för Arbetsförmedlingen.

²⁵ RiR 2010:1.

3 Metod

I granskningen används den produktionsteoretiska definitionen för effektivitet, som är vanlig inom nationalekonomisk forskningslitteratur. Effektivitet definieras här som största möjliga produktion givet tillgängliga resurser.

3.1 Effektivitet

De vanligaste utgångspunkterna för att studera effektivitet inom nationalekonomisk produktionsteori är resursminimering och prestationsmaximering. Resursminimering utgår från att produktionsenheterna, i detta fall arbetsförmedlingskontor, minimerar resursåtgången (input) för att åstadkomma ett på förhand fastställt prestationsmål (output). Detta sätt brukar benämnas inputorienterad effektivitet.

Det andra sättet att analysera effektivitet har sin utgångspunkt i prestationsmaximering, och brukar benämnas outputorienterad effektivitet. Där antas att en effektiv produktionsenhet kan åstadkomma den maximala kvantiteten prestationer givet den mängd resurser som är tillgänglig. I båda fallen definieras effektivitet i relation till vad som kan observeras. I det här fallet definieras de arbetsförmedlingskontor som i relation till andra förmedlingskontor åstadkommer mest, givet sina resurser, som effektiva.

En fördel med denna empiriska definition av effektivitet är att det per definition är möjligt att åstadkomma de volymer som de effektiva enheterna gör. En nackdel med metoden är att även om vi vet vilka enheter som är effektiva vid just den tidpunkten som effektiviteten studeras behöver detta inte nödvändigtvis innebära att denna effektivitet är det teoretiskt bästa möjliga. I en konkurrensutsatt verksamhet ger detta troligen inte upphov till några större problem eftersom företag och organisationer inte skulle överleva på lång sikt om de inte är effektiva. I icke konkurrensutsatt sektor finns det dock situationer där detta skulle kunna utgöra problem, exempelvis om den målfunktion som är definierad och som används vid beräkningen av effektivitet inte har förankring i verksamheten. Detta problem benämns i den nationalekonomiska forskningslitteraturen som *principal-agent problemet*.²⁶

²⁶ Se exempelvis Fama (1980) eller Behn (1995).

3.2 DEA-metoden

För att jämföra arbetsförmedlingskontorens resurseffektivitet används i denna granskning DEA-metoden (Data Envelopment Analysis).²⁷ Metoden utvecklades i slutet av 1970-talet, och det finns ett mycket stort antal publicerade vetenskapliga studier baserade på metoden.²⁸ DEA-metoden är speciellt lämplig när både produktion och resursåtgång är flerdimensionell, vilket är fallet för arbetsförmedlingskontor.

Enligt metoden är ett förmedlingskontor effektivt när det bland övriga förmedlingskontor inte går att observera något annat kontor som åstadkommer mer prestationer givet tillgängliga resurser. Förbättringspotential definieras följaktligen som att det finns förmedlingskontor som observeras åstadkomma färre prestationer med jämförbar resursförbrukning än de effektiva förmedlingskontoren. Jämförelserna görs dock enbart med arbetsförmedlingskontor som liknar varandra vad gäller kombinationen av resurser och prestationer. De effektivitetstal som har beräknats i granskningen ska därför tolkas som effektivitet i relation till andra observerade enheter – ett relativt effektivitetsmått. Effektivitetstalet kan därmed tolkas som den förbättringspotential som vissa arbetsförmedlingskontor har jämfört med, enligt modellen, fullt effektiva arbetsförmedlingskontor.

Metoden kan illustreras med ett förenklat exempel. Antag att två olika slags prestationer åstadkoms, till exempel att arbetssökande får jobb och andra får utbildning (y_1 , y_2) och att enbart en sorts resurs används (x), exempelvis personal. I tabell 1 nedan presenteras prestationer och resursförbrukning för tre fiktiva arbetsförmedlingskontor.

Tabell 1. Exempel på hur DEA-metoden fungerar

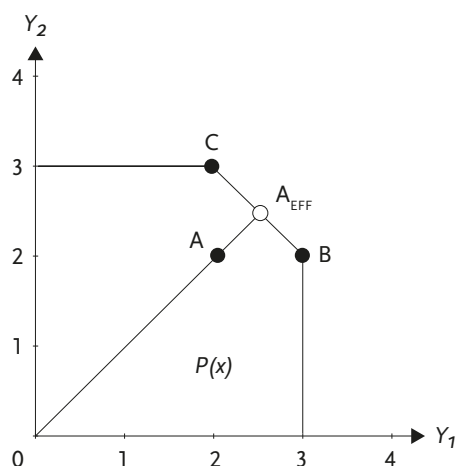
Arbetsförmedlingskontor	Resurs (x)	Prestation 1 (y_1)	Prestation 2 (y_2)
A	4	2	2
B	4	3	2
C	4	2	3

²⁷ Begreppet Data Envelopment Analysis användes först i *Charnes m.fl.* (1978). Parallellt utvecklades motsvarande metod inom nationalekonomi och benämndes icke-parametriska metoder (*Färe m.fl.*, 1994).

²⁸ För en sammanställning av DEA-studier, se *Emrouznejad m.fl.* (2008).

Samtliga arbetsförmedlingskontor i exemplet använder samma mängd resurser men åstadkommer olika mängd prestationer. I detta exempel åstadkommer arbetsförmedlingskontor A färre prestationer än arbetsförmedlingskontoren B och C. I figur 1 illustreras detta grafiskt.

Figur 1. Beskrivning av en outputbaserad DEA-modell



I figuren ovan mäts hur mycket prestationer som åstadkoms på axlarna i termer av mängden y_1 och y_2 . Punkterna A, B och C är de arbetsförmedlingskontor som finns redovisade i tabellen ovan. Den yttre gränsen för mängden prestationer som observerats vara möjligt att åstadkomma är tre enheter y_1 och tre enheter y_2 . Denna gräns illustreras av den horisontella linjen från tre enheter y_2 till C, samt den vertikala linje som utgår från tre enheter y_1 till B. I DEA-metoden antas att om det är möjligt att åstadkomma både som B och som C så är det även möjligt att åstadkomma alla kombinationer som ligger mellan dessa. Detta illustreras av linjen som går mellan punkt B och punkt C. Sammantaget illustrerar de tre linjestyckena ($3 y_1 - B - C - 3 y_2$) den yttre gränsen för vad som är observerat möjligt att åstadkomma och de bildar därmed fronten (gränsen) för det som enligt best practice är möjligt att åstadkomma, den så kallade produktionsmöjlighetsfronten.

För de arbetsförmedlingskontor som ligger på denna front är det inte möjligt att öka mängden prestationer utan att det tillförs mer resurser till verksamheten. Arbetsförmedlingskontoren betraktas därmed som effektiva. Alla kombinationer av prestationerna y_1 och y_2 som befinner sig innanför fronten är också möjliga, men dessa kontor betraktas som att de har en förbättringspotential. Området innanför produktionsmöjlighetsfronten benämns som produktionsmöjlighetsområdet ($P(x)$). Figuren ovan visar att arbetsförmedlingskontor A inte ligger på produktionsmöjlighetsfronten

utan inne i produktionsmöjlighetsområdet. Arbetsförmedlingskontor A betraktas alltså enligt metoden som att det har en förbättringspotential relativt arbetsförmedlingskontoren B och C.

Ett mått på förbättringspotentialen erhålls genom att besvara frågan: Hur mycket skulle ett arbetsförmedlingskontor kunna öka sin produktion givet befintliga resurser? I figuren ovan illustreras detta genom att jämföra avståndet från origo (o) till arbetsförmedlingskontoret A med avståndet till var arbetsförmedlingskontoret skulle hamna om samtliga åstadkomna prestationer ökade proportionellt lika mycket. Den punkt som används vid jämförelsen är i detta fall den hypotetiska observationen A_{EFF} , som består av en linjär kombination av B och C. Att mäta utmed den linje som går genom origo och punkten A innebär att den potentiella prestationsökningen baseras på den prestationsmix som A redan har. Graden av effektivitet ges av följande formel:

$$\text{Graden av effektivitet} = \frac{\text{Avståndet mellan origo och } A_{EFF}}{\text{Avståndet mellan origo och A}}$$

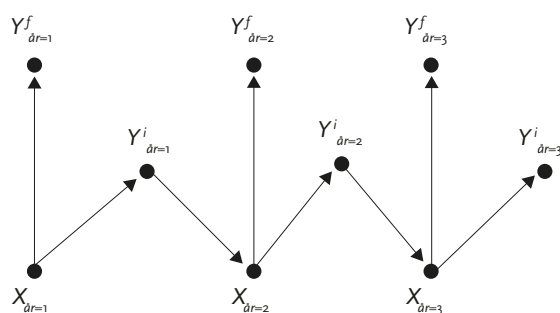
Denna kvot ger ett mått, uttryckt i procent, som visar hur effektivt ett specifikt arbetsförmedlingskontor är. I exemplet är graden av effektivitet 1,20 vilket också kan uttryckas som att arbetsförmedlingskontor A uppvisar en förbättringspotential motsvarande $1,20 - 1,00 = 0,20$. Tolkningen av detta är att arbetsförmedlingskontor A skulle kunna öka sin mängd prestationer med 20 procent givet dess befintliga mängd resurser.

3.3 Riksrevisionens modell för att studera arbetsförmedlingskontorens effektivitet

Modellen i denna granskning baseras i huvudsak på *Althin m.fl.* (2010). Det finns ett antal skillnader mellan den modellen och den som används i granskningen. En skillnad mellan modellen som används i denna studie och den traditionella modellen är att prestationerna delas upp i två olika typer av prestationer. Dels en prestationstyp som benämns slutlig prestation (y^f), och dels en som är av mer mellanliggande, eller intermediär karaktär (y^i). Den slutliga prestationen innebär att en individ lämnat arbetsförmedlingen antingen till följd av att personen erhållit arbete, eller gått till en utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Den mellanliggande prestationen innebär, grovt uttryckt, att individen skrivits in i någon typ av arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Intermediära prestationer tas med i modellen för att Arbetsförmedlingen under det föregående året har lagt ner ett arbete på individen, och denna arbetsinsats bör explicit beaktas i effektivitetsberäkningarna. Ett sätt att betrakta detta förlopp är att det

sker en typ av förädling exempelvis genom att individens konkurrenskraft på arbetsmarknaden stärks genom att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta arbete hade dock inte vid mättidpunkten resulterat i en avaktualisering från Arbetsförmedlingen. Däremot kan det antas att individens anställningsbarhet i någon mening ökat. Den intermediära prestationen i mättidpunkt 1 ses därför som en insats vid mättidpunkt 2. Även när dessa aspekter beaktas i modellen ska effektivitetsmålet tolkas som potentialen att öka de slutliga prestationerna – givet resurser och de åstadkomna intermediära prestationerna. Processen illustreras i figur 2.

Figur 2. Produktion med intermediära och slutliga prestationer



I figuren står x för de insatser eller resurser som används. Detta är exempelvis personal, lokaler, inflöde av arbetslösa, etc. Under år 1 åstadkoms både slutliga prestationer y^f , det vill säga i detta fall att individen avregistrerats från Arbetsförmedlingen för ett arbete eller reguljär utbildning, samt intermediära prestationer y^i . Dessa individer är emellertid fortfarande inskrivna på Arbetsförmedlingen. Under år 2 fortsätter Arbetsförmedlingens arbete med dessa individer och av denna anledning betraktas de som en resursinsats detta år. På samma sätt genomförs analysen för följande år.

Riksrevisionens modell skiljer sig i vissa avseenden från *Althin m.fl.* (2010).²⁹ I *Althin m.fl.* (2010) görs effektivitetsberäkningarna simultant för tre år genom att ett tidsfönster om tre år öppnas upp. Det finns dock ett antal olika argument mot detta sätt att modellera Arbetsförmedlingens verksamhet. Ett argument är att resurstilldelning sker årsvis varför årsvisa analyser direkt kan kopplas till denna resurstilldelning. Ytterligare ett skäl till att hantera data årsvis är att om en för lång tidsperiod används vid beräkningarna finns en uppenbar risk att beräkningarna påverkas av förändringar på arbetsmarknaden. Om konjunkturen skiftar under den beräknade treårsperioden kan produktionsmöjlighetsfronten komma att förändras och detta fångas då upp

²⁹ Den modell som specificeras i *Althin m.fl.* (2010) är den samma som i Riksrevisionens granskning från 2006 (RiR 2006:22).

i de beräknade effektivitetstalen. En effekt av att studera effektivitet när ett tidsfönster om flera år används är att den beräknade förbättringspotentialen kan bli stor vid stora förändringar i arbetsmarknadsläget.³⁰ Naturligtvis skulle det kunna argumenteras för att Arbetsförmedlingen under sådana omständigheter ska kunna anpassa sin verksamhet. Det finns dock trögheter i systemen (exempelvis anställningslagar och hyreskontrakt) som gör att detta inte enkelt låter sig göras.

