

Arbetsförmedlingens ledning och styrning

Delrapport om förändringsarbetets genomslag

MISSIV

DATUM
2018-02-22
ERT DATUM
2017-06-08

DIARIENR
2017/146
ER BETECKNING
A2017/01236/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Arbetsförmedlingens ledning, styrning och uppföljning

Statskontoret fick i juni 2017 i uppdrag att analysera utvecklingen av Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning.

Statskontoret ska lämna en delrapport senast den 28 februari 2018. I den ska Statskontoret redovisa vilket genomslag Arbetsförmedlingens förändringsarbete har fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp till arbetssökande och arbetsgivare.

En slutrapport ska lämnas senast den 28 februari 2019.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag* (2018:5).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff, utredarna Henrik Elmefur, Andreas Hagström, Stina Petersson, Jenny Torssander och Jan Boström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Jan Boström

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Utgångspunkter och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Förutsättningar för Arbetsförmedlingens interna styrning	12
1.3	Myndigheten bedriver ett förändringsarbete	16
1.4	Utgångspunkter för Statskontorets analys	17
1.5	Delrapportens innehåll och avgränsningar	18
1.6	Genomförandet av arbetet	20
1.7	Rapportens disposition	22
2	Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning	23
2.1	Sammanfattande iakttagelser	23
2.2	Arbetsförmedlingens modell för att hålla samman styrningen	24
2.3	Arbetsförmedlingens analys av interna arbetssätt	29
2.4	Myndighetens kompetensförsörjning	30
2.5	Myndighetens IT-styrning	34
2.6	Den samlade styrningen inom myndigheten	36
3	Arbetsförmedlingens förändringsarbete	39
3.1	Sammanfattande iakttagelser	39
3.2	Förnyelseresans innehåll	40
3.3	Förnyelseresans mål	43
3.4	Så genomför Arbetsförmedlingen förnyelseresan	46
3.5	Arbetsförmedlarnas syn på förnyelseresan	49
3.6	Möjligheter och risker i förändringsarbetet	51
3.7	Beslut om ny organisation för myndigheten	53
4	Arbetsförmedlarnas utrymme att göra bedömningar och ge stöd	55
4.1	Sammanfattande iakttagelser	55
4.2	Vägen till genomslag	56
4.3	Steg 1 – Ledningen har svårt att förmedla en i alla delar tydlig inriktning	57

4.4	Steg 2 – Cheferna har tydligt mandat i förändringsarbetet men saknar stöd	59
4.5	Steg 3 – Arbetsförmedlarna känner till de centrala delarna men saknar konkretion	61
4.6	Steg 4 – Alla förutsättningar för att göra professionella bedömningar är inte på plats	62
4.7	Steg 5 – Hittills svagt genomslag på professionella bedömningar och stöd	69
5	Förändringsarbetets resultat	71
5.1	Lägesbedömning av förändringsarbetet	71
5.2	Analysmodell för slutrapporten	80
6	Slutsatser och förslag	83
6.1	Inriktningen är relevant, men styrningen behöver bli mer sammanhållen	83
6.2	Arbetsförmedlingen behöver ta nästa steg i förändringsarbetet	85
6.3	Arbetsförmedlarnas möjligheter att göra bedömningar behöver förbättras	88
6.4	Statskontorets förslag	92
	Referenser	93

Bilagor

1	Uppdraget	97
2	Enkät och enkätresultat	101
3	Förteckning kvantitativa indikatorer	107
4	Arbetsförmedlingens styrmodell	109

Sammanfattning

Arbetsförmedlingens verksamhetsutveckling har varit eftersatt och det har funnits problem kopplade till myndighetens ledning och styrning. Myndigheten inledde därför 2014 ett förändringsarbete, benämnt förnyelseresan, som ska vara slutfört 2021. Det handlar bland annat om att utveckla tjänsteutbudet, öka digitaliseringen och förbättra arbetsgivarkontakterna. Myndigheten ska också införa ett så kallat självledarskap som ger chefer och medarbetare ett större ansvar.

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning. I uppdraget ingår inte att ompröva Arbetsförmedlingens uppdrag. I denna delrapport redovisar vi särskilt vilket genomslag förändringsarbetet har fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp till arbetssökande och arbetsgivare.

Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 28 februari 2019.

Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret bedömer att grunderna för styrningen och förändringsarbetet i stort är motiverade och förhållandevis väl förankrade. Men det finns också ett stort behov av att Arbetsförmedlingen nu konkretiserar förändringsarbetet för lokala chefer och arbetsförmedlare och genomför åtgärder för att förbättra förutsättningarna för arbetsförmedlarna att göra professionella bedömningar och ge stöd.

Medarbetarna ser överlag positivt på förändringsarbetets innehåll, även om arbetsförmedlare som har arbetet länge på myndigheten inte är lika positiva. Däremot har förnyelseresan ännu inte lett till tydliga resultat för arbetssökande och arbetsgivare. De har till exempel hittills inte blivit mer nöjda med Arbetsförmedlingens service.

Arbetsförmedlingen behöver ta nästa steg

Statskontoret bedömer att förändringsarbetets övergripande inriktning är relevant. Det utgår från tidigare identifierade problem för myndigheten. Arbetsförmedlingen har förankrat inriktningen och följer systematiskt upp arbetet. Men endast var fjärde arbetsförmedlare märker än så länge av konkreta förbättringar i sin arbetssituation. Flera kriterier för ett effektivt genomförande är ännu inte uppfyllda. Myndighetens styrning av förändringsarbetet är förhållandevis svag. Cheferna saknar också stöd och utrymme för sitt ledarskap, vilket leder till att det inte heller blir tydligt för arbetsförmedlarna vad förändringarna innebär i praktiken. Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen behöver ta nästa steg i förändringsarbetet och utveckla stödet till cheferna.

Möjligheterna att göra bedömningar behöver förbättras

Förändringsarbetet ska öka arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge anpassat stöd. En professionell bedömning innebär att arbetsförmedlarna ska göra individuella anpassningar för att möta den enskildes behov samtidigt som de ska följa regelverken som syftar till att skapa enhetlighet i handläggningen.

Arbetsförmedlarna upplever att de får större utrymme än tidigare av sina chefer att vara självgående i arbetet. Men det är en minoritet av dem som anser att förnyelseresan hittills har förbättrat deras förutsättningar att göra bedömningar. Statskontorets utvärdering visar att det finns flera hinder.

Brister i IT-stöden skapar problem för arbetsförmedlarna

Arbetsförmedlarna upplever att administration tar tid från viktigare uppgifter. En orsak är att IT-stöden varken hänger ihop sinsemellan eller är integrerade med handläggarstöden. Det är få arbetsförmedlare som anser att de får hjälp av IT-stöden när de ska göra bedömningar.

Självledarskapet ger inte tillräcklig vägledning

Det finns tecken på att självledarskapet har lett till ett ökat handlingsutrymme för arbetsförmedlarna. Men det är ett vagt begrepp som lämnar utrymme för olika tolkningar. Varken chefer eller arbetsförmedlare får tillräcklig vägledning i att tolka vad självledarskapet innebär i praktiken. Det

har lett till att de lokala cheferna delvis har backat i sin ledning och ibland lämnar över ett för stort ansvar till medarbetarna.

Myndigheten saknar kunskap om vilka arbetssätt som är effektiva

Det är än så länge oklart vilka arbetssätt inom myndigheten som är effektiva. Arbetsförmedlingen har dock utvecklat en modell som kan användas för att mer systematiskt identifiera framgångsfaktorer.

Ny organisation innebär möjligheter och risker

Arbetsförmedlingen har beslutat att införa en ny organisation. Den ger arbetsförmedlarna möjlighet att specialisera sig mer, vilket ger dem bättre förutsättningar för att överblicka sitt arbete. Samtidigt innebär en stor omorganisation alltid en risk för att resultatet tillfälligt påverkas negativt.

