



Riksrevisionens styrelses framställning om styrningen inom arbetsmarknadspolitiken

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning* (RiR 2010:01).

Riksrevisionen har undersökt om styrningen inom arbetsmarknadspolitiken är effektiv och konsistent. Den sammanfattande slutsatsen från granskningen är att regeringens och Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och återrapportering av arbetsmarknadspolitiken är svag.

Av granskningen framgår vidare att Arbetsförmedlingen inte alltid arbetar effektivt och inte heller alltid använder sig av utvecklade och tillförlitliga arbetsmetoder. Det är en förutsättning för att målen för arbetsmarknadspolitiken ska kunna nås, men också för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa en enhetlig, rättssäker och likvärdig service till sina olika kunder. Styrelsen noterar att Arbetsförmedlingen har aviserat åtgärder för att fortsätta utveckla sina interna styrinstrument.

En central iakttagelse i granskningen är att regeringen sällan använder sig av effektutvärderingar vid bedömning av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat. Avsaknaden av effektutvärderingar och bristande preciseringar av de mål som formulerats för arbetsmarknadspolitiken försämrar regeringens möjligheter att rättvisande återrapportera resultatet av Arbetsförmedlingens verksamhet till riksdagen. Det försämrar också riksdagens möjligheter att bedöma om fastställda mål inom området har uppnåtts. Styrelsen anser att regeringen bör ta initiativ till fler effektutvärderingar inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen tar ytterligare initiativ för att utveckla styrningen, uppföljningen och återrapporteringen av Arbetsförmedlingens verksamhet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Utveckla styrningen, uppföljningen och återrapporteringen av Arbetsförmedlingens verksamhet	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	5
Regeringens styrning	5
Arbetsförmedlingens styrning	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Styrelsens överväganden	13
Förbättrad styrning, uppföljning och återrapportering av Arbetsförmedlingens verksamhet	13
Styrelsens förslag	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Utveckla styrningen, uppföljningen och återrapporteringen av Arbetsförmedlingens verksamhet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen bör ta initiativ till att utveckla styrningen, uppföljningen och återrapporteringen av Arbetsförmedlingens verksamhet.

Stockholm den 5 maj 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning* (RiR 2010:01) som publicerades i februari 2010.

Bakgrund

Politiska beslut styr förvaltningen genom resurstilldelning, mål, uppdrag och regler, och det är därefter myndigheternas uppgift att genomföra sitt uppdrag i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, specifika återrapporteringskrav, expertutvärderingar samt intern och extern revision.

Inom det arbetsmarknadspolitiska området är målen för verksamheten och fördelningen av anslag inom området Arbetsmarknadspolitik (resursfördelning) två viktiga styrmedel. Det är viktigt att dessa styrmedel samspelar med varandra. Det är vidare angeläget att målen för arbetsmarknadspolitiken är ändamålsenligt utformade och står i överensstämmelse med de prioriteringar som gjorts av statsmakterna. Det är därtill viktigt att resurserna används effektivt och ändamålsenligt.

Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet. I samband med bildandet av den nya myndigheten avvecklades den centrala förvaltningsmyndigheten AMS och de 21 länsarbetsnämnderna som var länsmyndigheter. Syftet med bildandet av Arbetsförmedlingen var att få till stånd en verksamhet som skulle bli mer nationellt enhetlig, mer effektiv och mindre kostsam.¹

Arbetsförmedlingens verksamhet är huvudsakligen kopplad till fyra anslag: Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt Lönebidrag och Samhall m.m. Förvaltnings- och programanslagen till Arbetsförmedlingen beräknas uppgå till närmare 31 miljarder kronor 2009, varav förvaltningsanslaget uppgår till ca 5 miljarder kronor.

Riksdagens revisorer pekade i en granskning 2002 på att de arbetsmarknadspolitiska målen inte var utformade för eller till anpassade för en effektiv styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Revisorerna pekade vidare på att resursfördelningsmodellerna varken premierade en effektiv fördelning eller en effektiv användning av resurser.

