

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

Arbetsförmedlingens matchningsarbete

– svag kunskapsbas och brister i styrningen

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

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisor Maria Wiklund och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Tommi Teljosuo

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

ARBETSFÖRMEDLINGENS MATCHNINGSARBETE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	5
1 Inledning	12
1.1 Motiv till granskning	12
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	17
2 Arbetsförmedlingen och matchningsverksamheten	18
2.1 En arbetsförmedlares matchningsarbete i praktiken	18
2.2 Serviceutbudet paketeras i erbjudanden och tjänster	19
2.3 Tjänsterna levereras genom metoder och aktiviteter	20
2.4 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är viktig för valet av tjänst och metod	23
2.5 Arbetsförmedlarna har tekniska verktyg för matchningsarbetet	23
2.6 Arbetsförmedlingen har en linje- och stabsorganisation	25
2.7 Arbetsförmedlingens interna och externa styrning	27
2.8 En myndighet under förändring	29
3 Tillämpar arbetsförmedlarna framtagna arbetssätt?	30
3.1 Riksrevisionens samlade bedömning	30
3.2 Arbetsförmedlare använder framtagna metoder endast i begränsad omfattning	31
3.3 Kunskapen om framtagna metoder varierar	33
3.4 Arbetsförmedlarna anser att de kan tillämpa framtagna metoder	34
3.5 Arbetsförmedlarna vill bara delvis arbeta enligt framtagna metoder	35
4 Baseras myndighetens arbetssätt på kunskap om vad som bidrar till bättre matchning?	37
4.1 Riksrevisionens samlade bedömning	37
4.2 När myndigheten tog fram sina arbetssätt byggdes de på svag kunskapsgrund	38
4.3 Arbetsförmedlingen inhämtar inte tillräcklig kunskap om arbetssättens bidrag till bättre matchning	40
4.4 Arbetssätten utvecklas inte då ny kunskap tillkommer	43
5 Främjar styrningen av matchningsarbetet användandet av kunskapsbaserade arbetssätt?	46
5.1 Riksrevisionens bedömning	46
5.2 Arbetsförmedlare styrs inte mot användande av kunskapsbaserade arbetssätt	47
5.3 Arbetsförmedlingen följer inte upp vilka arbetssätt som används	50
5.4 Mekanismerna för erfarenhetsutbyte mellan arbetsförmedlare är svaga	50
Referenslista	52
Bilaga 1. Metod	56
Bilaga 2. Termer och begrepp	61

ARBETSFÖRMEDLINGENS MATCHNINGSARBETE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Arbetsförmedlingen ska förbättra matchningen på svensk arbetsmarknad genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Myndigheten uppger att man under 2018 avsatte drygt en tredjedel, eller 3,5 miljarder kronor, av sitt förvaltningsanslag till matchningsverksamhet. Därtill ska programanslaget om nästan 14 miljarder kronor bland annat bidra till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Trots de resurser som läggs på matchningsverksamheten bedömer Arbetsförmedlingen i sina tre senaste årsredovisningar att de inte fullt ut har nått målet om förbättrad matchning.

Myndigheter ska bedriva sin verksamhet effektivt och likvärdigt. För Arbetsförmedlingen ska verksamheten anpassas till lokala och personliga förutsättningar. Samtidigt ska arbetssökande möta en likvärdig service i hela landet. En förutsättning för det är att Arbetsförmedlingen har kunskap om hur dess arbetssätt bidrar till bättre matchning, att verksamheten styrs med fokus på kunskapsbaserade arbetssätt och att arbetsförmedlare tillämpar styrningen i sitt arbete. Om något av dessa länkar brister, uppstår risker för att verksamheten blir mindre effektiv och att de arbetssökande inte får en likvärdig service.

Trots att Arbetsförmedlingen för närvarande genomgår stora förändringar anser Riksrevisionen att kraven på effektivitet och likvärdighet består.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen finner risker för bristande effektivitet och likvärdighet i Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet. Riskerna beror bland annat på att arbetssätten inom matchningsverksamheten är utformade utifrån en relativt svag kunskapsbas. Styrningen säkerställer heller inte att arbetsförmedlare använder de mest effektiva arbetssätten eller att de gör likvärdiga bedömningar av arbetssökandes behov. Myndigheten har även delegerat ett stort ansvar till lokala förmedlingsenheter och enskilda arbetsförmedlare för att välja, utforma och följa upp arbetssätt. Riksrevisionen framför ingen kritik mot Arbetsförmedlingens val av styrmodell, men bedömer att Arbetsförmedlingen inte har hanterat dess inneboende risker på ett tillfredsställande sätt. Det kan leda till att alla arbetssökande inte får lika bra stöd från olika förmedlingsenheter eller enskilda arbetsförmedlare. I förlängningen innebär det att en del arbetssökande riskerar en längre tid i arbetslöshet än nödvändigt.

Granskningens frågeställningar och genomförande

Syftet med granskningen är att undersöka om Arbetsförmedlingens styrning av matchningsarbetet skapar förutsättningar för effektivitet och likvärdighet.

Granskningen undersöker därför:

- kunskapsgrunden för Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet
- om styrningen inom myndigheten främjar användandet av kunskapsbaserade arbetssätt
- om styrningen får genomslag i arbetsförmedlarnas praktiska arbete.

Granskningen omfattar dokumentstudier och intervjuer med arbetsförmedlare, chefer och representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Granskningens resultat

Arbetsförmedlarna tillämpar endast delvis de arbetssätt som myndigheten tagit fram

Enligt Arbetsförmedlingens arbetsordning ska myndighetens verksamhet utgå från kvalitetssäkrade metoder. För matchningsarbetet har Arbetsförmedlingen centralt tagit fram elva metoder som syftar till att säkerställa en effektiv och likvärdig service i hela landet. Men granskningen visar att arbetsförmedlare ofta väljer andra arbetssätt som uppstått på olika lokalkontor.

Enligt Riksrevisionen kan det finnas goda skäl till lokal anpassning av en myndighets arbetssätt och metoder, men den medför också risker för bristande effektivitet. I matchningsverksamheten uppstår dessa om de lokala arbetssätten inte är lika effektiva i att få personer i arbete som de centralt framtagna metoderna. Risker kan också uppstå för att myndighetens kunder inte får en likvärdig service vid alla kontor. Metodutveckling är dessutom en resurskrävande verksamhet. Att myndigheten tar fram metoder och stödverktyg som sedan inte används innebär att resurserna inte utnyttjas effektivt.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska slå fast vilket stöd den arbetssökande ska få från Arbetsförmedlingen. Representanter från samtliga delar av Arbetsförmedlingens organisation som Riksrevisionen har varit i kontakt med betonar att den är ett centralt moment i matchningsarbetet. För att säkerställa en likvärdig bedömning har myndigheten utvecklat ett datoriserat bedömningsstöd, som är ett hjälpmedel för arbetsförmedlarna i att avgöra risken för långtidsarbetslöshet hos en arbetssökande. Få av de intervjuade arbetsförmedlarna använder dock bedömningsstödet.

Myndighetens arbetssätt står på en svag kunskapsgrund

Metoderna togs fram utifrån "beprövad erfarenhet"

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har begränsad kunskap om hur myndighetens olika arbetssätt kan bidra till förbättrad matchning. Det gäller både de centralt framtagna metoderna och olika lokalt utvecklade arbetssätt. Vid utformningen av de centrala metoderna 2008 baserades merparten på "beprövad erfarenhet". Enligt en tidigare studie kunde det innebära att man endast beskrev de arbetssätt som arbetsförmedlarna brukade använda, och att beskrivningarna ibland kunde baseras på enstaka personers uppfattningar. Analysavdelningen, som ansvarar för myndighetens expertkunskap inom bland annat effektutvärdering, deltog inte heller i arbetet med att se över eller ta fram nya metoder.

Utvärderingar av metodernas effekter saknas

Arbetsförmedlingens utvärdering av metoder och lokala arbetssätt har i huvudsak fokuserat på arbetsförmedlares erfarenheter och arbetssökandes eller arbetsgivares upplevelser. Riksrevisionen har i sin granskning inte hittat några kvalificerade utvärderingar av metodernas effekter på matchningen av arbetssökande. Överlag är analysavdelningens roll i metodutveckling oklar, och myndigheten har saknat rutiner för utvärdering av centralt framtagna metoder och lokala arbetssätt. Ett stort ansvar för uppföljning och utvärdering har i stället delegerats till regioner, marknadsområden och enskilda förmedlingsenheter. Det har lett till att myndigheten saknar samlad kunskap om vilka arbetssätt som kan förväntas ge bäst resultat.

Även om det är rimligt att viss utvärdering delegeras i organisationen, ställer sig Riksrevisionen frågande till om regioner, marknadsområden eller enskilda förmedlingsenheter kan förväntas ha kompetens och resurser för kvalificerad effektutvärdering eller systematisk metodutveckling.

Arbetsförmedlingen har utvecklat vissa analytiska verktyg

Under 2018 har Arbetsförmedlingens analysavdelning tagit fram en utvärderingsplan i syfte att bättre planera och systematisera myndighetens utvärderingar av sina arbetssätt. Myndigheten har även utvecklat ett analysverktyg kallat klustermodellen, som ska underlätta och förbättra jämförelser mellan enheters arbetssätt. Dessa åtgärder kan i framtiden bidra till mer omfattande och systematisk kunskapsuppbyggnad. Riksrevisionen konstaterar dock att den systematiska planeringen av utvärderingar endast är påbörjad och att klustermodellen ännu inte utnyttjas till sin fulla potential.

Analysavdelningen har även tagit fram ett bedömningsstöd för arbetsmarknadspolitiska bedömningar. En utvärdering från 2014 visar att det automatiserade stödet i genomsnitt ger mer träffsäkra förutsägelser av risken för långtidsarbetslöshet än arbetsförmedlarnas egna bedömningar. Trots detta

används bedömningsstödet endast i liten utsträckning av arbetsförmedlarna. Med tanke på vilken betydelse arbetsmarknadspolitiska bedömningar har för arbetssökande och för myndighetens samlade resursfördelning, är det särskilt viktigt att de är träffsäkra. Ett kunskapsbaserat tekniskt verktyg är ett av flera möjliga sätt att öka effektiviteten och likvärdigheten i bedömningarna.

Utrymme finns för förbättring av kunskapsbasen

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av utvärderingar av arbetssättens effektivitet är problematisk för Arbetsförmedlingens matchningsarbete. Avsaknaden innebär att myndigheten centralt inte vet vilka arbetssätt som bidrar till måloppfyllelse. Myndigheten har inte heller utvecklat nya eller mer effektiva arbetssätt. Det är bra att myndigheten följer kunders och medarbetares upplevelser av arbetssätt, men det ersätter inte bedömningar av vad som bidrar till förbättrad matchning. Riksrevisionen noterar även att rutinerna för lokal kvalitetssäkring av metoder inte alltid följs.

Arbetsförmedlingens styrning främjar inte användandet av kunskapsbaserade arbetssätt tillräckligt

Styrmodellen delegerar stort ansvar

Arbetsförmedlingen tillämpar mål- och resultatstyrning. Myndighetens ledningsfilosofi betonar självledarskap och långtgående delegering av såväl handlingsfrihet som ansvar i alla led av organisationen. Myndighetens arbetsordning anger att verksamheten ska baseras på kvalitetssäkrade metoder, men styrmodellen innebär att man på alla nivåer avstår från att detaljerat styra arbetsförmedlarnas val av arbetssätt.

Granskningen visar att styrmodellen och ledningsfilosofin har fått stort genomslag i organisationen. Myndighetens mål för matchningsverksamheten är i huvudsak väl kända och accepterade bland de intervjuade. Intervjuer med företrädare för samtliga chefsnivåer visar att ansvaret för att välja, tillämpa och följa upp arbetssätt har delegerats i organisationen. Delegeringen når i stor utsträckning ut till enskilda arbetsförmedlare och arbetslag. Vissa enskilda chefer betonar dock vikten av att arbetsförmedlarna arbetar enhetligt och använder sig av effektiva arbetssätt där sådana är kända.

Riksrevisionen tar i denna granskning inte ställning till de samlade avvägningar som ligger bakom styrmodellen och ledningsfilosofin. Arbetsförmedlingens strävan efter delegering av ansvar och befogenheter kan ses i ljuset av regeringens inriktning mot mer tillitsbaserad styrning. Riksrevisionen menar dock att en långt förd delegering även kan medföra risker för bristande likvärdighet och sämre effektivitet i verksamheten, och anser att Arbetsförmedlingen inte till alla delar har hanterat dessa risker på ett tillfredsställande sätt.

Arbetsförmedlingen följer inte upp vilka arbetssätt som används

Granskningen visar att myndigheten inte säkerställer att de arbetssätt som olika arbetsförmedlare eller förmedlingskontor använder är de mest effektiva som finns tillgängliga. Styrningen inom myndigheten lämnar ett stort utrymme för arbetsförmedlarna att välja arbetssätt, och granskningen visar att det kan ske på basis av lokal arbetsplatskultur och erfarenhet hos nära kollegor. En riskfaktor är att myndigheten inte på något systematiskt sätt följer upp hur matchningsarbetet bedrivs på lokalkontor och av enskilda arbetsförmedlare. Även erfarenhetsutbytet mellan skilda förmedlingskontor är begränsat och arbetsförmedlare som Riksrevisionen har intervjuat anser att de saknar kunskap om erfarenheter och lärdomar vid andra kontor.

De lokala förmedlingskontoren har huvudansvaret för att kvalitetssäkra sin egen tillämpning av de centralt framtagna metoderna. Trots att myndigheten har tagit fram rutiner och checklistor för kvalitetssäkringen, saknas uppföljning av om dessa verkligen följs. Arbetsförmedlingen kontrollerar inte heller om arbetssökande får en likvärdig service. Att myndigheten inte följer upp vilka arbetssätt som används i verksamheten gör det också svårare att utvärdera och utveckla dem systematiskt.

Styrningen av de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna är svag

Samtliga intervjuade betonar att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är grunden för allt matchningsarbete. Bedömningarna ska säkerställa att den arbetssökande får rätt stöd och påverkar därmed både den enskilde och hur myndighetens samlade resurser fördelas. Därför är det särskilt angeläget att de är effektiva och likvärdiga. Riksrevisionen anser att kontrollerna för detta är svagt utvecklade. Det är i huvudsak myndighetsledningens ansvar att säkerställa detta. Riksrevisionen noterar dock att regeringen, trots de arbetsmarknadspolitiska bedömningarnas centrala betydelse för verksamheten, inte heller har reglerat eller följt upp myndighetens arbete på området. Verksamhet bedrivs i stället som en indirekt följd av ett förordningskrav på individuell planering för arbetssökande, och regleras för närvarande endast i en myndighetsintern föreskrift.

Pågående förändringsarbete ökar kraven på systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling

För närvarande bygger myndighetens kvalitetssäkring, utvärdering och metodutveckling i stor utsträckning på arbetsförmedlarnas erfarenheter. Förutsättningarna för detta påverkas av att Arbetsförmedlingen håller på att gå över till ärendebaserad handläggning. Förändringen innebär att de flesta arbetsförmedlarna ska handlägga enskilda ärenden i stället för att ansvara för det samlade stödet till en arbetssökande i helhet. I ett sådant ärendebaserat system får arbetsförmedlare inte se slutresultatet av sitt arbete, vilket försvårar den erfarenhetsbaserade inlärningen och kunskapsuppbyggnaden. Detta förstärker

ytterligare problemen med svag kunskapsbas inom matchningsarbetet. Myndigheten bör därför säkerställa att det finns andra mekanismer som leder till metodutveckling och till att effektiva arbetssätt verkligen används i verksamheten.

Effektivitet och likvärdighet behöver säkerställas oavsett framtida uppdrag

Riksdagen har uttalat behovet av att reformera Arbetsförmedlingen i grunden, till förmån för en struktur där andra aktörer på arbetsmarknaden utför en större del av matchningsverksamheten. Den inriktning som pekas ut är att myndighetens ansvar ska renodlas till myndighetsutövning, kontroll och uppföljning, samt att bedöma omfattningen av den arbetssökandes behov. Detta kan innebära att betydelsen av träffsäkra arbetsmarknadspolitiska bedömningar ökar ytterligare.

Detaljerna kring myndighetens framtida uppdrag, organisation och verksamhet har ännu inte fastslagits. Oavsett den exakta utformningen av Arbetsförmedlingens framtida uppdrag bedömer Riksrevisionen att det finns stort behov av att säkerställa att myndigheten utformar sin verksamhet så att styrningen leder till effektiv och likvärdig service.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- **Utveckla myndighetens uppföljning av vilka arbetssätt som används.** Myndigheten följer för närvarande inte systematiskt upp vilka arbetssätt som dess medarbetare tillämpar. Det försvårar möjligheterna att både säkerställa likvärdighet i den service som ges och utvärdera arbetssätten i syfte att förbättra effektiviteten.
- **Se över hur myndighetens analysresurser används för att utvärdera och utveckla myndighetens metoder.** Granskningen visar att ansvaret för utvärdering av arbetssätt har fördelats på ett delvis oklart och mindre ändamålsenligt sätt, och att myndighetens analysresurser inte kommer till full nytta i utvecklingen av matchningsarbetet. Analysavdelningen har ett centralt ansvar för evidensbaserad verksamhetsutveckling, men är inte inblandad i att ta fram eller utveckla myndighetens metoder. Ett stort ansvar för utvärdering har i stället delegerats till regioner, marknadsområden och förmedlingsenheter, som inte alltid har resurser eller rätt kompetens för att utvärdera vilka effekter olika arbetssätt har.
- **Säkerställ att arbetsmarknadspolitiska bedömningar är effektiva och likvärdiga.** Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska säkerställa att arbetssökande får en likvärdig service oavsett vilken förmedlare eller vilket förmedlingskontor de vänder sig till. De verktyg för likvärdig och effektiv

bedömning som finns används för närvarande bara i liten utsträckning. Dessutom har myndigheten svaga mekanismer för att följa upp arbetsförmedlarnas bedömningar. Med tanke på den stora betydelsen som den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har bör myndigheten säkerställa att likabehandlingen och effektiviteten upprätthålls i alla delar av landet.