Den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen

Statskontoret bedömer att det har blivit tydligare hur olika delar i Arbetsförmedlingens interna styrning hänger samman. Myndigheten har infört en styrmodell och verksamhetsplaneringen och uppföljningen har blivit mer strukturerad. Men Statskontoret anser att myndigheten behöver säkerställa att styrningen blir sammanhållen för hela myndigheten. De lokala cheferna vet inte alltid inom vilka ramar de ska styra eller hur de ska prioritera i verksamheten. Det kan leda till att olika delar av myndigheten styrs efter delvis skilda principer och prioriteringar. Det breda förändringsarbetet gör det än viktigare att styrningen blir mer sammanhållen.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen

- säkerställer att styrningen blir mer sammanhållen så att det blir tydligt för lokala chefer inom vilka ramar de ska styra och prioritera
- prioriterar de delar inom förändringsarbetet som har störst potential att förbättra för arbetsförmedlarna i deras dagliga arbete, framför allt IT-stöden
- utvecklar stödet till lokala chefer om förändringsarbetet så att det även tar sikte på den operativa verksamheten, bland annat hur självledarskapet ska tolkas i praktiken

- mer systematiskt och generellt identifierar effektiva arbetssätt
- analyserar orsakerna till varför arbetsförmedlare som arbetat länge inte är lika positiva till förändringsarbetet.

1 Utgångspunkter och genomförande

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning utvecklas. Uppdraget är en fortsättning på den rapport som Statskontoret lämnade i februari 2016.¹

Statskontoret ska enligt uppdraget besvara sex delfrågor:

1. Hur ändamålsenlig och effektiv är Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning?
2. Vilka utvecklingsbehov finns inom Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning?
3. Vilka möjligheter och risker finns i pågående förändringsarbete?
4. Vilket genomslag har förändringsarbetet fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp?
5. Vilka eventuella möjligheter finns det att förenkla Arbetsförmedlingens interna administration för att frigöra resurser till kärnverksamheten?
6. Hur har förändringsarbetet påverkat verksamhetens resultat?

Statskontoret ska vid behov föreslå åtgärder som Arbetsförmedlingen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Statskontoret ska lämna en delrapport senast den 28 februari 2018. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2019.

¹ Statskontoret 2016:5 *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

1.2 Förutsättningar för Arbetsförmedlingens interna styrning

Arbetsförmedlingens uppdrag och regeringens styrning sätter tillsammans ramarna för myndighetens interna styrning. Arbetsförmedlingen har ett komplext och brett uppdrag. Regeringens styrning har blivit mindre detaljerad under senare år. Det har även betydelse att Arbetsförmedlingen är en stor myndighet med flera beslutsled och har ett förvaltningsanslag på drygt 8 miljarder kronor. Vi avslutar detta avsnitt med att redovisa utmaningar som Arbetsförmedlingen har framöver.

Uppgifterna spänner över ett relativt brett fält

Arbetsförmedlingen har följande huvudsakliga uppgifter:²

1. *Förbättra arbetsmarknadens funktionssätt*
Arbetsförmedlingen ska sammanföra de som söker arbete med arbetsgivare som söker arbetskraft. Myndigheten ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att öka sysselsättningen.
2. *Säkerställa syftet med arbetslöshetsförsäkringen*
Arbetsförmedlingen ska säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.
3. *Ansvar för nyanlända invandrare*
Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser för att snabbt och effektivt etablera sig på arbetsmarknaden.
4. *Anlita kompletterande aktörer*
Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.
5. *Analysera åtgärder och tillhandahålla beslutsunderlag*
Arbetsförmedlingen ska analysera hur myndighetens verksamhet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Myndigheten ska också tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken.

² Kategoriseringen är Statskontorets. Vi har utgått från förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Regeringen har minskat detaljstyrningen

Vid sidan av instruktionen har Arbetsförmedlingen tidigare varit föremål för en omfattande styrning i regleringsbrevet. Verksamhetsdelen i regleringsbrevet blev mer detaljerad och omfattningen ökade successivt under 2012–2014. Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2015 att de planerar att minska detaljstyrningen av Arbetsförmedlingen.³ Sedan 2015 har detaljeringsgraden också minskat i regleringsbrevet. Numera beskriver regeringen de flesta av uppdragen endast översiktligt.⁴

Arbetsförmedlingen hanterar ett fyrtiotal insatser och program. Myndigheten behöver utforma handläggarstöd för alla delar och säkerställa att de anställda kontinuerligt är uppdaterade. Regeringen har aviserat att fem stöd inom subventionerade anställningar ska slås ihop till ett stöd under våren 2018.⁵ Detta kan enligt Statskontoret komma att förenkla arbetsförmedlarnas arbete.

Den interna styrningen ska nå 14 500 anställda

Arbetsförmedlingens interna styrning ska via sammanlagt fem eller, som i marknadsområde Stockholm Gotland, sex chefsled nå myndighetens 14 500 anställda.

Arbetsförmedlingen har en styrelse som beslutar om myndighetens strategiska planering och om verksamhetens inriktning. Generaldirektören ansvarar för verksamheten inför styrelsen och sedan 2017 finns även en överdirektör som ska stärka det interna arbetet. De nio nationella avdelningarna ansvarar för styrning och ledning av Arbetsförmedlingen. Förmedlingsverksamheten bedrivs i tre regioner och i verksamhetsområdet Arbetsförmedlingen direkt.⁶ Varje region består av ett antal marknadsområden med arbetsförmedlingsenheter som driver lokala arbetsförmedlingskontor.

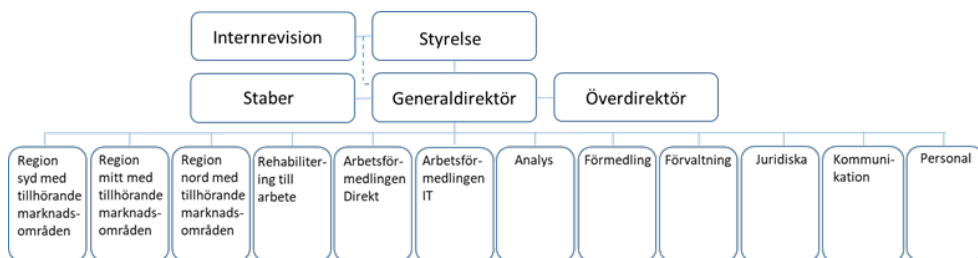
³ Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

⁴ Regleringsbrev till Arbetsförmedlingen 2010–2018.

⁵ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

⁶ Arbetsförmedlingen direkt ansvarar bland annat för kundtjänst och digital service till arbetssökande och arbetsgivare.

Figur 1.1 Arbetsförmedlingens organisation



Arbetsförmedlingen har ledningsgrupper på fyra nivåer som ska förankra och sprida information om beslut till resten av organisationen. I den nationella ledningsgruppen ingår generaldirektören, överdirektören, chefen för ledningsstaben, organisationschefen, direktörerna för analysavdelningen, förvaltningsavdelningen, kommunikationsavdelningen, Arbetsförmedlingen direkt, Arbetsförmedlingen IT, förmedlingsavdelningen, rehabilitering till arbete, personalavdelningen och juridiska avdelningen samt regiondirektörerna. Ledningsgruppen består i dag av 14 personer.

Närmare 8,4 miljarder kronor ska förvaltas effektivt

Arbetsförmedlingen har under 2017 disponerat 77 miljarder kronor. Förvaltningsanslaget var nästan 8,4 miljarder kronor. Övriga 68,6 miljarder kronor avsåg transfereringar och sakanslag.

Tabell 1.1 Anslag till Arbetsförmedlingen under 2017

	Anslag	Ändamål	Anslag (tkr)
Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare	Utgiftsområde 13, anslag 1:3	Transferringar	6 427 900
Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare	Utgiftsområde 13, anslag 1:4	Sak	3 619 600
Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	Utgiftsområde 14, anslag 1:1	Förvaltning	8 393 100
Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	Utgiftsområde 14, anslag 1:2	Transferringar	27 445 300
Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	Utgiftsområde 14, anslag 1:3	Sak	11 178 600
Lönebidrag och Samhall m.m.	Utgiftsområde 14, anslag 1:4	Sak	13 721 600
Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar	Utgiftsområde 14, anslag 1:12	Sak	6 216 000
SUMMA			77 002 100

Källa: Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017

Arbetsförmedlingen står inför utmaningar

Av regeringens budgetproposition samt myndighetens årsredovisning och budgetunderlag framgår att Arbetsförmedlingen bland annat står inför följande utmaningar:⁷

- Ta tillvara nyanländas kompetens och kunskap så att de snabbare kan etablera sig på arbetsmarknaden.
- Rusta arbetslösa genom vägledning och utbildning för att överbrygga den obalans som finns mellan arbetslösas utbildningsnivå och den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar.
- Rekrytera personal i den omfattning som motsvarar inflödet av deltagare i etableringsuppdraget.
- Ta vara på de möjligheter till effektivisering av verksamheten som förändringar i regelverk och flexibla intern resursfördelning ger.

⁷ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 14*, Arbetsförmedlingen (2015) *Årsredovisning 2016* och Arbetsförmedlingen (2017) *Budgetunderlag 2018–2020*.