Riksrevisionen granskade 2006 granskat målstrukturen för arbetsmarknadspolitiken. Enligt Riksrevisionens bedömning fanns det brister i dåvarande Arbetsmarknadsverkets målstruktur och det var högst osäkert om något av

¹ Prop. 2006/07:89.

dåvarande Arbetsmarknadsverkets mål uppfyllde kriterier som t.ex. att de ska vara kontrollerbara och stå i ett stabilt förhållande till de slutliga målen för arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen framhåller i rapporten 2006 att det är angeläget att målen för arbetsmarknadspolitiken är ändamålsenligt utformade och står i överensstämmelse med de prioriteringar som gjorts av statsmakterna. Det är vidare enligt Riksrevisionen viktigt att resurserna används effektivt och ändamålsenligt. En komplex målhierarki kan t.ex. leda till målkonflikter och suboptimering. Oklara samband mellan olika mål och otydlighet när det gäller vad olika mål avses påverka kan leda till att verksamheten styrs på ett mindre effektivt sätt och att resurser allokeras fel.

Målen och resursfördelningen har i flera avseenden förändrats efter dessa bägge granskningar. Men samtidigt visar två förstudier som Riksrevisionen genomfört att det kvarstår vissa problemindikationer.

Riksrevisionens granskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är regeringens och Arbetsförmedlingens styrning inom arbetsmarknadspolitiken ändamålsenlig?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller väl anpassade till kon-
torens verksamhet?
- Kopplas resultatstyrning och resursfördelning samman inom Arbetsför-
medlingens interna styrprocess?
- Är Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller ändamålsenligt utfor-
made, och stimulerar Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller till
återhållsamhet med kostnader och till förnyelse för ökad produktivitet och
effektivitet?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens styrning

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringen använder sig av flera styrmedel vid styrningen av Arbetsförmedlingen. Granskningen berör dock främst ett av styrmedlen, den ekonomiska styrningen. Den ekonomiska styrningen består av resultatstyrning och finansiell styrning. Riksrevisionens granskning av regeringens styrning avser enbart resultatstyrningen. Riksrevisionen har analyserat om regeringen har preciserat eller operationaliserat de mål som formulerats, så att de är uppföljningsbara och därmed får en styrande effekt på verksamheten.

Låg grad av precisering av målen

Riksrevisionen har funnit att regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens resultat och verksamhet i låg grad baseras på preciseringar av de mål som regeringen själv formulerat för området Arbetsmarknad. Redovisningen domineras i stället av beskrivningar av förmedlingens verksamhet. De gånger

regeringen nämner specifika mål och uttalar sig om i vilken grad dessa mål har uppnåtts eller inte, handlar det oftast om mål som mer hänför sig till de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna i sig än till de förhållanden på arbetsmarknaden som verksamheterna är avsedda att påverka.

Måluppfyllelseanalyser blir enligt Riksrevisionen mer meningsfulla om de kombineras med resonemang om orsakssamband mellan den beskrivna verksamheten och den aktuella resultatindikatorn. I den mån en resultatredovisning är relaterad till kvantifierade eller på annat sätt konkretiserade målsättningar bör grundvalarna för dessa och de sätt på vilka de kommit till stånd tydligt redovisas. En sådan redovisning ger enligt Riksrevisionen en utgångspunkt för att försöka hitta orsakerna till eventuellt uppkomna avvikelser från målen. Det finns också ett behov av att utveckla adekvata och praktiskt användbara indikatorer på i vilken grad det angivna målet är uppnått eller inte.

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

Få utvärderingar redovisas

Riksrevisionen noterar att det förekommer att regeringen hänvisar till genomförda utvärderingar men att dessa är få. Merparten av de utvärderingar som regeringen hänvisar till kan enligt Riksrevisionen hänföras till kategorin implementerings- eller processutvärderingar och inte till effektutvärderingar. Effektutvärderingar bör vara ett viktigt inslag för att bedöma Arbetsförmedlingens resultat. Detta oberoende av om målen preciseras eller inte.

Riksrevisionen redovisar i rapporten ett urval av regeringens bedömningar i budgetpropositionen för 2010 och konstaterar att de redovisats utan någon hänvisning till effektutvärderingar.

En effektutvärdering måste enligt Riksrevisionen vara tydligt relaterad till ett i praktiken upplevt och identifierat val- eller avvägningsproblem. I regeringens redovisning i budgetpropositionen 2010 under rubriken "Resultat och analys" saknas identifieringar av vad regeringen ser som sådana problem. Detta kan i sin tur enligt Riksrevisionen bero på att regeringen inte analyserat och karakteriserat de grundläggande orsakerna till de problem som arbetsmarknadspolitiken förmodas kunna undanröja eller lindra.