Riksrevisionen riktar följande rekommendation till regeringen:

- **Följ upp Arbetsförmedlingens verksamhet med arbetsmarknadspolitiska bedömningar.** Att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar är en central uppgift för Arbetsförmedlingen och det första steget som lägger grunden till matchningsarbetet. För närvarande saknas direkt reglering eller uppdrag till myndigheten för bedömningarna, vilket kan ha bidragit till att myndigheten inte prioriterat utvärdering och utveckling av dem.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och bidra till att öka sysselsättningen på sikt. Bland annat ska myndigheten bidra till förbättrad matchning genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.¹

Myndigheten uppger att man under 2018 fördelade drygt en tredjedel av sitt förvaltningsanslag, 3,5 miljarder kronor, på matchningsarbete i form av tjänster för att söka arbete, rekryteringstjänster för arbetsgivare och infrastruktur för matchning.² Därtill används programanslaget om nästan 14 miljarder kronor bland annat till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. En fjärdedel av de personella resurserna lades på tjänster till arbetssökande att söka arbete.³ Trots de stora resurser som viks åt matchningsarbetet bedömer Arbetsförmedlingen i sina tre senaste årsredovisningar att myndigheten inte fullt ut har nått regleringsbrevens mål om förbättrad matchning.⁴

Även om faktorer utom myndighetens kontroll påverkar utfallen, tyder flera studier på förbättringspotential i både Arbetsförmedlingens arbetssätt och dess styrning. Problem som har pekats ut rör bland annat brister i kunskapsunderlagen som ligger till grund för myndighetens verksamhet, att den interna uppföljningen inte mäter effekter av det löpande arbetet samt att myndighetens ledning och styrning behöver utvecklas.⁵ Tidigare studier visar också på att sannolikheten att få jobb varierar beroende på vilken arbetsförmedlare och förmedlingskontor den arbetssökande möter.⁶

Riksrevisionen bedömer att en förutsättning för effektivitet och likvärdighet i matchningsverksamheten är att Arbetsförmedlingen har kunskap om hur myndighetens arbetssätt bidrar till bättre matchning. Kunskapen bör också användas för att styra och vägleda arbetsförmedlarna. Slutligen behöver

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

² Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2018, tabell 1.9.

³ Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2018, tabell 3.5, s. 29.

⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016, 2017 och 2018.

⁵ Bland annat Riksrevisionen 2010:1; Riksrevisionen 2012:9; Riksrevisionen 2017:26; Statskontoret 2016:5; Lundin & Lundin, *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processstyrning i en målstyrd myndighet*, 2011; Assadi & Lundin, *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?*, 2014 samt Johansson, *Arbetsförmedlingens styrning – tänkbara områden för fortsatt analys*, 2016..

⁶ Lagerström, *Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst*, 2011 samt Cheung, Johansson Tormod & Savvidou, *En effektivitetsmätning av arbetsförmedlingskontor 2009–2012*, 2015.

kunskapen tillämpas i det praktiska arbetet. Om någon av dessa länkar brister, uppstår risker för att verksamheten blir mindre effektiv och att de arbetssökande inte får en likvärdig service.

Sedan 2015 pågår ett större förändringsarbete på myndigheten. En viktig del av strategin är att kundkontakten ska ske digitalt och att de flesta kunder ska få service på distans i stället för att besöka Arbetsförmedlingens lokala kontor. I och med detta centraliseras en stor del av verksamheten till en nationell kundtjänst. Samtidigt övergår myndigheten till nya handlägningsrutiner som innebär att de flesta arbetssökande inte längre ska ha en personlig handläggare. I stället ska de ha kontakt med olika arbetsförmedlare beroende på vilket ärende de har hos myndigheten. Eftersom arbetsförmedlarna i och med förändringarna tappar den naturliga möjligheten att kontinuerligt följa upp och uppdatera bedömningar av individuella arbetssökande ställs nu ökade krav på att uppföljning kan göras genom andra mekanismer. Även remissinstanser har pekat på vissa risker med förändringarna, exempelvis att den initiala bedömningen av arbetssökandes behov av stöd inte följs upp och revideras.⁷

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns skäl att granska vilken kunskapsgrund myndighetens matchningsverksamhet står på, hur verksamheten styrs och hur den bedrivs i praktiken. De arbetsmarknadspolitiska bedömningarna är av särskilt intresse i sammanhanget.

Riksrevisionen noterar att riksdagen har uttalat sig om behov av att reformera Arbetsförmedlingen i grunden. Riksdagen vill att myndighetens ansvar renodlas till myndighetsutövning, kontroll och uppföljning, samt att bedöma omfattningen av den arbetssökandes behov. Andra aktörer ska utföra en större del av matchningsverksamheten.⁸ Även den sakpolitiska överenskommelse som ligger till grund för regeringsbildningen, det så kallade januariavtalet, anger att Arbetsförmedlingens uppgifter begränsas till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökande, kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, digital infrastruktur för matchning samt statistik och analys.⁹ Givet dessa inriktningar bedöms arbetsmarknadspolitiska bedömningar bli en mer central del av myndighetens verksamhet, samtidigt som de kan få en allt större betydelse för såväl den enskilde som fristående aktörer.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med granskningen är att undersöka om styrningen av arbetsförmedlarnas arbete skapar förutsättningar för effektivitet och likvärdighet i

⁷ IAF 2018/02.

⁸ Bet. 2018/19:AU2, s. 23.

⁹ *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, 2018.

matchningsverksamheten. Riksrevisionen bedömer att en effektiv och likvärdig verksamhet förutsätter att myndigheten har kunskap om hur dess arbetssätt bidrar till resultat, att kunskapen används i styrningen av arbetet samt att arbetsförmedlarna tillämpar styrningen.

Granskningen omfattar följande tre granskningsfrågor:

- Tillämpar arbetsförmedlarna de arbetssätt som myndigheten tagit fram för matchningsarbetet?
- Baseras myndighetens arbetssätt på kunskap om vad som bidrar till bättre matchning?
- Främjar styrningen av matchningsarbetet användandet av kunskapsbaserade arbetssätt?

Med matchningsarbete avses dels bedömningen av den arbetssökandes behov av stöd och insatser, dels den service som riktas mot arbetssökande och arbetsgivare och som ska leda till arbete eller studier. Med arbetssätt avses såväl centralt framtagna metoder som andra tillvägagångssätt som arbetsförmedlare tillämpar. Innehållet i arbetsmarknadspolitiska program och insatser, kontroller av arbetslöshetsförsäkringen samt utformning av subventionerade anställningar regleras i särskild ordning och ingår därför inte i granskningen.

Med kunskapsbas avses systematiskt insamlade och värderade observationer om hur arbetssätten fungerar i praktiskt arbete och hur de kan förväntas bidra till bättre matchning. Enskilda observationer eller uppfattningar som inte värderats i förhållande till andra källor bedöms endast utgöra en svag kunskapsbas. Dessa källor kan vara av olika slag, till exempel vetenskapliga studier, analyser av utfall, effektutvärderingar, erfarenheter från praktisk verksamhet och bedömningar hos medarbetare eller upplevelser hos kunder.

Granskningen omfattar dels formell styrning genom verksamhetsmål, verksamhetsuppföljning, regler och riktlinjer, dels stöd i form av information, utbildning och erfarenhetsutbyte. Eftersom styrning i form av resurstilldelning förutsätter avvägningar mellan matchningsverksamheten och Arbetsförmedlingens övriga uppdrag, omfattas detta inte av granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas inom statlig verksamhet. 3 § myndighetsförordningen (2007:515) slår fast att en myndighetsledning ansvarar inför regeringen bland annat för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Målen för den statliga förvaltningspolitiken utgår bland annat från principerna om rättssäkerhet och effektivitet. Statsförvaltningen ska ha väl

utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och regeringen har angett att en utgångspunkt bör vara en likvärdig tillgång till service för alla.¹⁰

Riksdagens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad¹¹. I Arbetsförmedlingens instruktion fastslår regeringen att myndigheten ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Verksamheten ska bland annat utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt och så att arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet. Samtidigt ska verksamheten bland annat anpassas efter den enskildes förutsättningar och till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet. Vidare ska Arbetsförmedlingen bland annat analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.¹²

Arbetsförmedlarna är nyckelpersoner i genomförandet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, eftersom de står i direkt kontakt med de arbetssökande. De ska bedöma individens behov av stöd och utifrån detta avgöra vilken service Arbetsförmedlingen ska erbjuda. Det är komplexa arbetsuppgifter som kräver flexibilitet och handlingsutrymme. Organiseringen av denna typ av verksamhet involverar därför en avvägning mellan precis styrning och möjligheterna till praktisk problemlösning. Förutsättningar som krävs för att styrning ska omsättas i praktisk verksamhet är att arbetsförmedlarna förstår, kan och vill tillämpa styrningen.¹³

Riksrevisionen bedömer att en förutsättning för effektivitet i matchningsverksamheten är att Arbetsförmedlingen har kunskap om hur myndighetens arbetssätt bidrar till bättre matchning samt att styrningen främjar användandet av framgångsrika arbetssätt. God hushållning kräver att denna kunskap inhämtas effektivt och tillämpas i den praktiska verksamheten. Slutligen behöver styrningen säkerställa likvärdighet i den service som ges.

Utifrån dessa bedömningsgrunder operationaliseras granskningsfrågorna i följande delfrågor.

1. Tillämpar arbetsförmedlarna de arbetssätt som myndigheten tagit fram för matchningsarbetet?

Granskningsfrågan undersöker tillämpningen av styrningen genom att undersöka hur arbetsförmedlarna beskriver att de arbetar samt förklaringsfaktorer för deras tillämpning. Bedömningsgrunder hämtas från implementeringsteori om att förstå, kunna och vilja följa riktlinjer och beslut.

¹⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹¹ Prop. 2018/19:1 utgiftsområde 14, avsnitt 3.3, bet. 2018/19:AU2, rskr. 2018/19:112.

¹² 1, 3 och 4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹³ Se exempelvis Lundqvist, *Implementation steering*, 1987 och Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, 2010.

- a) Använder arbetsförmedlarna de arbetssätt som myndigheten har tagit fram centralt?
- b) Förstår arbetsförmedlarna hur arbetssätten ska tillämpas?
- c) Upplever arbetsförmedlarna att de *kan* tillämpa de framtagna arbetssätten?
- d) Vill arbetsförmedlarna arbeta enligt de framtagna arbetssätten?

2. Baseras Arbetsförmedlingens arbetssätt på kunskap om vad som bidrar till bättre matchning?

Granskningsfrågan undersöker kunskapsbasen för myndighetens arbetssätt, inhämtande av kunskap och användning av kunskapen för utveckling av arbetssätt. Bedömningsgrunder utgår från budgetlagens krav på effektivitet och god hushållning.

- a) Baserades myndighetens arbetssätt på kunskap när de togs fram?
- b) Inhämtar och värderar Arbetsförmedlingen ny kunskap om arbetssätten på ett systematiskt sätt?
- c) Utvecklas arbetssätten när ny kunskap tillkommer?

3. Främjar styrningen av matchningsarbetet användandet av kunskapsbaserade arbetssätt?

Granskningsfrågan undersöker om styrningen främjar användandet av kunskapsbaserade arbetssätt i verksamheten. Detta kan ske på olika sätt. Dels kan arbetsförmedlarna styras direkt mot att använda kunskapsbaserade arbetssätt. Dels kan förmedlarna få återkoppling om hur väl arbetssätten bidrar till bättre matchning och därpå ges förutsättningar att själva utveckla arbetssätten. Bedömningsgrunder hämtas från myndighetsinstruktionens krav på effektivitet och likvärdighet i verksamheten.

- a) Styr arbetsförmedlare mot användande av kunskapsbaserade arbetssätt?
- b) Följer Arbetsförmedlingen upp om och hur olika arbetssätt tillämpas?
- c) Finns det mekanismer för återkoppling, lärande och erfarenhetsutbyte för arbetsförmedlarna?

1.4 Metod och genomförande

För att undersöka kunskapsgrunden i Arbetsförmedlingens arbetssätt och styrning har granskningen använt sig av två huvudsakliga metoder: en dokumentstudie över relevanta styrdokument och en intervjustudie med arbetsförmedlare, chefer och representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor. Empiriinsamlingen genomfördes huvudsakligen i januari 2019.

Sammanlagt har 59 företrädare för Arbetsförmedlingen intervjuats. Av dessa är 28 arbetsförmedlare. Intervjuerna genomfördes vid bland annat sex lokala förmedlingsenheter och vid en enhet som arbetar med service på distans. Urvalet av enheter är strategiskt i syfte att uppnå bredaste möjliga representation av

myndighetens verksamhet och geografiska organisation. Då urvalet inte medger en direkt generaliserbarhet har försiktighet iakttagits vid tolkning av resultaten. Endast resultat där bred enighet råder bland de intervjuade har använts som grund för Riksrevisionens slutsatser.

För mer information om granskningens metod och en diskussion om resultatens generaliserbarhet, se bilaga 1.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tommi Teljosuo, Maria Wiklund och Lisa Nilsson. Mats Johansson, före detta revisionsdirektör, och Inger Sohlberg, utredare på Inspektionen för socialförsäkringen, har varit knutna som referenspersoner till projektet, och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

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

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. Kapitel 2 introducerar och förklarar tekniska begrepp och tjänar som en bakgrund till rapporten. Kapitel 3 till 5 besvarar var sin granskningsfråga. Bilaga 1 beskriver rapportens metod och bilaga 2 innehåller en ordlista över centrala begrepp som används i rapporten.

2 Arbetsförmedlingen och matchningsverksamheten

Detta kapitel beskriver matchningsverksamheten vid Arbetsförmedlingen, såsom den såg ut i december 2018. Kapitlet ska ses som en bakgrund till granskningen där tekniska begrepp introduceras och förklaras.¹⁴ För själva resultaten av granskningen hänvisas läsaren till kapitel 3–5.

Kapitlet inleds med en sammanfattning av arbetsförmedlarnas praktiska matchningsarbete, följt av hur myndigheten beskriver sitt serviceutbud och de metoder som man har tagit fram för att utföra verksamheten. Kapitlet innehåller även en översikt över några av arbetsförmedlarnas tekniska verktyg, Arbetsförmedlingens organisation och dess styrmodell. Beskrivningarna baseras på huvudsakligen styrdokument, rutiner, utbildningsmaterial och information på Arbetsförmedlingens intranät Vis.

2.1 En arbetsförmedlares matchningsarbete i praktiken

En arbetssökande kan skriva in sig hos Arbetsförmedlingen antingen vid ett förmedlingskontor eller själv via myndighetens webbplats. Vid inskrivningen registreras uppgifter om den arbetssökande, exempelvis utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och yrkestillhörighet.

I samband med inskrivningen bokar arbetsförmedlaren eller den arbetssökande in ett planeringssamtal som syftar till att gemensamt upprätta en planering (i författningstext även kallad handlingsplan). Samtalet kan ske på kontoret eller på distans, via telefon eller genom ett digitalt möte. Vid planeringssamtalet ska arbetsförmedlaren och den sökande gå genom den sökandes personliga förutsättningar och önskade inriktning för arbetssökandet. Man diskuterar också hur arbetsmarknaden ser ut givet den sökandes förutsättningar och önskemål.

På basis av detta ska förmedlaren göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av den sökandes utsikter, och därefter upprätta en planering för det fortsatta arbetssökandet. Planeringen ska upprättas inom 30 dagar.¹⁵ I planeringen ska den arbetssökandes skyldigheter, aktiviteter och arbetssökandets inriktning beskrivas.¹⁶

Om den arbetssökande uppfyller vissa villkor kan förmedlaren anvisa till olika arbetsmarknadspolitiska program eller insatser. Annars består de planerade aktiviteterna till stor del av digital självservice via Arbetsförmedlingens webbplats.

¹⁴ Begreppen finns även samlade i en ordlista i bilaga 2.

¹⁵ 6 § förordning (200:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁶ Af-2018/0058 8431, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Arbetssökandes planering*. Version 14.0.

Arbetsförmedlaren kan också lämna platsförslag eller anvisningar att söka ett specifikt arbete. Den service som arbetsförmedlaren kan erbjuda beskrivs av myndigheten i termer av olika erbjudanden och tjänster. För att utföra tjänsterna har arbetsförmedlaren tillgång till ett antal metoder. Innebörden i dessa begrepp beskrivs närmare i avsnitt 2.2 och 2.3.