Mot bakgrund av dessa argument har Riksrevisionen i denna granskning valt att beräkna effektivitetstalen med hjälp av upprepade tvärsnitt där en viss dynamik beaktas eftersom intermediära prestationer i period 1 återkommer i modellen som en resursinsats i period 2. I likhet med *Althin m.fl.* (2010) antas konstant skalavkastning i beräkningarna av effektivitetstalen.³¹

3.3.1 *Fördelar och nackdelar med DEA-metoden*

När effektivitet för offentliga tjänster ska mätas ställs man ofta inför två metodologiska problem. Det första är att verksamheterna inte sällan har flera mål, vilket innebär att verksamheten måste kunna analyseras i form av flera olika prestationer samtidigt. För arbetsförmedlingskontorens del utgör förmedling till olika typer av arbetsmarknadspolitiska program och förmedling till arbete olika slag av prestationer. Det andra metodologiska problemet är att kunskapen om hur resurser omsätts i prestationer oftast är begränsad.

Med DEA-metoden är det möjligt att komma en god bit på väg för att systematiskt analysera hur prestationer inom offentlig verksamhet hänger samman med insatta resurser. För det första väger metoden ihop flera resurser och prestationer till ett samlat mått på effektivitet, utan att det ställs några krav på förbestämda vikter i form av till exempel styckkostnader. Vidare kräver DEA-metoden inga antaganden om produktionsfunktionens utseende, vilket innebär att sambandet mellan resurser och prestationer inte behöver påtvingas någon särskild funktionsform.

Dessa egenskaper gör DEA-metoden lämplig för analyser av tjänsteproduktion. Metoden utgör ett verktyg som översätter en mångdimensionell verksamhet till ett sammanfattande mått som belyser den potential till effektivitetsförbättring som eventuellt finns.

En ytterligare fördel med DEA-metoden är att modellens effektivitetsberäkningar definierar referenspunkter för alla analyserade förmedlingskontor där jämförelsenormen utgörs av de mest resurseffektiva

³⁰ I Riksrevisionens granskning (RiR 2006:22) var effektivitetstalen i genomsnitt cirka 2. Detta tolkas som att det genomsnittliga förmedlingskontoret skulle kunna fördubbla sina slutliga prestationer.

³¹ För en diskussion kring skalavkastning se avsnitt 3.4.

kontoren. För de förmedlingskontor som uppvisar en förbättringspotential går det med metoden att identifiera referenskontor bland de effektiva förmedlingskontoren. Denna information kan användas av Arbetsförmedlingen för att exempelvis identifiera effektiva arbetssätt bland de förmedlingskontor som har en förbättringspotential. Informationen bör kunna användas i ett framtida förbättringsarbete inom myndigheten.

Det bör åter betonas att metoden bedömer relativ effektivitet och inte absolut effektivitet. Metoden visar alltså inte hur mycket som teoretiskt sett skulle vara möjligt att åstadkomma, utan effektivitetsmättet baseras på vad som faktiskt observerats bland de undersökta förmedlingskontoren.

Som alla analysmetoder har DEA-metoden vissa svagheter. Metoden är känslig för mätfel och slumpvisa variationer i data, vilket beror på att metoden inte tar hänsyn till osäkerhet i data. I granskningen innebär det att om det finns skillnader i hur olika arbetsförmedlingskontor rapporterar sin resursförbrukning respektive prestationer kan det påverka resultaten.³² En annan nackdel med DEA-metoden är att den i sin enklaste form inte medger att resultaten hypotestestas. Således är det inte möjligt att uttala sig om beräkningarnas precision.

Riksrevisionen bedömer dock, i likhet med en stor del av forskningslitteraturen, att DEA-metoden är en lämplig metodansats för analys av Arbetsförmedlingens resurseffektivitet. Valet att använda DEA-metoden framför exempelvis statistiska metoder motiveras främst av möjligheten att kunna modellera såväl intermediära prestationer som slutliga prestationer.

3.4 Skaleffektivitet

De analyser som genomförs i granskningen sker under antagandet om så kallad konstant skalavkastning. Detta innebär att om resurserna ökas proportionerligt erhålls en proportionerlig lika stor ökning av prestationerna. Att så inte behöver vara fallet, åtminstone på kort sikt, är väl känt. Ett alternativ till detta antagande är att tillåta olika typer av skalavkastning. De typer som finns, förutom konstant skalavkastning, är avtagande respektive tilltagande skalavkastning. Med avtagande skalavkastning menas att den ökning som sker av insatser ger, proportionellt sett, en mindre ökning i prestationerna. Exempelvis om insatserna fördubblas så kommer ökningen av prestationer att vara mindre än en fördubbling jämfört med de ursprungliga prestationerna. På liknande sätt definieras tilltagande skalavkastning. En fördubbling av resurserna leder till mer än en fördubbling av prestationerna. Vanligtvis

³² Se exempelvis *Mettas m.fl.* (2001) för en diskussion kring mätfel när DEA-metoden används.

benämns dessa typer av skalavkastning som stordriftsnackdelar respektive stordriftsfördelar.

Enligt nationalekonomisk teori finns argument för att en verksamhet som bedrivs på ett sådant sätt att det motsvarar konstant skalavkastning inte bör ha ambition att vare sig bli större eller mindre (se exempelvis *Frisch*, 1965). En verksamhet som bedrivs under tilltagande skalavkastning kommer, om den blir större, att kunna åstadkomma förhållandevis fler prestationer. En verksamhet som bedrivs under avtagande skalavkastning kan med fördel minska sin storlek eftersom den då kommer att åstadkomma lika många prestationer från en mindre resursinsats. Det kan av dessa anledningar vara intressant att förutom att enbart studera den tekniska effektiviteten under antagande om konstant skalavkastning även undersöka den så kallade skaleffektiviteten. Genom att studera skaleffektiviteten fås information om hur stor del av förbättringspotentialen som kan relateras till att de analyserade förmedlingskontoren antingen är för små eller är för stora i förhållande till den storlek som gäller vid konstant skalavkastning. Denna information är relevant eftersom det kan leda till rekommendationer om att förmedlingskontor kan öka sin effektivitet genom att exempelvis delas upp i mindre enheter eller bli större genom sammanslagningar.³³

³³ Se *Färe* (1989) för en mer detaljerad beskrivning kring hur skaleffektivitet beräknas.

4 Forskningsöversikt

I detta kapitel ges en översikt av tidigare forskning om effektivitet och produktivitet för arbetsförmedlingskontor. Inledningsvis diskuteras de svenska studier som finns på området och därefter den internationella forskningslitteraturen.

Ett antal studier har gjorts om effektivitet och produktivitet för arbetsförmedlingsverksamhet, både i Sverige och internationellt. Den vanligast förekommande metoden för att studera arbetsförmedlingars effektivitet och produktivitet är med hjälp av den så kallade DEA-metoden.

Sammantaget ger följande genomgång av tidigare forskning en relativt entydig bild vad gäller utformning av analysmodell. Huvuddelen av studierna använder en outputbaserad DEA-modell, vilket motiverar Riksrevisionens val att använda den ansatsen. I studierna har det framkommit att det vanligtvis finns en förbättringspotential som i genomsnitt varierar mellan 10–30 procent. Ett fåtal studier avviker dock från detta.

När det gäller val av resursinsatser för att analysera förmedlingsverksamheten är bilden relativt entydig i flera avseenden. Mått på personal och kapital samt information om antalet registrerade personer används för att mäta kontorens resurser i princip alla tidigare studier. Den sistnämnda resursen kan delas in i inflöde samt stock. Enligt Riksrevisionens bedömning är det dock en brist i flertalet av de refererade studierna att hänsyn inte är tagen till sammansättningen av sökande vid de enskilda kontoren.

När det kommer till att mäta förmedlingskontorens prestationer är bilden något mer splittrad i de tidigare studierna. Detta beror till viss del på dataåtkomstproblem för flera av de internationella studierna. Dessutom är det endast två studier på svenska data, Althin m.fl. (2010) samt Riksrevisionen (2006) som använder intermediära prestationer i effektivitetsmodelleringen.

4.1 Svenska studier

Althin och Behrenz (2004) studerade skillnader i effektivitet för svenska arbetsförmedlingskontor med hjälp av DEA-metoden.³⁴ Studien använde data

³⁴ Studien bygger på resultat från *Althin och Behrenz* (1995).

för 1993 och studerade effektiviteten vid 297 arbetsförmedlingskontor. Som inputvariabler användes

- arbetskraft i helårsekvivalenter uppdelad i kategorierna assistenter, förmedlare och vägledare
- kapital mätt som lokalyta
- kontorets datoranvändning, mätt som antalet nätverksanslutningar.

Som outputvariabler användes

- antalet registrerade arbetssökande som under 1993 fick ett arbete på den öppna marknaden
- antalet individer som placerades i arbetsmarknadspolitisk åtgärd
- antalet individer som förmedlades till skyddade anställningar eller anställningar med lönebidrag.

Studien använde sig också av två så kallade attributmått eller kvalitetsvariabler i analysen för att ta hänsyn till arbetsmarknadsskillnader mellan arbetsförmedlingskontor. Dessa variabler var genomsnittlig sökandetid och genomsnittlig vakanstid.

Resultaten i studien visade en genomsnittlig förbättringspotential på i genomsnitt 30 procent. Den största uppmätta förbättringspotentialen låg på 72 procent. För att i ett andra steg förklara effektivitetstalen användes en regressionsanalys. Variationen i effektivitetstalen kunde dock endast till en liten del förklaras av faktorerna antalet arbetslösa och antalet lediga platser på arbetsförmedlingskontoren. Andra faktorer såsom kön på kontorschefen och åldern på kontorschefen visade sig inte samvariera med effektivitetstalen.

Althin och Behrenz (2005) studerade effektivitet och produktivitet vid 253 arbetsförmedlingskontor i Sverige under perioden 1992–1995. Inputvariablerna i den använda DEA-modellen liknade de som användes i *Althin och Behrenz* (2004) och var

- arbetskraft uppdelad i kategorierna assistenter, förmedlare och vägledare, mätt som helårsekvivalenter
- lokalyta som en approximation för kapital.

Outputvariablerna var

- antalet förmedlade arbeten till den öppna arbetsmarknaden
- antalet förmedlingar till arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- antalet sökandekategoriöversättningar till deltidsarbete
- antalet sökandekategoriöversättningar till tillfälligt arbete
- antalet sökandekategoriöversättningar till permanent arbete.

Även i denna studie användes genomsnittlig sökandetid och genomsnittlig vakanstid som attributmått för att ta hänsyn till skillnader mellan arbetsförmedlingskontor.

Resultaten visade på en genomsnittlig förbättringspotential på mellan 22 och 26 procent. Då produktiviteten studerades med hjälp av ett Malmquist-index kunde det konstateras att produktiviteten minskade med 11 procent mellan 1992 och 1993. För perioderna 1993/94 och 1994/95 ökade produktiviteten med 7 respektive 13 procent. Analysen visade också att antalet arbetssökande och antalet lediga platser hade viss betydelse för skillnaderna i kontorens effektivitetstal.

Althin m.fl. (2010) studerade effektiviteten vid 265 svenska arbetsförmedlingskontor under perioden 1992–1998. Studien använde sig av en modell med både intermediära och slutliga outputvariabler. Motivet till att använda både intermediära och slutliga outputvariabler var att en arbetssökande exempelvis kan genomgå arbetspraktik en period för att på så sätt bli bättre rustad på arbetsmarknaden, för att under nästföljande period lämna arbetsförmedlingen för ett arbete. I modellen behandlades denna arbetspraktik som ett mellanled i produktionen – en intermediär vara – medan övergången till arbete sågs som slutliga outputen.

De inputvariabler som användes var

- arbetskraft uppdelad i kategorierna assistenter, förmedlare och vägledare och mätt som helårsekvivalenter
- lokalyta som en approximation för kapital
- förväntad arbetsinsats (FAI).

Variabeln förväntad arbetsinsats (FAI) är tänkt att visa på den arbetsinsats som förmedlingskontoret vid en given tidpunkt kan förväntas behöva göra för att producera en slutlig prestation. FAI-måttet syftar till att ta hänsyn till skillnader mellan arbetsförmedlingskontor med avseende på såväl lokal arbetsmarknad som egenskaper hos de arbetssökande.

De intermediära outputvariablerna innebär att den arbetssökande blir omklassificerad i Arbetsförmedlingens statistiksystem, men inte avregistrerad från Arbetsförmedlingen. De intermediära outputvariablerna som ingick i studien var: icke matchande jobb³⁵, arbetsmarknadsutbildning, skyddad anställning eller praktik samt fortsatt arbetslöshet. De slutliga outputvariablerna var

³⁵ Detta innebär att den arbetssökande erhåller ett arbete som inte överensstämmer med hans/hennes önskemål eller utbildning. Exempelvis kan detta innebära att den arbetssökande fått ett arbete på deltid trots att han/hon söker arbete på heltid.

- reguljärt osubventionerat arbete³⁶
- extern reguljär utbildning
- annan avregistrering³⁷.

Resultaten visade att den genomsnittliga effektiviteten var relativt stabil under den studerade perioden. Arbetsförmedlingskontoren skulle enligt resultaten kunna fördubbla de slutliga prestationerna utan att förändra resurserna. Detta innebär ett effektivitetstal på cirka 2 i genomsnitt. Resultaten visade också på en stor spridning i effektivitet mellan olika arbetsförmedlingskontor.