1.3 Myndigheten bedriver ett förändringsarbete

Arbetsförmedlingens verksamhetsutveckling har varit eftersatt och det har funnits problem som har varit kopplade till myndighetens ledning och styrning. Därför beslutade myndigheten 2014 att sjosätta förändringsarbetet ”förnyelseresan”. Året därpå lanserade Arbetsförmedlingen inriktningen på detta arbete. En viktig målsättning med förändringsarbetet är att Arbetsförmedlingen ska vara en ledande matchningsaktör då arbetet är slutfört 2021.⁸

Verksamheten hade omfattande problem

När Arbetsförmedlingen inledde detta förändringsarbete hade myndigheten bland annat identifierat följande problem.⁹

- Arbetsförmedlingen saknade en gemensam organisationskultur, vilket ledde till en ”vi och dom-känsla” mellan olika delar av myndigheten.
- Myndigheten präglades av en detaljerad regelstyrning.
- Det var inte tydligt hur olika delar i styrningen hängde samman och verksamhetsplaneringen var inte heller ett stöd för att samordna styrningen.
- Arbetsförmedlingen använde ett så kallat styrkort som bidrog till en kortsiktig ”pinnjakt” utan en helhetssyn på styrningen.
- Ekonomistyrningen var ryckig, vilket innebar att snabba direktiv kunde gå ut om att öka eller minska förbrukningen inom ett område.
- Medarbetarna behövde kompetensutveckling för att kunna klara uppdraget.
- Utvecklingen av digitala tjänster och internt IT-stöd var eftersatt.

⁸ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingen 2021. Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

⁹ Sammanställningen utgår från analyser som Arbetsförmedlingen har initierat: Celavi (2015) *En genomlysning av Arbetsförmedlingens förmåga att leverera kompetensutvecklingsinsatser*, Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingen 2021. Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa* och Ernst & Young (2012) *Arbetsförmedlingen, Struktureffektivisering 3.0 – ett förslag till en mer effektiv myndighet*.

Brett arbete för att komma till rätta med problemen

Förändringsarbetet är brett. Det handlar bland annat om att

- utveckla tjänster till arbetssökande och arbetsgivare i nya kanaler
- införa ett ledarskap som ger chefer och medarbetare större eget ansvar
- förbättra kompetensen hos anställda att utföra sina uppdrag
- förankra en ny vision och värdegrund för myndigheten.¹⁰

1.4 Utgångspunkter för Statskontorets analys

Utgångspunkter för att bedöma hur ändamålsenlig och effektiv styrningen är

Statskontoret menar att en ändamålsenlig styrning ska ge myndigheten förutsättningar för att nå målen för förändringsarbetet, klara av de instruktionsenliga uppdragen och möta de utmaningar myndigheten står inför. I en stor myndighet som Arbetsförmedlingen är det angeläget att styrningen når ut i hela myndigheten genom alla beslutsled. För detta krävs att det är tydligt hur de olika delarna av styrningen hänger ihop. Styrningen behöver också vara sammanhållen i praktiken. Det bör vara tydligt för chefer i alla led inom vilka ramar som de ska styra och prioritera.

Effektivitet handlar om att nå målen för verksamheten till rimliga kostnader. För att styrningen ska bedömas som kostnadseffektiv bör det till exempel inte förekomma dubbelarbete och stödfunktionernas andel av verksamheten bör ligga i nivå med jämförbara myndigheter.

Utgångspunkter för att bedöma hur effektivt förändringsarbetet är

Statskontorets erfarenheter från andra stora myndigheter och den vetenskapliga litteraturen visar att förändringsarbete ofta tar längre tid att genomföra och kostar mer än planerat. Med utgångspunkt i en tidigare rapport från Statskontoret om förändringsprocesser i stora organisationer och en lärobok

¹⁰ Se till exempel *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

i organisationsteori, har vi identifierat följande faktorer för ett effektivt genomförande av ett förändringsarbete:¹¹

- Ju mer komplexa förändringar ledningen vill åstadkomma, desto viktigare blir det att ha med sig medarbetarna.
- Följ upp förändringsarbetet och var beredd på att modifiera det under arbetets gång.
- Kombinera styrning ovanifrån med ett medarbetardrivet arbete.
- Cheferna är nyckelaktörer, som både ska förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna.
- Var vaksam så att det inte uppstår en ”förändringsbyråkrati” som snarare talar om förändring än genomför reella förändringar.

Vi redogör i kapitel 4 närmare för vilka steg som krävs för att förändringsarbetet ska förbättra arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge stöd.

1.5 Delrapportens innehåll och avgränsningar

Arbetsförmedlarnas utrymme att göra bedömningar

Statskontoret ska enligt uppdraget i delrapporten särskilt besvara vilket genomslag förändringsarbetet har fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp. Men vi behöver bedöma läget för flera av de andra delfrågorna för att vi ska kunna besvara frågan på ett tillfredsställande sätt. De två första delfrågorna om myndighetens interna styrning och uppföljning har stor betydelse för vilket genomslag förändringsarbetet får. En väl fungerande styrning och uppföljning är en förutsättning för att förändringsarbetet ska lyckas. Vi behöver även undersöka möjligheter och risker i förändringsarbetet, vilket den tredje delfrågan tar sikte på.

¹¹ Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*, s. 7ff och Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, s. 219ff.

I delrapporten analyserar vi inte kostnadseffektiviteten närmare, det vill säga om myndigheten når målen för verksamheten till rimliga kostnader. Vi återkommer till det i slutrapporten.

Förenklingar av den interna administrationen

I den här delrapporten kommer vi inte att närmare behandla vilka möjligheter det finns att förenkla Arbetsförmedlingens interna administration för att frigöra resurser till kärnverksamheten. Däremot redogör vi för i vilken utsträckning arbetsförmedlarna upplever att administrationen tar tid från viktigare uppgifter. Detta kommer att vara en viktig grund för den analys vi ska genomföra i slutrapporten.

Förändringsarbetets påverkan på resultatet

Vi presenterar i delrapporten en modell för hur vi i slutrapporten ska besvara delfrågan om hur förändringsarbetet har påverkat resultaten. Modellen syftar till att fånga upp förändringar inom Arbetsförmedlingen och den följer resultatutvecklingen från tiden före förnyelseresan till i dag. I delrapporten ger vi en lägesbeskrivning av förändringsarbetets resultat.

Ny organisation för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har nyligen beslutat om att införa en ny organisation som ska vara genomförd i sin helhet den 31 december 2019. Statskontoret har inte möjlighet att närmare bedöma denna förändring. Vi begränsar oss till vilka möjligheter och risker den nya organisationen kan innebära för förnyelseresan.

Ingen omprövning av Arbetsförmedlingens uppdrag

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att ompröva Arbetsförmedlingens uppdrag. En statlig utredning utreder för närvarande det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.¹²

¹² Dir 2016:56 och 2017:71.

1.6 Genomförandet av arbetet

Vårt arbete har genomförts med hjälp av intervjuer, en enkätundersökning och dokumentstudier.

Intervjuer med olika delar av organisationen

Vi har intervjuat ett sjuttiofem chefer och medarbetare på myndigheten. Intervjuerna har haft något olika fokus, vilket vi redogör för nedan. Intervjuerna täcker flera centrala delar av myndigheten liksom samtliga regioner och beslutsnivåer. Sammantaget bedömer vi att det ger oss möjligheter att få en god bild av den interna styrningen och genomförandet av förändringsarbetet.

Centrala funktioner och stöd

Vi har intervjuat centrala funktioner för den interna styrningen och genomförandet av förändringsarbetet för att få en bild av hur styrningen har utformats inom myndigheten. Vi har också fått en bakgrund till förändringsarbetet och till genomförandet av arbetet. Vi har bland annat intervjuat direktörerna för avdelningen Arbetsförmedlingen direkt, förmedlingsavdelningen, analysavdelningen, personalavdelningen och organisationschefen, liksom ansvariga för myndighetens styrmodell, klusteranalyser och internrevision.

Chefer på alla nivåer inom regionerna

Vi har besökt Arbetsförmedlingens tre regioner. För att fånga hela styrkedjan har vi intervjuat regiondirektörerna, en marknadschef i respektive region, arbetsförmedlingschefer och sektionschefer. Marknadsområdena har valts så att olika typer av arbetsmarknader ska bli representerade. Vid intervjuerna har vi bland annat identifierat eventuella hinder för styrningen och för förändringsarbetets genomslag.