Efter planeringen förväntas den arbetssökande söka lämpliga jobb och genomföra de planerade aktiviteterna. Förmedlaren följer upp om detta görs och kan vid behov boka in uppföljningssamtal med den arbetssökande. Om det behövs ska förmedlaren också uppdatera den arbetsmarknadspolitiska bedömningen eller planeringen. Det kan ske till exempel om den arbetssökandes förutsättningar ändras, eller om arbetslösheten består.

I matchningsarbetet ingår också ett aktivt arbetsgivararbete. Arbetsförmedlare kan stötta arbetsgivare i rekrytering exempelvis genom att föreslå ett urval av arbetssökande till en specifik tjänst eller att bevilja subventionerade anställningar för vissa grupper av arbetssökande. Arbetsförmedlare förväntas även ha löpande kontakt med lokala arbetsgivare för att underlätta matchningen av arbetssökande.

2.2 Serviceutbudet paketeras i erbjudanden och tjänster

När Arbetsförmedlingen beskriver den service som arbetsförmedlare ska leverera till arbetsgivare och arbetssökande gör man det i termer av sju erbjudanden. Tre av erbjudandena riktar sig till arbetsgivare och fyra till arbetssökande. Exempelvis kan en arbetssökande erbjudas stöd med att "hitta jobb", "förbättra förutsättningarna", "byta spår" eller "starta eget" (se figur 1a och 1b på nästa sida). Under erbjudandena finns 14 olika tjänster som Arbetsförmedlingen utför. Tjänsterna utgör "beskrivningar av den service som myndigheten kan ge sina kunder".¹⁷ Vissa tjänster återkommer under flera erbjudanden.

¹⁷ Af-2018/0019 8458, *Erbjudanden och tjänster. Beskrivningar, revision 2.0, 2018-04-19.*

Figur 1a Arbetsförmedlingens erbjudanden och tjänster till arbetsgivare

Erbjudande	REKRYTERA MEDARBETARE	STÄLLA OM	SE KRAFTEN
	- Hjälpt att hitta och rekrytera rätt kompetens	- Hjälpt att anpassa och utveckla din personalstyrka	- Hjälpt att ge potentiella medarbetare en chans genom praktik eller anställningsstöd
Tjänst	Behov och förutsättningar	Kompetensutveckling	Behov och förutsättningar
	Hitta kandidater	Varsla	Hitta kandidater
			På plats

Figur 1b Arbetsförmedlingens erbjudanden och tjänster till arbetssökande

Erbjudande	HITTA JOBB	FÖRBÄTTRA FÖRUTSÄTTNINGARNA	BYTA SPÅR	STARTA EGET
	- Hjälpt att hitta rätt jobb och ansöka på bästa sätt	- Hjälpt att stärka dig och öka dina möjligheter att börja jobba	- Hjälpt att kartlägga din kompetens och dina steg mot nästa jobb	- Hjälpt att utveckla din affärsidé och komma igång med verksamheten
Tjänst	Min profil	Steg till arbete	Min profil	Utveckla affärsidén
	Koll på arbetsmarknaden	Praktik- och kompetensutveckling	Koll på arbetsmarknaden	Kom igång med verksamheten
	Söka jobb	Karriärvägledning	Karriärvägledning	
		Hitta utbildning	Hitta utbildning	

Källa: Arbetsförmedlingens intranät, Vis.

2.3 Tjänsterna levereras genom metoder och aktiviteter

Myndighetens arbetsordning slår fast att det dagliga arbetet ska präglas av ett professionellt arbetssätt som bygger på ”kvalitetssäkrade arbetsmetoder”.¹⁸ För att genomföra den tjänst som erbjuds kunden kan arbetsförmedlaren därför använda

¹⁸ 13 § Af-2018/0026 4902, Styrelsens arbetsordning för Arbetsförmedlingen.

sig av en eller flera av Arbetsförmedlingens metoder. En metod är ”ett systematiskt tillvägagångssätt, som vilar på en vetenskaplig grund och/eller ett beprövat arbetssätt”.¹⁹ Sammanlagt finns beskrivningar av 37 metoder på Arbetsförmedlingens intranät Vis. Av dessa är 34 knutna till en eller flera specifika tjänster, medan tre är generella metoder som berör flera tjänster.²⁰

Utöver metoderna finns även en eller flera aktiviteter direkt knutna till varje tjänst. Dessa kan bestå av självservice som den sökande själv genomför eller personlig service som levereras av arbetsförmedlaren eller en annan aktör. Exempelvis har tjänsten ”söka jobb” självserviceaktiviteten ”inspiration i jobbsökandet” och personlig service i form av aktiviteten ”söka jobb-kurs”.

2.3.1 Förmedlarna har tillgång till metodbeskrivningar och handläggarstöd

Som stöd för arbetsförmedlarnas tillämpning av metoder är dessa försedda med en skriftlig metodbeskrivning. Metodbeskrivningen anger en processkarta, en aktivitetsbeskrivning över de moment som arbetsförmedlaren ska gå igenom, vilka resultat man förväntas uppnå och vilka verktyg som finns kopplade till metoden. Till exempel kan en arbetsförmedlare som stödjer en arbetssökande med tjänsten ”söka jobb” följa metoden ”coachning till jobb”. Metodbeskrivningen redovisar processen med de steg som förmedlaren kan gå igenom för att stödja ett aktivt arbetssökande.

De flesta av metoderna som arbetsförmedlingen centralt tillhandahåller beskrivs som kvalitetssäkrade. Detta innebär enligt Arbetsförmedlingen att det till metoden finns

- en metodbeskrivning, som ger en övergripande beskrivning av metodens syfte, innehåll och bakgrund
- en aktivitetsbeskrivning med processkarta, som beskriver de moment som ska gås igenom och vilket resultat som ska uppnås
- kvalitetskriterier, som förmedlingsenheterna lokalt ska gå igenom för att stämna av om metoden följs.

Enligt Arbetsförmedlingens interna rutiner ska kvalitetssäkring göras genom att förmedlingskontoren går igenom kvalitetskriterierna för de metoder som används på kontoret och stämmer av med den egna tillämpningen. Genomgången ska göras minst en gång per år.²¹

¹⁹ Af-2018/0038 4607, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Kvalitetssäkrade metoder.*

²⁰ Arbetsförmedlingen, *Metoder*, hämtad 2019-02-21.

²¹ Af-2018/0038 4607, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Kvalitetssäkrade metoder.*

Metodbeskrivningen kan också hänvisa till ett eller flera handläggarstöd. Dessa är dokument som innehåller detaljerade stegvisa instruktioner och förklaringar för förmedlaren. Sammanlagt finns 83 handläggarstöd inom förmedlingsverksamheten.²² Alla handläggarstöd är inte direkt kopplade till olika metoder. De flesta är i stället indelade utifrån olika faser i handläggningsprocessen eller innehåller information om regelverk och regeltolkning.

Utöver metodbeskrivningarna och handläggarstöden har arbetsförmedlare tillgång till ett stort antal vägledningar till olika regelverk, arbetsmarknadspolitiska insatser och digitala verktyg. De allra flesta centralt framtagna material publiceras på myndighetens intranät Vis och är tillgängliga till alla medarbetare på myndigheten.

2.3.2 Elva metoder används i matchningsverksamheten

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor har tio av metoderna tagits fram för att stödja matchningsarbetet. Sex av dessa riktas till arbetssökande, en till arbetsgivare och tre till bådadera. Därtill är den generella metoden ”inskrivning och introduktion” väsentlig för matchningen (se tabell 1).²³ Vid inskrivningen registrerar eller kontrollerar förmedlaren uppgifter om den arbetssökande som ska utgöra underlag för valet av erbjudande, tjänst, metoder och aktiviteter i det fortsatta arbetet.

Tabell 1 Metoder som är centrala inom matchningsverksamheten

Metoder riktade mot arbetssökande (i tjänsten "söka jobb")	Metoder riktade mot arbetsgivare (i tjänsten "hitta kandidater")
Ackvirering av arbete	Anvisa till ledig plats
Anvisa till ledig plats	Matcha till anställning
Arbeta med praktik	Rekryteringsträff i annat EU/EES-land och Schweiz
Coaching till jobb	Stöd vid rekrytering
Fastställ erbjudande och tjänster	
Följa upp "söka arbete"	
Inskrivning och introduktion	
Matcha till anställning	
Supported employment	

Källa: Samtal med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor 2018-12-13, intervjuer med arbetsförmedlare december 2018 och januari 2019.

²² Arbetsförmedlingen, "Handläggarstöd inom förmedlingsverksamheten", hämtad 2019-02-21.

²³ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor 2018-12-13.

2.4 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är viktig för valet av tjänst och metod

Arbetsförmedlare och representanter från myndighetens olika nivåer lyfter ytterligare två moment som centrala inom matchningsarbetet. Det gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och upprättandet av den arbetssökandes planering. Båda dessa moment ingår i metoden ”fastställ erbjudanden och tjänster” och är delvis förordningsstyrda. Enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen upprätta en individuell planering tillsammans med den arbetssökande inom 30 dagar från inskrivningstillfället. I planeringen ska den arbetssökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning beskrivas.²⁴

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen nämns inte i förordningen, men Arbetsförmedlingen har i föreskrift specificerat att planeringen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag.²⁵

2.5 Arbetsförmedlarna har tekniska verktyg för matchningsarbetet

2.5.1 Ärenden handläggs i Arbetsförmedlingens informationssystem

Det grundläggande stödverktyget i matchningsarbetet är det datoriserade ärendehanteringssystemet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem). AIS är Arbetsförmedlingens operativa systemstöd där mycket av det dagliga arbetet dokumenteras. I systemet registreras bland annat uppgifter om den arbetssökande, såsom utbildning, arbetslivserfarenhet och yrkesinriktning i form av SSYK-koder. Vid registreringen ska arbetsförmedlaren utgå från sin kunskap om bransch, sökt yrke och hur arbetsgivarnas rekryteringssätt inom det valda yrket brukar se ut. I AIS registreras även rekryteringsuppdrag från arbetsgivare. I systemet finns funktioner för matchning ur arbetssökandes respektive arbetsgivares perspektiv.

2.5.2 Planeringsverktyget används för att upprätta den arbetssökandes planering

Planeringsverktyget är en applikation där förmedlaren upprättar den arbetssökandes planering. Det är i planeringsverktyget som arbetsförmedlaren gör

²⁴ Af-2018/0058 8431, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Arbetssökandes planering*. Version 14.0.

²⁵ AFFS 2014:1, *Arbetsförmedlingens föreskrifter om individuella handlingsplaner*.

den arbetsmarknadspolitiska bedömningen samt väljer tjänster och aktiviteter. Verktøget hämtar in uppgifter om den sökande som finns registrerade i AIS. Som stöd för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ges tre rubriker: Förutsättningar, Arbetsmarknaden och Bedömning.²⁶ I handläggarstödet Arbetssökandes planering finns ytterligare vägledning för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.²⁷

2.5.3 Bedömningsstödet ger vägledning i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Kopplat till AIS finns även ett verktyg kallat bedömningsstödet, som syftar till att förbättra träffsäkerheten i att identifiera arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet och som är i behov av extra stöd tidigt i processen. Bedömningsstödet väger samman olika egenskaper hos den arbetssökande som statistiskt sett har ett samband med tid i arbetslöshet, för att ge en skattning av risken för långtidsarbetslöshet.²⁸ I handläggarstödet framgår att bedömningsstödet tillsammans med arbetsförmedlarens professionella bedömning utgör grunden för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Arbetsförmedlarens bedömning kan dock avvika från bedömningsstödet rekommendation eftersom vissa personliga egenskaper inte kan fångas upp av verktyget. I dessa fall är det arbetsförmedlarens samlade arbetsmarknadspolitiska bedömning som gäller för den arbetssökandes fortsatta planering.²⁹

Bedömningsstödet bygger på totalt 11 variabler som anses påverka risken att en arbetssökande blir långtidsarbetslös, exempelvis ålder, utbildningsnivå och arbetslöshetsnivån i den kommun där den arbetssökande bor. Bedömningsstödet genererar en rekommendation till arbetsförmedlaren i syfte att hjälpa denna att besluta om huruvida tidiga insatser är lämpliga eller ej. Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktioner kan bedömningsstödet användas vid ny- och återinskrivning av arbetssökande. Bedömningsstödet genererar rekommendationer kring behovet av stöd enligt fyra olika nivåer:

- Bör ha mycket goda möjligheter till arbete.
- Bör ha goda möjligheter till arbete.
- Överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete.
- Behov av stöd för ökade möjligheter till arbete. Överväg insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet.³⁰

²⁶ Arbetsförmedlingen, "Planeringsverktyget", hämtad 2019-02-24.

²⁷ Af-2018/0058 8431, Arbetsförmedlingens handläggarstöd Arbetssökandes planering, Version 14.0.

²⁸ Arbetsförmedlingen, "Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet", hämtad 2019-02-21.

²⁹ Af-2018/0058 8431, Arbetsförmedlingens handläggarstöd Arbetssökandes planering, Version 14.0.

³⁰ Assadi & Lundin, *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?*, 2014.

2.6 Arbetsförmedlingen har en linje- och stabsorganisation

Uppgifterna i detta avsnitt avser förhållanden i december 2018 och har till vissa delar ändrats, eller håller på att ändras, vid tidpunkten för denna rapport publicerande.

2.6.1 En stor myndighet med nationell organisation

Arbetsförmedlingen har omkring 12 700 anställda, varav 6 350 arbetar som arbetsförmedlare.³¹ Myndigheten är indelad i tre regioner, som i sin tur består av sammanlagt tio marknadsområden. Under marknadsområdena finns 83 förmedlingsenheter som kan bestå av ett eller flera enskilda förmedlingskontor. Totalt finns 242 lokala förmedlingskontor.

Myndighetens funktioner för kundservice via telefon och matchningsarbete via service på distans är samlade i Verksamhetsområde Direkt. Området kan organisatoriskt jämföras med en region, som har fyra enheter och kontor på 15 orter. Verksamheten som bedrivs vid dessa kontor gäller dock hela landet.

Därtill organiseras myndighetens cirka 1 000 specialister i en egen chefslinje.³²

2.6.2 Regionalt operativt ansvar som stöds av nationella avdelningar och staber

Ansvar för att genomföra det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och utföra den operativa verksamheten inom förmedlingsuppdraget är delegerat till regionerna. Det innebär att myndighetsstyrelsen formulerar resultat- och verksamhetsmål. Generaldirektören förmedlar dessa för regioncheferna, vilka i sin tur förväntas operationalisera dessa för marknadsområdena och vidare till de enskilda enheterna.³³

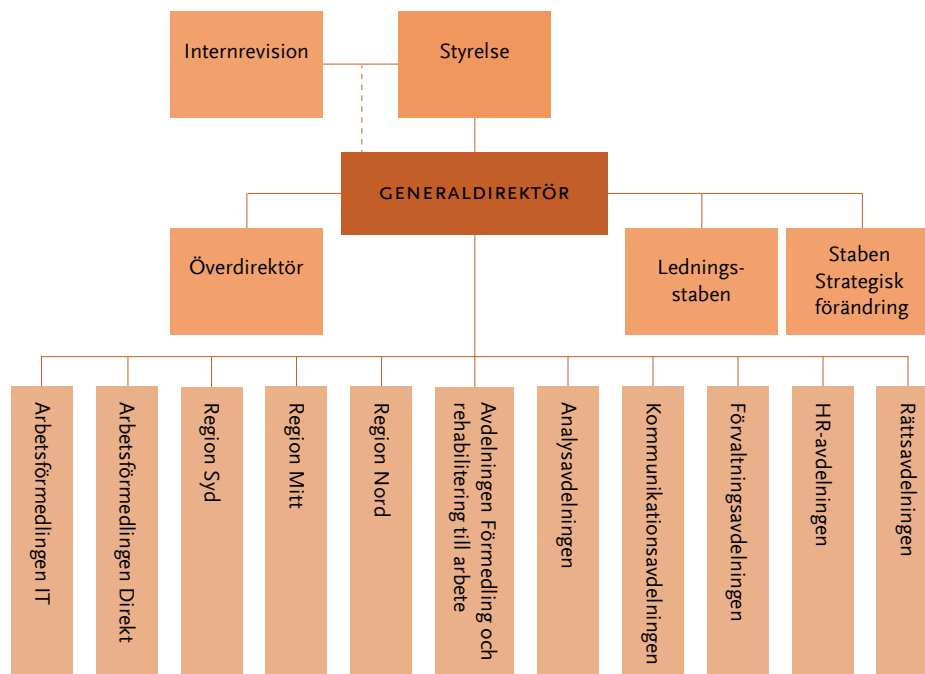
Arbetsförmedlingens huvudkontor har sex nationella avdelningar och två staber som ger underlag för generaldirektörens beslut. Huvudkontorets avdelningar har även det nationella ansvaret utveckling, förvaltning, uppföljning och utvärdering av verksamheten, och ansvarar för att myndigheten har ett enhetligt serviceutbud. Avdelnings- och regioncheferna rapporterar direkt till generaldirektören.³⁴

³¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018 samt Bergvall Bark, "Arbetsförmedlingen behövs i hela landet", 2019-03-19.