Under 2006 granskade Riksrevisionen Arbetsförmedlingens effektivitet och produktivitet.³⁸ Beräkningarna i granskningen byggde på samma modellspecifikation som i *Althin m.fl.* (2010). Beräkningarna indikerade att effektiviteten utvecklades svagt under perioden 1999–2004 och att den snarare försämrades något än förbättrades. Vidare förelåg det en stor spridning i effektivitet mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. Det var med andra ord möjligt att effektivisera arbetet avsevärt inom ramen för befintliga resurser alternativt minska resurserna med bibehållen slutlig produktion. Resultaten indikerade att en fördubbling av effektiviteten skulle vara möjlig. Detta innebär ett effektivitetstal på 2. Resultaten indikerade dessutom att det fanns kontor som förmedlade arbeten som inte överensstämde med den sökandes önskemål eller utbildning. Riksrevisionen konstaterade vid en jämförelse med tidigare effektivitetsberäkningar att de stora skillnaderna i effektivitet som i tidigare studier uppmäts kvarstod.³⁹ Riksrevisionens samlade bedömning var att bristerna i den offentliga arbetsförmedlingen var så omfattande att regeringen borde göra en övergripande översyn av den offentliga arbetsförmedlingen.

4.2 Internationella studier

En av de första internationella studierna som studerat effektiviteten för arbetsförmedlingskontor var *Cavin och Stafford* (1985). Studien använde data för perioden 1977 till 1982 och studerade 51 amerikanska arbetsförmedlingskontor.⁴⁰ Studien använde sig av en enda inputvariabel för att fånga resursinsatsen, nämligen totala personalkostnader. Studien använde sig av följande tre outputvariabler för att mäta förmedlingskontorens prestationer

³⁶ Arbete inom Samhall AB ingår också i denna variabel.

³⁷ I denna variabel ingår avaktualiseringar på grund av bruten kontakt, återinskrivning vid statlig myndighet eller annan orsak.

³⁸ RiR 2006:22.

³⁹ Se *Althin och Behrenz* (2004) och *Althin och Behrenz* (2005).

⁴⁰ Metoden som användes i studien är en korrigerad minsta kvadraten-metod (COLS).

- den genomsnittliga lönen för de individer som fått ett arbete som ett mått för att fånga förmedlingarnas kvalitet
- antalet ungdomar som fått ett arbete
- antal individer som fått ett arbete.

Studien visade att det fanns stora skillnader i effektivitet mellan de undersökta arbetsförmedlingskontoren. Jämfört med en referensförmedling hade den minst effektiva förmedlingen 38 procent högre kostnader medan den mest effektiva förmedlingens kostnader låg 27 procent under referensförmedlingens.

Torgersen m.fl. (1996) studerade effektiviteten vid 40 norska arbetsförmedlingskontor under en vecka 1990 med hjälp av DEA-metoden. Som inputvariabel användes antal arbetade timmar vid varje förmedlingskontor. De sex olika outputvariablerna som användes var

- antal informationskontakter som förmedlingen hade med arbetssökande respektive arbetsgivare
- antal förfrågningar från arbetssökande
- antal förfrågningar från arbetsgivare som söker arbetskraft
- totalt antal uppföljda och behandlade ärenden rörande rehabilitering
- totalt antal uppföljda och behandlade ärenden rörande arbetsmarknadsprogram
- antal ärenden rörande arbetslöshetsersättning
- övrig service som förmedlingskontoren utför.

Resultaten visade på en genomsnittlig förbättringspotential på 10 procent. Den största uppmätta förbättringspotentialen var 56 procent.

Sheldon (1999) analyserade effektiviteten för 126 regionala arbetsförmedlingskontor i Schweiz. Analysen avsåg tidsperioden juli 1997 till februari 1998 och DEA-metoden användes för att beräkna effektivitetstalen. Inputvariablerna som användes var

- antal registrerade arbetslösa
- antal registrerade lediga arbeten
- fem indikatorer för arbetslöshetens sammansättning:
 - andel högutbildade
 - andel schweizare
 - andel under 44 år
 - andel mobila arbetssökande
 - andel män.

Inputvariablerna mättes på samma regionala nivå som arbetsförmedlingskontoren.

De outputvariabler som användes i studien var

- antalet personer som lämnar arbetslöshetsregistret
- antal förstagångsarbetslösa bland samtliga arbetslösa.

Den sist nämnda variabeln användes som en indikator på i vilken omfattning som förmedlade personer inte blir arbetslösa på nytt. Detta är alltså ett mått på förmedlingskontorets kvalitet. Outputvariablerna är inte direkt knutna till tjänsterna som arbetsförmedlingskontoren utför, men de är sannolikt positivt korrelerade med tjänsteproduktionen.

Resultaten visade att 55 av de 126 arbetsförmedlingskontoren i Schweiz var fullt effektiva. Den genomsnittliga förbättringspotentialen låg på 24 procent och hälften av förbättringspotentialen kunde hänföras till skalineffektivitet, det vill säga att förmedlingskontoren antingen var för små eller för stora.

Torp m.fl. (2000) utförde effektivitetsberäkningar för norska arbetsförmedlingskontor med hjälp av DEA-metoden. Studien omfattade 164 arbetsförmedlingskontor och effektivitetsberäkningarna utfördes på data för 1998. Inputvariablerna utgjordes av

- arbetskraft mätt som de samlade löneutbetalningarna till anställda vid arbetsförmedlingskontoren
- arbetsförmedlingskontorens disponibla lokalyta som en approximation för kapital.

Outputvariablerna var

- antal förmedlade arbeten
- antal nyregistrerade arbetssökande med arbetsrelaterat handikapp
- antal färdigbehandlade arbetslöshetsersättningsfall
- antal förmedlingar till kvalificeringsåtgärder
- antal nyregistrerade arbetssökande med utländsk bakgrund
- antal nyregistrerade arbetssökande under 20 år.

Variablerna som ingick i modellen valdes enligt författarna ut utifrån ekonomisk teori, kunskap om arbetsförmedlingens verksamhet och statistiska tester.

Resultaten visade att den genomsnittliga förbättringspotentialen för de lokala arbetsförmedlingarna i Norge låg på 13 procent. Analysen visade vidare att 47 av de 164 förmedlingskontoren var fullt effektiva. En efteranalys av effektivitetsberäkningarna visade att 35 procent av variationen i effektivitet kunde förklaras av skillnader i förhållanden på de lokala arbetsmarknaderna. Studien visade också att det var de minsta respektive största arbetsförmedlingskontoren som hade den största förbättringspotentialen.

Vassiliev m.fl. (2006) studerade 132 regionala arbetsförmedlingskontor i Schweiz mellan april 1998 och mars 1999 med hjälp av DEA-metoden. De fem inputvariabler som användes var

- antal individer som går in i långtidsarbetslöshet
- antal individer som blir utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen
- antal individer som återkommer till arbetslöshet inom fyra månader efter att de fått ett arbete
- antal arbetsförmedlare
- antal arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning.

Den outputvariabel som ingick i modellen var

- antal förmedlade arbeten.

Resultaten visade på en genomsnittlig förbättringspotential på 15 procent. Av de 132 arbetsförmedlingskontoren var 15 fullt effektiva och det högsta uppmätta förbättringspotentialen var 43 procent. I ett andra steg av analysen undersöktes hur mycket av variationen i de beräknade ineffektiviteterna som kunde förklaras med hjälp av en rad olika exogena faktorer för den lokala arbetsmarknaden. Denna analys visade att knappt 38 procent av variationen kunde förklaras av den socio-ekonomiska sammansättningen av de arbetslösa på de respektive kontoren.

Ramirez och Vassiliev (2007) är ytterligare en studie som studerat effektiviteten bland arbetsförmedlingskontor i Schweiz. Studien använder sig av SFA-metoden⁴¹ och studien omfattade 66 arbetsförmedlingskontor under 2000. Följande tre inputvariabler användes

- antal arbetssökande som har rätt till arbetslöshetsersättning och är registrerade vid ett arbetsförmedlingskontor
- antal arbetsförmedlare mätt som heltidsekvivalenter
- antal registrerade vakanser.

Studien använde sig av outputvariabeln

- antalet personer som lämnar arbetsförmedlingens verksamhet.

För att ta hänsyn till skillnader i sökandesammansättning och förhållanden vid olika förmedlingskontor användes ytterligare fyra variabler; antalet arbetssökande som hade en hög position vid sin förra arbetsplats, antal schweiziska medborgare, antalet arbetssökande som hade sitt tidigare arbete inom en cyklisk bransch och antalet kvinnor.

⁴¹ SFA-metoden (Stochastic Frontier Analysis) är en ekonometrisk metod för att beräkna produktionsfronten, se exempelvis Johnes (2004).

Resultaten visade på att de schweiziska arbetsförmedlingskontoren skulle kunna förbättra sin output med i genomsnitt 16 procent. Resultaten visade vidare på att förmedlingskontoren arbetade under avtagande skalavkastning, vilket indikerar att sammanslagningar av kontor inte skulle öka effektiviteten inom sektorn.

Kthiri m.fl. (2011) studerade effektiviteten vid 82 arbetsförmedlingskontor i Tunisien under perioden 2006–2008 med hjälp av DEA-metoden. Studien använde sig av månadsdata och följande tre inputvariabler

- antal arbetslösa personer
- antal vakanser
- antal arbetsförmedlare.

Den enda outputvariabeln som användes var

- antal förmedlade arbeten.

Resultaten redovisades dels för fullservicekontor och de kontor som endast hanterade högutbildade. Fullservicekontoren visade på en genomsnittlig förbättringspotential på 19, 16 respektive 21 procent för de tre studerade åren. Kontoren för högutbildade visade på en genomsnittlig förbättringspotential på 30, 35 respektive 36 procent för de tre studerade åren.

Studien visade också att 66 av de totalt 82 arbetsförmedlingskontoren verkade under avtagande skalavkastning och därmed skulle kunna effektiviseras genom att göras mindre.

Ytterligare en studie som använde data för Tunisien är *Kthiri och Emrouznejad* (2010). Studien använde DEA-metoden för att studera produktivitetsutvecklingen vid 80 arbetsförmedlingskontor mellan 2006 och 2008. Resultaten visade på en negativ produktivitetsutveckling för fullservicekontor medan utvecklingen för kontor för högutbildade uppvisade en positiv utveckling. Vidare visade resultaten att effektivitetsförändringar spelar en avgörande roll i den totala produktivitetsutvecklingen.

5 Data och modellspecifikation

I detta kapitel beskrivs hur urvalet av arbetsförmedlingskontor gjorts, hur datamaterialet som används i beräkningarna samlats in, hur de enskilda variablerna är konstruerade samt hur modellspecifikationen bestämts. Med utgångspunkt från tidigare forskning har diskussioner om de olika resurs- och prestationsmåttens relevans och hur dessa ska operationaliseras hållits med Arbetsförmedlingen och med forskare på området.

5.1 Urval av arbetsförmedlingskontor

Totalt fanns cirka 220 arbetsförmedlingskontor under 2010 som ägnade sig åt förmedlingsverksamhet. Motsvarande siffra för 2004 var något högre.

I Riksrevisionens analys av förmedlingskontorens effektivitet har dock flera kontor slagits samman till större enheter. Motiven till detta är flera. Ett motiv är att vissa kontor bemannas, helt eller delvis, av andra kontor. Vidare har kontor under åren avvecklats, gått samman med andra kontor men även nya kontor har uppstått och tagit över tidigare kontors verksamheter.

I övergångarna mellan dessa organisatoriska förändringar har redovisningen av kontorens resurser periodiserats på olika sätt, exempelvis har lokaler legat kvar på en kontorskod medan personalen redovisas på en annan. I vissa fall har redovisning av vissa resurser inte fördelats fullt ut till respektive kontor utan ligger samlat under ett kontor. Dessa omständigheter försvårar jämförelser över tid och motiverar, enligt Riksrevisionens mening, varför kontor har slagits samman till 185 större enheter i analysen.⁴²

De kontor som är inriktade mot speciella yrkesgrupper eller primärt sysslar med rehabilitering snarare än arbetsförmedling har uteslutits från analysen. Andra kontor som har länsövergripande, centrala eller administrativa uppdrag har också så långt som möjligt uteslutits. Motivet till detta är att Riksrevisionen inte bedömt dessa kontor som jämförbara med övriga kontor.

⁴² För 2010 så täcker urvalet cirka 98 procent av de inskrivna.

5.2 Datamaterial

Det datamaterial som ligger till grund för analysen i denna granskning innehåller uppgifter för perioden 2004–2010 och har huvudsakligen inhämtats från Arbetsförmedlingen. Uppgifter om de inskrivna arbetssökande har hämtats från Arbetsförmedlingens databas, datalagret, och administrativa uppgifter om bemanning och personalsammansättning har hämtats ur Arbetsförmedlingens personalsystem Palasso.⁴³ Uppgifter om kontorens lokalytor har inhämtats från Ekonomistyrningsverket (ESV). Vidare har data från Statistiska centralbyrån (SCB) används för att analysera inkomsterna för de individer som avaktualiserats från arbetsförmedlingen av okänd anledning.⁴⁴ Data från SCB, Tillväxtanalys och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har även använts i den efteranalys som genomförts för att finna möjliga förklaringsfaktorer till den beräknade förbättringspotentialen.