Genom bristen på sådana sambands- och probleminentifierande analyser blir det enligt Riksrevisionen svårt för regeringen och Arbetsförmedlingen att låta genomföra effektutvärderingar. Bristen ska enligt Riksrevisionen ses mot bakgrund av de krav på beslutsunderlag som fastställts av riksdagen och regeringen inom sysselsättningspolitiken. Dessa krav är bl.a. följande: "Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt" (prop. 2009/10:1, 2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42).

Enligt Riksrevisionens sammanfattande bedömning bör regeringen således analysera behovet av effektutvärderingar för att mer objektivt och rättvisande kunna bedöma Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat. Därmed skulle riksdagen få möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

Programmets funktionssätt är otydliga

Riksrevisionen menar att det i budgetpropositionen ges en relativt begränsad information om hur regeringen ser på de arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt. Som utgångspunkt för analyser och olika slag av utvärderingar saknar Riksrevisionen en kategoriindelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen baserad på vilka olika slag av observerade ”otillfredsställande förhållanden” eller identifierade ”marknadsmislyckanden” de är avsedda att lindra eller korrigera. Det kan t.ex. vara någon form av uppdaterad motsvarighet till den förr vanliga distinktionen mellan matchningsunderlättande, utbudspåverkande och direkt respektive indirekt efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik som bl.a. används av OECD. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det anledning för regeringen att inleda ett sådant arbete i syfte att ge bättre information om hur den ser på de använda medlens funktionssätt.

Regleringsbrevet är otydligt

Riksrevisionen anser att regleringsbrevet saknar en tydlig struktur baserad på en klarare distinktion mellan mål och medel, eller mellan mål och uppdrag. I fråga om föreskrifterna saknar Riksrevisionen en klar distinktion mellan sådana som gäller hur verksamheten ska bedrivas och sådana som innebär krav på redovisningar och analyser av vad som görs eller har gjorts. Det saknas enligt Riksrevisionen en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan beskrivningar av hur verksamheten bedrivs eller har bedrivits och å andra sidan analyser och bedömningar av vad som har uppnåtts i termer av målrelaterade ”resultat” eller ”effekter”. Riksrevisionen bedömer att regleringsbrevet bör kunna förtydligas i dessa avseenden och göras mer pedagogiskt.

Arbetsförmedlingens styrning

Det övergripande målet för Arbetsförmedlingens verksamhet är att klara det uppdrag som riksdagen och regeringen har fastställt. En av de styrprinciper som Arbetsförmedlingen använder för att klara uppdraget är resultatstyrning. Arbetsförmedlingen har vidareutvecklat resultatstyrningen och har infört balanserad styrning eller så kallat styrkort. Riksrevisionen har granskat och analyserat Arbetsförmedlingens styrkort. I granskningen har även ingått att analysera de fördelningsmodeller som Arbetsförmedlingen använder sig av för att fördela anslagna medel till verksamheten.

Arbetsförmedlingens resultatstyrning

Granskningen visar att regeringen har minskat detaljeringsgraden i målen och mer överlåtit på Arbetsförmedlingen och övriga myndigheter att precisera mål och målnivåer. Myndigheternas instruktioner ska utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Detta ställer enligt Riksrevisionen höga krav på Arbetsförmedlingens resultatstyrning. Arbetsförmedlingen har valt att utforma resultatstyrningen i form av ett balanserat styrkort. Arbetsmarknadspolitiken uppvisar dock en relativt komplex målhierarki, vilket enligt Riksrevisionen innebär att Arbetsförmedlingens arbete med att utforma ett relevant styrkort blir komplicerat.

Styrkorts måtten kan förbättras

Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens styrkort innehåller inslag som bör kunna förbättras i syfte att öka effektiviteten i styrningen. Det gäller bl.a. vissa av styrkorts måtten. I rapporten ger Riksrevisionen flera olika förslag och exempel på hur styrkorts måtten kan utvecklas i syfte att bli mer styrande.