³² E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-04-08.

³³ Samtal med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2018-09-12.

³⁴ Af-2017/0016 2679, *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

Figur 2 Arbetsförmedlingens organisation 2018-12-30

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018.

Fem avdelningar på huvudkontoret har uppgifter i anslutning till att utveckla arbetssätt för matchningsverksamheten.

Avdelningen Förmedling och rehabilitering till arbete, även kallat Förmedlingsavdelningen, har funktionsansvaret för erbjudanden, tjänster och metoder i matchningsverksamheten. Ansvaret omfattar bland annat framtagande och kvalitetssäkrande av metoder i matchningsverksamheten.

Arbetsförmedlingen Direkt har funktionsansvaret för myndighetens nationella distansservice till arbetssökande och arbetsgivare. I denna ingår bland annat kundservice, arbetsmarknadspolitiska bedömningar och matchning över telefon och utveckling av digitala självservice-tjänster.

Analysavdelningen har funktionsansvar för bland annat analyser av arbetsmarknadens funktionssätt samt hur Arbetsförmedlingens verksamhet bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och till att uppnå målen för arbetsmarknadspolitiken. Avdelningen ska följa upp och utvärdera metoder och arbetssätt, samt utforma och hålla samman processerna för evidensbaserad verksamhetsutveckling. Avdelningen har också leveransansvar för myndighetens verksamhetsstatistik. I ansvaret ingår nationell och regional prognosverksamhet samt myndighetens yrkesbeskrivningar.

Arbetsförmedlingen IT har ett myndighetsövergripande ansvar för digitaliseringsarbetet. I ansvaret ingår bland annat kunddriven verksamhetsutveckling, som förvaltar den så kallade växthusverksamheten där arbetssätt testas.

Ledningsstaben har i uppgift att stödja ledningen och verksamheten i strategiska och verksamhetskritiska frågor. Staben Strategisk förändring ger stöd i strategiska utvecklingsfrågor samt i hanteringen av för myndigheten kritiska processer.³⁵

2.7 Arbetsförmedlingens interna och externa styrning

2.7.1 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingens matchningsarbete

I Arbetsförmedlingens instruktion slår regeringen fast att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Verksamheten ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt och ska anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet. Samtidigt ska arbetssökande och arbetsgivare ha tillgång till en likvärdig service i hela landet.³⁶

I förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anger regeringen att arbetsmarknadspolitisk verksamhet bedrivs i form av bland annat platsförmedling och vägledning.³⁷ Vidare specificerar regeringen att Arbetsförmedlingen tillsammans med den arbetssökande ska upprätta en individuell handlingsplan (hos Arbetsförmedlingen kallad planering) som slår fast den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och inriktning för arbetssökandet.³⁸

I de senare årens regleringsbrev har regeringen angett att matchningen på arbetsmarknaden ska förbättras och rekryteringsproblem motverkas. För budgetåret 2018 anges att detta bland annat ska ske genom intensifierade förmedlings- och vägledningsinsatser. Därtill har regeringen gett Arbetsförmedlingen uppdrag som rör ökad matchning mot utbildning, samt olika arbetsinriktade insatser för särskilda grupper såsom unga, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Utöver det har regeringen inte uttalat sig närmare om hur myndigheten ska bedriva matchningsverksamheten.³⁹ Historiskt

³⁵ Af-2017/0016 2679, *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*, intervju med företrädare för huvudkontoret 2018-12-13 samt e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

³⁶ 2–3 §§ förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁷ Platsförmedling innebär att den enskilde får information och erbjudanden om lediga arbeten och att arbetsgivare får hjälp med att finna lämpliga arbetssökande till lediga platser. Vägledning innebär att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.

³⁸ 5–8 §§ förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³⁹ Regeringsbeslut A2015/03299/A, A2016/02467/A och A2017/02442/A.

har de exakta formuleringarna av målen varierat, men Arbetsförmedlingen menar att innehållet varit ungefär densamma. Däremot har uppdrag och andra instruktioner som berör hur målen ska uppnås varierat.⁴⁰

På mer generell nivå har regeringen tagit initiativ till den så kallade Tillitsreformen. Reformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.⁴¹

2.7.2 Arbetsförmedlingen tillämpar mål- och resultatstyrning

Arbetsförmedlingens styrmodell utgår från principerna om mål- och resultatstyrning. I verksamhetsplanen återges regleringsbrevets mål om att matchningen på arbetsmarknaden ska förbättras och rekryteringsproblem motverkas genom bland annat intensifierade förmedlings- och vägledningsinsatser. Verksamhetsplanen för 2018 anger också kvantifierade mål för fyra matchningsrelaterade indikatorer:

- Andel arbetsgivare som fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa ska öka till minst 75 procent.
- Andel arbetsgivare som anger att Arbetsförmedlingens service bidragit till en snabbare och bättre rekrytering ska öka till minst 41 procent.
- Andel i arbete 90 dagar efter arbetsmarknadsutbildning ska öka till minst 49 procent.
- Andel arbetslösa med ersättning från a-kassa eller aktivitetsstöd som den senaste månaden inte har ägnat någon tid åt arbetssökande ska minska till 13 procent eller lägre.

Ytterligare tre indikatorer används för att följa den långsiktiga utvecklingen på arbetsmarknaden. För dessa anges dock inte kvantifierade mål. Indikatorerna ingår i ett uppföljningspaket för verksamheten.⁴²

2.7.3 Myndighetens ledningsfilosofi betonar självledarskap

Sedan 2015 tillämpar myndigheten en ledningsfilosofi som utgår från att alla medarbetare ska ha myndighetens uppdrag klart för sig, men att de själva har bäst

⁴⁰ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

⁴¹ Regeringen, "Tillitsreformen", hämtad 2019-04-18.

⁴² Af-2017/0016 6626, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018*, Bilaga 5 Arbetsförmedlingens uppföljningspaket till VP 2018. De icke kvantifierade målen gäller *Matchningsindikatorn*, som visar hur väl matchningen av arbetssökande med lediga platser har utvecklats i förhållande till den förväntade matchningen, *Genomsnittliga rekryterings- och arbetslöshetstider* samt *Omsättning till arbete eller utbildning*, som fångar hur stor andel av dem som är arbetslösa varje månad som får ett osubventionerat eller ett subventionerat arbete eller går över till studier.

kunskap om *hur* uppdraget ska genomföras.⁴³ Ett grundläggande element i denna ledningsfilosofi är självledarskapet, med innebörden att både handlingsfrihet och ansvar för måluppfyllelse delegeras till varje enskild nivå i organisationen.⁴⁴ Medarbetare på alla nivåer ska också arbeta med ständiga förbättringar i vardagen, vilket innebär att de löpande ska utveckla och förbättra sätt att utföra arbetet. I ansvaret ingår att skapa partnerskap internt med övriga delar av myndigheten.⁴⁵

2.8 En myndighet under förändring

År 2015 inledde Arbetsförmedlingen ett genomgripande förändringsarbete kallat Förnyelseresan. Förnyelseresan innefattar bland annat övergång till en ny kund- och kanalstrategi kallad Digitalt först. En bärande del av strategin är att den första kundkontakten ska ske digitalt och att de flesta kunder ska få all service via telefon eller digitala möten utan att behöva göra ett fysiskt besök hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlare ska endast ha fysiska möten med de kunder som visar sig ha behov av fördjupat stöd. I praktiken innebär förändringen att allt större del av verksamheten flyttas från lokala förmedlingskontor till självservice och till service på distans. Service på distans utförs av specialiserade kontor som ger digitaliserad service över hela landet.

Samtidigt ändras myndighetens sätt att handlägga från sökandebaserad till ärendebaserad handläggning. Arbetsförmedlingen kallar övergången ”från Min kund till Kundens ärende”. Det innebär att de flesta arbetssökande inte längre ska ha en personlig handläggare. I stället tilldelas varje ärende som individen har en handläggare specialiserad mot den specifika ärendetypen. En handläggare kan till exempel vara specialist på inskrivning och arbetsmarknadspolitisk bedömning, medan en annan arbetar främst med matchning till arbete.

Arbetet vid kontoren ska också bedrivas utifrån de olika erbjudandena och tjänsterna som myndigheten ger till sina kunder. Denna modell kallas hos kontoren Nya erbjudanden och tjänster. Begreppet erbjudanden och tjänster beskriver alltså både en paketering av serviceutbudet och en lokal organisationsmodell. Övergången till den nya kund- och kanalstrategin, ärendeansvariga handläggare och den nya organisationsmodellen har pågått under 2018 och ska fullföljas i juli 2019.⁴⁶

Utöver det interna förändringsarbetet har riksdagen och regeringen beslutat och aviserat förändringar i myndighetens finansiering, ansvarsområden och verksamhet. Vid tiden för granskningsarbetet har dessa varit under beredning eller genomförande.

⁴³ Af-2017/0016 6626, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018*.

⁴⁴ Af-2017/0016 2679, *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

⁴⁵ Af-2017/0016 2679, *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

⁴⁶ Af-2017/0016 6626, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018*.

3 Tillämpar arbetsförmedlarna framtagna arbetssätt?

Detta kapitel besvarar den första granskningsfrågan som handlar om tillämpningen av kunskapsbaserade arbetssätt. Myndigheten har centralt tagit fram elva *metoder* som arbetsförmedlarna ska använda i matchningsarbetet. Granskningsfrågan utgår ifrån om förmedlarna tillämpar dessa eller om de väljer andra arbetssätt.

Arbetssätt används i denna granskning för att beteckna de förfaringssätt som arbetsförmedlare använder för att utföra sitt matchningsarbete. Arbetssätt kan omfatta myndighetens centralt framtagna *metoder* (se nedan) men begränsar sig inte till dessa.

Frågan operationaliseras genom fyra delfrågor. Den första delfrågan behandlar huruvida arbetsförmedlarna tillämpar centralt framtagna metoder. Efterföljande delfrågor undersöker om arbetsförmedlarna förstår metoderna samt kan och vill tillämpa dem, vilket är viktiga faktorer som kan förklara det faktiska utfallet.⁴⁷

En **metod** är enligt Arbetsförmedlingen en "beskrivning av ett systematiskt tillvägagångssätt" för hur arbetsförmedlaren ska utföra den tjänst som erbjuds kunden. Totalt finns 37 metoder, varav 11 hör till matchningsarbetet. För mer information, se avsnitt 2.3.

Den huvudsakliga empirin hämtas från intervjuer med arbetsförmedlare, men uppgifterna kompletteras även med chefsintervjuer samt beskrivningar i styrdokument och instruktioner. Kapitlet inleds med Riksrevisionens samlade bedömning, vilken sedan följs av de fyra delfrågorna.

3.1 Riksrevisionens samlade bedömning

De centralt framtagna metoderna inom matchningsarbetet tillämpas endast delvis av arbetsförmedlarna. I stället beskriver arbetsförmedlarna ofta matchningsarbetet som ett hantverk som baseras på egen kunskap och erfarenhet. Många förmedlare lyfter även fram lokalt utvecklade arbetssätt som man hellre använder än de centralt framtagna metoderna.

Orsakerna varierar till att förmedlare i högre utsträckning tillämpar lokalt utvecklade arbetssätt än centrala metoder. I vissa fall brister kunskapen om metoderna, i andra fall föredrar arbetsförmedlarna egna arbetssätt trots att de känner till de myndighetsgemensamma metoderna. I huvudsak bedöms dock metoderna vara möjliga att tillämpa.

⁴⁷ Förklaringsfaktorerna hämtas från implementeringsteori, se avsnitt 1.3.

Den *arbetsmarknadspolitiska bedömningen* beskrivs tydligt som en grund i allt matchningsarbete som senare insatser bygger på. Den utgör ingen egen metod, utan är ett arbetsmoment som ska utföras i samband med den arbetssökandes planering. Det tekniska verktyget som ska användas för att garantera likvärdigheten i bedömningen, bedömningsstödet, används dock sällan av arbetsförmedlarna. Det anses inte hjälpsamt och i värsta fall till och med felaktigt, och arbetsförmedlarna betonar i stället sin egen erfarenhet och sitt omdöme.

Den **arbetsmarknadspolitiska bedömningen** ska beskriva den arbetssökandes utsikter på arbetsmarknaden. Bedömningen ska även fastslå den arbetssökandes behov av stöd och vilka tjänster Arbetsförmedlingen kan erbjuda. För mer information, se avsnitt 2.3.

Sammantaget framgår att arbetsförmedlarna inte upplever några betydande hinder att själva välja mellan myndighetens centralt framtagna metoder och lokalt eller individuellt utvecklade arbetsätt. Dessa möjligheter utnyttjas också i praktiken. För att denna lokala och individuella anpassning av arbetsätten ska bidra till bättre resultat, förutsätts att arbetsätten är mer effektiva än de metoder som myndigheten tagit fram. Vidare kan den stora friheten leda till risker för bristande likvärdighet i vilken service en arbetssökande får. Att arbetsförmedlare inte använder myndighetens centralt framtagna metoder innebär också att de resurser som myndigheten har använt för att ta fram metoderna är mindre effektivt använda.

3.2 Arbetsförmedlare använder framtagna metoder endast i begränsad omfattning

I gruppintervjuer bad Riksrevisionen arbetsförmedlare beskriva vilka ”metoder och verktyg” som Arbetsförmedlingen gett dem för matchningsarbetet. Under intervjun ställdes även konkreta följdfrågor om de centralt framtagna metoder som är kopplade till myndighetens tjänster, för att följa upp om arbetsförmedlarna använder dessa eller inte.

3.2.1 Arbetsförmedlare betonar hantverket framför framtagna metoder

Få arbetsförmedlare beskriver matchningsarbetet i termer av de erbjudanden, tjänster och metoder som myndigheten använder. Det gäller både öppna och mer riktade intervjufrågor. I stället beskrivs matchningsarbetet över lag som ett hantverk som utgår från personlig kunskap och professionell erfarenhet. Detta gäller såväl vid de lokala förmedlingskontor som Riksrevisionen har besökt som vid det kontor där arbetsförmedlarna arbetade med service på distans. Oavsett om kundmötet sker i fysisk form eller över telefon är arbetsförmedlarna samstämmiga om att mötet med kunden är centralt för matchningsarbetet.

Vid intervjuerna framkommer även tydligt att arbetsgivararbetet ses som en viktig del i matchningsverksamheten och att den lokala förankringen är viktig. I flertalet fall när arbetsförmedlare och sektionschefer beskriver det praktiska matchningsarbetet kretsar det kring konkreta aktiviteter, till exempel att kontakta lokala arbetsgivare, besöka arbetsplatser och att anordna forum där arbetsgivare och arbetssökande kan mötas. Just arbetsförmedlare riktade mot arbetsgivare betonade i hög utsträckning att matchningsarbetet är ett hantverk utan fasta ramar. Ingen av dessa förmedlare angav att de i sitt arbete följer myndighetens centralt framtagna metoder.

Service på distans innebär att den arbetssökande erbjuds samma service via telefon eller digitala möten som vid ett fysiskt förmedlingskontor. För mer information, se avsnitt 2.8.

3.2.2 Många kontor har utvecklat egna arbetssätt

Genomgående i intervjuerna beskriver arbetsförmedlare att de har hittat egna sätt att organisera och bedriva matchningsarbetet vid kontoret, snarare än att använda de metoder som tagits fram centralt. På en del kontor beskriver arbetsförmedlarna att de ständigt driver projekt som leder till utvecklande av nya lokala arbetssätt. De lokala arbetssätten består ofta av konkreta aktiviteter, till exempel jobbtorg eller ”speed dating” mellan arbetssökande och arbetsgivare, snarare än systematiska arbetsmetoder.

3.2.3 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen beskrivs som grunden i matchningsarbetet

Från samtliga intervjuer framkommer att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utgör grundbulten i matchningsarbetet. Bedömningen anges ligga till grund för allt stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder den sökande. Många av de intervjuade betonar vikten av att bedömningen baseras på korrekt information, genomförs med god kvalitet och dokumenteras tydligt. Denna syn delas inte bara av arbetsförmedlare, utan även av sektions-, marknadsområdes- och regionchefer. Som framgår i kapitel 2 utgör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte någon egen metod, men ingår som ett moment i metoden ”fastställt tjänst”.

3.2.4 Bedömningsstödet används sällan

För att bidra till likvärdigheten i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har Analysavdelningen tagit fram ett tekniskt verktyg kallat *bedömningsstödet*. I intervjuer beskriver arbetsförmedlare att de sällan använder verktyget, och att de i stället grundar sin bedömning på sin egen erfarenhet och omdöme. Dessa resultat är samstämmiga med resultaten i en studie från Institutet för arbetsmarknads- och

Bedömningsstödet är ett tekniskt verktyg som bygger på statistisk modellering och som ger en uppskattning av den arbetssökandes behov av stöd. För mer information, se avsnitt 2.5.

utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Studien visar att arbetsförmedlarna förvisso använder verktyget i viss utsträckning, men att de lägger relativt låg vikt vid rekommendationerna när de sedan gör sin bedömning. Studien visar även att cheferna tror att arbetsförmedlarna använder verktyget mer än vad de gör.⁴⁸

3.2.5 Vissa kontor arbetar mer med framtagna metoder än andra

Vid tidpunkten för intervjuerna hade vissa kontor gått över till att organisera arbetslagen efter servicestrukturen *Erbjudanden och tjänster*, vilket har gjort arbetsförmedlarna mer specialiserade mot vissa tjänster. Dessa förmedlare tenderade att i högre utsträckning beskriva sitt arbete i linje med de centralt framtagna metoder som är knutna till respektive tjänst. De använde också i högre utsträckning samma begrepp som återfinns i myndighetens metodbeskrivningar.