5.3 Modellspecifikation

Inom ramen för granskningen har flera olika alternativa modellspecifikationer prövats. Utgångspunkten för arbetet med modellspecifikationen har varit att mäta prestationerna utifrån det uppdrag Arbetsförmedlingen har via sin instruktion.⁴⁵ En ytterligare utgångspunkt i modellarbetet har varit att försöka täcka in så stor del som möjligt av de resurser som förmedlingskontoren har till sitt förfogande för att åstadkomma prestationer. Detta har inneburit att alternativa variabler för att mäta resurser och prestationer samt alternativa justeringar av dessa variabler har övervägts och prövats.⁴⁶

Vidare har vissa förenklande antaganden varit nödvändiga för att kunna konstruera en modell som ska beskriva och analysera en komplex verksamhet. I den slutliga modellspecifikationen ingår sex inputvariabler som mäter resurser, en intermediär outputvariabel och två outputvariabler som mäter prestationer. Valet av den slutliga modellspecifikationen har skett med utgångspunkt i att modellen ska spegla Arbetsförmedlingens verksamhet så väl som möjligt. Samtidigt får inte antalet dimensioner⁴⁷ vara för omfattande eftersom detta kan få konsekvenser för effektivitetsberäkningarna. Om jämförelser görs i alltför många dimensioner förlorar metoden sin möjlighet att hitta referenskontor.

⁴³ Länsstyrelsen på Gotland har även varit behjälpliga då Arbetsförmedlingens verksamhet på Gotland låg under Länsstyrelsen under en försöksperiod.

⁴⁴ Inkomstuppgifter finns inte tillgängliga för 2010. För detta år har därför andelen med avaktualiseringsorsak 6 som arbetar respektive studerar antagits vara lika med de genomsnittliga andelarna för åren 2007–2009.

⁴⁵ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴⁶ Resultaten redovisas i känslighetsanalysen i kapitel 6.

⁴⁷ Med dimensioner avses antalet resurser och prestationer.

5.4 Inputvariabler

De variabler som används i den slutliga modellspecifikationen och som använts för att mäta arbetsförmedlingskontorens resurser är

- personal uttryckt i helårsarbetare⁴⁸
- lokalyta i kvadratmeter
- antal dagar hos externa anordnare såsom kompletterande aktör, arbetsmarknadsutbildning eller i förberedande insatser⁴⁹
- antal inskrivningar
- de kvarvarande inskrivna (stocken) vid årets början uppdelat på dem som är öppet arbetslösa⁵⁰ och dem som befinner sig i någon åtgärd
- sökandesammansättning (två olika mått för att mäta detta har använts).

Uppgifter om personal har hämtats ur Arbetsförmedlingens administrativa system Palasso. I Palasso redovisas helårsarbetare inom kategorierna kärn-, lednings- och stödverksamhet per kontor. Det är inte alla kontor som har personal från alla kategorier, mindre kontor redovisar ibland endast att de har personal inom kärnkategorin. I den slutliga modellen används ett sammanslaget mått för personalen.⁵¹

För att mäta fysiskt kapital används förmedlingskontorens lokalyta som en uppskattning för förmedlingskontorens kapitalanvändning. Detta är en grov approximation, men eftersom exempelvis anläggningstillgångar inte finns redovisat på kontorsnivå så är detta det mått som närmast fångar kapitalanvändningen. Dessutom är detta en vanligt förekommande mått för fysiskt kapital i forskningslitteratur som studerat effektiviteten för förmedlingskontor.⁵²

En viss del av Arbetsförmedlingens verksamhet såsom arbetsmarknadsutbildning och förberedande insatser är tjänster som köps in externt av så kallade kompletterande aktörer. Eftersom dessa köpta tjänster

⁴⁸ I huvudanalysen ingår endast en variabel som mäter personal totalt. I känslighetsanalysen har dock personalen delats upp i två variabler. Där den ena mäter personal inom kärnverksamheten och den andra mäter övrig personal. Övrig personal består av personal inom lednings- och stödverksamheterna.

⁴⁹ Förberedande insatser kan exempelvis vara jobbsökarkurs, arbetslivsinriktad rehabilitering eller kartläggning och vägledning.

⁵⁰ Med öppet arbetslösa avses de som inte befinner sig i någon åtgärd.

⁵¹ Implikationerna av att slå samman de olika personalkategorierna är två, antingen antas att det råder full utbytbarhet mellan de olika personalkategorierna eller så antas att personalsammansättningen är densamma på alla kontor. I känslighetsanalyser har personalen även delats upp i olika kategorierna vilket inte påverkar resultaten i någon större utsträckning.

⁵² I de flesta fall som rör offentlig tjänsteproduktion bör korrelationen mellan lokalyta och andra mått på fysiskt kapital vara hög. I Riksrevisionens granskning av lärosätenas effektivitet (RiR 2010:2) konstateras en korrelation mellan lokalyta och materiella anläggningstillgångar på över 0,9.

ersätter arbetsförmedlingens eget arbete har de inkluderats i modellen. Användningen av kompletterande aktörer har ökat kraftigt under den studerade tidsperioden. Eftersom volymen av denna typ av köpta tjänster kan variera mellan kontor har antalet inköpta dagar summerats på kontorsnivå. Dessutom infördes kompletterade aktörer successivt i landet vilket skapar en asymmetri som analysen måste ta hänsyn till.

De arbetssökande som är inskrivna vid förmedlingskontoren betraktas i Riksrevisionens analys som en resurs. De inskrivna individerna är indelade i två olika variabler. Den ena variabeln inkluderar summan av arbetssökande som finns inskrivna vid starten av ett år. Den andra variabeln är summan av de nyinskrivningar som sker under respektive år.

Alla individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har inte samma förutsättningar att hitta ett nytt arbete. Detta innebär att förmedlingskontoren måste avsätta olika mycket resurser för de inskrivna individerna. För att ta hänsyn till detta används en variabel som fångar upp kontorens sökandesammansättning. Variabeln är konstruerad så att den försöker förutsäga den arbetsinsats som förmedlingskontoren behöver avsätta från det att den arbetssökande registreras vid förmedlingen till dess att individen avregistreras. Två olika mått har använts för att ta hänsyn till sökandesammansättning. Ett profileringsmått⁵³ har använts som Arbetsförmedlingen själva har tagit fram i syfte att uppskatta risken för den inskrivne att bli långtidsarbetslös. Riksrevisionen har som ett komplement till Arbetsförmedlingens profileringsmått även tagit fram ett mått på den förväntade övergångsfrekvensen till sysselsättning hos de arbetslösa på kontorsnivå.⁵⁴ Båda måtten kan sägas mäta den förväntade arbetsinsatsen som förmedlingen vid en given tidpunkt kan behöva göra för att åstadkomma en prestation. Eftersom måtten varierar över tiden kommer de också att avspegla förändringar i sammansättningen av de arbetssökande mellan olika år. De båda måtten liknar varandra i många avseenden och resultaten från beräkningarna av effektivitet är i princip desamma oberoende av vilket av måtten som används.

⁵³ Profileringsmättet, eller bedömningsstödet som det också benämns, fås genom att skatta en varaktighetsmodell på inflödet och prognostisera hur länge den arbetslösa förväntas vara arbetslös. Den bakgrundsinformation som används är bland annat kön, utbildning, utländsk bakgrund, men även arbetslöshetsinformation från Arbetsförmedlingens datalager (tidigare Händel). Se *Benmarker m.fl.* (2007) för en utförligare beskrivning om hur profileringsmättet tas fram.

⁵⁴ Den uppskattade tiden baseras på prediktioner (hazard rates) som har erhållits från en överlevnadsanalys (cox-regressioner). I modellen skattas sannolikheten att övergå till arbete beroende på ålder, kön, ursprungsland, lokal arbetslöshet, antalet vakanser lokalt, utbildningsnivå samt huruvida personen har ett handikapp eller har varit förtidspensionerad. Den främsta anledningen till att Riksrevisionen tog fram ett kompletterade mått till profileringsmättet var att det vid tillfället var osäker om Arbetsförmedlingen skulle hinna få fram det efterfrågade profileringsmättet för hela tidsperioden.

5.5 Outputvariabler

I analysen används två olika kategorier av outputvariabler för att mäta arbetsförmedlingskontorens prestationer. Dels så kallade intermediära prestationer, dels slutliga prestationer. Syftet med att särskilja prestationerna i intermediära och slutliga är att ta hänsyn till Arbetsförmedlingens delade uppdrag. Arbetsförmedlingen ska dels sträva efter att den som är inskriven ska få en anställning. Arbetsförmedlingen avsätter dessutom stora resurser till andra åtgärder som kan betraktas som delmål på vägen till anställning. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att öka den arbetssökandes anställningsbarhet, betraktar Riksrevisionen som intermediära prestationer. Dessa prestationer innebär att den arbetssökande blir omklassificerad i Arbetsförmedlingens statistiksystem, men inte avregistrerad. I analysen används en variabel för att mäta detta. Följande prestationer ingår i variabeln

- sökande i program med aktivitetsstöd
- sökande som har arbete med stöd
- sökande i förberedande insatser
- sökande med nystartsjobb
- sökande i arbetsmarknadsutbildning
- deltidsarbetslösa.

Valet av slutliga prestationer har gjorts med utgångspunkt från Arbetsförmedlingens uppdrag att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Riksrevisionen har valt att definiera en slutlig prestation som de tillfällen då arbetsförmedlingens ansvar för den arbetssökande upphör. Detta inträffar när den arbetssökande avregistreras från Arbetsförmedlingen – så kallad avaktualisering. Det finns dock en avaktualiseringsorsak som är problematisk och det gäller de individer som avaktualiseras av okänd orsak (avaktualiseringsorsak 6). Detta sker då den arbetssökande bryter kontakten med Arbetsförmedlingen. Orsakerna till detta kan vara flera. Individen kan ha fått arbete, börjat studera eller av andra skäl lämnat arbetsmarknaden.⁵⁵ I granskningen har Riksrevisionen valt att betrakta en delmängd av dessa avaktualiseringar som ett lyckat utfall. Det som varit vägledande i detta arbete är huruvida individerna haft inkomster av arbete eller studier.

Riksrevisionen använder två variabler för att mäta de slutliga prestationerna. Dessa är uppdelade i individer som övergått till arbete⁵⁶ och individer

⁵⁵ Se Nilsson (2010) för en utförligare rapport om detta.

⁵⁶ Detta mått avser de individer som erhållit avaktualiseringsorsak 1–4 i Arbetsförmedlingens register samt de som erhållit avaktualiseringsorsak 6 och som har arbetsinkomster större än två prisbasbelopp under samma år. Två prisbasbelopp motsvarade 2010 86 600 kronor.

som övergått till extern utbildning⁵⁷. Övergång till arbete innebär att den arbetssökande antingen fått ett permanent eller temporärt arbete. Det kan även innebära att den arbetssökande blivit återanställd av tidigare arbetsgivare eller erhållit skyddat arbete hos Samhall. Övergång till extern utbildning innebär att den arbetssökande övergår från inskrivning hos Arbetsförmedlingen till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Riksrevisionen anser att de som lämnat Arbetsförmedlingen av skälen ovan är att betrakta som lyckat utfall.⁵⁸

I tabell 2 nedan redovisas medelvärde och standardavvikelse för de variabler som i huvudsak används i analysen efter ovan nämnda kontorssammanslagningar och justeringar av data.

Tabell 2. Deskriptiv statistik per arbetsförmedlingskontor över perioden 2004–2010.

Variabel	Definition	Medelvärde	Standardavvikelse
RESURSER			
•	Lokalyta (m ²)	1 483	1 611
•	Personal totalt (helårspersonal)	38	41
•	Antal inskrivningar under året, (flöde)	3 138	3 226
•	Antal kvarvarande inskrivna, (stocken)	3 337	3 389
	– därav öppet arbetslösa	1 195	1 280
	– därav med insatser	2 142	2 153
INTERMEDIÄR PRESTATION			
Sökande som befinner sig i:			
	program med aktivitetsstöd	834	980
	arbete med stöd	260	272
	förberedande insatser	656	841
	nystartsjobb	84	155
	arbetsmarknadsutbildning	101	118
	deltidsarbetslösa	1 064	1 005
SLUTLIGA PRESTATIONER			
•	Reguljärt arbete	1 770	1 681
•	Extern utbildning	479	619

⁵⁷ Detta mått avser de individer som erhållit avaktualiseringsorsak 7 i Arbetsförmedlingens register samt de som erhållit avaktualiseringsorsak 6 och som erhållit studiemedel som överstiger 10 000 kronor under samma år.

⁵⁸ De som inte ingår bland dessa är de som har avaktualiseringsorsak 5, känd orsak (föräldraledighet, sjukskriven) och avaktualiseringsorsak 8, avliden.

6 Förmedlingskontorens effektivitet

I detta kapitel redovisas resultaten av Riksrevisionens analys av arbetsförmedlingskontorens effektivitet. Beräkningarna avser perioden 2004–2010 och är genomförda med hjälp av en outputorienterad DEA-modell.⁵⁹ Vidare redovisas en rad känslighetsanalyser som genomförts för att undersöka resultatens robusthet. I kapitlet redovisas också en analys av möjliga förklaringar till skillnader i de beräknade effektivitetstalen samt en analys av skaleffektivitet, det vill säga en analys som belyser om arbetsförmedlingskontoren har en optimal storlek. Slutligen beskrivs hur den modell som har använts i granskningen för att mäta resurseffektivitet kan användas som en del i Arbetsförmedlingens verksamhetsutveckling mot kostnadseffektivitet.