Styrkortet är svagt förankrat bland de anställda

För att Arbetsförmedlingens styrkort ska fungera som ett effektivt instrument är det enligt Riksrevisionen viktigt att strategiska mål och styrkorts mått är förankrade bland medarbetarna. Det är också av vikt att styrkorts måtten är kopplade till medarbetarnas arbetsuppgifter för att de strategiska målen, via måtten, ska kunna omsättas i praktisk handling. Granskningen visar att styrkortet är relativt svagt förankrat bland handläggarna. Många handläggare menar också att styrkortet inte används som underlag för verksamhetsutveckling. Endast en liten minoritet av handläggarna anser att styrkortet har betydelse i arbetet med den viktiga uppgiften att matcha arbetssökande med arbeten som arbetsgivare efterfrågar.

Svag koppling mellan strategiska mål och styrkorts mått

Riksrevisionen anger att det i styrkorten idealt sett ska finnas tydliga kopplingar mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och mått dvs. måtten ska ha bäring på de strategiska målen. Granskningen visar att det i Arbetsförmedlingens styrkort i flera fall är svårt att se samspelet mellan strategiska mål, framgångsfaktorer och måtten. Det gäller speciellt för området Ekonomi. Det strategiska målet om effektivt resursutnyttjande har inget samband med angiven framgångsfaktor eller angivna mått. I rapporten ger Riksrevisionen ytterligare exempel på otydliga kopplingar mellan mål och styrkorts mått.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Arbetsförmedlingens styrkort nu är föremål för ett utvecklingsarbete i flera olika avseenden. Enligt Riksrevisionens bedömning bör de aspekter på styrkortet som Riksrevisionen redovisat och exemplifierat i rapporten beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Arbetsförmedlingens finansiella styrning – resursfördelningsmodeller

Modellen för fördelning av förvaltningsanslaget

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingens styrkort har utvecklats och införts för att komma till rätta med långvariga svårigheter att få till stånd en verksamhetsstyrning baserad på relevanta resultatmått, dvs. mått på sådant som tillhör Arbetsförmedlingens strategi för att verkställa de av regeringen givna uppgifterna.

Införandet av styrkortet har enligt Riksrevisionen förbättrat förutsättningarna för att även resursfördelningen ska kunna användas som ett instrument i den strategiska styrningen av verksamheten. Fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget innehåller faktorer som avser att styra resursfördelningen efter arbetsbelastning för insatser vars resultat mäts i styrkortet med omsättning till arbete. Även tidigare har resurser fördelats efter arbetsbelastning, men efter införandet av styrkortet och genom den korrespondens som finns mellan detta och fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget har resursfördelningen fått en närmare koppling till Arbetsförmedlingens strategi för att verkställa sitt uppdrag. Riksrevisionen har i rapporten noterat det utvecklingsarbete som för närvarande pågår av modellerna och ser positivt på detta arbete.

Modellen uppfyller inte Arbetsförmedlingens syften

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget har ett flertal syften.

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

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

- Modellen tar inte hänsyn till den extra arbetsbelastning som arbetet med funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga samt nyanlända invandrare innebär. Orsaken är bristfällig statistik. Det saknas också empiriska belägg för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbetssökande och arbetsgivare.
- Modellen saknar faktorer som direkt mäter likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service. Det finns inget entydigt samband mellan dessa servicebegrepp och arbetsbelastning. Modellen saknar faktorer som ska bidra

- till att skapa incitament för ökade företagskontakter eller stimulera kvalitet i kontakterna.
- Modellens prestationsmått leder sannolikt inte till ett effektivare resursutnyttjande. Orsaken är att måttet påverkas av faktorer, till exempel efterfrågan på arbetskraft och sammansättningen av de arbetssökande, som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Prestationsmålet och faktorn kvarstående arbetssökande kan också dra åt olika håll vad gäller ett kontors resurstilldelning. Modellen saknar vidare inslag som stimulerar ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Relativt få av förmedlarna (cirka en fjärdedel) anser i hög eller ganska i hög grad att modellen leder till ökad produktivitet.
 - Vad gäller grupperna invandrare och sökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är resursfördelningsmodellen inte konsistent med fastställda styrkortsått. Det saknas vidare koppling till styrkortsått ”upprättade handlingsplaner” och ”kännedom om arbetslöshetsförsäkringen”
 - Modellen är relativt okänd bland arbetsförmedlarna. Enbart en tredjedel av dessa anser sig känna till modellen i hög eller i ganska hög grad. Enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller modellen således inte de syften som fastställts av Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen menar att modellen har för många syften och behöver renodlas.