Erbjudanden och tjänster är ett begrepp som både används för att beskriva Arbetsförmedlingens serviceutbud till sina kunder och som benämner ett nytt sätt att bedriva verksamheten vid kontoren. För mer information, se avsnitt 2.2 och 2.8.

I intervjuerna framkommer även en skillnad mellan arbetet på lokalkontoren och de kontor som endast arbetar med service på distans. På distanskontoren beskrevs arbetet i mycket liten utsträckning i termer av myndighetens centralt framtagna metoder, och mer i termer av konkreta arbetsmoment. Arbetsförmedlarna uppgav att endast ett fåtal metoder är tillämpliga på deras arbete eftersom de enbart arbetar med tjänsten ”söka jobb”.

3.3 Kunskapen om framtagna metoder varierar

För att undersöka om arbetsförmedlare känner till och förstår hur de framtagna metoderna ska användas ställde Riksrevisionen kunskapsbetonade frågor i gruppintervjuerna om vilka metoder inom matchningsarbetet som de intervjuade kände till.

3.3.1 Alla förmedlare känner inte till myndighetens framtagna metoder

Arbetsförmedlare vid de kontor som hade organiserat arbetslagen enligt *Erbjudanden och tjänster* uppvisade god kunskap om de metoder som myndigheten tillhandahåller för matchningsarbetet. I övrigt varierar det i vilken utsträckning arbetsförmedlare känner till och kan beskriva de framtagna metoder som hör till matchningsarbetet. Detta gäller inte minst på arbetsgivarsidan och i service på distans. Vissa förmedlare beskrev att de förmodligen arbetar enligt

⁴⁸ Assadi och Lundin, *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitik: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?*, 2014.

myndighetens metoder, men att de sällan eller aldrig stämmer av det gentemot metodbeskrivningar eller instruktioner.

3.3.2 Många upplever att information är svårtillgänglig

En stor mängd informationsmaterial om olika arbetssätt finns tillgänglig på Arbetsförmedlingens intranät Vis, vilket även lyfts fram av förmedlarna. Många förmedlare upplever dock att instruktionerna är för många, för svåra att hitta och ibland att de stämmer dåligt överens med verkligheten.

Detta bekräftas även i en studie av Statskontoret. Studien beskriver att handläggarstöd upplevs som för krångliga och att de är dåligt integrerade med IT-stöden. På grund av detta måste arbetsförmedlarna balansera många kunskapskällor samtidigt, vilket medför risker för felaktiga bedömningar och beslut.⁴⁹

3.4 Arbetsförmedlarna anser att de kan tillämpa framtagna metoder

Riksrevisionen frågade arbetsförmedlarna även om de ansåg att det var möjligt att tillämpa de metoder som myndigheten tagit fram och om de fick tillräckligt med stöd för att kunna utföra arbetet.

3.4.1 Överlag går metoderna att tillämpa

De arbetsförmedlare som känner till de centralt framtagna metoderna anser i huvudsak att de har goda möjligheter att tillämpa dem. Många beskriver att de arbetar effektivt i team och tack vare den samlade kompetensen lyckas väl i att utföra sina arbetsuppgifter. Enskilda förmedlare lyfte dock fram svårigheter. Dessa kunde exempelvis bero på att förmedlaren var ansvarig för en stor mängd arbetssökande utan att ha möjlighet att träffa alla. I sådana fall kunde arbetsförmedlare uppleva att teori och praktik inte stämmer överens, och att metoderna beskrivs som en målbild som måste anpassas till verkligheten.

3.4.2 Undantag är vid resursbrist eller politiska svängningar

De arbetsförmedlare som upplevde sig direkt hindrade att tillämpa rätt metod beskrev att det huvudsakligen berodde på resursbrist eller snabbt växlande politiska initiativ och omprioriteringar. Vissa upplever att tvära kast och snabba omprioriteringar kan göra att de inte alltid kan välja det arbetssätt som de anser fungerar bäst. Även Statskontoret och Arbetsmarknadsutredningen redovisar att

⁴⁹ Statskontoret 2018:5.

ett snabbt förändringstempo upplevs som problematiskt av såväl chefer som arbetsförmedlare.⁵⁰

3.5 Arbetsförmedlarna vill bara delvis arbeta enligt framtagna metoder

För att utreda om arbetsförmedlarnas attityd till metoderna kan förklara hur de tillämpas ställde Riksrevisionen frågor om vad arbetsförmedlarna anser om de framtagna metoderna. Frågorna rörde främst om man ansåg att metoderna var effektiva för att lyckas med matchningsuppdraget.

3.5.1 Många föredrar lokala arbetssätt framför framtagna metoder

När arbetsförmedlarna resonerade kring vilka metoder de fann effektiva lyfte många hellre fram de lokala arbetssätten än de centralt framtagna metoderna. Även bland dem som tyckte att metoderna överlag utgör en bra grund, var det flera som föredrog att arbeta efter de arbetssätt man själv tagit fram. Detta återkom både i beskrivningar av hur man arbetade, i hur väl man ansåg att det gick att tillämpa metoderna och i värderingar av vad man anser vara effektiva arbetssätt.

3.5.2 Vissa tycker att metoderna är dåligt anpassade till verkligheten

En del arbetsförmedlare tyckte att de centralt framtagna metoderna är dåligt anpassade till den verklighet som förmedlarna möter i matchningsarbetet. Förutom att metoderna kan vara svåra att tillämpa, vilket har beskrivits ovan, beskrev vissa arbetsförmedlare även att de inte ansåg att metoderna ledde till bättre matchning. En återkommande uppfattning är att arbetssättet måste utgå från den individuella kundens behov i stället för en fastslagen metod. Även i dessa sammanhang betonar många intervjuade att matchningsarbetet är ett hantverk.

3.5.3 Få vill använda bedömningsstödet

Särskilt kritiska är arbetsförmedlare till det tekniska verktyget bedömningsstödet. Många beskriver att de inte använder verktyget eftersom de anser att bedömningsstödet ofta gör en felaktig bedömning av den arbetssökandes utsikter på arbetsmarknaden. "Fel" innebär i detta fall att bedömningen går emot arbetsförmedlarens egen bedömning, som man anser vara mer korrekt än verktygets statistiska profilering. Andra intervjuade arbetsförmedlare beskriver att de använde bedömningsstödet i högre utsträckning när de var nya i arbetet, men att de senare genom sin erfarenhet skaffat samma eller bättre kunskap som bedömningsstödet. Verktyget blev därför ett onödigt moment som man ansåg att man kunde hoppa över.

⁵⁰ SOU 2019:3, Statskontoret 2019:3.

Observationerna kan ses i ljuset av erfarenheter från andra länder, som visar att statistiska profileringsverktyg inte alltid tas i bruk i arbetsförmedlingsverksamhet. Detta trots att de bedöms kunna bidra till bättre bedömningar och att utvecklingen av dem kan ha tagit avsevärda resurser i anspråk. Det förklaras ofta med att arbetsförmedlarna inte uppfattar syftet och fördelarna med systemen.⁵¹ Förmedlarna kan också vara motvilliga att acceptera bedömningar som avviker från det egna omdömet.⁵²

3.5.4 Omorganisering kan ha bidragit till mer positiv inställning

Som nämnts tidigare hade vissa av de kontor som Riksrevisionen intervjuat gått över till att arbeta enligt Erbjudanden och tjänster, och arbetsförmedlarna vid dessa kontor arbetade i högre utsträckning med framtagna metoder. Vid intervjuerna var dessa arbetsförmedlare också mer positiva till metoderna än vid andra kontor. Över lag beskrev de metoderna som effektiva sätt att arbeta med matchning.

⁵¹ Weber, *Profiling Systems for Effective Labour Market Intergration. Thematic Synthesis Paper*, 2011 och OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support, Policy Brief on Activation Policies*, 2018.

⁵² Gibbons, *Challenges with Integrating Data-Driven Approaches to Reemployment Service Delivery*, 2018.

4 Baseras myndighetens arbetssätt på kunskap om vad som bidrar till bättre matchning?

Denna granskningsfråga behandlar kunskapsbasen för Arbetsförmedlingens arbetssätt och har operationaliserats i tre delfrågor: baserades myndighetens arbetssätt på kunskap när de togs fram, inhämtar och värderar

Arbetsförmedlingen ny kunskap om hur de centralt framtagna metoderna och andra arbetssätt bidrar till bättre matchning och utvecklas arbetssätten när ny kunskap tillkommer? Systematiken i hur kunskap insamlas och värderas ges särskild fokus. Den huvudsakliga empirin hämtas från dokumentstudier som kompletteras med intervjuer med företrädare för Förmedlingsavdelningen, Analysavdelningen och Arbetsförmedlingen IT.

Kapitlet inleds med Riksrevisionens samlade bedömning, vilken sedan följs av de tre delfrågorna.

4.1 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen finner att såväl myndighetens centralt framtagna metoder som olika lokalt utvecklade arbetssätt baseras på en svag kunskap om hur de bidrar till bättre matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare. Redan när myndighetens centralt framtagna metoder utvecklades kring 2008 ifrågasattes deras evidensgrund, och sedan dess har inte ny kunskap om deras effekter tillkommit i någon nämnvärd omfattning. Få systematiska analyser har gjorts av hur valet av metod eller arbetssätt hänger ihop med utfall eller effekter för den arbetssökande. Inga nya metoder har heller tagits fram sedan 2010, och kunskapen är mycket begränsad om hur effektiva de är och hur de står sig i förhållande till de olika lokala arbetssätten. Däremot bedrivs uppföljning och utvärdering av metoderna med fokus på dels kundnöjdhet, dels arbetsförmedlares upplevelser av hur metoderna fungerar i det vardagliga arbetet.

Avsaknaden av kunskap om arbetssättens effekter kan möjligen förklaras av en oklar ansvarsfördelning på huvudkontoret samt en långt gången delegering av ansvaret för uppföljning och kvalitetssäkring till lokal nivå och ända till enskilda förmedlare. Riksrevisionen finner det tveksamt om enskilda förmedlingskontor, marknadsområden eller regioner kan förväntas ha resurserna och kompetensen att genomföra mer systematiska eller kvalificerade utvärderingar.

Riksrevisionen befarar att myndighetens decentraliserade, erfarenhetsbaserade uppföljning och metodutveckling riskerar bli mindre ändamålsenlig i samband med den pågående övergången till ärendebaserad handläggning. Förmedlare som

endast ansvarar för en avgränsad del av handläggningskedjan får inte automatisk återkoppling av vilka faktiska resultat och effekter deras arbetssätt ger upphov till. Därmed försvåras den erfarenhetsbaserade inhämtningen och värderingen av kunskap.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen nämns ofta som grundbulten i matchningsarbetet. Kunskapsbasen för hur denna bedömning ska göras är relativt svag och likvärdigheten i bedömningarna följs bara upp lokalt. Det huvudsakliga verktyget som har tagits fram för att öka likvärdigheten, det så kallade bedömningsstödet, har utvärderats och visat sig ge i genomsnitt mer träffsäkra bedömningar än enskilda arbetsförmedlare. Som framgått tidigare används det dock bara i liten utsträckning av arbetsförmedlarna.

Myndighetens analysavdelning har tagit fram ett analysverktyg, kallat klustermodellen, för att möjliggöra mer systematiska jämförelser mellan enheters effektivitet. Riksrevisionen bedömer att modellen även kan ge stöd till uppföljning, utvärdering och utveckling av effektivare arbetssätt, men att den för närvarande inte utnyttjas till sin fulla potential. Även detta kan förklaras av oklar och delvis mindre ändamålsenlig ansvarsfördelning för analysarbetet mellan lokal, regional och nationell nivå.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att den begränsade och osystematiska kunskapsbyggnaden innebär risker för effektiviteten i matchningsverksamheten, och att den dessutom gör det svårt att utveckla verksamheten mot bättre måloppfyllelse. Arbetsförmedlingen har nyligen tagit fram en utvärderingsplan som har förutsättningar att utveckla och systematisera kunskapsinhämtandet. Det är dock ännu för tidigt att bedöma vilka resultat planen kommer att ge upphov till.

4.2 När myndigheten tog fram sina arbetssätt byggdes de på svag kunskapsgrund

4.2.1 Nuvarande tjänstestruktur bygger på gamla metoder

Arbetsförmedlingens övergripande tjänstestruktur, kallad Erbjudanden och tjänster, togs fram i ett internt utvecklingsarbete under åren 2015–2016. I beslutsunderlaget framgår att syftet med strukturen är att förtydliga för myndighetens kunder och medarbetare vilken samhälls- och kundnytta verksamheten ska ge upphov till.⁵³ Stor tonvikt lades vid digitalisering och den nya strukturen skulle även bidra till ett tydligare kundfokus än tidigare.⁵⁴ Utvecklingsarbetet bedrevs i en särskild projektgrupp där representanter för olika

⁵³ Af-2015/400 650, *Framtida erbjudanden och tjänster Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017*.

⁵⁴ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

funktioner på huvudkontoret var representerade. Analysavdelningen deltog däremot inte i projektgruppen. I arbetet ingick en relativt omfattande förankring och inhämtning av erfarenhet i organisationen, vad gäller vilka tjänster som skulle erbjudas. Arbetet involverade även så kallade kundresor som genomfördes för att fånga upp kunders behov. De metoder som ska användas för att leverera tjänsterna uppdaterades däremot inte. I stället bedömdes de metoder som redan användes vara lämpliga även för det nya sättet att strukturera verksamheten.⁵⁵ Även i intervjuer med företrädare för huvudkontoret framgår att strukturen med Erbjudanden och tjänster i huvudsak innebar en ompaketering av befintliga arbetssätt.

4.2.2 Metoderna baseras ofta på "beprövad erfarenhet"

I metodbeskrivningarna framgår om en metod baseras på beprövad erfarenhet, utvärderingar eller forskning. I en tidigare studie har IFAU undersökt hur Arbetsförmedlingens metoder togs fram kring 2008. En av slutsatserna var att metoderna då i huvudsak baserades på "beprövad erfarenhet", vilket oftast var liktydigt med vedertagna arbetssätt hos den tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. I vissa fall kunde beprövad erfarenhet enbart bestå av bedömningar hos enstaka medarbetare. Kunskapsläget om effekter eller effektivitet hos olika metoder och andra arbetssätt bedömdes som överlag svagt.⁵⁶

Riksrevisionens granskning visar att kunskapsbasen för metoderna inte har förändrats nämnvärt sedan dess. Av de elva metoderna som används i matchningsverksamheten baseras sju på "beprövad erfarenhet". För fyra metoder anges även någon teoretisk eller empirisk forskning som grund. För en av dessa återges också en utvärdering som evidensgrund för metoden. Huvuddelen av forsknings- och utvärderingsunderlaget kommer från 1990-talet eller de första åren av 2000-talet. För de två metoderna där den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ingår, "inskrivning och introduktion" samt "fastställ erbjudande och tjänster", anges att metoderna bygger helt på beprövad erfarenhet.⁵⁷

4.2.3 Bedömningsstödet bygger på en statistisk modell

Även om Analysavdelningen endast haft en begränsad roll i att ta fram erbjudanden, tjänster och metoder beskriver företrädare för avdelningen att de har varit med och tagit fram vissa av de tekniska verktyg som arbetsförmedlarna har tillgång till i sitt matchningsarbete. Det rör sig framför allt om det datoriserade

⁵⁵ Af-2015/400 650, *Framtida erbjudanden och tjänster Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017.*

⁵⁶ Lundin & Lundin, *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet.* 2011.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen, "Metoder", hämtad 2019-02-21.

bedömningsstödet, som är ett verktyg för att genomföra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.⁵⁸

Som framgår i kapitel 2, baseras bedömningsstödet på en statistisk modell över faktorer som påverkar risken för långtidsarbetslöshet. Det finns viss evidens för att sådana system kan bidra till effektivare och mer likvärdig förmedlingsverksamhet genom att identifiera arbetssökande i behov av extra stöd. Det förutsätter dock att den underliggande statistiska modellen är korrekt och att det finns tillgång till data av god kvalitet. Systemen behöver också uppdateras regelbundet. Vidare är det väl belagt att olika arbetsförmedlare kan bedöma samma arbetssökande olika. System för beslutsstöd kan bidra till ökad likvärdighet genom att minska subjektiva inslag i bedömningen.⁵⁹ En utvärdering i Sverige visar att när en arbetsförmedlars egen bedömning av en arbetssökande och bedömningsstödet bedömning avviker från varandra, har bedömningsstödet i genomsnitt något större träffsäkerhet.⁶⁰

4.3 Arbetsförmedlingen inhämtar inte tillräcklig kunskap om arbetssättens bidrag till bättre matchning

4.3.1 Få centrala utvärderingar har genomförts men flera planeras

I de granskade metodbeskrivningarna framkommer inget kunskapsunderlag som är nyare än från 2012. Granskningen har heller inte påträffat något annat material om genomförda utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska bedömningar eller stödverktygen för dem sedan uppföljningen av bedömningsstödet 2014.⁶¹ Även Arbetsmarknadsutredningen konstaterar att det inte finns någon forskning och uppföljning av hur effektiv bedömningen är eller vad den leder till. Utredningen bedömer att bristen på dokumenterade metoder, arbetssätt och stödsystem för att genomföra en arbetsmarknadspolitisk bedömning riskerar att leda till stor godtycklighet.⁶²

Utifrån arbetsordningen har Analysavdelningen ett nationellt ansvar för att utvärdera myndighetens arbetssätt.⁶³ Företrädare för Analysavdelningen beskriver

⁵⁸ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2018-12-20.