Den slutliga modellen för att beräkna effektivitetstalen innehåller sex variabler för att mäta arbetsförmedlingskontorens resurser och två variabler för att mäta arbetsförmedlingskontorens slutliga prestationer. Modellen innehåller dessutom en variabel som mäter intermediära prestationer, det vill säga prestationer som inte betraktas som slutliga, men som kan betraktas som ett steg på vägen för en individ att bli avaktualiserad från Arbetsförmedlingen.⁶⁰ I modellen mäts arbetsförmedlingskontorens resurser i form av

- Lokalyta mätt i kvadratmeter.
- Personal uttryckt i helårsarbetare.
- Antal dagar som arbetslösa tillbringat antingen i förberedande insatser, hos kompletterande aktörer eller i arbetsmarknadsutbildning.
- Antalet kvarvarande öppet arbetslösa samt antalet kvarvarande i åtgärder den 1 januari varje år (stock).
- Antalet nyinskrivna till öppen arbetslöshet samt till åtgärder under aktuellt år (inflöde).
- Förväntade övergångsfrekvensen till sysselsättning som en approximation för att ta hänsyn till skillnader i sökandesammansättning vid olika förmedlingskontor.⁶¹

⁵⁹ Under antagandet om konstant skalavkastning.

⁶⁰ För mer detaljer kring de använda variablerna, se kapitel 5.

⁶¹ Som ett alternativ till den förväntade arbetsinsatsen används profileringsmättet framtaget av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingskontorens slutliga prestationer mäts med hjälp av två variabler

- Avaktualisering från Arbetsförmedlingen av följande skäl⁶²
 - tillsvidareanställning eller egen näringsverksamhet utan stöd
 - tidsbegränsad anställning
 - fortsatt anställning hos samma arbetsgivare
 - skyddad anställning hos Samhall.

Till variabeln har tillförts de individer som avaktualiserats från Arbetsförmedlingen av okänd orsak⁶³ och som enligt inkomststatistik från SCB hade en arbetsinkomst under samma år som översteg två prisbasbelopp.⁶⁴

- Avaktualisering från Arbetsförmedlingen på grund av annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning.⁶⁵ Till variabeln har även tillförts de individer som avaktualiserats av okänd orsak och som under samma år erhöll inkomster av studier som översteg 10 000 kronor.⁶⁶

Som ett mått på arbetsförmedlingskontorens intermediära prestationer används

- Individer som fått ett arbete på deltid, men som kvarstår som inskrivna på Arbetsförmedlingen. Till dessa adderas sökande i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd, arbete med stöd, i förberedande insatser, med nystartsjobb samt sökande i arbetsmarknadsutbildning.⁶⁷

6.1 Resultat av effektivitetsberäkningarna

Beräkningarna av arbetsförmedlingskontorens effektivitet utgår från de maximala prestationer som observerats vara möjliga att åstadkomma vid ett arbetsförmedlingskontor. Beräkningarna utgår från de resurser som kontoren har tillgängliga. De effektivitetstal som har beräknats i granskningen tolkas som effektivitet i relation till andra observerade enheter och är alltså ett relativt effektivitetsmått.

⁶² Avaktualiseringskoder 1, 2, 3 och 4.

⁶³ Avaktualiseringskod 6.

⁶⁴ Två prisbasbelopp motsvarade 2010 84 800 kronor.

⁶⁵ Avaktualiseringskod 7.

⁶⁶ I LISA-databasen benämns denna variabel *Stud* och inkluderar såväl studiebidrag som studielån.

⁶⁷ Vad gäller deltidsarbetslöshet, timanställning samt tillfälligt arbete (sökandekategorier 21, 22 och 31) så har rörelser mellan dessa tillstånd exkluderats för att undvika dubbelräkning.

Ett effektivitetstal på 1,00 betyder att arbetsförmedlingskontoret är effektivt jämfört med andra arbetsförmedlingskontor. Ett effektivitetstal större än 1,00 innebär att förmedlingskontoret har en potential att förbättra sina prestationer givet mängden resurser. Exempelvis innebär ett effektivitetstal på 1,2 att det aktuella arbetsförmedlingskontoret, enligt modellen, skulle kunna öka sina slutliga prestationer med 20 procent, utan att ytterligare resurser behöver tillföras.

6.1.1 Den genomsnittliga förbättringspotentialen

I huvudanalysen har en så kallad balanserad panel används, vilket innebär att det är samma analyserade enheter som ingår för samtliga år. I tabell 3 redovisas den genomsnittliga förbättringspotentialen för de 185 undersökta arbetsförmedlingskontoren som ingår i huvudanalysen.

I kolumnen längst till höger redovisas det genomsnittliga effektivitetstalet för perioden 2004–2010. För denna period var det genomsnittliga effektivitetstalet 1,082. Detta innebär att förbättringspotentialen i genomsnitt var 8,2 procent. Förbättringspotentialen är således lägre än vad tidigare svensk forskning visat. Den tidigare svenska forskningen har dock bara i ett fall tagit hänsyn till skillnader i sökandesammansättningen vid förmedlingskontoren. Resultaten i denna granskning ligger i linje med, eller uppvisar något lägre förbättringspotential, än den internationella forskningslitteratur som studerat effektiviteten för arbetsförmedlingskontor.

Tabell 3. Genomsnittlig förbättringspotential i procent för perioden 2004–2010 med förväntad arbetsinsats, förmedlingskontorsnivå. Balanserad panel.

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Genomsnitt 2004–2010
Medel	10,2	7,1	7,1	7,9	8,3	8,5	8,3	8,2
Max	56,2	32,8	29,9	37,1	56,1	78,4	54,9	–
Antal fullt effektiva kontor	70	76	73	72	82	79	84	–
Antal observa- tioner	185	185	185	185	185	185	185	185

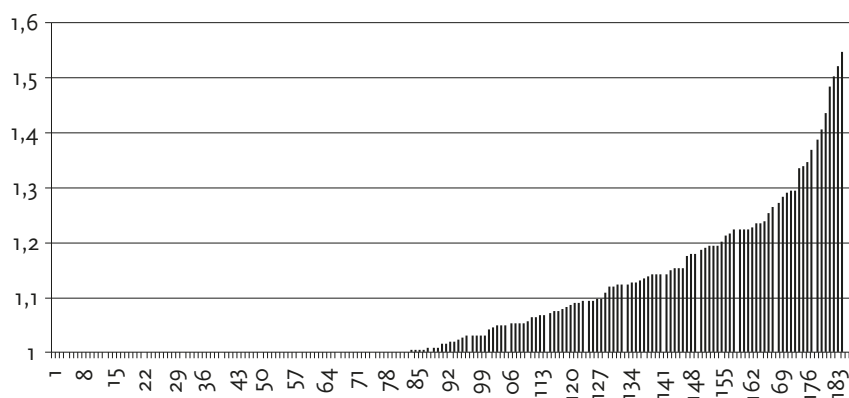
Tabell 3 visar att den beräknade genomsnittliga förbättringspotentialen för respektive år varierar mellan drygt 7 och 10 procent under den studerade tidsperioden. Förbättringspotentialen är relativt stabil. Den högsta genomsnittliga förbättringspotentialen uppmättes 2004 då

arbetsförmedlingskontoren i genomsnitt kunde öka sina prestationer med 10 procent utan att förändra resursinsatsen. Bland de 185 studerade förmedlingskontoren uppvisade mellan 70 och 84 förmedlingskontor inte någon förbättringspotential alls under den studerade tidsperioden. Dessa kontor betraktas alltså som fullt resurseffektiva. Maxvärdet i tabellen anger förbättringspotentialen för det förmedlingskontor med det största effektivitetstalet. Detta innebär exempelvis att det för 2010 fanns ett förmedlingskontor som skulle kunnat öka sina slutliga prestationer med cirka 55 procent utan att förändra mängden resurser.

De beräknade effektivitetstalen är även relativt stabila över den studerade tidsperioden. Av de 185 studerade förmedlingskontoren uppvisar 35 en förbättringspotential för samtliga sju undersökta år. Vidare visar beräkningarna att 15 förmedlingskontor är fullt resurseffektiva samtliga år. Ytterligare 20 förmedlingskontor är effektiva sex av de sju studerade åren.

I figur 3 nedan illustreras spridningen av de enskilda förmedlingskontorens förbättringspotential för 2010.

Figur 3. Spridningen av arbetsförmedlingskontorens förbättringspotential för 2010, procent.



Notera: Förväntad övergångsfrekvens till sysselsättning används som mått för att ta hänsyn till sökandesammansättningen.

I figuren redovisas effektivitetstalet på den vertikala axeln och de enskilda förmedlingskontoren återfinns på den horisontella axeln sorterade i stigande ordning efter sin förbättringspotential. Ett värde på 1,2 i figuren innebär en förbättringspotential på 20 procent. Från figuren framgår att 84 stycken (46 procent) av arbetsförmedlingskontoren inte har någon förbättringspotential. Av figuren framgår även tydligt att den genomsnittliga förbättringspotentialen inte är jämt fördelad mellan kontoren. För några förmedlingskontor är den beräknade förbättringspotentialen relativt stor. Sex

av 185 arbetsförmedlingskontor har exempelvis en förbättringspotential som är 40 procent eller mer.

I analysen som redovisas i tabell 3 har ett antal förmedlingskontor slagits samman för att få samma antal studerade enheter över hela tidsperioden 2004–2010.⁶⁸ För att kunna studera den genomsnittliga förbättringspotentialen för ett så stort antal förmedlingskontor som möjligt för de enskilda åren har ytterligare en analys genomförts för en så kallad obalanserad panel där alla förmedlingskontor ingår oavsett om de finns med över hela den undersökta perioden. Resultaten från dessa beräkningar redovisas i tabell 4.

Tabell 4. Genomsnittlig förbättringspotential i procent för perioden 2004–2010 med förväntad arbetsinsats, förmedlingskontorsnivå. Obalanserad panel.

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Genomsnitt 2004–2010
Medel	9,7	9,3	10,9	9,6	9,0	9,0	7,9	9,3
Max	48,4	49,5	56,4	116,0	53,9	78,9	59,2	–
Antal effektiva kontor	78	85	81	84	86	92	103	–
Antal observationer	222	225	229	220	208	209	198	–

Som framgår av tabell 4 varierar antalet inkluderade förmedlingskontor mellan 198 och 229 under den studerade tidsperioden. År 2006 ingår flest antal kontor i analysen och 2010 ingår minst antal kontor. Detta beror på att kontor lagts ner och startats men också på att sammanslagningar av kontor har skett under åren. Den beräknade genomsnittliga förbättringspotentialen varierar i dessa beräkningar mellan 7,9 procent för 2010 och 10,9 procent för 2006. De genomsnittliga förbättringspotentialerna för enskilda år skiljer sig dock inte särskilt mycket åt från de beräknade effektivitetstalen då den balanserade panelen används. Detta tyder på att sammanslagningar av flera förmedlingskontor till större enheter inte tycks påverka de beräknade förbättringspotentialerna i någon betydande utsträckning. Anledningen till att förbättringspotentialen är marginellt större i genomsnitt i tabell 4 jämfört med de i tabell 3 är sannolikt att viss variation mellan kontoren försvinner när enskilda förmedlingskontor slås samman till större enheter.

⁶⁸ För en diskussion kring dessa sammanslagningar se kapitel 5.

6.2 Känslighetsanalysen visar att effektivitetstalen är robusta

För att undersöka tillförlitligheten i de beräknade effektivitetstalen har känslighetsanalyser genomförts på flera olika sätt. Dessa redovisas nedan utan någon inbördes rangordning.

Alternativt mått för att ta hänsyn till skillnader i sökandesammansättning

I tabell 5 nedan specificeras motsvarande modell som i tabell 3 ovan med den skillnaden att profileringsmättet används istället för den förväntade övergångsfrekvensen till sysselsättning.⁶⁹ Båda måtten mäter den förväntade arbetsinsatsen som förmedlingen vid en given tidpunkt behöver göra för att åstadkomma en prestation. Måtten tar alltså hänsyn till skillnader i sökandesammansättning vid de olika förmedlingskontoren.

Tabell 5. Genomsnittlig förbättringspotential i procent för perioden 2004–2010 med profileringsmått, förmedlingskontorsnivå. Balanserad panel.

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Medel	10,0	7,2	7,3	8,4	8,1	8,3	8,4
Max	56,0	32,5	29,2	37,1	54,8	72,9	54,4
Antal effektiva kontor	67	75	67	67	83	79	86
Antal observationer	185	185	185	185	185	185	185

Vid jämförelse av resultaten i tabell 5 med resultaten i tabell 3 kan konstateras att de beräknade förbättringspotentialerna knappt förändras alls när det två olika måtten för att ta hänsyn till sökandesammansättning används.⁷⁰ Beräkningarna tyder på att de två olika metoderna för att beräkna ett mått på sökandesammansättningen på kontorsnivå ger mycket likartade resultat. Skillnaderna i den beräknade genomsnittliga förbättringspotentialen är mindre än en procentenhet för alla åren. En närmare analys av de enskilda förmedlingskontoren visar dessutom att de beräknade effektivitetstalen endast förändras marginellt på kontorsnivå då de olika måtten används.