Gruppintervjuer med arbetsförmedlare

Vi har genomfört gruppintervjuer med 5–8 arbetsförmedlare i varje region. Syftet har varit att ta reda på vilket stöd personalen får, vilket genomslag den interna styrningen får i praktiken och hur medarbetarna uppfattar förändringsarbetet. Deltagarna valdes ut av Arbetsförmedlingen utifrån vårt önskemål om att såväl arbetsförmedlare med kortare som längre anställningstid skulle vara representerade. De intervjuade arbetar bland annat

med etablering, arbetslivsinriktad rehabilitering och jobb- och utvecklingsgarantin. Även arbetsförmedlare som arbetar inom en grupp som är särskilt inriktad på arbetsgivare eller samverkar med Försäkringskassan har ingått i någon av grupperna.

Vi har även intervjuat representanter för fackförbunden ST, Saco och Seko om deras syn på förändringsarbetet och den interna styrningen.

Myndighetsledning

Vi har intervjuat den nuvarande generaldirektören under vars tid förändringsarbetet har initierats och sjösatts. Vi har även intervjuat överdirektören och ordföranden för myndighetens styrelse.

Enkät till arbetsförmedlare

Vi har genomfört en enkätundersökning till arbetsförmedlare för att bedöma deras utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp. Vi utgår bland annat från frågor som Statskontoret ställt till statligt anställda i en tidigare rapport om tillit.¹³ Vi följer även upp den enkät som Statskontoret genomförde inom ramen för vår förra rapport om Arbetsförmedlingen.

Enkäten skickades till 2 200 arbetsförmedlare, varav drygt 1 400 besvarade den. Det är en representativ fördelning av kön, ålder och marknadsområde bland de svarande. Vi redovisar hur vi genomförde enkäten och en sammanställning av enkätsvaren i bilaga 2.

Dokument och rapporter

Vi har analyserat relevanta interna styrdokument, bland annat den så kallade strategiska kartan över åtgärder och förväntade effekter av förändringsarbetet, verksamhetsplaner och uppföljningsrapporter. Vi har även gått igenom styrelseprotokoll och anteckningar från ledningsgruppen samt analyserat resultat från medarbetarundersökningar, undersökningar som riktas till arbetsgivare och annan verksamhetsdata.

¹³ Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet*.

Vi har också tagit del av interna och externa undersökningar om kvaliteten i myndighetens utredningar och beslut.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har utförts av Jan Boström (projektledare), Henrik Elmefur, Andreas Hagström, Stina Petersson och Jenny Torssander. Politices doktor Nina Granqvist, forskare på Inspektionen för socialförsäkring, har varit extern referensperson. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Arbetsförmedlingen har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning.

I kapitel 3 beskriver vi grunderna för förändringsarbetet och myndighetens genomförande av det. Vi redogör också för möjligheter och risker med förändringsarbetet.

I kapitel 4 redogör vi för vilket genomslag förändringsarbetet har fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp.

I kapitel 5 tar vi sikte på resultatet av förändringsarbetet. Vi presenterar den modell som vi ska använda i slutrapporten för att besvara hur förändringsarbetet påverkat resultatet. Vi ger också en lägesbeskrivning av resultaten vid tidpunkten för denna delrapport.

I kapitel 6 presenterar vi våra slutsatser om den interna styrningen och förändringsarbetet. Vi lämnar också förslag på åtgärder som Arbetsförmedlingen bör vidta.

2 Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning

Statskontoret konstaterade i förra rapporten om Arbetsförmedlingens styrning att den interna styrningen utvecklas åt rätt håll, men att myndigheten behöver genomföra ytterligare åtgärder för att förbättra den. I detta kapitel följer vi upp dessa kvarstående förbättringsområden.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Arbetsförmedlingen har utvecklat sin styrning sedan förra rapporten. Myndigheten har infört en styrmodell för att hålla samman styrningen. Verksamhetsplaneringen och uppföljningen har också blivit mer strukturerad.

Detaljstyrningen har minskat under senare år. Arbetsförmedlarna anser inte att deras närmaste chef detaljstyr dem. Det finns inte heller några uppenbara tecken på dubbla styr signaler, vilket det annars finns risk för i stora myndigheter med många beslutsnivåer. Men vi ser ändå att det finns tydliga utvecklingsbehov i Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning.

Styrningen har ännu inte blivit tillräckligt sammanhållen

Vi konstaterar att det är en bit kvar innan styrningen är tillräckligt sammanhållen i myndighetens alla delar. Den nya styrmodellen som myndigheten har tagit fram har ännu inte fått fullt genomslag inom organisationen. Det behöver inte vara ett problem att chefer på lägre nivå inte använder modellen om det på annat sätt säkerställs att styrningen blir sammanhållen. Men vi har sett att de lokala cheferna inte alltid vet inom vilka ramar de ska styra och att utgångspunkterna för styrningen delvis skiljer sig mellan marknadsområden, enheter och sektioner. Det är inte heller alltid tydligt i verksamhetsplanerna för myndighetens olika nivåer vilka aktiviteter som ska prioriteras.

Myndigheten saknar kunskap om vilka arbetssätt som är effektiva

Det är i dagsläget oklart vilka arbetsformer som ger bra resultat inom de områden som är myndighetens uppdrag. Därmed blir det svårt för Arbetsförmedlingen att kunna utveckla arbetssätt som myndigheten med säkerhet vet är effektiva. Analysavdelningen har dock återupptagit sitt arbete med att utveckla en så kallad klustermodell som kan användas för att mer systematiskt identifiera olika framgångsfaktorer.

Problem med kompetensförsörjningen

Vi konstaterar att myndigheten inte har genomfört utbildningar för personalen i den omfattning som de har planerat för. Arbetsförmedlingen har också relativt svårt att rekrytera personal och sjuktalen är förhållandevis höga. Detta innebär att myndigheten kan få svårt att säkerställa att medarbetarna i alla delar har den kompetens som krävs för verksamheten. Myndigheten har vidtagit åtgärder för att motverka bristerna i kompetensförsörjningen, men det är för tidigt att utläsa effekterna av det arbetet.

Brister i planeringen och styrningen av IT-utvecklingen

Arbetsförmedlingen har utarbetat en IT-strategi och inrättat en särskild IT-avdelning för att samordna IT-utvecklingen. Detta kan leda till att arbetet blir mer samordnat än tidigare, men vi kan konstatera att det finns brister i planeringen och styrningen av IT-utvecklingen. Under 2017 har Arbetsförmedlingen överskridit budgeten för IT, vilket lett till att myndigheten under hösten varit tvungen att stoppa delar av den planerade verksamheten.

2.2 Arbetsförmedlingens modell för att hålla samman styrningen

Statskontoret framhöll i den förra rapporten att det var oklart hur de olika delarna av Arbetsförmedlingens styrning hängde ihop. Myndigheten införde under 2016 en styrmodell för att på övergripande nivå tydliggöra hur styrningen hänger samman.

Modellen ska balansera olika perspektiv i styrningen

Arbetsförmedlingens styrmodell visar kopplingen mellan myndighetens uppdrag, styrning och resultat på övergripande nivå. Ramarna för modellen sätts både av formella aspekter som intern styrning och kontroll och kulturella aspekter som värdegrund och ledningsfilosofi. Enligt modellen omsätts Arbetsförmedlingens uppdrag från regeringen och riksdagen i en strategisk treårsplan som tillsammans med ekonomiska förutsättningar bryts ned i verksamhetsplaner eller aktivitetsplaner på samtliga nivåer i organisationen. Styrmodellen ska skapa förutsättningar för ökad kund- och samhällsnytta genom att chefer och medarbetare ska agera inom det utrymme som styrmodellen anger (styrmodellen visas i bilaga 4).

Bättre möjligheter för samlad styrning men genomslaget varierar

Flera av våra intervjupersoner framhåller att styrmodellen har förbättrat möjligheterna till en sammanhållen styrning. De anser att det finns en röd tråd från uppdraget till kundnytta och att den fångar in den årliga planeringen på ett relevant sätt.

Av våra intervjuer i regionerna framgår att styrmodellen har slagit igenom i varierande grad. Flera framhåller att den är relativt ny och att det tar tid att få fullt genomslag. Vid våra intervjuer nämns också följande förklaringar till att styrmodellen inte alltid får genomslag:

- Det är inte alltid klart för cheferna inom vilka ramar de ska styra och prioritera.
- Modellen ställer krav på ledarskap som inte alla chefer har motsvarat.
- Vissa chefer på lägre nivåer har svårt att förstå hur de ska använda modellen.