⁵⁹ OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support, Policy Brief on Activation Policies*, 2018 och Loxha & Morgandi, *Profiling the Unemployed A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies* 2014.

⁶⁰ Af-2013/508 922, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2014-06-13*, avsnitt 4.2.

⁶¹ Af-2013/508 922. Se *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2014-06-13*. Avsnitt 4.2.

⁶² SOU 2019:3.

⁶³ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

att ansvaret avser kvantitativ utvärdering av effekterna av metoder och andra arbetssätt där det är möjligt. Man upplever att avdelningen kan beskriva om metoder fungerar, men har hittills saknat den kvalitativa kompetensen som krävs för att förstå varför vissa arbetssätt är effektiva. Avdelningen beskriver detta som ett aktuellt utvecklingsområde.

Under 2018 tog Arbetsförmedlingen fram en övergripande utvärderingsplan för hur myndigheten ska samla in kunskap om hur olika insatser fungerar och vilka effekter de har. I planen ingick tre utvärderingar inom matchningsverksamheten⁶⁴ och en av utbyggnaden av service på distans.⁶⁵ Vid intervjuer med företrädare för Analysavdelningen nämns ytterligare tre pågående utvärderingar⁶⁶. I maj 2019 anger dock myndigheten att två av utvärderingarna i utvärderingsplanen har ställts in på grund av budgetläget och kommande förändringar.⁶⁷

Myndighetens verksamhetsplan för 2018 anger också att ett arbete påbörjas för att systematiskt analysera lokala och regionala skillnader i resultat och därmed öka kunskapen om förutsättningar och framgångsfaktorer för att förbättra resultaten inom olika områden.⁶⁸

Även om huvudansvaret för uppföljning och utvärdering ligger på Analysavdelningen, kan Förmedlingsavdelningen initiera uppföljning av metoder, bland annat genom enkäter och/eller intervjuer med arbetsförmedlare, chefer och andra yrkesgrupper inom Arbetsförmedlingen. I en intervju uppger dock företrädare för Förmedlingsavdelningen att uppföljningen av metoder i första hand ska ske i linjen, via regioner, marknadsområden och kontor som kan återkoppla till huvudkontoret.

4.3.2 Kvalitetssäkring av metoder är delegerat nedåt i organisationen

Ansvaret för kvalitetssäkring av metoderna har till stor del delegerats till lokala förmedlingsenheter och kontor. Dessa ska minst en gång om året gå igenom sin tillämpning av metoderna i förhållande till kvalitetskriterier i metodbeskrivningen.⁶⁹ Det tycks dock inte alltid ske på ett systematiskt sätt och inte genom att man går igenom kvalitetskriterierna såsom rutinerna beskriver. Vid intervjuer beskriver arbetsförmedlare att de i många fall har mindre

⁶⁴ De tre utvärderingsprojekten gäller "stöd och matchning", "kompetensmatchning" samt "förändrat förvalt värde på variabeln Matchningsbar".

⁶⁵ Arbetsförmedlingen, *Myndighetens utvärderingsplan 2019*, i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

⁶⁶ De tre pågående utvärderingarna gäller "supported employment", "matchning dag 1" och effekten av fler tidiga besök.

⁶⁷ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03. De två inställda utvärderingarna gäller kompetensmatchning och service på distans.

⁶⁸ Af-2017/0016 6626, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018*.

⁶⁹ Af-2018/0038 4607, *Arbetsförmedlingens handläggartöd Kvalitetssäkrade metoder*.

systematiserade diskussioner på kontoret eller i arbetslaget om vilka arbetssätt som fungerar bättre och sämre, exempelvis vid sektions- eller arbetsplatsmöten.

Vid intervjuerna på region- och marknadsområdesnivå framgår att flera utvärderingsinsatser har gjorts för att identifiera framgångsfaktorer inom matchningsarbetet. Systematiken i utvärderingsarbetet förefaller dock variera över tid och geografiskt område.

4.3.3 Utvärderingar bygger oftast på arbetsförmedlares bedömningar och kundernas upplevelser

Av intervjuer framgår att de utvärderingar som görs på marknadsområdes- och regionnivå oftast utgår från erfarenhetsbaserade bedömningar hos arbetsförmedlare och chefer om hur olika arbetssätt fungerar. I utvärderingsarbetet sammanställs dessa och kompletteras ibland med utfallsindikatorer och annan statistik. Utvärderingsmetoden består i allmänhet av en sammanställning eller kvalitativ bedömning av erfarenheterna.

Nationellt bedrivs även en viss typ av utvärderingsverksamhet i särskilda förmedlingskontor, så kallade *växthus*. I dessa testas verksamhet med fokus på kundupplevelse och medarbetares uppfattningar av hur väl processerna fungerar. Däremot har granskningen inte hittat några uppföljningar av utfall eller utvärderingar av effekter för de arbetssökandes sysselsättning.⁷⁰

Växthus

Växthus är en form av utvecklingsarbete som sker på utvalda arbetsförmedlingskontor för att testa och utveckla nya tjänster, metoder eller arbetssätt. Växthusmetodiken utgår från samtal med kunder och medarbetare om deras behov, beteenden, drivkrafter, förväntningar och kunskap. På basis av samtalen genereras idéer på lösningar som möter dessa behov. Lösningarna testas sedan på kunderna, så att de bästa lösningarna utvecklas vidare och de sämre sällas bort.

4.3.4 Analysavdelningens verktyg för utvärdering används i begränsad omfattning

För att bidra till en förbättrad utvärdering av metoder har Analysavdelningen tagit fram en särskild *klustermodell* som kan användas för att jämföra resultaten vid olika förmedlingsenheter med varandra.

⁷⁰ Af-2015/400650, *Framtida erbjudanden och tjänster Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017*; Af-2017/0021 6240, *Växthus – Matchning till jobb genom utbildning*; Af-2017/0066 5074, *Växthus mjuka kompetenser* och Arbetsförmedlingen, "MO Småland och Blekinge (2018), Våra växthus och kunddrivna utvecklingsprojekt." hämtad 2019-02-24.

Klustermodellen

Klustermodellen är ett analysverktyg, där förmedlingsenheter grupperas i kluster med likartade yttre förutsättningar för sin matchningsverksamhet. Med yttre förutsättningar menas faktorer som påverkar enheternas resultat, men som enheterna själva bara har en begränsad möjlighet att påverka. Det handlar exempelvis om efterfrågan på arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden och utbildningsnivån på de inskrivna arbetssökande. Syftet är att enheter ska kunna jämföras med andra som har ungefär likvärdiga förutsättningar.

Klustermodellen ska främst kunna användas i enheternas arbete med uppföljning och ständiga förbättringar. Den ska dock även vara användbar för att identifiera generella faktorer som kan förbättra resultaten på nationell och regional nivå. Att systematiskt jämföra och analysera lokala och regionala skillnader i resultat förväntas bidra till ett ökat lärande av de som lyckas bäst och därmed till att resultaten för myndigheten som helhet förbättras.

I intervjuer framgår att klustermodellen bara används i begränsad utsträckning som ett verktyg för uppföljning, utvärdering och analys. Från huvudkontorets sida uppger man att modellen är tänkt att användas ”ute i regionerna”, medan chefer på region- och marknadsområdesnivå oftast menar att det är ett verktyg som främst lämpar sig för kontorsnivå. På kontoren beskriver cheferna en sporadisk snarare än en systematisk användning. Det tycks heller inte ske någon uppföljning i styrkedjan för om klustermodellen används i verksamheten.

4.4 Arbetssätten utvecklas inte då ny kunskap tillkommer

4.4.1 Få nya arbetssätt har tagits fram centralt sedan 2008, och de befintliga har inte uppdaterats

I granskningen framgår att de centralt framtagna metoderna i matchningsverksamheten är i huvudsak desamma som 2008 då de togs fram. Endast en ny metod, ”Följ upp söka arbete”, har tillkommit senare, år 2010. Metoderna är i huvudsak beskrivningar av arbetssätt som redan praktiserades vid myndigheten vid tidpunkten då metoden togs fram. Den begränsade vidareutveckling som skett av metoderna utgår inte från ny kunskap, utan motiveras med att metoderna anpassats till förändringar i verksamheten, exempelvis till följd av digitalisering.⁷¹ I ändringshistoriken för de mer detaljerade handläggarstöden framgår att dessa uppdateras relativt återkommande. De flesta uppdateringarna är dock redaktionella justeringar eller görs till följd av ändringar i regelverk och tekniska stödsystem.⁷²

⁷¹ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03.

⁷² Arbetsförmedlingen, ”Metoder”, hämtad 2019-02-21 och Arbetsförmedlingen, ”Handläggarstöd inom förmedlingsverksamheten”, hämtad 2019-02-21.

4.4.2 Metodutveckling kan ske lokalt men når inte huvudkontoret

I beslutsunderlaget till tjänstestrukturen anges att metodutveckling ska delegeras till lokal nivå. Praktiska arbetssätt, metoder, verktyg, organisation och kompetenser som behövs för att skapa nyttan ska anpassas lokalt för att möta kundens behov.⁷³ Företrädare för Förmedlingsavdelningen beskriver i intervjuer att det är arbetsförmedlarna som använder metoderna som kan se förbättringsområden. Om en förmedlingsenhet anser att en metod bör justeras, kan den skicka förslag till Förmedlingsavdelningen. Målet är att det ska leda till förbättringar av befintliga metoder och utvecklandet av nya. Detta återges även i rutinerna för lokal kvalitetssäkring av metoder.⁷⁴ Det förekommer också att regioner har rutiner för att omhänderta och föra vidare förändringsförslag.⁷⁵ Granskningen kan dock inte finna dokumentation av att dessa nått Förmedlingsavdelningen och lett till förändringar eller uppdateringar av metodbeskrivningar.

I intervjuer beskriver arbetsförmedlare att de, i enlighet med styrmodellen, bedriver ett kontinuerligt utvecklingsarbete och att arbetslagen då och då tar fram egna arbetssätt som tillämpas lokalt. De uppger även att de ofta för fram förbättringsförslag och idéer vid möten och diskussioner. Flertalet av de intervjuade upplever dock att de inte får någon feedback och att de inte märker av hur deras synpunkter tillvaratas. Företrädare för Förmedlingsavdelningen uppger från sin sida att de gärna skulle ha mer kontakt med lokala enheter, men att de inte hinner prioritera detta.

4.4.3 På huvudkontoret är ansvaret för metodutveckling delat

Som framgått i avsnitt 2.6, har huvudkontorets Förmedlingsavdelning funktionsansvaret för erbjudande, tjänster och metoder.⁷⁶ Avdelningen är också ansvarig för att ta fram och besluta om handläggarstöden som beskriver hur matchningsarbetet ska utföras.

Företrädare för Förmedlingsavdelningen beskriver att växthusen är centrala i metodutvecklingen. I dessa identifierar man förbättringsområden utifrån ett kundperspektiv och provar fram lösningar innan de implementeras nationellt. Ansvaret för växthusverksamheten ligger dock inte på Förmedlingsavdelningen utan på avdelningen Arbetsförmedlingen IT, som har en enhet för kunddriven verksamhetsutveckling.

⁷³ Af-2015/400 650, *Framtida erbjudanden och tjänster. Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017.*

⁷⁴ Af-2018/0038 4607, *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Kvalitetssäkrade metoder.*

⁷⁵ E-post från företrädare för Arbetsförmedlingen, 2019-05-03, inklusive bilaga *Att eskalera förbättringsförslag i Region Syd.*

⁷⁶ Fram till omorganisationen 1 januari 2019.

Enligt arbetsordningen ansvarar Analysavdelningen för evidensbaserad verksamhetsutveckling, men vid intervjuer med företrädare för avdelningen uppges den inte ha någon fastställd roll vad gäller metodutvecklingen. Företrädare för avdelningen anger att det inte heller finns något särskilt forum för att avrapportera vilka slutsatser från forskning som kan vara tillämpliga för verksamheten inom Arbetsförmedlingen. Avdelningen ombeds dock då och då att kommentera rapporter på förfrågan från Förmedlingsavdelningen eller ledningsstaben. Ibland anges det leda till att forskningsresultat sprids till hela myndigheten, exempelvis på intranätet Vis.

5 Främjar styrningen av matchningsarbetet användandet av kunskapsbaserade arbetssätt?

Detta kapitel besvarar den tredje granskningsfrågan, som handlar om hur myndigheten styr matchningsarbetet så att kunskapsbaserade arbetssätt främjas. Detta kan göras genom central styrning och uppföljning av särskilda metoder, men också genom att arbetsförmedlare och förmedlingskontor ges förutsättningar för egen kunskapsbyggnad och lärande. Frågan operationaliseras i tre delfrågor: Styr arbetsförmedlarna mot användande av kunskapsbaserade arbetssätt, följer Arbetsförmedlingen upp om och hur olika arbetssätt tillämpas och finns det mekanismer för återkoppling, lärande och erfarenhetsutbyte i organisationen? Empirin hämtas dels från dokumentstudier, dels med intervjuer med chefer på region-, marknadsområdes- och sektionsnivå. Dessa uppgifter kompletteras även med intervjuuppgifter från arbetsförmedlare.

Kapitlet inleds med Riksrevisionens samlade bedömning, vilken sedan följs av de tre delfrågorna.

5.1 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen finner att Arbetsförmedlingen endast i liten omfattning styr matchningsarbetet mot kunskapsbaserade arbetssätt. Myndighetens mål- och resultatstyrning har förvisso fått gott genomslag i organisationen och syftar bland annat till att myndigheten ska uppnå sina mål avseende matchning. Den innehåller dock inga mekanismer för att säkerställa att alla kunder får del av en kunskapsbaserad, effektiv och likvärdig service.

Även myndighetens ledningsfilosofi, som betonar självledarskap och ansvarsdelegering, är tydligt etablerad inom organisationen. Självledarskapet innebär att ansvaret för utförande av matchningsarbetet och val av metod är delegerat till enskilda arbetsförmedlare och arbetslag. Hos Arbetsförmedlingen har detta bidragit till en arbetsplatskultur där kollegor och lokala erfarenheter är viktiga styrande element i arbetsförmedlarnas matchningsarbete.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingens huvudkontor endast i liten omfattning följer upp vilka metoder som används i matchningsarbetet. Det finns heller ingen systematisk uppföljning av huruvida arbetsförmedlare gör likvärdiga arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Lokalt förekommer stickprovsgranskningar av arbetsförmedlarnas handläggning, men återkopplingen tillbaka till arbetsförmedlarna är begränsad. Därmed finns få styr signaler som garanterar likvärdighet i bedömningarna, både på kontoren och nationellt.

Många arbetsförmedlare beskriver ett omfattande erfarenhetsutbyte med de närmaste kollegorna på kontoret, men begränsade möjligheter till kunskapsöverföring i vidare kollegiala kretsar. Med tanke på den omfattande utvecklingen av lokala arbetssätt ställer sig flertalet arbetsförmedlare frågan om hjulet uppfinns på nytt runtom i organisationen.

Sammantaget finner Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen delegerat betydande handlingsfrihet och ansvar till enskilda enheter och medarbetare. Detta kan ses i ljuset av regeringens ambitioner om en utvecklad tillitsbaserad styrning. Riksrevisionen riktar ingen kritik mot styrmodellen i sig, men menar att den ställer höga krav på att myndigheten på andra sätt säkerställer likvärdighet och effektivitet i den service som medarbetarna erbjuder. Att myndigheten inte följer upp hur arbetsförmedlarna och förmedlingskontoren arbetar innebär också att data som skulle behövas för utvärdering av arbetssätten inte samlas in.

5.2 Arbetsförmedlare styrs inte mot användande av kunskapsbaserade arbetssätt

5.2.1 Mål- och resultatstyrningen har fått genomslag

Arbetsförmedlingen tillämpar en modell för mål- och resultatstyrning av matchningsverksamheten som återges i myndighetens verksamhetsplan. Måluppfyllelse följs upp genom indikatorer som ingår i ett uppföljningspaket.⁷⁷

De flesta som Riksrevisionen har intervjuat känner till de centrala målen för matchningsarbetet. Överlag upplever både chefer och arbetsförmedlare att målen är relevanta och styrande för arbetet. På samtliga nivåer där Riksrevisionen har gjort intervjuer hålls återkommande resultatdialoger, där måluppfyllelse följs upp utifrån vissa indikatorer. Granskningen hittar inga tecken på några betydande målförskjutningar mellan olika nivåer i organisationen, och få intervjupersoner upplever målkonflikter.