⁶⁹ Se kapitel 5 för en närmare beskrivning av skillnader mellan dessa två mått.

⁷⁰ I känslighetsanalyser har även modeller utan att ta hänsyn till att det finns skillnader i sökandesammansättning mellan arbetsförmedlingskontor beräknats. Resultaten av dessa beräkningar visar att det spelar stor roll för resultaten att inkludera ett mått för sökandesammansättning. När denna variabel inte inkluderas blir den genomsnittliga förbättringspotentialen mellan 11 och 18 procent för den undersökta tidsperioden, det vill säga nästan dubbelt så stor genomsnittlig förbättringspotential.

Beräkningar med genomsnitt av resurs- och prestationsvariabler

Även om officiell statistik och andra registeruppgifter från Arbetsförmedlingen används kan det inte bortses från att det kan förekomma mätfel i data. För att undersöka om förekomst av mätfel påverkar resultaten har beräkningar av effektivitetstalen utförts genom att ta ett genomsnitt av resurser och prestationer för hela perioden. Resultaten från denna känslighetsanalys visar på en förbättringspotential på drygt 6 procent när ett genomsnitt av resurser och prestationer används för hela perioden. Detta är något lägre än genomsnittet för de enskilda åren, skillnaden är dock relativt liten. Riksrevisionen drar därmed slutsatsen att om eventuella mätfel finns i data så tycks dessa inte snedvrider resultaten i någon större utsträckning.

Modellspecifikation med alternativa resurs- och prestationsvariabler

Inom ramen för granskningen har en mängd effektivitetsberäkningar med alternativa modellspecifikationer utförts, det vill säga med alternativa mått och definitioner på de resurs- och prestationsvariabler som ingår i modellen. Alla känslighetsanalyser har genomförts för den balanserade panelen, vilket innebär att 185 förmedlingskontor ingår i beräkningarna för varje år.

De olika modellspecifikationerna som har beräknats redovisas i tabell 6. I den första modellen har personalvariabeln delats upp i två kategorier. Kategorierna är kärnpersonal samt stöd- och ledningspersonal (*specifikation 1*). Uppdelningen görs för att ta hänsyn till skillnader i personalsammansättning som skulle kunna tänkas ha en påverkan på förmedlingskontorens effektivitet.

I nästa modell har beräkningen av stocken och flödet av inskrivna arbetssökande och arbetssökande i åtgärder ändrats. Istället för att beräkna stock och flöde separat betraktas stocken och flödet av inskrivna arbetssökande som en resursvariabel samt stocken och flödet av inskrivna i åtgärder som en annan resursvariabel (*specifikation 2*). I nästa specifikation har stocken av inskrivna delats upp i två variabler. En variabel som mäter stocken av inskrivna arbetssökande och en annan variabel som mäter stocken av inskrivna i åtgärder (*specifikation 3*). Båda dessa specifikationer genomförs för att se hur känsliga resultaten är för hur resursinsatserna i form av inskrivna vid Arbetsförmedlingen definieras.

För att undersöka resultatens känslighet för hur den intermediära prestationen är definierad har de individer som fått ett arbete på deltid som kvarstår som arbetssökande separerats från resterande intermediära prestationer (*specifikation 4*). Motivet till detta är att de individer som fått ett arbete på deltid kan antas befinna sig närmare ett heltidsarbete på den öppna arbetsmarknaden än de individer som befinner sig i resterande åtgärder.

Vidare testas modellens robusthet för förändringar i de slutliga prestationerna. Istället för att separera prestationerna i dels de individer som fått ett arbete, dels de individer som påbörjat en utbildning inom det reguljära systemet betraktas dessa som en och samma prestation (*specifikation 5*). I denna modellspecifikation finns alltså enbart en slutlig prestation. Därutöver har en modell testats där utbildning inte inkluderas som en slutlig prestation utan istället betraktas som en intermediär prestation (*specifikation 6*). Vidare har modellen specificerats med olika justeringar av de slutliga prestationerna för de individer som avaktualiserats från Arbetsförmedlingen av okänd anledning. I den första av dessa specifikationer inkluderas dessa individer inte alls i modellen som slutliga prestationer (*specifikation 7*). I den andra av dessa specifikationer adderas avaktualiseringar till en och samma variabel för slutlig prestation. I denna variabel inkluderas även alla som avaktualiserats av okänd orsak som en slutlig prestation (*specifikation 8*). I en avslutande analys betraktas alla avaktualiseringar⁷¹ som en enda slutlig prestation (*specifikation 9*).

Tabell 6. Känslighetsanalyser. Genomsnittlig förbättringspotential i procent för perioden 2004–2010 på kontorsnivå. Balanserad panel.

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SPECIFIKATION							
Grundmodell	9,7	9,3	10,9	9,6	9,0	9,0	7,9
1	8,6	6,4	6,3	6,5	6,7	6,8	7,4
2	13,8	10,0	11,0	10,9	9,4	11,0	9,7
3	9,2	6,1	6,5	6,5	7,0	7,3	6,8
4	8,4	5,4	6,1	6,5	7,3	6,7	6,6
5	15,1	9,7	9,8	13,6	11,3	14,7	11,9
6	17,0	10,3	10,4	10,9	10,2	14,7	10,9
7	15,2	9,5	10,0	15,2	10,0	11,1	8,3
8	12,8	8,2	8,6	9,9	11,0	13,1	8,0
9	9,7	6,2	6,8	7,7	8,0	7,8	6,1

Från de beräknade känslighetsanalyserna i tabell 6 kan noteras att den beräknade förbättringspotentialen blir lägre när personalen delas upp i två kategorier (*specifikation 1*). När modelleringen av stock och flöde förändras enligt *specifikation 2* blir de beräknade effektivitetstalen något högre.

⁷¹ Avaktualiseringskoder 1–4, 6 och 7.

När stocken av inskrivna delas upp i två dimensioner blir de beräknade effektivitetstalen något lägre än i grundmodellen (*specifikation 3*). Samma sak gäller när deltidsarbetslösa separeras som en enskild variabel (*specifikation 4*). Detta är helt naturligt eftersom fler dimensioner tillförs i modellen. När de slutliga prestationerna betraktas som en variabel erhålls högre genomsnittlig förbättringspotential (*specifikation 5*). Vidare när reguljär utbildning betraktas som en intermediär prestation istället för en slutlig prestation blir den beräknade genomsnittliga förbättringspotentialen något högre än i grundmodellen (*specifikation 6*).

Vad gäller förändringar i modelleringen av de slutliga prestationerna så blir förbättringspotentialen högre när de som avaktualiserats av okänd orsak inte tas med i modellen (*specifikation 7*). När alla slutliga prestationer betraktas inom en och samma variabel och även alla som avaktualiserats av okänd orsak inkluderas som slutliga prestationer blir resultaten blandade i en jämförelse med grundmodellen (*specifikation 8*). Slutligen när alla individer som avaktualiserats av okänd orsak inkluderas som slutliga prestationer blir den beräknade förbättringspotentialen lägre än i grundmodellen (*specifikation 9*). Den sammantagna bedömningen från känslighetsanalysen är resultaten kan anses robusta då de endast förändras marginellt, då alternativa resurs- och prestationsmått används).

Arbetsmarknadsområdesnivå istället för kontorsnivå

För att undersöka känsligheten i de resultat som presenterats i tabell 3 så har motsvarande beräkningar även genomförts med arbetsmarknadsområde som lägsta analysnivå. Antalet analysenheter blir då 68. Resultaten för två modeller med antingen förväntade övergångsfrekvensen till sysselsättning eller profileringsmättet för att ta hänsyn till skillnader i sökandesammansättningen presenteras i tabell 7. Eftersom arbetsmarknadsområdena endast har funnits sedan 2008 gör beräkningarna enbart för tidsperioden 2008–2010.

Tabell 7. Genomsnittlig förbättringspotential i procent för perioden 2008–2010 på arbetsmarknadsområdesnivå.

År	2008	2009	2010
Medel	4,9	2,2	3,8
Max	25,4	21,4	44,3
Antal fullt effektiva arbetsmarknadsområden	39	48	47
Antal observationer	68	68	68

Notera: Arbetsmarknadsområden infördes med den nya organisationen från och med 2008.

Resultaten då arbetsmarknadsområde används som analysenhet visar på en lägre genomsnittlig förbättringspotential än när arbetsförmedlingskontoren används som analysenheter.⁷² Anledningarna till detta kan vara flera, men enligt Riksrevisionens bedömning är det troligaste att skillnader i resurseffektivitet tar ut varandra när arbetsmarknadsområden studeras. Det finns helt enkelt mycket lite variation mellan de enheter som studeras.

Effektivitetstalen är robusta

Riksrevisionens sammantagna bedömning utifrån dessa känslighetsanalyser är att de resultat som modellen för mätning av resurseffektiviteten visar inte tycks vara förknippade med några allvarliga mätfel som snedvrider de beräknade effektivitetstalen. Vidare tyder känslighetsanalysen på att den använda modellspecifikationen och de beräknade effektivitetstalen är robusta, eftersom alternativa resurs- och prestationsmått inte påverkar resultaten på något dramatiskt sätt. Slutligen tycks effektivitetstalen inte heller drivas av vilket mått på sökandesammansättning som används i analysen. Resultaten förändras endast marginellt då profileringsmättet används istället för måttet för förväntas arbetsinsats.

6.3 Hur betydelsefulla är de beräknade effektivitetstalen?

Riksrevisionens beräkningar visar att resurseffektiviteten vid de studerade förmedlingskontoren i genomsnitt är hög. Beräkningarna säger dock ingenting om hur pass effektiv den bäst presterande enheten skulle kunna vara. Den enheten blir endast en utgångspunkt för att värdera övriga enheter. Den genomsnittliga förbättringspotentialen har varit stabil under den studerade tidsperioden vilket tyder på att det inte skett några större förändringar i effektivitet för ett genomsnittligt förmedlingskontor. I jämförelse med tidigare studier av Arbetsförmedlingens effektivitet är resultaten något högre eller i linje med dessa. En möjlig förklaring till den något högre effektivitetsnivån i denna granskning kan vara att hänsyn har tagits till sökandesammansättningen på olika förmedlingskontoren. Detta är något som inte gjorts i de flesta tidigare studier.

För att sätta de beräknade effektivitetstalen i ett sammanhang och illustrera hur förbättringspotentialen kan ge ökad effektivitet har Riksrevisionen tagit fram ett räkneexempel. Den modell som använts för beräkningar av effektivitetstal bygger på att samtliga outputdimensioner simultant skalas upp. I räkneexemplet görs detta dock enbart för den slutliga prestationen

⁷² När profileringsmättet används istället för den förväntade övergångsfrekvensen till sysselsättning för att ta hänsyn till sökandesammansättningen blir resultaten mycket snarlika. Förbättringspotentialen för 2008 blir 4,5 procent, för 2009 2,1 procent och för 2010 3,7 procent.

som innebär att arbetssökande individer lämnat Arbetsförmedlingen för att de fått arbete. De avaktualiseringsorsaker som används i denna beräkning är: tillsvidareanställning eller egen näringsverksamhet utan stöd, tidsbegränsad anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare eller skyddad anställning inom Samhall.⁷³ Beräkningarna utgår från resultaten för 2010 i tabell 3 ovan.

Förbättringspotentialen uttryckt i antal ytterligare prestationer beräknas genom att multiplicera varje arbetsförmedlingskontors slutliga prestationer med kontorets förbättringspotential. Detta tal har sedan summerats för alla arbetsförmedlingskontor. För 2010 motsvarar detta ungefär 17 000 avaktualiseringar från Arbetsförmedlingen. Enligt Riksrevisionens beräkning skulle således ytterligare 17 000 avaktualiseringar vara möjliga för arbetsförmedlingskontoren att åstadkomma sammantaget, utan att någon annan prestation skulle behöva minska och med samma mängd resurser. Detta kan ställas mot det totala antalet arbetslösa som lämnat Arbetsförmedlingen för ett arbete från de förmedlingskontor som ingår i analysen. Under 2010 var denna siffra 300 000. Antalet avaktualiseringar skulle alltså enligt denna beräkning kunna öka med cirka 6 procent om alla arbetsförmedlingskontor utnyttjade sina resurser effektivt. För de resterande åren i den studerade tidperioden uppgår antalet ytterligare avaktualiseringar till arbete till mellan cirka 15 000 och 25 000.⁷⁴

6.4 Få yttre faktorer påverkar effektiviteten

Riksrevisionens analys visar att det finns få yttre faktorer som påverkar huruvida ett förmedlingskontor är effektivt eller inte. Den enda av de studerade yttre faktorerna där en signifikant skillnad mellan effektiva förmedlingskontor respektive kontor med en förbättringspotential kan identifieras är kommunala intäkter. Arbetsförmedlingskontor som är effektiva tycks verka i de kommuner som har de största intäkterna. Skillnaden mellan grupperna är dock enbart signifikant på 10-procentsnivån.

Riksrevisionen har undersökt olika yttre faktorer som skulle kunna påverka hur resurseffektiva förmedlingskontoren är. De analyser Riksrevisionen utfört är inte heltäckande men ger en indikation på att förbättringspotentialen inte kan förklaras av yttre faktorer.⁷⁵

⁷³ Avaktualiseringskoder 1, 2, 3 och 4.