Verksamhetsplaneringen är en central del i styrmodellen

Processen för verksamhetsplaneringen ska säkerställa att planeringen för alla delar av verksamheten sker i linje med myndighetens inriktning och mål. Den ska också säkerställa att det finns rutiner på samtliga nivåer i myndigheten för att styra, följa upp och rapportera verksamheten.

Verksamhetsplaneringen sker efter följande schema:

- Ledningsstaben skickar i mitten av april ut planeringsförutsättningar och anvisningar. Där framgår de preliminära ekonomiska ramarna.
- Avdelnings-, region- och stabschefer lämnar i början av oktober en preliminär verksamhetsplan. Generaldirektören genomför därefter dialoger med de berörda cheferna.
- Styrelsen beslutar om verksamhetsplanen i januari efter beredning i ledningsgruppen och samverkansgruppen.

De underliggande ledningsnivåerna inom regionerna beslutar även om egna verksamhetsplaner. Som framgår ovan skickar myndighetsledningen ut centrala anvisningar till avdelningarna, regionerna och staberna. Det är sedan upp till regionerna att avgöra i vilken utsträckning de ska styra verksamhetsprocessen på underliggande beslutsnivåer.

Fördjupad uppföljning tre gånger om året

Myndighetens verksamhetsplaner är utgångspunkt för den löpande uppföljningen av verksamheten. Fördjupad uppföljning vid avdelningar, staber och regioner sker genom skriftliga uppföljningsrapporter med efterföljande resultatdialoger vid tre tillfällen under året. Vid dessa tillfällen följer de ansvariga upp arbetet som genomförts utifrån myndighetens mål och strategiska plan. Även budget, utvecklingsportföljer, riskanalyser och hälsonyckeltal följs upp. De ansvariga reviderar därefter verksamhetsplanerna vid behov.

Uppföljningspaketet ger övergripande resultatbild

Arbetsförmedlingen eftersträvar att styrningen i ökad utsträckning ska utgå från utvärderingar och analys av effekter. En förbättrad uppföljning ska bidra till detta och myndigheten har tagit fram ett särskilt uppföljningspaket. Uppföljningspaketet till verksamhetsplaneringen 2018 omfattar ett trettiotal indikatorer som mäter till exempel matchningseffektivitet, jobbchanser för personer långt ifrån arbetsmarknaden och regelefterlevnad i arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet med den mer strukturerade uppföljningen är också att få en gemensam utgångspunkt för diskussioner om de övergripande resultaten. I så kallade "situationsrum", som är ett mötesrum där ledningen diskuterar

resultaten, följer de ansvariga om utvecklingen går som planerat. Ledningsgruppens uppföljning sker månadsvis. Vid avvikelser strävar Arbetsförmedlingen efter att fastställa orsaken för att kunna utveckla verksamheten.

Processen för verksamhetsplanering har blivit mer strukturerad

Flera av de intervjuade anser att processen för verksamhetsplanering har blivit mer strukturerad än tidigare. De menar också att verksamheten har blivit bättre integrerad med arbetet med riskanalyser, vilket också varit ett av syftena med den nya processen.

En synpunkt som har framförts i intervjuerna är att ledningsstaben i för stor utsträckning administrerar processen i stället för att leda den. De som står för denna synpunkt anser att staben främst samlar in olika dokument.

Tydlig koppling mellan verksamhetsplanerna på olika nivåer...

Det finns en tydlig koppling mellan den myndighetsövergripande verksamhetsplanen och myndighetens övriga verksamhetsplaner. Planerna tar sikte på de områden som ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag, exempelvis arbetet med långtidsarbetslöshet och etableringen av nyanlända. Aktiviteterna är också motiverade utifrån Arbetsförmedlingens uppdrag eller den så kallade strategiska karta som sammanfattar de förändringar som myndigheten planerar inom förnyelseresan. Det visar vår genomgång av ett antal verksamhets- och aktivitetsplaner på olika nivåer i myndigheten.

... men oklart vad som ska prioriteras i verksamheten

Däremot är det inte lika tydligt vilka aktiviteter som ska prioriteras under året, trots att verksamhetsplanerna i regel beskriver ett förhållandevis stort antal områden och aktiviteter. I våra intervjuer efterlyser också linjecheferna mer stöd från centralt håll i att prioritera bland det som ska göras inom ramen för till exempel förändringsarbetet.

Ekonomi är mer integrerad i planeringen men medel har lämnats tillbaka

Ekonomistyrningen präglades tidigare av att snabba direktiv kunde gå ut om att öka eller minska förbrukningen inom ett område. Ekonomistyrningen ska numera vara integrerad med verksamhetsplaneringen. Våra inter-

vjuer visar att arbetet också sker mer integrerat än tidigare och att ”ryckigheten” i ekonomistyrningen har minskat. Men samtidigt har Arbetsförmedlingen inte använt de tilldelade medlen fullt ut. För 2016 var myndighetens överskott 7,2 miljarder kronor. Merparten av överskottet uppstod på anslagen som omfattar arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Detta visar att myndigheten inte uppfyllde regeringens ambitioner om att öka antalet anställningsstöd och lönebidrag.

Myndigheten ska arbeta med ständiga förbättringar

I styrmodellen ingår även det som myndigheten kallar arbete med ständiga förbättringar. Det innebär att chefer och medarbetare ska bidra till att kontinuerligt utveckla verksamheten på den egna arbetsplatsen.

Hälften anser att arbetet med ständiga förbättringar är ett bra stöd

I vår enkät instämmer nästan hälften (47 procent) av arbetsförmedlarna i att arbetet med ständiga förbättringar utgör ett bra stöd i deras arbete. Av våra intervjuer framgår dock att det inte är helt tydligt hur arbetet praktiskt ska genomföras. Det finns inga särskilda rutiner för hur och när detta arbete ska genomföras, utan det är upp till varje arbetsplats att skapa egna rutiner för arbetet.

Arbetsplatsträffarna är ett viktigt forum för dialog...

På sektionsnivå genomförs så kallade arbetsplatsträffar för att behandla organisatoriska och sociala arbetsmiljöfrågor. Träffarna är en kanal för medarbetarna i arbetet med ständiga förbättringar. I vår enkät anser 43 procent av arbetsförmedlarna att träffarna i stor utsträckning är utformade så att de kan arbeta på ett bra sätt. I våra intervjuer anger såväl sektionschefer som arbetsförmedlare att frågor förs vidare uppåt i ledningsnivåerna när det behövs.

... men det är ibland oklart vilka frågor som ska tas upp

Men mer än var femte arbetsförmedlare anser att arbetsplatsträffarna endast i liten utsträckning är ett stöd för dem. Vid våra intervjuer framkommer att det är oklart för deltagarna vilka frågor som ska tas upp på arbetsplatsträffarna respektive gruppmötena. Det riskerar leda till att relevanta frågor inte når högre ledningsnivåer.

2.3 Arbetsförmedlingens analys av interna arbetssätt

I förra rapporten konstaterade Statskontoret att Arbetsförmedlingen har relativt goda kunskaper om sysselsättningseffekter för olika program, men att myndighetens kunskaper om effektiviteten i de interna arbetssätten är sämre. Arbetsförmedlingens analysrapporter behandlade sällan sambandet mellan inre förhållanden och Arbetsförmedlingens effektivitet.¹⁴

Myndigheten har återupptagit arbetet med klustermodell

Arbetsförmedlingens analysavdelning har återupptagit arbetet med den så kallade klustermodell som myndigheten använde från 2008 till 2013.¹⁵ I modellen grupperas kontor med jämförbara yttre förutsättningar. Modellen gör det möjligt att identifiera inre faktorer som kan förklara varför det går bättre för vissa kontor än för andra, genom att jämföra kontor med liknande yttre förutsättningar som har skilda resultat. Arbetsförmedlingens syfte med arbetet med klustermodellen är framför allt att identifiera framgångsrika arbetssätt och sedan lära av varandra.

Det återstår att använda modellen systematiskt

Klusterindelningen är färdigställd, men det återstår att ta reda på vilka inre förhållanden som kan förklara resultatvariationen. Region Nord har i samarbete med analysavdelningen genomfört ett pilotprojekt för att identifiera framgångsfaktorer i etableringsuppdraget.¹⁶ Framgångsfaktorer är bland andra kontinuitet i arbetslaget, främjat arbetsgivararbete och målmedveten kommunsamverkan. Det är möjligt att dessa faktorer kan ge goda resultat även inom andra områden, men det återstår att mer systematiskt urskilja arbetssätt och andra inre förhållanden som ökar möjligheterna att nå bra resultat.