Modellen är inte renodlad

Enligt Riksrevisionens bedömning bör modellen främst beakta arbetsbelastningen. Att mäta arbetsbelastning är dock inte trivialt. Vissa grupper som antas leda till en hög arbetsbelastning, t.ex. invandrare och funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, är inte homogena. Riksrevisionen anser att ett mått med vars hjälp det rimligt väl går att urskilja sökande som förväntas ha stora problem att få arbete bättre skulle fylla syftet att fördela resurser efter arbetsbelastning, s.k. profilering. Riksrevisionen har noterat att Arbetsförmedlingen ska undersöka om det är möjligt att använda profileringsmodellen som alternativ till befintliga sökandefaktorer i fördelningsmodellerna. Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att detta arbete genomförs skyndsamt.

Underlaget för arbetsbelastning är oklart

Det är inte bara arbetssökande som är kunder hos Arbetsförmedlingen, utan företag utgör också en viktig grupp. Enligt Riksrevisionen bör därför en modell som tar hänsyn till arbetsbelastning också väga in arbetsgivarsidan. Riksrevisionen konstaterar att riksdagen och regeringen vid ett flertal tillfällen har pekat på vikten av ett företagsinriktat arbetssätt. Den nuvarande modellen saknar dock empiriska underlag för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbetssökande och arbetsgivare. Det är mot den bakgrunden viktigt att Arbets-

förmedlingen genomför en undersökning av hur arbetsbelastningen i praktiken ser ut.

Måttet för effektivitet är problematiskt

Enligt Riksrevisionens bedömning bör resursfördelningsmodellen innehålla ett mått för effektivitet för att modellen ska fungera som ett effektivt styrinstrument för Arbetsförmedlingen. Det nuvarande prestationsmålet är enligt Riksrevisionen problematiskt genom att det påverkas av förhållanden som är utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Det finns därför skäl för Arbetsförmedlingen att ta fram en ny faktor avseende resultat av arbete med arbetssökande.

Modeller för fördelning av programanslagen är outvecklade

Modellerna som används syftar till att fungera som objektiva riktmärken och vara ett underlag i dialogerna för att säkerställa en enhetlig, rättssäker och likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder. Detta oavsett var i landet kunderna bor. Enligt Riksrevisionens bedömning saknar dock modellerna inslag som ger entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service. I flera fall saknas också en direkt koppling till eventuella målgrupper.

Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingen bör inleda ett utvecklingsarbete för att analysera vilka syften modeller för fördelning av programanslag bör ha. Ett annat inslag i utvecklingsarbetet bör vara vilka faktorer som bör ingå. En annan viktig aspekt att utveckla är modellens koppling till Arbetsförmedlingens styrkort.

Statistiken över funktionshindrade är otillförlitlig

Riksrevisionen pekar i rapporten på ett speciellt problemområde, nämligen den modell som tillämpas vid fördelning av medel för lönebidrag. Av granskningen framgår att principerna för klassificering av funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga tillämpas olika på kontoren. Av den anledningen blir statistiken mindre användbar.

Arbetsförmedlingen är en av flera myndigheter som har utsetts till sektorsmyndighet med särskilt ansvar för att nationella mål för handikappolitiken ska uppnås. Myndigheten har formulerat mål om att bl.a. öka sysselsättningsgraden och minska antalet långtidsinskrivna bland sökande med funktionshinder. Mot den bakgrunden och då det bland funktionshindrade arbetssökande finns många som har behov av omfattande insatser från förmedlingen borde volymen av dessa sökande utgöra en faktor i modellen för fördelningen av lönebidrag. Enligt Riksrevisionen finns det därför anledning att Arbetsförmedlingen startar ett utvecklingsarbete som har till syfte att göra det möjligt för förmedlingarna att klassificera funktionshindrade sökande med nedsatt arbetsförmåga på ett likartat sätt.