⁷⁴ De beräknade antalen avaktualiseringar för åren 2004–2010 är; 25 428, 18 907, 19 606, 19 261, 15 824, 14 905 respektive 17 669.

⁷⁵ Det finns inom forskningen en livlig diskussion av möjligheterna och värdet av denna typ andrastegsanalyser. Se exempelvis *Simar och Wilson* (2011). Inom ramen för denna granskning har det dock inte varit möjligt att lösa de teoretiska och praktiska problemen som aktualiserats för modeller som söker exogena förklaringar till ineffektivitet. Analyserna som används är därmed mer än att betrakta som korrelationer snarare än kausala samband.

En första grupp av faktorer som undersökts relateras till arbetskraftsefterfrågan och in- och utflöde av företag. Här har en analys gjorts av antal företagskonkurser och nya företagsetableringar i respektive kommun. Eftersom en viss tidsfördröjning kan förväntas, exempelvis mellan etablering och anställningar, analyseras även konkurser och företagsetableringar ett år tidigare. Vidare har en analys gjorts utifrån faktorn företagsdynamik, som är skillnaden mellan nyetableringar och konkurser. Ingen av dessa faktorer har ett statistiskt samband med om ett förmedlingskontor är effektivt eller inte.

En andra grupp faktorer som ingått i granskningen belyser olika aspekter relaterade till befolkningen i kommunen. En analys har gjorts av dels andelen kommuninvånare med minst gymnasieutbildning, dels andelen invånare med minst högskoleutbildning. Hypotesen är att andelen invånare med minst gymnasieutbildning har en påverkan på arbetsförmedlingens möjligheter att finna lämpliga arbeten. Inte heller i detta fall har faktorerna något statistiskt samband med den beräknade effektiviteten.

Ytterligare en faktor som analyserats är inflyttningen till kommunen. Om en kommun har en hög inflyttning kan det tänkas att konkurrensen om de lediga arbetena blir högre och att det kan påverka arbetsförmedlingens möjligheter att finna arbete åt de som registrerats där. Det kan även tänkas avspegla att det finns ett stort antal lediga arbeten i kommunen. Dessutom analyseras faktorn ohälsotal. Ohälsotalen är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning inklusive arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitets- och sjukersättning från socialförsäkringen och används för att spegla det allmänna hälsotillståndet hos befolkningen i kommunen. Ohälsotalen mäts på kommunnivå. Resultaten av analysen visar inte på några statistiska samband för dessa faktorer.

Den sista gruppen faktorer som analyserats är kommunens intäkter, vilken är en uppskattning av bruttokommunalprodukten, samt förändringarna i dessa. Den senare faktorn kan ses som ett grovt mått på tillväxten i kommunen. Analysen visar att Arbetsförmedlingskontor som är effektiva tycks verka i de kommuner som har de största intäkterna.

I de genomförda analyserna har arbetsförmedlingskontoren delats in i två grupper; effektiva respektive de som uppvisar en förbättringspotential. Om en av de studerade faktorerna är statistiskt signifikant innebär det att det finns en skillnad mellan de två grupperna av förmedlingskontor med avseende på denna faktor. I tabell 8 redovisas alla yttre faktorer som analyserats samt dess statistiska signifikansnivå för 2010.

Tabell 8. Kommunegenskapers betydelse för effektiva respektive ineffektiva arbetsförmedlingskontor 2010.

Kommun- egenskap	t-värde	Icke signifikant	Signifikant 10 %	Signifikant 5 %
Konkurser	-1,06	X		
Konkurser (År 2009)	-0,95	X		
Nya företag	-1,13	X		
Nya företag (År 2009)	-1,07	X		
Företagsdynamik	-1,24	X		
Andel gymnasie- utbildade	-1,14	X		
Andel universitets- utbildade	-0,73	X		
Inflyttning	-0,31	X		
Ohälsotal	0,52	X		
Kommunala intäkter	-1,63		X	
Tillväxt i intäkter	0,22	X		

Notera: Data inhämtade från Sveriges kommuner och Landsting (SKL), Tillväxtanalys och SCB. Balanserad panel med 185 förmedlingskontor.

6.5 Arbetsförmedlingens effektiviseringsarbete

Sedan Arbetsförmedlingen 2010 i sitt regleringsbrev fick ett uppdrag av regeringen att beskriva och analysera sin kostnadseffektivitet har ett arbete med att analysera och effektivisera myndighetens inre arbete inletts. Arbetet redovisas i Arbetsförmedlingens årsredovisning och uppdraget har bland annat lett till att Arbetsförmedlingen genomfört en översyn av ekonomistyrningen, principerna för hur ekonomiska resurser fördelas inom myndigheten och hur de följs upp. Detta har bland annat inneburit att Arbetsförmedlingen inför 2012 omarbetat och förtydligat hur resurserna fördelas mellan kontakter med olika sökandegrupper och arbetsgivare. Kalkyl- och kostnadsfördelningsmodeller för förvaltningskostnader har också tydliggjorts. Myndigheten har även genomfört en genomlysning av de myndighetsgemensamma kostnaderna.

Syftet med arbetet har varit att öka kostnadsmedvetenheten.⁷⁶ En annan del i Arbetsförmedlingens arbete med att förbättra kostnadseffektiviteten har varit att effektivisera stöd och ledning av den operativa verksamheten så att en större del av tillgängliga personalresurser läggs på kundkontakter. Dessutom har Arbetsförmedlingen arbetat med att anpassa organisationen genom att minska antalet arbetsmarknadsområden och genom att se över huvudkontorets organisation och chefsstruktur.

6.6 Faktorer inom Arbetsförmedlingen som kan påverka effektiviteten

Den metod som Riksrevisionen har använt för att mäta resurseffektiviteten ger inte ger några redskap för att med exakthet peka på vilka inre faktorer som påverkar effektiviteten. Det ligger dessutom utanför syftet med denna granskning att utreda vilka faktorer som bör beaktas. Det finns dock forskning som pekar på att sådana inre faktorer kan handla om organisering, styrning och ledarskap.⁷⁷ Detta knyter även an till hur styrningen av själva verksamheten är organiserad (se exempelvis RiR 2010:1).

Andra inre faktorer som kan påverka effektiviteten är hur mängden resurser används. Det är i detta sammanhang viktigt att ha i åtanke att exempelvis längden på exempelvis hyreskontrakt begränsar möjligheterna att snabbt förändra resursanvändningen, åtminstone på kort sikt. Ytterligare en möjlighet att öka effektiviteten skulle kunna vara att använda de mest framgångsrika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen i större omfattning. Därigenom skulle ett högre och snabbare utflöde från Arbetsförmedlingen kunna erhållas. En annan faktor skulle kunna vara hur de olika förmedlingskontoren arbetar mot arbetsgivare för att få till stånd en matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande.

En inre faktor som Riksrevisionen har analyserat är om de beräknade effektivitetstalen samvarierar med personalomsättningen på arbetsförmedlingskontoren.⁷⁸ Analysen visar dock ingen statistisk signifikant skillnad mellan effektiva kontor och de kontor som har en förbättringspotential när det gäller personalomsättning.⁷⁹

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2012).

⁷⁷ Se exempelvis *Andersen* (2000) och *Andersen* (2006).

⁷⁸ Personalomsättningen är hämtad från Arbetsförmedlingens personaldatabas Palasso och avser 2010. Variabeln är definierad som antal nyanställda plus antalet som slutat dividerat med två.

⁷⁹ t -värde = 0.89.

6.6.1 Skaleffektivitet och optimal storlek

Ytterligare en förklaring till varför vissa förmedlingskontor uppvisar en förbättringspotential kan kopplas till storleken, eller skalan, på kontoret. Skaleffektivitet visar hur stor andel av den totala förbättringspotentialen som kan relateras till förmedlingskontorets storlek.

I tabell 9 redovisas skaleffektiviteten för samtliga 198 förmedlingskontor som ingått i analysen för 2010.⁸⁰

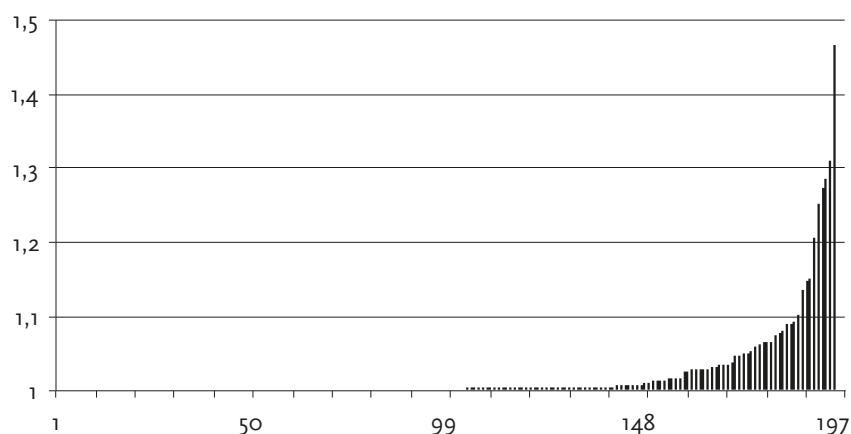
Tabell 9. Skaleffektivitet i procent för 2010, obalanserad panel.

	Skaleffektivitet	Std.avvikelse	Max	Observationer
Samtliga	2,1	5,7	46,5	198

Tabellen visar att det i genomsnitt endast finns en relativt liten förbättringspotential som kan hänföras till skaleffektivitet. Av den genomsnittliga förbättringspotentialen på drygt 8 procent som beräknats för 2010 är cirka 2 procentenheter relaterat till skaleffektivitet och de återstående knappt 6 procentenheterna är relaterade till ren teknisk ineffektivitet.

I figur 4 illustreras skaleffektiviteten för 2010 per förmedlingskontor. Figuren visar att huvuddelen av arbetsförmedlingskontoren är skaleffektiva (103 stycken) medan de resterande kontoren har en relativt liten förbättringspotential som kan hänföras till skaleffektivitet.

Figur 4. Skaleffektivitet per förmedlingskontor 2010, obalanserad panel.



⁸⁰ Analysen är genomförd för den obalanserade panelen eftersom inga sammanslagningar av förmedlingskontor har gjorts i detta material.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att en relativt liten del av den totala förbättringspotentialen kan hänföras till förmedlingskontorens storlek. Snarare tycks det vara faktorer inom förmedlingsverksamheten som skapar ineffektiviteter.

6.7 Effektivitetsmätning som komplement till Arbetsförmedlingens effektiviseringsarbete

Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla sin kostnadseffektivitet sker kontinuerligt inom ramen för ett eget utvecklingsarbete. Regeringen har också tagit initiativ för att ytterligare öka myndighetens möjligheter att utnyttja resurserna effektivt. Statskontoret har getts i uppdrag att analysera hur förvaltningsanslaget används. Regeringen följer också upp Arbetsförmedlingens arbete mot en ökad kostnadseffektivitet.

Den modell för mätning av resurseffektivitet som Riksrevisionen har använt i granskningen har utvecklats och anpassats för att kunna användas i Arbetsförmedlingens verksamhetsutveckling. Den kan därmed bli ett komplement i det arbete som Arbetsförmedlingen genomför för att utveckla sin kostnadseffektivitet. Genom att analysera förmedlingskontorens resurseffektivitet kan förbättringspotentialen hos de olika arbetsförmedlingskontoren definieras. Det ger möjligheter att rikta styrningen mot en högre kostnadseffektivitet på ett effektivt sätt.

7 Slutsatser och rekommendationer

Målet för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingens anslag uppgick år 2010 till 79 miljarder kronor varav drygt 6 miljarder kronor var förvaltningsanslag.

Regeringen styr Arbetsförmedlingens verksamhet genom myndighetens instruktion och genom regleringsbrev samt genom lagar och förordningar. Både i instruktionen och i regleringsbrev betonas kravet på effektivitet när Arbetsförmedlingen omsätter de tilldelade anslagen i verksamheten vid arbetsförmedlingskontoren. Myndigheten har också ett återkommande uppdrag att fortlöpande följa upp och redovisa sin kostnadseffektivitet.

För att verksamheten vid arbetsförmedlingskontoren ska kunna fortsätta att utvecklas mot en högre grad av kostnadseffektivitet är det viktigt att också verksamhetens resurseffektivitet följs upp kontinuerligt. Ett mått på resurseffektivitet bör ingå som en del i myndighetens utveckling av sin kostnadseffektivitet.

Riksrevisionen har i denna granskning analyserat effektiviteten i förmedlingskontorens resursutnyttjande under tidsperioden 2004–2010. Under denna period har Arbetsförmedlingens organisation förändrats och arbetsmarknaden har präglats av stora svängningar, faktorer som har beaktats i granskningen. Ett syfte med granskningen har varit att utveckla en modell för mätning av resurseffektiviteten för arbetsförmedlingskontoren. Arbetet har skett genom återkommande diskussioner och seminarier med Arbetsförmedlingen för att åstadkomma en god förankring i myndighetens verksamhet. De modellmässiga förenklingar som alltid måste göras har diskuterats med Arbetsförmedlingen för att i största möjliga mån återspegla verksamheten på ett rättvisande sätt.