¹⁴ Ett undantag var Arbetsförmedlingen (2015) *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingarnas inre förhållanden*.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2017) *Klustermodellen – underlag till styrelsen*.

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2017) *Framgångsfaktorer för fler nyanlända i jobb*.

Få andra analyser av sambandet mellan inre förhållanden och resultat

Statskontorets förnyade genomgång av rapporter från analysavdelningen för de senaste två åren visar att myndigheten, utöver arbetet med klustermodellen, i begränsad utsträckning analyserar interna arbetssätt eller andra inre förhållanden kopplat till resultat.¹⁷

Arbetsförmedlingens utvärderingsplan för att nå en evidensbaserad verksamhetsutveckling handlar framför allt om att utvärdera olika insatser, men omfattar även några utvärderingar som rör inre förändringar.¹⁸ En tidigare forskningsartikel om Arbetsförmedlingens utvärderingsproduktion pekar på att utvärderingar av verksamheten på lokal nivå har varit sällsynta och att de sällan leder till förslag på hur verksamheten ska bli bättre.¹⁹

2.4 Myndighetens kompetensförsörjning

Statskontoret konstaterade i förra rapporten att Arbetsförmedlingen behöver stärka sitt arbete med kompetensutveckling. Vi framhöll då att det finns risker med att ändra inriktningen i styrningen mot ett större inslag av frihet under ansvar eftersom många av de anställda hade arbetat kort tid och fått bristfällig utbildning.

Kompetensplaneringen sker inom verksamhetsplaneringen

Myndighetens kompetensplanering genomförs till stor del inom ramen för verksamhetsplaneringen. Medarbetarnas behov av kompetensutveckling kartläggs genom de årliga utvecklingssamtalen som medarbetaren har med sin chef. Under 2018 ska myndigheten införa en modell för strategisk kompetensförsörjning baserat på den strategiska kartan, verksamhetens uppdrag och behov.²⁰

¹⁷ Det pågår enstaka studier, till exempel om arbetsförmedlares bedömningar påverkas av vilken bakgrund arbetssökande har, vilket i förlängningen syftar till att utveckla arbetssätt för jämlikt bemötande.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2017) *Utvärderingsplan 2018*.

¹⁹ Zovko m.fl. (2017) *Arbetsförmedlingens utvärderingsproduktion år 2010 och år 2015: En jämförande studie*. Arbetsmarknad och arbetsliv, 23(4), 7–26.

²⁰ Arbetsförmedlingen (2017), *Verksamhetsplan 2018*.

Flera utmaningar för kompetensförsörjningen

Arbetsförmedlingens kompetensförsörjning står inför flera utmaningar som påverkar nyrekryteringar, avgångar och arbetsmiljö.

Svårt att rekrytera personal

Arbetsförmedlingen framhåller att det är svårt att rekrytera och behålla personal. Det beror enligt myndigheten på den goda arbetsmarknaden generellt och specifikt för specialister och IT-anställda. Myndigheten bedömer att det också beror på en ökad efterfrågan från andra organisationer på personal som har liknande uppgifter som arbetsförmedlare har. Som andra skäl anger myndigheten att det finns en osäkerhet om myndigheten kommer att vara kvar och att medarbetare kan vara oroliga för sin roll i den nya organisationen.²¹

Personalomsättningen har ökat

Arbetsförmedlingens personalomsättning har ökat stadigt sedan 2013, vilket innebär utmaningar för myndigheten att kunna säkra en god kompetens inom verksamheten (tabell 2.1). Arbetsförmedlingen har som mål att personalomsättningen ska minska under 2018, särskilt bland de som har arbetat på myndigheten kortare än fem år.²²

Tabell 2.1 Personalomsättning för tillsvidareanställda. Avgångar under året (procent)

	2017	2016	2015	2014	2013
Kvinnor	10,4	9,0	7,2	6,7	5,6
Män	9,9	9,0	8,1	6,2	6,1
Totalt	10,2	9,0	7,5	6,5	5,8

Källa: Arbetsförmedlingen

²¹ Arbetsförmedlingen (2017), *Risikanalyt för 2018*.

²² Arbetsförmedlingen (2017), *Verksamhetsplan 2018*.

Sjuktalen är högre än i andra myndigheter

Arbetsförmedlingens sjukfrånvaro är betydligt högre än genomsnittet för statliga myndigheter (tabell 2.2).²³ Sjukfrånvaron är, liksom för staten generellt, väsentligt högre bland kvinnorna än bland männen.

Tabell 2.2 Arbetsförmedlingens sjukfrånvaro som andel av tillgänglig arbetstid (procent)

	2017	2016	2015	2014	2013
Kvinnor	7,9	8,2	8,0	7,6	6,5
Män	4,3	4,5	4,5	4,3	3,8
Totalt	6,7	6,9	6,8	6,5	5,6
Staten	i. u.	4,1	3,9	3,4	3,2

Källa: Arbetsförmedlingen, Statskontoret

Arbetsförmedlingen tog våren 2017 fram en handlingsplan för att främja en god arbetsmiljö och minska sjukfrånvaron. Planen handlar bland annat om att minska komplexiteten i arbetsförmedlarrollen, skapa välfungerande ledningsgrupper och göra arbetsmiljöarbetet till en naturlig del av verksamhetsplanen.²⁴ Statskontoret har nyligen konstaterat att Arbetsförmedlingen bedriver ett strukturerat arbete för att minska sjukfrånvaron. Till exempel har myndighetens verksamhetsplan nu tydligare arbetsmiljöfokus och frågan diskuteras mer kontinuerligt på myndighetens ledningsgruppsmöten.²⁵

Myndigheten anordnar utbildningar inom olika områden

Myndighetens ordinarie utbildningar omfattar bland annat introduktion för nyanställda, tjänstemannarollen och ledarskap. Myndigheten genomför även utbildningar inom det som myndigheten kallar kompetenslyftet. Utbildningarna omfattar arbetsmarknadskunskap, god förvaltning, kommuni-

²³ Statskontoret (2017) *Sjukfrånvaron i staten 2016 – myndigheter och sektorer*.

²⁴ Arbetsförmedlingen (2017) *Central arbetsmiljöplan 2017–2018*.

²⁵ Statskontoret 2017:14 *Myndigheternas arbete med att förebygga och minska sjukfrånvaro*.

kation och verksamhetsutveckling. De riktas till alla anställda. Kompetenslyftet avslutas under våren 2018. Insatserna kommer då att överföras till det ordinarie utbudet. Myndigheten planerar en extern utvärdering under 2018.

Utbildningar har inte genomförts som planerat

I våra intervjuer inom Arbetsförmedlingens regioner framkommer synpunkter från chefer att de under 2017 har saknat central kompetensutveckling och utbildning för sina medarbetare. Det har också skiljt sig betydligt i vilken utsträckning de olika marknadsområdena tar del av kompetenslyftets insatser.

En extern utvärdering från juni 2017 visar att fler personer behöver genomföra insatser inom kompetenslyftet för att Arbetsförmedlingen ska kunna nå sina mål. Utvärderarna pekar på de betydande skillnaderna mellan olika marknadsområden och menar att det finns anledning att genomföra riktade insatser.²⁶ Myndigheten har mot denna bakgrund genomfört insatser riktade till ett marknadsområde.

Enligt våra intervjuer är en förklaring till den bristande måluppfyllelsen att medarbetare har varit hårt belastade av sina ordinarie arbetsuppgifter.

Planerade insatser riskerar att inte genomföras i tillräcklig grad

Myndighetens riskanalys för 2018 visar att det finns risk för att kompetensutvecklingsinsatser inte genomförs i tillräcklig omfattning.²⁷ Myndigheten lyfter fram sex orsaker till detta:

- Introduktionsutbildningar och vidareutbildningar är otillräckliga.
- Det saknas planer för löpande kompetensutveckling.
- Systemet för chefsförsörjning och chefsutveckling är underutvecklat.
- Det är kort framförhållning vid förändringar i regelverk och införande av nya arbetssätt, rutiner och systemstöd.
- Verksamheten klarar inte av att genomföra och tillgodogöra sig planerade kompetensutvecklingsinsatser fullt ut.

²⁶ Ramböll Management Consulting (2017) *Nulägesanalys, utvärdering av kompetenslyftet*.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2017) *Risikanalys för 2018*.

- Myndighetens framtida behov av kompetens är inte klarlagt.