Riksrevisionen har vidare funnit att modellen ger relativt svaga incitament att få ut lönebidragsanställda till osubventionerade arbeten eller till arbeten med lägre subventionsgrad. Detta trots att stödformen ska vara temporär och inte permanent. Riksrevisionens anser därför att Arbetsförmedlingen bör se över modellen i dessa bägge avseenden.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

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

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att göra följande:

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

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har undersökt om styrningen inom arbetsmarknadspolitiken är effektiv och konsistent. Den sammanfattande slutsatsen från granskningen är att regeringens och Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och återrapportering av arbetsmarknadspolitiken är svag. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringens bedömning av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken sällan grundar sig på effektutvärderingar. Granskningen visar även att Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll inte fungerar väl och att den kan utvecklas.

Styrelsen har tidigare behandlat en granskning rörande den dåvarande Arbetsförmedlingen i en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport *Den offentliga arbetsförmedlingen* (RiR 2006:22)). Styrelsen konstaterade då att det fanns tydliga brister i målformuleringar, uppföljningar och utvärderingar inom den tidigare organisationen (2006/07:RRS15). Den organisationsförändring som därefter har genomförts med bildandet av en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, syftade bl.a. till att komma till rätta med dessa brister. Riksrevisionens granskning av styrningen av arbetsmarknadspolitiken visar dock att flera brister kvarstår även efter omorganisationen. Även om den nya organisationen har verkat en förhållandevis kort tid är de iakttagelser som Riksrevisionen gjort angående bristande styrning och uppföljning viktiga att beakta inte minst mot bakgrund av att problemen varit kända under en längre tid. Mot denna bakgrund lämnar styrelsen följande förslag.

Förbättrad styrning, uppföljning och återrapportering av Arbetsförmedlingens verksamhet

Riksrevisionens granskning omfattar styrningen, uppföljningen och återrapporteringen inom arbetsmarknadspolitiken. Av granskningen framgår att det finns brister i målformuleringar, uppföljningar och utvärderingar inom organisationen både vad gäller regeringens styrning av Arbetsförmedlingen och Arbetsförmedlingens interna styrning.

Riksrevisionen konstaterar också i granskningen att regeringens bedömning av Arbetsförmedlingens resultat i liten utsträckning grundar sig på preciseringar av de mål som formulerats. Det gör enligt Riksrevisionen att målen blir svåra att följa upp och inte får den styrande effekt på verksamheten som är önskvärd.

Av granskningen framgår vidare att Arbetsförmedlingen inte alltid arbetar effektivt och inte heller alltid använder sig av utvecklade och tillförlitliga

arbetsmetoder. Det är en förutsättning för att målen för arbetsmarknadspolitiken ska kunna nås, men också för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa en enhetlig, rättssäker och likvärdig service till sina olika kunder. Styrelsen noterar att Arbetsförmedlingen har aviserat åtgärder för att fortsätta utveckla sina interna styrinstrument.

Arbetsförmedlingens verksamhet är betydelsefull ur ett samhällsperspektiv och den utgör också huvuddelen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är därför enligt styrelsen viktigt att riksdagen får möjlighet att bedöma om och i så fall i vilken grad de beslutade målen för politiken uppfylls.

En central iakttagelse i granskningen är att regeringen sällan använder sig av effektutvärderingar vid bedömning av Arbetsförmedlingens verksamhet och resultat. I budgetpropositionen görs ofta bedömningar av verksamheten utan någon hänvisning till effektutvärderingar. Fler effektutvärderingar skulle enligt Riksrevisionen göra det möjligt att mer objektivt och rättvisande bedöma verksamhetens resultat.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga. Avsaknaden av effektutvärderingar och bristande preciseringar av de mål som formulerats för arbetsmarknadspolitiken försämrar regeringens möjligheter att rättvisande återrapportera resultatet av Arbetsförmedlingens verksamhet till riksdagen. Det försämrar också riksdagens möjligheter att bedöma om fastställda mål inom området har uppnåtts. Styrelsen anser det därför angeläget att regeringen ser över hur uppföljningen och återrapporteringen av verksamheten kan utvecklas, bl.a. genom initiativ till fler effektutvärderingar inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen tar ytterligare initiativ för att utveckla styrningen, uppföljningen och återrapporteringen av Arbetsförmedlingens verksamhet.