5.2.2 Ledningsfilosofin betonar självledarskap och delegerat ansvar

Som framgår i kapitel 2, betonar Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi självledarskapet hos varje medarbetare. Granskningen visar att denna fått ett genomslag i praktiken. Både styrdokument och intervjuer med chefer och representanter från huvudkontoret betonar arbetsförmedlarnas handlingsutrymme och synen att det är arbetsförmedlarna som bäst kan avgöra vilket arbetssätt som är mest effektivt. Huvudansvaret för att välja, kvalitetssäkra

⁷⁷ Af-2017/0016 6626, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018*, Bilaga 5 Arbetsförmedlingens uppföljningspaket till VP 2018.

och utveckla arbetssätt har i huvudsak delegerats till lokal nivå och ända ner till den enskilda arbetsförmedlaren.

Även framtagandet av Arbetsförmedlingens serviceutbud Erbjudanden och tjänster (se avsnitt 4.2) illustrerar myndighetens modell med central målstyrning och ett delegerat ansvar för metodval. Enligt beslutsunderlaget skulle den nya servicestrukturen kommunicera vilken kundnytta Arbetsförmedlingens verksamhet ska ge upphov till. De resurser, verktyg och metoder som behövs för att skapa kundnyttan bedömdes däremot vara föränderliga och kräva lokal anpassning. I slutrapporten anger projektgruppen att de fokuserat på *vad* Arbetsförmedlingen ska skapa tillsammans med sina kunder och medvetet undvikit att gå in på *hur* detta ska gå till.⁷⁸

Denna typ av formulering återkommer även i flera av Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare och chefer, som beskriver att ”vad:et bestäms centralt, medan hur:et formuleras lokalt”. De intervjuade arbetsförmedlarna upplever över lag att de har en stor frihet att välja vilka metoder de ska använda för att nå målen med matchningsarbetet, med ramar som främst sätts av författningar och tekniska verktyg. De flesta arbetsförmedlare beskriver även att de utvecklat egna arbetssätt på kontoret, vilket tyder på att styrmodellen omsätts i praktiken.

Att styrmodellen fått genomslag bekräftas ytterligare av resultat från Statskontoret, som vid intervjuer ser tecken på att arbetsförmedlarnas handlingsutrymme har ökat. Mer än hälften av arbetsförmedlarna anger till Statskontoret att självledarskapet hjälper dem i deras arbete, och upplever också att deras chef ger dem ett större utrymme än tidigare.⁷⁹

5.2.3 Undantag från styrmodellen finns

Styrmodellen tillämpas dock inte genomgående i myndigheten. Enskilda intervjuade chefer styr mot specifika arbetssätt som de upplever fungerar bättre än andra. Det förekommer också att man inom marknadsområden styr användandet av vissa arbetssätt eller att man implementerat lokala metoder med tydliga styr signaler och ska-krav.

Framför allt beskriver företrädare för ledningen av verksamheten service på distans att man lägger stor tonvikt på att metoder och arbetssätt ska användas på samma sätt och i samma situationer av alla arbetsförmedlare. Det motiveras med att en nationell verksamhet har andra förutsättningar än den regionala och lokala organisationen. Man menar att en nationell distansverksamhet inte behöver anpassas till lokala förutsättningar på samma sätt som vid lokala kontor. I stället

⁷⁸ Af-2015/400 650, *Framtida erbjudanden och tjänster Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017*.

⁷⁹ Statskontoret 2018:5.

för lokal anpassning ska likriktning i arbetet prioriteras med en tydligare styrning av arbetssätt. Även övergången till ärendebaserad handläggning anges motivera en högre grad av standardisering: en handläggare som "äger" en kund kan skapa egna rutiner och arbetssätt, medan den som lämnar över ett ärende till nästa handläggare måste leverera mer enhetligt. Fokuset på enhetlighet ska märkas både i utbildningen av medarbetarna och i chefernas coachning.

De arbetsförmedlare som Riksrevisionen har pratat med inom service på distans vittnade dock inte om att de uppfattat en direkt styrning mot likställd handläggning.

5.2.4 Nära kollegor och lokal arbetsplatskultur styr valet av arbetssätt

Genomgående betonar arbetsförmedlare vid intervjuerna att de närmaste kollegorna utgör den främsta källan till vägledning i arbetet. Arbetsförmedlare beskriver överlag att det är arbetslaget och kollegorna som är mest styrande för hur man arbetar med matchning.

De introduktionsutbildningar för nyanställda arbetsförmedlare som syftar till att säkerställa en gemensam kunskapsbas, innefattar cirka 14 dagar av klassrumsbaserad undervisning och vissa självstudier. Dessa genomförs under en introduktionsperiod av cirka sex månader som i huvudsak består av arbetsplatsförlagt lärande och auskultering, det vill säga att observera en kollega i arbetet.⁸⁰ Intervjuade förmedlare beskriver genomgående att den huvudsakliga upplärningen har skett på arbetsplatsen. Detta, tillsammans med ett delegerat beslutsfattande, en begränsad central uppföljning (se avsnitt 5.3), och liten omfattning av kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan förmedlingskontor (se avsnitt 5.4) leder till ett stort utrymme för kollegiala grupper och arbetsplatskulturer att bestämma arbetssätten i matchningsverksamheten.

5.2.5 Stort utbud men svag styrning mot kompetensutveckling

I samband med myndighetens stora förnyelsearbete identifierade ledningen ett behov av att höja kompetensnivån hos handläggarna. Under 2016–2018 genomförde myndigheten därför en satsning på kompetensutveckling, Kompetenslyftet, som fokuserade på arbetsmarknadskunskap, god förvaltning, kommunikation och verksamhetsutveckling.

Överlag upplever chefer och medarbetare att Kompetenslyftet varit ett positivt inslag. Flera intervjuade arbetsförmedlare lyfter dock fram att för stor del av ansvaret på så sätt vilat på den enskilda medarbetaren. Upplägget för utbildningspaketet bygger på en självskattning av det egna utbildningsbehovet och

⁸⁰ Arbetsförmedlingen, "Introduktionsprogram för nya medarbetare", hämtad 2019-02-22.

ett deltagande på eget initiativ. Det upplevs ha lett till att det inte alltid är de som behövt ta del av kompetensutvecklingen som har gått utbildningarna.

Vad gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen uppger arbetsförmedlarna att de fått sitt främsta stöd i och med grundutbildningen. Efter den är det främst handläggarens egen erfarenhet och omdöme som avgör hur man bedömer den arbetssökandes situation på arbetsmarknaden och behov av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen.

5.3 Arbetsförmedlingen följer inte upp vilka arbetsätt som används

5.3.1 Varken chefer eller huvudkontoret följer upp användandet av metoder

Som framgått tidigare följer myndigheten i huvudsak upp resultat, medan valet av metod har delegerats i organisationen. Företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor beskriver att de därmed inte följer upp vilka metoder och arbetsätt som används av arbetsförmedlarna. I intervjuer framkommer att även de närmaste cheferna i sin uppföljning oftare fokuserar på resultat än på vilka arbetsätt som tillämpas av medarbetarna.

5.3.2 Tekniska möjligheter för uppföljning prioriteras svagt

En del intervjuade lyfter fram att möjligheterna till uppföljning och utvärdering begränsas av tekniken. I de befintliga systemen samlas inte statistik över vilka metoder som används av förmedlarna och vilka aktiviteter som erbjuds de arbetsökande. Sådan statistik utgör en förutsättning för kvantitativa utvärderingar av effekter hos metoderna och aktiviteterna. Hittills ska detta inte ha prioriterats.

Under hösten har dock myndigheten infört ett tidredovisningssystem, Tajma, där arbetsförmedlare ska rapportera hur de fördelar sin tid mellan olika aktiviteter. Det syftar till att redovisa hur myndigheten fördelar resurser mellan olika delar av verksamheten, men är inget särskilt led i att följa upp användandet av metoder.

5.4 Mekanismerna för erfarenhetsutbyte mellan arbetsförmedlare är svaga

5.4.1 Arbetsförmedlarna efterfrågar mer utbyte med andra förmedlare

Granskningen tyder på att förmedlingskontor endast i liten omfattning utbyter kunskaper och erfarenheter med varandra. De flesta intervjuade arbetsförmedlare efterfrågar också ökade möjligheter till kollegialt utbyte mellan kontoren. Även om de flesta uttrycker glädje över en stor professionell frihet att utforma sitt arbete, ställer många frågan om de uppfinner hjulet på nytt. Det förekommer att

information utbyts om hur andra kontor har löst samma problem, men det upplevs ske sporadiskt och ofta på basis av personliga kontakter.

5.4.2 Utbyte av erfarenheter sker vertikalt över chefsled

Även på frågan om huruvida framgångsrika arbetssätt som utvecklats lokalt kan spridas vidare i organisationen svarar arbetsförmedlarna mindre positivt. Även om många upplever att det egna kontoret bedriver ett framgångsrikt utvecklingsarbete är det få som känner till nya arbetssätt som utvecklats lokalt vid andra kontor. Lokalt förvärvade erfarenheter och kunskaper förmedlas huvudsakligen vertikalt från förmedlare via närmaste chefer till deras överordnade och kollegor, för att sedan ta samma väg tillbaka till andra kontor. Samtliga intervjuade chefer angav dock att de har formella och informella forum där de kan diskutera sitt uppdrag med kollegor från andra enheter.

5.4.3 Arbetsförmedlarna upplever inte att deras erfarenheter når fram till huvudkontoret

I de fall enheter har delat med sig av sin erfarenhet uppåt i organisationen, uppfattar de bara sällan att de får återkoppling. I endast ett fall beskrevs hur ett arbetssätt hade fångats upp av en chef som fört idén vidare genom ett chefsforum och att arbetssättet till slut lyfts fram nationellt. I den mån det finns vägar att förmedla tankar och förslag till huvudkontoret, är de inte kända av de flesta. Företrädare för Förmedlingsavdelningen anger att de gärna skulle ha mer kontakt med förmedlingskontoren, men kan inte prioritera det såsom man skulle vilja.

Referenslista

Af-2013/508 922 Arbetsförmedlingens Åtterrapporering 2014, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2014-06-13.

Af-2015/400 650, Framtida erbjudanden och tjänster Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017.

Af-2017/0016 2679, Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen.

Af-2017/0016 6626, Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018.

Af-2017/0021 6240, Växthus – Matchning till jobb genom utbildning.

Af-2017/0066 5074, Växthus mjuka kompetenser.

Af-2018/0013 9618, Arbetsförmedlingens kompetensförsörjningsprocess. Anvisningar till kompetensförsörjningsplan.

Af-2018/0026 4902, Styrelsens arbetsordning för Arbetsförmedlingen.

Af-2018/0019 8458, Erbjudanden och tjänster. Beskrivningar, revision 2.0, 2018-04-19.

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

Af-2018/0058 8431, Arbetsförmedlingens handläggarstöd Arbetssökandes planering, Version 14.0.

Arbetsförmedlingen, Uppdragsbeskrivning: Enheterna Verksamhetsanalys och Utvärdering, Bilaga i e-post från företrädare för Arbetsförmedlingen 2018-12-05.

Arbetsförmedlingen, Analysavdelningen har ett ansvar för uppföljning och utvärdering av metoder och arbetsätt, i mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen 2019-05-03.

Arbetsförmedlingen, Myndighetens utvärderingsplan 2019, i mejl från företrädare för Arbetsförmedlingen 2018-12-14.

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018.

Assadi, Anahita och Lundin, Martin, Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetsökande? IFAU 2014:14.

Bergvall Bark, Marie, "Arbetsförmedlingen behövs i hela landet", Dagens Nyheter 2019-03-19, <https://www.dn.se/asikt/arbetsformedlingen-behovs-hela-landet/>, hämtad 2019-04-25.

Cheung, Maria, Johansson Tormod, Fredrik och Savvidou Eleni, *En effektivitetsmätning av arbetsförmedlingskontor 2009–2012*, Arbetsförmedlingen Working paper 2015:2.

Gibbons, Scott, *Challenges with Integrating Data-Driven Approaches to Reemployment Service Delivery*. PPT-presentation vid OECD Technical Workshop, juni 2018.

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, *IAF:s svar på Arbetsförmedlingens remiss Förändringar i informationsstruktur och arbetssätt vid Arbetsförmedlingen*, IAF 2018/02.

Johansson, Mats, *Arbetsförmedlingens styrning – tänkbara områden för fortsatt analys*, 2016.

Lagerström, Jonas, *Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst*, IFAU 2011:10.

Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy*, 2010.

Loxha, Artan och Morgandi, Matteo: *Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*. Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1424, Världsbanken 2014.

Lundin, Daniela & Lundin, Martin, *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet*, IFAU 2011:9.

Lundquist, Lennart, *Implementation steering: an actor-structure approach*. Studentlitteratur AB, 1987.

OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support, Policy Brief on Activation Policies*, OECD Publishing, 2018.

Regeringen, "Tillitsreformen", www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen, hämtad 2019-04-18.

Regeringsbeslut A2015/03299/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2016/02467/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut A2017/02442/A, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

Riksrevisionen 2010:1, *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – Mål, styrkort och modeller för resursfördelning*.

Riksrevisionen 2012:9, *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*.

Riksrevisionen 2017:26, *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse*.

SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

Statskontoret 2016:5 *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

Statskontoret 2018:5 *Arbetsförmedlingens interna ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret 2019:3, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 2018.

Weber, Tina, *Profiling Systems for Effective Labour Market Intergration. Thematic Synthesis Paper*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2011.

Material från arbetsförmedlingens intranät Vis

Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlingens huvudprocesser. Stödja arbetsgivare och Stödja arbetssökande. Relationen kund och Arbetsförmedlingen. Slutrapport, version 1.0.", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlingen Rådgivning", hämtad 2019-02-24.

Arbetsförmedlingen, "Handläggarsöd inom förmedlingsverksamheten", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Introduktionsprogram för nya medarbetare", hämtad 2019-02-22.

Arbetsförmedlingen, "Kompetenslyftet", hämtad 2019-02-24.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Ackvirering av arbete", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Anvisa till ledig plats", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Arbeta med praktik", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Coachning till jobb", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Fastställ erbjudande och tjänster", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Följa upp Söka arbete", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Inskrivning och introduktion", hämtad 2019-02-23.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Matcha till anställning", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Rekryteringsträff i annat EU/EES-land och Schweiz", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Supported employment", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metodbeskrivning Stöd vid rekrytering", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Metoder", hämtad 2019-02-21.

Arbetsförmedlingen, "MO Småland och Blekinge (2018). Våra växthus och kunddrivna utvecklingsprojekt" hämtad 2019-02-24.

Arbetsförmedlingen, "Planeringsverktyget", hämtad 2019-02-24.

Arbetsförmedlingen, "Rådgivningens årsrapport 2017", hämtad 2019-02-21.

Riksdagstryck

Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2018/19:1 utgiftsområde 14, avsnitt 3.3.

Bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Författningar och föreskrifter

AFFS 2014:1, *Arbetsförmedlingens föreskrifter om individuella handlingsplaner.*

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Intervjuer

Intervjuer med arbetsförmedlare 2018-12-11, 2018-12-17, 2019-01-09, 2019-01-14, 2019-01-22, 2019-01-24 och 2019-01-28.

Intervjuer med sektionschefer 2018-12-11, 2018-12-17, 2019-01-09, 2019-01-14, 2019-01-22, 2019-01-24 och 2019-01-28.

Intervjuer med marknadsområdeschefer 2018-12-13, 2019-01-11, 2019-01-17, 2019-01-23 och 2019-01-29.

Intervjuer med regionchefer 2018-12-19 och 2019-01-11.

Intervjuer med företrädare för huvudkontoret (Analysavdelningen, Avdelningen för förmedling och rehabilitering, enheten Tjänster och program samt Avdelningen för kunddriven verksamhetsutveckling) 2018-12-13, 2018-12-20 och 2019-01-23.

Bilaga 1. Metod

Studiebesök och sonderande möten

För att säkerställa en rättvisande bild och grundläggande kunskap om Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet genomförde Riksrevisionen en inledande intervju med Förmedlingsavdelningen, som är den avdelning på Arbetsförmedlingens huvudkontor som ansvarar för metoderna i Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet. Studiebesök genomfördes även vid tre heldagar på Af Skärholmen, Af Globen och Af Kundtjänst Södertälje. Vid studiebesöken tog Riksrevisionen bland annat del av sektionmöten med det arbetslag som arbetade med matchning, introduktion av nyanställda samt satt bredvid arbetsförmedlarna i deras arbete med inskrivningssamtal, planeringssamtal, kundtjänstssamtal och back office-arbete.

Intervjuer

I granskningen har 26 intervjuer genomförts med representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor, regionchefer, marknadsområdeschefer samt sektionschefer och arbetsförmedlare vid lokalkontor och distanskontor. Totalt intervjuades på så sätt 59 personer.

Arbetsförmedlingens huvudkontor

Vid huvudkontoret intervjuades följande avdelningar och funktioner: Förmedlingsavdelningen⁸¹, Analysavdelningen⁸² och Kunddriven verksamhetsutveckling⁸³. Samtliga intervjuer var gruppintervjuer med chefer och ansvariga för avdelningarnas uppdrag för metoder i matchningsarbetet, ofta tillsammans med någon eller några sakkunniga. Personerna och funktionerna hade valts ut av Riksrevisionen i samråd med granskningens kontaktperson vid Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens regionala organisation

I den regionala verksamheten besökte Riksrevisionen sex lokala förmedlingskontor för att genomföra intervjuer på plats. De sex lokalkontoren är Gävle, Örebro, Hässleholm, Luleå, Skövde och Linköping. Vid varje kontor genomförde Riksrevisionen först en gruppintervju med fyra arbetsförmedlare och

⁸¹ Bland andra sektionschefen för Sektionen Tjänster på enheten Tjänster och program.