2.5 Myndighetens IT-styrning

Statskontoret framhöll i förra rapporten att det finns stora brister i Arbetsförmedlingens IT-system. Myndigheten saknade en IT-strategi för den operativa IT-verksamheten och var beroende av gamla systemlösningar.

Arbetsförmedlingen har därefter, under 2016, tagit fram en IT-strategi. Målet är att utveckla ett samordnat och effektivt system med kundupplevelsen i fokus. Myndighetens IT-arbete drivs sedan den 1 januari 2017 samlat inom en ny IT-avdelning. Detta skiljer sig från tidigare, då flera avdelningar var inblandade i utvecklingsarbetet.

IT-avdelningen räknar med interna förbättringar från 2019

Under 2017 och 2018 fokuserar myndigheten på att utveckla de digitala kanalerna gentemot kunder och externa aktörer. Bland annat ska ett nytt ärendehanteringssystem och en ny digital arbetsyta utvecklas. Det interna IT-stödet kommer enligt IT-avdelningen att kunna utvecklas när en ny integrationsplattform är på plats. Denna plattform ska göra att de olika systemen kan kommunicera med varandra. Avdelningen bedömer att detta införande stegvis kommer att leda till konkreta förbättringar i medarbetarnas interna IT-stöd från och med 2019.

IT-styrningen utgår från behov men det finns brister i planeringen

Statskontoret har tidigare identifierat ett antal generella kriterier för att uppnå en effektiv IT-styrning.²⁸ I detta avsnitt analyserar vi, utifrån dessa kriterier, översiktligt Arbetsförmedlingens styrning av sin IT-utveckling. Vi kommer att göra en fördjupad granskning av IT-styrningen i slutrapporten.

²⁸ Statskontoret 2016:25 *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, s. 72f.

- *Inriktningen är förankrad hos ledningen*

Vår genomgång av strategiska inriktningsdokument och anteckningar från ledningsgruppens möten indikerar att inriktningen för IT-utvecklingen är förankrad hos ledningen.

- *Utvecklingen tar sikte på behoven hos målgrupperna*

Det krävs en analys av vilka behov användarna av myndighetens tjänster har. Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingen har gjort en sådan analys, bland annat i samband med att myndigheten har tagit fram en strategi för ärenden.

- *IT-utvecklingen är delvis integrerad med övrig verksamhet*

IT-utveckling bör vara en del av verksamhetsstyrningen. Arbetsförmedlingens nya styrmodell innebär att IT-verksamheten ses som en integrerad del av kärnverksamheten. Men IT-utvecklingen behöver ändå i högre utsträckning integreras med arbetet med kompetensutveckling för anställda. Exempelvis framgår av en konsultrapport att kompetensinsatser kopplade till digitalisering riskerar att hamna på undantag om kopplingen inte blir tydligare.²⁹

- *IT-budgeten överskreds under 2017*

Vid IT-utveckling behöver det göras en sammanhållen riskanalys för verksamheten, särskilt när det gäller de ekonomiska riskerna. Budgetöverskridanden kan enligt Riksrevisionen ofta förklaras av brister i förmågan att styra och följa upp IT-verksamheten.³⁰ Under 2017 överskred Arbetsförmedlingen sin IT-budget med drygt 57 miljoner kronor. Det berodde enligt myndigheten på en felaktig finansiering av IT-utvecklingen och på för höga driftskostnader. IT-avdelningen avvecklade under hösten bland annat konsulter som enligt planeringen skulle stödja och utveckla IT-systemen. Myndigheten fick även stoppa delar av verksamheten.³¹

²⁹ Eriksson & Tengblad (2017) *ATK – Förmedling i förändring. En granskning av förändringar inom Arbetsförmedlingen och behov av organisatoriska anpassningar.*

³⁰ Riksrevisionen 2011:5 *Statliga IT-projekt som överskrider budget.*

³¹ Underlag från Arbetsförmedlingen (e-post 2018-01-25).

- *Störningar i IT-systemen*

Under hösten 2017 hade Arbetsförmedlingen stora störningar i IT-systemen. Enligt myndigheten berodde störningarna främst på att gamla datahallar flyttades.³²

2.6 Den samlade styrningen inom myndigheten

Den interna styrningens olika delar ska tillsammans leda till en ändamålsenlig och effektiv styrning. Vi avslutar kapitlet med att redovisa hur chefer och medarbetare uppfattar den samlade styrningen som de tidigare avsnitten i detta kapitel beskriver.

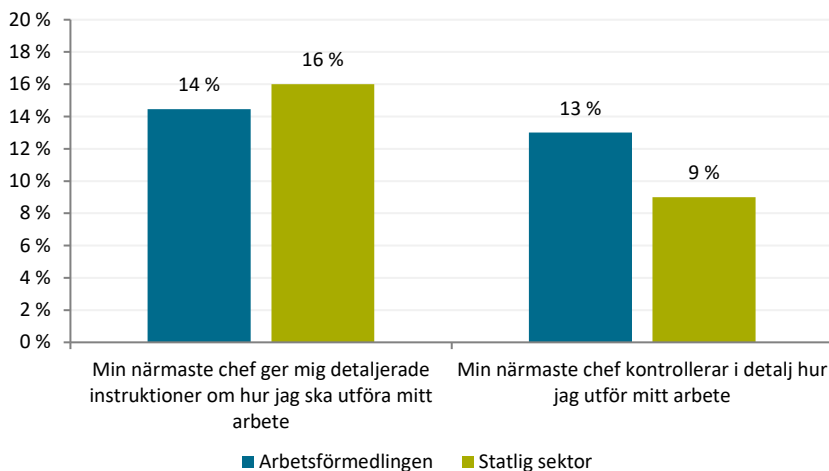
Detaljstyrningen har minskat

Intervjupersoner på alla nivåer inom myndigheten är så gott som samstämmiga i att detaljstyrningen har minskat under de senaste åren. Arbetsförmedlare lyfter som exempel fram att det tidigare ställdes krav på att de skulle träffa arbetssökanden ett visst antal gånger per månad och att de fick långa listor med ärenden som skulle bli färdiga. Numera är det mer upp till arbetsförmedlarna att själva prioritera mellan insatser och ärenden.

Endast en mindre andel av arbetsförmedlarna anser att cheferna ger dem detaljerade instruktioner eller kontrollerar dem i detalj (figur 2.1). Arbetsförmedlingen skiljer sig inte i någon större utsträckning från den statliga sektorn generellt i detta avseende.

³² Ibid.

Figur 2.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som uppfattar att chefen ger detaljerade instruktioner eller kontrollerar arbetet i detalj. Jämförelse anställda i statlig sektor generellt.



Kommentar: I figuren redovisas andelen som svarat "Ja, alltid" och "Ja, oftast".

Flera av de intervjuade framhåller att en förutsättning för den minskade detaljstyrningen inom myndigheten har varit att regeringen inte ställer lika detaljerade återrapporteringskrav som tidigare.

Tecken på att styrningen utvecklas mot ökat resultatfokus

Av våra intervjuer framgår att myndighetens styrning blev förhållandevis svag i samband med omställningen från detaljstyrning till en mer tillitsbaserad styrning. Flera av de intervjuade framför att myndigheten fokuserade alltför svagt på resultat, vilket ledde till att det kunde vara svårt att se en klar riktning.

Det finns tecken på att den interna styrningen nu har börjat röra sig mer mot resultat. Styrelsen följer upp resultat på sina möten. Vid uppföljningen av verksamhetsplanerna ingår resultatmått. I våra intervjuer framförs också att resultatdialogen nu handlar mer om kvantitativa resultat än tidigare.

Det finns regionala och lokala skillnader i styrningen

Av våra intervjuer framgår att styrningen skiljer sig mellan olika marknadsområden, enheter och sektioner. Exempelvis används den strategiska kartan för förändringsarbetet hela vägen ut till sektioner på en del ställen, medan det inte gör det på andra ställen. En del marknadsområden använder egna kartor. Det skiljer sig också i vilken utsträckning cheferna på regional och lokal nivå styr efter det så kallade indikatorspaket som myndigheten har tagit fram. Detta kan medföra risker för omotiverade skillnader i hur man arbetar inom myndigheten.

Få motstridiga styrsignaler

Det finns risk för motstridiga styrsignaler i stora myndigheter med flera beslutsnivåer. Problemet kan uppstå om styrningen inte är samordnad och om olika avdelningar därför förmedlar olika budskap, exempelvis om vad som ska prioriteras inom myndigheten. Vi har i våra intervjuer inte funnit tecken på att detta skulle vara ett direkt problem inom Arbetsförmedlingen.