Modellen för effektivitetsanalys utgår från ett relativt mått på effektivitet. Detta innebär att de arbetsförmedlingskontor som åstadkommer störst antal prestationer givet sina resurser betraktas som effektiva. Övriga förmedlingskontor anses ha en förbättringspotential. Eftersom analysen ger ett mått på den relativa effektiviteten kan Riksrevisionen inte uttala sig om eventuell förbättringspotential för de effektiva kontoren.

I granskningen jämförs arbetsförmedlingskontoren med varandra utifrån vilka resurser som kontoren förfogar över och vilka prestationer som åstadkoms. Prestationerna i granskningen mäts genom antalet individer som lämnat Arbetsförmedlingen till arbete eller utbildning. I beräkningarna tas även hänsyn till att det inom förmedlingsverksamheten åstadkoms så kallade intermediära prestationer, såsom placeringar av individer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att resurseffektiviteten hos arbetsförmedlingskontoren i genomsnitt är hög. Den genomsnittliga förbättringspotentialen ligger runt 8 procent hela den studerade tidsperioden. Arbetsförmedlingen arbetar kontinuerligt med att utveckla sin kostnadseffektivitet i enlighet med det uppdrag som regeringen gett myndigheten. De olika åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtar för att följa och utveckla kostnadseffektiviteten kan enligt Riksrevisionen kompletteras med analyser av resurseffektiviteten. Det skulle ge ett viktigt bidrag till verksamhetsstyrningen. Den modell som Riksrevisionen har utvecklat och använt i granskningen har tagits fram att återspegla Arbetsförmedlingens verksamhet. Riksrevisionen anser därför att modellen kan utgöra ett värdefullt komplement till det arbete som Arbetsförmedlingen gör i dag. Att följa upp resurseffektiviteten bör därmed ingå som en del i myndighetens arbete för att öka kostnadseffektiviteten.

7.1 Slutsatser

7.1.1 *Hög effektivitet i genomsnitt men det finns viss förbättringspotential*

Riksrevisionens beräkningar visar att ett flertal av arbetsförmedlingskontoren bedriver sin verksamhet resurseffektivt, det vill säga de når högst resultat enligt den modell som används för att mäta resurseffektiviteten. Detta innebär att dessa förmedlingskontor, enligt modellen, inte kan öka mängden prestationer utan att ytterligare resurser tillförs. Av de 185 förmedlingskontor som ingår i analysen var 84 fullt effektiva 2010. Medeltalet för förbättringspotentialen var under den studerade perioden drygt 8 procent. Detta innebär att de slutliga prestationerna skulle kunna öka med i genomsnitt 8 procent utan att mängden resurser förändras. För att exemplifiera resultatet skulle det innebära cirka 17 000 fler individer till arbete för år 2010 om alla förmedlingskontor var lika effektiva. Motsvarande siffra för 2009 var knappt 15 000 individer och för 2008 var siffran knappt 16 000.

7.1.2 *Förbättringspotentialen tycks huvudsakligen finnas i arbetsförmedlingskontorens inre arbete*

Riksrevisionen har undersökt om det finns yttre strukturella faktorer som skiljer sig systematiskt åt mellan effektiva kontor och de kontor som uppvisar en förbättringspotential. Denna analys ger en relativt entydig bild av att det finns få yttre faktorer som samvarierar med om ett arbetsförmedlingskontor är effektivt eller inte.

Tidigare forskning har pekat på att olika arbetssätt, organisering, styrning och ledarskap kan påverka effektiviteten. Riksrevisionens analys av förmedlingskontorens storlek, det vill säga om kontoren är för stora eller få små, visar att skaleffektiviteten endast förklarar en relativt liten del av den totala förbättringspotentialen. Riksrevisionens analys visar också att det inte finns någon systematisk skillnad i resurseffektivitet mellan kontor med hög respektive låg personalomsättning.

Mot bakgrund av detta drar Riksrevisionen slutsatsen att en stor del av den beräknade förbättringspotentialen som kunnat observeras kan hänföras till kontorens inre arbetssätt, såsom organisering, styrning och ledarskap. Detta innebär att Arbetsförmedlingen bör ha stor möjlighet att ta tillvara på förbättringspotentialen genom ett internt utvecklingsarbete. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet med att förbättra effektiviteten initierar ett arbete för att finna de inre faktorer som påverkar den beräknade förbättringspotentialen.

7.1.3 *Effektiviseringsarbetet bör inriktas mot förmedlingskontor med stor förbättringspotential*

Det är viktigt att framhålla att den förbättringspotential som beräknats inte är jämt fördelad mellan arbetsförmedlingskontoren. Det är också viktigt att understryka att metoden för att beräkna effektiviteten är relativ. Detta innebär att det inte är möjligt att uttala sig om den eventuella förbättringspotential som kan finnas för de kontor som enligt beräkningarna är effektiva.

Omkring 40 procent av förmedlingskontoren betraktas i Riksrevisionens beräkningar som effektiva. Att inleda ett generellt effektiviseringsarbete utan att ta hänsyn till detta faktum kan, enligt Riksrevisionens mening, leda till att redan effektiva kontor istället blir mindre effektiva. Metoden som används gör det möjligt att identifiera enskilda förmedlingskontors effektivitet. Förbättringsarbetet kan således ske genom jämförelser mellan kontor som är effektiva och de som har en förbättringspotential för att identifiera skillnader i arbetssätt.

7.1.4 *Arbetsförmedlingens bör förbättra möjligheterna till uppföljning av sin effektivitet*

Regeringen har i Arbetsförmedlingens instruktion angett att myndigheten ska utforma sin verksamhet på ett effektivt sätt. Regeringen har även sedan 2010 i Arbetsförmedlingens regleringsbrev gett myndigheten i uppdrag att analysera sin kostnadseffektivitet. Arbetsförmedlingen har därför initierat ett arbete för att förbättra sin kostnadseffektivitet. Bland annat har detta arbete lett till att Arbetsförmedlingen genomfört en översyn av ekonomistyrningen, principerna för hur ekonomiska resurser fördelas inom myndigheten och hur de följs upp.

En förutsättning för att styrning mot ökad kostnadseffektivitet och resurseffektivitet ska få genomslag på sikt är att resultatet följs upp fortlöpande. Enligt Riksrevisionen kan Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp sin kostnadseffektivitet bli mer effektivt om en analys av arbetsförmedlingskontorens resurseffektivitet tillförs. Den metod som Riksrevisionen använt i granskningen har utformats för att passa Arbetsförmedlingens verksamhet. Den typ av analys som modellen bygger på har också i andra sammanhang visat sig vara ett effektivt sätt att belysa resursutnyttjandet i statlig verksamhet.

För att uppföljningen av resursanvändningen ska kunna ske fortlöpande krävs att rätt information finns tillgänglig. Riksrevisionens datainsamling i samband med granskningen har inneburit ett omfattande arbete, där Riksrevisionen i samarbete med Arbetsförmedlingen samkört och tagit fram data från olika register. Om Arbetsförmedlingen i framtiden ska kunna följa upp sin resurseffektivitet, är det viktigt att den typ av information som behövs för detta ändamål samlas in och sammanställs på ett systematiskt sätt på kontorsnivå.

7.2 Rekommendationer

Riksrevisionens analys av resurseffektiviteten visar att det finns en förbättringspotential inom Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet. Det arbete som Arbetsförmedlingen bedriver för att öka kostnadseffektiviteten kan utvecklas genom att tillföra en modell för att mäta resurseffektiviteten. Därigenom kan Arbetsförmedlingen få en bild av vilka arbetsförmedlingskontor som har störst potential att utveckla sin resurseffektivitet. För att detta ska kunna genomföras bör den data som behövs för detta ändamål identifieras, sammanställas samt kvalitetssäkras på ett systematiskt sätt.

Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att

- genomföra en analys av orsakerna till effektivitetsskillnaderna mellan förmedlingskontor för att ta tillvara på den potential för effektivitetsförbättring som identifierats vid enskilda kontor
- utveckla rutiner för systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten i förmedlingsverksamheten.

I myndighetens instruktion betonar regeringen behovet av effektivitet i Arbetsförmedlingens verksamhet. Myndigheten har också i regleringsbrevet ett återkommande uppdrag att fortlöpande analysera och beskriva sin kostnadseffektivitet. Enligt Riksrevisionen bör regeringen säkerställa att Arbetsförmedlingen följer upp att verksamheten på arbetsförmedlingskontoren bedrivs resurseffektivt. Det innebär att de uppdrag som regeringen har gett Arbetsförmedlingen som gäller kostnadseffektivitet bör kompletteras med ett uppdrag om att följa upp myndighetens resurseffektivitet.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att som, en del i uppdraget om kostnadseffektivitet, återkommande följa upp och analysera myndighetens resurseffektivitet.

Referenser

- Althin, R. och L. Behrenz (1995), *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige*, EFA-rapport nr 37, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Althin, R. och L. Behrenz (2004), An Efficiency Analysis of Swedish Employment Offices, *International Review of Applied Economics*, 18, s. 471–482.
- Althin, R. och L. Behrenz (2005), Efficiency and productivity of employment offices : evidence from Sweden, *International journal of manpower*, 26, s. 196–206.
- Althin, R., L. Behrenz, R. Färe, S. Grosskopf och E. Mellander (2010), Swedish employment offices: A new model for evaluating effectiveness, *European Journal of Operational Research*, 207, s. 1535–1544.
- Andersen, J. A. (2000), Intuition in managers: Are intuitive managers more effective?, *Journal of Managerial Psychology*, 15(1), s. 46–63.
- Andersen, J. A. (2006), Leadership, personality and effectiveness, *Journal of Socio-Economics*, 35(6), s. 1078–1091.
- Arbetsförmedlingen (2011), Arbetsmarknadsrapport 2011.
- Arbetsförmedlingen (2012), Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011.
- Behn, R.D. (1995), The big questions for public management, *Public Administration Review*, 55, s. 313–324.
- Bennmarker, H., K. Carling och A. Forslund (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, Rapport 2007:20, IFAU.
- Betänkande 2006/07:AU13, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken*.
- Cavin, E. och F. Stafford (1985), Efficient provision of employment service outputs: A production frontier analysis, *The Journal of Human Resources*, s. 484–503.
- Charnes, A., W. Cooper och E. Rhodes (1978), Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*, 2(6), s. 429–444.
- Emrouznejad, A., B. Parker och G. Tavares (2008), Evaluation of research in efficiency and productivity: A survey and analysis of the first 30 years of scholarly literature in DEA, *Journal of Socio-Economics Planning Science*, 42(3), s. 151–157.

- Fama, E. (1980), Agency problems and the theory of the firm, *Journal of Political Economy*, 88, s. 288–307.
- Frisch, R. (1965), *Theory of Production*, D. Redel Publishing Company, Holland.
- Färe, R. (1989), *Fundamentals of production theory*, Springer, Heidelberg.
- Färe R., S. Grosskopf, B. Lindgren och P. Roos (1989), *Productivity developments in Swedish hospitals: A Malmquist output index approach*, Discussion paper No. 89:3, Southern Illinois University.
- Färe R., S. Grosskopf och K. Lovell (1994), *Production Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Kthiri, W., A. Emrouznejad, Y. Boujelbène och M. Nejib Ourtani, (2011), A framework for performance evaluation of employment offices: a case of Tunisia, *International Journal of Applied Decision Sciences*, 4(1), s. 16–33.
- Kthiri, W. och A. Emrouznejad (2010), *TFP change in Tunisian public employment offices*, Proceedings of the 8th International Conference of DEA.
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten.
- Mettas, R., V. Vargas och D. Whybark (2001), An investigation of the sensitivity of DEA to data errors, *Computers & Industrial Engineering*, 41(2), s. 163–171.
- Nilsson, P. (2010), Arbetssökande som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak, Working Paper 2010:1, Arbetsförmedlingen.
- Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13, *Budgetpropositionen för 2008*.
- Prop. 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*
- Ramirez, J. och A. Vassiliev (2007), An efficiency comparison of regional employment offices operating under different exogenous conditions, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 143(1), s. 31–48.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.
- Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006:22.
- Riksrevisionen (2010), *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning*, RiR 2010:1.

Riksrevisionen (2010), *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*, RiR 2010:2.

Riksrevisionens styrelses framställning angående den offentliga arbetsförmedlingen, Riksdagen 2006/07:RRS 15.

Sheldon, G. (1999), The efficiency of public employment services: A nonparametric matching function analysis for Switzerland, *Journal of Productivity Analysis*, 20, s. 49–70.

Simar, L. och P. Wilson (2011), Two-Stage DEA: Caveat Emptor, kommande i *Journal of Productivity Analysis*.

Skoog, P. (2008), *En ny myndighet formas*, Arbetsförmedlingen.

Torgersen, A., F. Forsund, S. Kittelsen (1996), Slack-Adjusted Efficiency Measures and Ranking of Efficient Units, *The Journal of Productivity Analysis*, 7, s. 379–398.

Torp, H., D. Edvardsen och S. Kittelsen (2000), *Evaluering av formidling – En effektivitetsanalys av arbeidskontorenes samlede virksomhet basert på DEA*, Institutt for samfunnsforskning og Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, ISF-rapport 2000:8.

Vassiliev, A., G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger och J. V. Ramirez (2006), Unemployment and employment offices' efficiency: What can be done?, *Socio-Economic Planning Sciences*, 40, s. 169–186.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se