⁸² Bland andra enhetschefen för Utvärderingsenheten samt sektionscheferna för Utvärderingssektion 1 på Utvärderingsenheten och Sektion 1 på enheten Verksamhetsanalys.

⁸³ Bland andra enhetschef för enheten Samband och effekter på IT-avdelningen.

sedan en enskild intervju med den sektionschef som ansvarade för de intervjuade arbetsförmedlarna.

Riksrevisionen bad respektive lokalkontor utse fyra arbetsförmedlare som arbetade med matchning gentemot de grupper av arbetssökande som granskningen omfattar, nämligen arbetssökande utan behov av särskilda riktade insatser och som inte ingår i något arbetsmarknadspolitiskt program. Genom kontorens val av arbetsförmedlare inkluderades både förmedlare inriktade mot arbetssökande och arbetsgivare i intervjuerna. Arbetsförmedlarna hade arbetat mellan 2 och 25 år på myndigheten. Totalt intervjuades 24 lokala arbetsförmedlare.

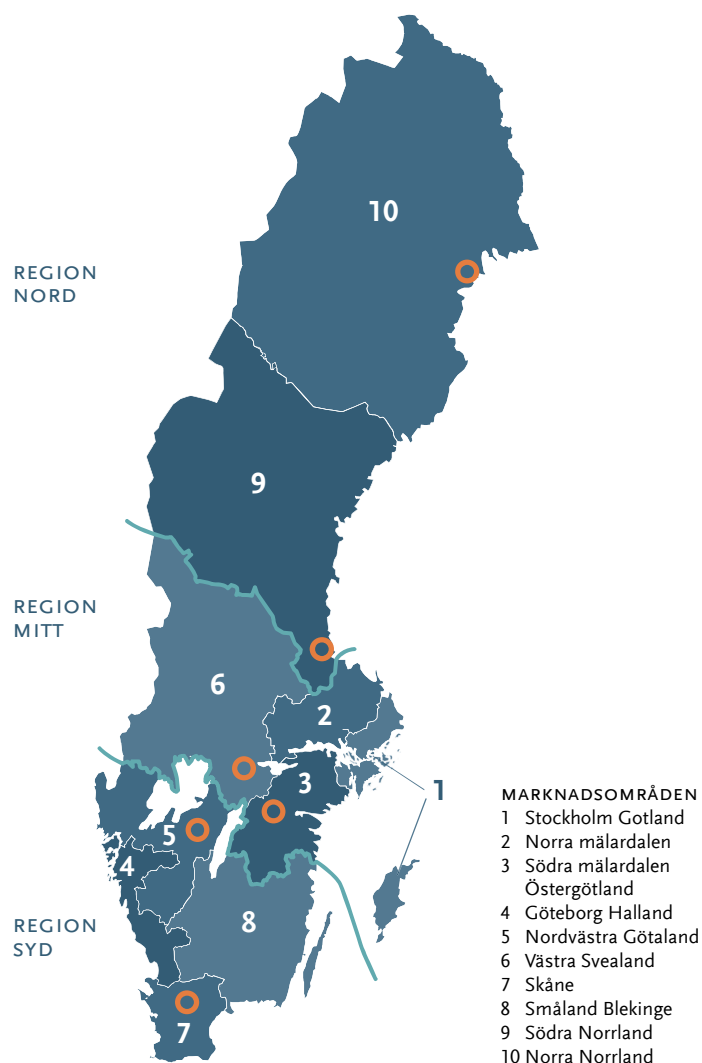
Riksrevisionen valde ut kontoren för att representera sex av tio marknadsområden och samtliga tre regioner. De flesta av de intervjuade kontoren är lokaliserade i en mellanstor stad med en arbetsmarknad och sammansättning av arbetssökande som inte präglas av några särskilda särarter.⁸⁴ Kontoren utgör delar av enheter som består av ett större kontor i en centralort och några mindre kontor i omgivande kommuner, där Riksrevisionen besökte det större kontoret i centralorten. Urvalet av enheter är strategiskt i syfte att uppnå representativitet av myndighetens verksamhet och geografiska organisation.

Intervjustudien följde sedan styrkedjan uppåt genom att intervjua de fem marknadsområdeschefer och två regionchefer⁸⁵ som ansvarar för de intervjuade kontoren. Intervjuerna skedde enskilt och i huvudsak via video. Figur 3 illustrerar var de intervjuade lokalkontoren är placerade rent geografiskt samt vilken region och marknadsområde som de tillhör. Förhållandena avser december 2018.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen beskriver att de utvalda kontoren representerar stora enheter med något hög personaltäthet och genomsnittlig sökandesammansättning. Kommunerna de ligger i har något hög arbetslöshet.

⁸⁵ Vid tidpunkten för intervjuerna var en marknadsområdeschef ansvarig för två marknadsområden och en regionchef ansvarig för två regioner.

Figur 3 Intervjuade kontor och deras regions- och marknadsområdestillhörighet. Kontoren ligger i Gävle, Örebro, Hässleholm, Luleå, Skövde och Linköping.



Service på distans

Riksrevisionen besökte även ett service på distans-kontor där arbetsförmedlarna arbetar med digital matchningsverksamhet. Även där intervjuades fyra arbetsförmedlare i grupp och deras sektionschef enskilt. Distanskontoret var placerat i Östersund, men tillhör det nationella verksamhetsområdet AF Direkt.

För att motsvara intervjuerna på region- och marknadsområdesnivå hos AF Direkt intervjuade Riksrevisionen avdelningschefen för avdelningen Arbetsökande. I en kompletterande intervju intervjuades även en verksamhetsexpert på avdelningen.

Intervjumethodik och analysmetod

Intervjuerna genomfördes semistrukturerade i syfte att åstadkomma jämförbarhet mellan intervjutillfällena. Både mer öppna och mer riktade frågor ställdes, som bland annat utgick från temana arbetssätt och metoder, stöd och kompetensförsörjning samt ansvarsfördelning, styrning och uppföljning.

Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades av granskningens medarbetare. Intervjumaterialet har sedan bearbetats i strukturerade analysmallar som utgår från rapportens frågeställningar och bedömningsgrunder.

Många av intervjuerna var gruppintervjuer, vilket ställer krav på moderering av samtalet och tolkning av gruppens diskussion. Både vid intervjutillfällena och vid analysen av materialet har Riksrevisionen lagt särskild tonvikt vid aspekter såsom gruppdynamik, samstämmighet, medhåll och självständighet i utsagor.

Tolkning av resultat

I granskningen intervjuas 28 av cirka 6 350 arbetsförmedlare, placerade vid sju av 257 lokalkontor⁸⁶. Som framgår ovan är kontoren valda strategiskt i syfte att nå bredaste möjliga representation av myndighetens verksamhet och geografiska organisation. Antalet kontor är däremot för få för att tillåta strikta jämförelser mellan kontor. Resultaten av intervjuerna med arbetsförmedlare och sektionschefer är heller inte direkt generaliserbara till myndighetens samlade verksamhet. Vid slutet av intervjuerna bedöms dock en hög grad av mättnad i svaren ha uppnåtts. Försiktighet har iakttagits vid tolkning av intervjuuppgifterna. Endast uppgifter där bred enighet råder bland arbetsförmedlare har använts som grund för Riksrevisionens slutsatser, och endast i de fall där utsagorna har kunnat bekräftats med andra källor, exempelvis intervjuer med högre chefer, styrdokument eller externa rapporter. I några fall där intervjuuppgifterna gick isär har Riksrevisionen valt att kommentera att det inte finns någon entydig bild.

I chefsled är cheferna för sex av tio marknadsområden intervjuade, vilket innebär ett majoritetsurval. Dessa intervjuer har därmed en hög grad av representativitet. Antalet regionchefer var vid tillfället för intervjuerna två, vilket innebär att det på denna nivå var ett totalurval.

På huvudkontoret är samtliga ansvariga chefer intervjuade för de funktioner som Riksrevisionen i samråd med Arbetsförmedlingen har bedömt som relevanta för denna granskning. Riksrevisionen har även ställt skriftliga frågor till granskningens kontaktperson på Arbetsförmedlingen, bland annat för att säkerställa att vissa uppgifter uppfattats korrekt.

⁸⁶ Varav 242 lokalkontor och 15 Service på distans-kontor

Samtliga intervjuade har erbjudits möjligheten att komplettera eller korrigera uppgifter i efterhand.

Dokumentstudie

Riksrevisionen har haft tillgång till Arbetsförmedlingens intranät Vis för dokumentstudien och har delvis självständigt hämtat information därifrån. Majoriteten av styrdokument och information som är tillgängliga för arbetsförmedlarna publiceras och är sökbara där. Riksrevisionen har också lämnat kompletterande beställningar till granskningens kontaktperson på huvudkontoret för att på så sätt säkerställa att alla relevanta styrdokument inkluderas. I vissa fall har Riksrevisionen i samband med intervjuer begärt att få ta del av interna dokument. Intervjupersoner har även på eget initiativ lämnat material som de ansåg vara relevanta för granskningen.

Bilaga 2. Termer och begrepp

Begrepp	Förklaring
Aktivitet	Till tjänster finns en eller flera aktiviteter knutna. Dessa kan bestå av självservice som den sökande själv genomför eller personlig service som levereras av arbetsförmedlaren eller en annan aktör.
Analysavdelningen	Analysavdelningen är en avdelning på Arbetsförmedlingens huvudkontor som bland annat har ansvar för verksamhetsstatistik, prognoser samt analyser av arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens verksamhet. Avdelningen har även utvecklat de tekniska verktygen Bedömningsstödet och Klustermodellen.
Arbetsförmedlingen Direkt/ Af Direkt	Af Direkt är en avdelning på Arbetsförmedlingens huvudkontor som bland annat ansvarar för kundservice och matchning genom service på distans. Af Direkt kan jämföras med en region om 4 enheter och kontor på 15 orter. Verksamheten som bedrivs vid dessa kontor gäller hela landet.
Arbetsförmedlingen IT	Arbetsförmedlingen IT är en avdelning på Arbetsförmedlingens huvudkontor som bland annat ansvarar för kunddriven verksamhetsutveckling. Kunddriven verksamhetsutveckling förvaltar växthusverksamheten där arbetssätt testas.
Arbetsmarknadspolitisk bedömning	Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska beskriva den arbetssökandes utsikter på arbetsmarknaden. Bedömningen ska även fastslå den arbetssökandes behov av stöd och vilka tjänster Arbetsförmedlingen kan erbjuda.
Arbetssätt	I rapporten används ordet arbetssätt som ett neutralt ord för de förfaringssätt som arbetsförmedlare använder för att utföra sitt matchningsarbete. Arbetssätt kan bland annat omfatta myndighetens centralt framtagna metoder men begränsar sig inte till dessa.
Bedömningsstödet	Bedömningsstödet är ett tekniskt hjälpmedel som bygger på statistisk modellering och som är riktat till arbetsförmedlarna. Det syftar till att förbättra träffsäkerheten i att identifiera arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet och kan användas i samband med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.
Enhet/förmedlingsenhet	En enhet är en organisatorisk indelning under ett marknadsområde. Arbetsförmedlingen hade i december 2018 totalt 83 enheter som leddes av varsin enhetschef. En enhet kan bestå av ett eller flera kontor.

Begrepp	Förklaring
Erbjudande	När Arbetsförmedlingen beskriver den service som arbetsförmedlare ska leverera till arbetsgivare och arbetssökande gör man det i termer av sju erbjudanden. Tre av erbjudandena riktar sig till arbetsgivare och fyra till arbetssökande. Exempelvis kan en arbetssökande erbjudas stöd med att "hitta jobb", "förbättra förutsättningarna", "byta spår" eller "starta eget".
Erbjudanden och tjänster	Erbjudanden och tjänster är ett begrepp som både används för att beskriva Arbetsförmedlingens serviceutbud till sina kunder och som benämner ett nytt sätt att bedriva verksamheten vid kontoren.
Förmedlingsavdelningen/ Avdelningen förmedling och rehabilitering till arbete	Förmedlingsavdelningen är en avdelning på Arbetsförmedlingens huvudkontor som bland annat har ansvaret för att ta fram och kvalitetssäkra metoder i förmedlingsverksamheten.
Handläggarestöd	Handläggarestöd är dokument som innehåller detaljerade stegvisa instruktioner och förklaringar för arbetsförmedlaren, exempelvis kring handlägningsprocessen eller regelverk och regeltolkning.
Klustermodellen	För att bidra till en förbättrad utvärdering av metoder har Analysavdelningen tagit fram en särskild klustermodell som kan användas för att jämföra resultaten vid olika förmedlingsenheter med varandra.
Kontor/förmedlingskontor	Ett kontor är en organisatorisk indelning under en förmedlingsenhet. Arbetsförmedlingen hade i december 2018 totalt 242 förmedlingskontor som leddes av varsin biträdande enhetschef. En enhet kan organisera arbetsförmedlarna i sektioner.
Kunskapsbas	Med kunskapsbas avses i denna rapport systematiskt insamlade och värderade observationer om hur arbetssätt fungerar i praktiskt arbete och hur de kan förväntas bidra till bättre matchning. Källor kan vara av olika slag, till exempel vetenskapliga studier, analyser av utfall, effektutvärderingar, erfarenheter från praktisk verksamhet och bedömningar hos medarbetare eller upplevelser hos kunder. Enskilda observationer eller uppfattningar som inte värderats i förhållande till andra källor bedöms utgöra en svag kunskapsbas.
Kvalitetssäkring	Enligt Arbetsförmedlingens interna rutiner ska kvalitetssäkring göras genom att förmedlingskontoren går igenom kvalitetskriterierna för de metoder som används på kontoret och stämmer av med den egna tillämpningen. Genomgången ska göras minst en gång per år.

Begrepp	Förklaring
Marknadsområde	Ett marknadsområde är en organisatorisk indelning under en region. Arbetsförmedlingen hade i december 2018 totalt 10 marknadsområden.
Matchningsarbete	Med matchningsarbete avses i denna rapport dels bedömningen av den arbetssökandes behov av stöd och insatser, dels den service som riktas mot arbetssökande och arbetsgivare och som ska leda till arbete eller studier.
Metod/centralt framtagen metod	En metod är enligt Arbetsförmedlingen en "beskrivning av ett systematiskt tillvägagångssätt" för hur arbetsförmedlaren ska utföra den tjänst som erbjuds kunden. Totalt finns 37 metoder, varav 11 hör till matchningsarbetet.
Metodbeskrivning	Metodbeskrivningar är informationsmaterial som är tillgängliga på Arbetsförmedlingens intranät och som beskriver en metod. Materialet innehåller en processkarta, en aktivitetsbeskrivning över de moment som arbetsförmedlaren ska gå igenom, vilka resultat man förväntas uppnå och vilka verktyg som finns kopplade till metoden.
Planering/handlingsplan	I planeringen ska den arbetssökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning beskrivas.
Region	En region är en administrativ indelning under huvudkontoret. Arbetsförmedlingen hade i december 2018 totalt 3 regioner.
Sektion	En sektion är en organisatorisk indelning på ett kontor som samlar ett antal arbetsförmedlare och som leds av en sektionschef. Vid olika kontor kan sektioner delas in på olika sätt, exempelvis utifrån olika grupper av arbetssökande eller utifrån specifika insatser.
Service på distans	Service på distans innebär att den arbetssökande erbjuds samma service via telefon eller digitala möten som vid ett fysiskt förmedlingskontor.
Självledarskapet	Självledarskapet är ett bärande element i Arbetsförmedlingens styrmodell som utgår ifrån att varje medarbetare själv har bäst kunskap om hur myndighetens uppdrag ska utföras.
Sökandebaserad handläggning	I en sökandebaserad handläggning tilldelas varje arbetssökande en personlig arbetsförmedlare som sköter de flesta av den arbetssökandes olika ärenden. Arbetsförmedlingen planerar att lämna denna typ av handläggning under 2019.

ARBETSFÖRMEDELINGENS MATCHNINGSARBETE

Begrepp	Förklaring
Tjänst	Under erbjudandena finns 14 olika tjänster som Arbetsförmedlingen utför. Tjänsterna utgör "beskrivningar av den service som myndigheten kan ge sina kunder". Vissa tjänster återkommer under flera erbjudanden.
Växthus	Växthus är en form av utvecklingsarbete som sker på utvalda arbetsförmedlingskontor för att testa och utveckla nya tjänster, metoder eller arbetssätt. Förbättringsområden identifieras ur ett kundperspektiv.
Ärendebaserad handläggning	I en ärendebaserad handläggning tilldelas varje ärende som den arbetssökande har en arbetsförmedlare som är specialiserad mot den specifika ärendetypen. En arbetsförmedlare kan exempelvis vara specialist på inskrivning och arbetsmarknadspolitisk bedömning, medan en annan främst arbetar med matchning till arbete. Arbetsförmedlingen planerar att övergå till denna typ av handläggning under 2019.