3 Arbetsförmedlingens förändringsarbete

År 2014 inledde Arbetsförmedlingen den så kallade förnyelseresan eftersom myndigheten hade ett stort utvecklingsbehov. Förnyelseresan är ett långsiktigt förändringsarbete som ska vara slutfört år 2021. Förändringsarbetet har i dag kommit ungefär halvvägs enligt myndighetens egen tidsplan. I detta kapitel beskriver vi kortfattat innehållet i och genomförandet av förnyelseresan. Vi identifierar också möjligheter och risker med Arbetsförmedlingens förändringsarbete.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Bra grundtanke men bristande stöd i genomförandet

Förnyelseresans visioner och det långsiktiga förändringsarbetet är generellt uppskattade inom myndigheten. En förklaring som återkommer bland medarbetarna är att Arbetsförmedlingen har behövt förändra sin kultur. Men cheferna på lägre nivåer saknar ändå stöd i hur de praktiskt ska genomföra olika förändringar. Samtidigt är förändringsarbetet brett och innehåller en mängd åtgärder inom olika områden. Kombinationen av bristande stöd och omfattningen av förändringsarbetet kan leda till att det blir svårt att fullt ut förverkliga alla områden i förnyelseresan.

Myndigheten följer systematiskt upp förändringsarbetet

Arbetsförmedlingens egna uppföljningsrapporter av förändringsarbetet ger en god bild av hur förnyelseresan fortskrider. Myndigheten redogör i rapporterna också för var det finns risk för förseningar och vilka konsekvenser de kan få.

Förseningar inom centrala områden

Arbetsförmedlingen har genomfört många av de åtgärder som myndigheten har lanserat inom förnyelseresan, till exempel inom kompetensutveckling och uppföljning. Men några viktiga och omfattande insatser har blivit försenade, till exempel förbättrade interna IT-stöd och förbättrad ärendehantering.

Vägen från förnyelseresan till förbättrade resultat är oklar

Statskontoret bedömer att det inte alltid finns en uppenbar koppling mellan de strategiska målen för förnyelseresan och de uppgifter som myndigheten har enligt sin instruktion. Det gäller till exempel beständiga uppdrag som att prioritera grupper långt från arbetsmarknaden. Det finns därmed en risk för att förnyelseresan inte leder till förbättrade verksamhetsresultat eller att det blir svårt att särskilja förändringsarbetets bidrag till resultaten.

3.2 Förnyelseresans innehåll

Arbetsförmedlingen har delat upp förändringsarbetet i fem olika perspektiv: styrning, god förvaltning, självledarskap och kultur, erbjudanden och tjänster samt kund- och samhällsnytta.³³ Kund- och samhällsnytta ska enligt beskrivningen följa av de övriga delarna i förändringsarbetet.

Förändringsarbetet omfattar ett stort antal åtgärder

Förnyelseresan innehåller ett stort antal åtgärder.³⁴ För att ge en mer översiktlig bild av förnyelseresan har Statskontoret gått igenom hur förnyelseresan omnämns i tidigare årsredovisningar och arbetsmarknadsrapporter samt i promemorian om förnyelseresans inriktning.³⁵ Vi har sorterat ut åtta olika delområden i förnyelseresan. Det finns inte alltid en tydlig gräns mellan dessa olika områden och ibland överlappar de delvis varandra.

Notera att indelningen är Statskontorets egen. Den syftar bland annat till att underlätta vår bedömning av förändringsarbetet. I kapitel 5 bedömer vi läget inom de olika områdena.

De åtta delområden som vi här beskriver är:

1. bättre tjänster
2. bättre arbetsgivarkontakter
3. bättre IT-system och digitalisering
4. bättre uppföljning

³³ Arbetsförmedlingen (2017) *Strategiska kartan 2017–2019*.

³⁴ Arbetsförmedlingen (2017) *Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.

³⁵ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

5. bättre kontroll
6. bättre kompetens
7. självledarskap
8. kulturförändring

Förändringsarbetet är brett och växlar delvis över tid, vilket gör att det finns åtgärder som inte täcks av de åtta områdena som Statskontoret urskiljer. Exempelvis ska även myndighetens samverkan med olika parter förbättras och det finns planer på ytterligare specialisering bland arbetsförmedlare. Även delar av utvecklingen av styrningen som vi redogjort för i kapitel 2 är en del av förnyelseresan, till exempel den nya styrmodellen.

1) Bättre tjänster

Ett av målen med förnyelseresan är att Arbetsförmedlingen ska vara en ”innovativ tjänsteutvecklare”.³⁶ Arbetsförmedlingen ska bland annat i större utsträckning än i dag utgå från arbetssökandes och arbetsgivares behov. Det pågår bland annat en utveckling av tjänsteutbudet till arbetsgivare och arbetssökande – tjänster som i grunden inte har förändrats sedan början av 2000-talet. För arbetssökande planerar myndigheten fyra olika erbjudanden med ett antal tillhörande tjänster.³⁷ I enlighet med myndighetens kund- och kanalstrategi ska Arbetsförmedlingen också erbjuda allt mer service via digitala kanaler. Med färre spontanbesök på kontoren ska arbetsförmedlarna få mer tid till kvalificerad rådgivning.

2) Bättre arbetsgivarkontakter

Arbetsförmedlingen inledde 2014 ett arbete med att förbättra myndighetens kontakter med arbetsgivare.³⁸ För att förbättra arbetsgivarkontakterna har Arbetsförmedlingen bland annat infört en ny yrkesroll – företagsrådgivare. Myndigheten har även utbildat arbetsförmedlare inom det så kallade kompetenslyftet för att bättre kunna möta arbetsgivarnas behov och stödja dem i rekryteringen. Arbetsförmedlingens satsning på nya digitala tjänster är också delvis inriktad mot arbetsgivare.

³⁶ Arbetsförmedlingen (2017) *Strategiska kartan 2017–2019*.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2016) *Framtida erbjudanden och tjänster. Rapport för underlag till GD-föredragning, januari 2017*.

³⁸ Dagens Nyheter 2014-10-29 *Vi sorsatsar för att stärka kontakter med arbetsgivare*.

3) Bättre IT-system och digitalisering

IT-utveckling är centralt i förnyelseresan (se även avsnitt 2.5). Det handlar om dels att utveckla det interna IT-stödet, dels att ge mer service via digitala kanaler och så kallade e-tjänster. Arbetsförmedlingen utvecklar för närvarande IT-stödet för ärende- och beslutshantering. IT-avdelningen ska införa en ny plattform som ska vara basen för myndighetens nya IT-stöd. Arbetsförmedlingen har också inrättat verksamhetsområdet Arbetsförmedlingen direkt som bland annat ansvarar för digital service till arbetssökande och arbetsgivare.

4) Bättre uppföljning

En del av förnyelseresan syftar till att Arbetsförmedlingen mer systematiskt ska utvärdera sina insatser och även använda dessa utvärderingar i förändringsarbetet på ett mer aktivt sätt. År 2015 började Arbetsförmedlingen använda ett särskilt uppföljningspaket (se även avsnitt 2.2) som de därefter har utvecklat. Arbetsförmedlingen följer i dag upp ett trettio-tal indikatorer på myndighetsnivå som belyser uppdrag och instruktion, regleringsbrev och kund- och samhällsnytta. En del av indikatorerna är avsedda att fånga Arbetsförmedlingens eget bidrag till de olika områdena. Arbetsförmedlingen arbetar också med så kallade ständiga förbättringar. Det är en process för att förbättra verksamheten i det dagliga arbetet.

5) Bättre kontroll

Arbetsförmedlingen beskriver att de har effektiviserat kontrollarbetet för att beslut och utbetalningar i större utsträckning ska vara korrekta. Myndigheten har till exempel inrättat sektionen Urvalsanalys som analyserar registerdata för att upptäcka felaktiga beslut om stöd till arbetsgivare. Andra insatser har varit att förenkla tillämpningen av regelverket och förtydliga informationen till medarbetarna. Bland planerade framtida åtgärder ingår att ge tydligare information till arbetssökande och automatiserad och risk-baserad kontroll av aktivitetsrapporter.

6) Bättre kompetens

Under 2016 och 2017 har Arbetsförmedlingen genomfört ett så kallat kompetenslyft inom arbetsmarknadskunskap, god förvaltning, kommunikation och verksamhetsutveckling (se även avsnitt 2.4). Kompetenslyftet består av

ett sextiotal olika insatser på olika nivåer. Kompetensutveckling för chefer ingår också i kompetenslyftet.

7) Självledarskap

En ny ledningsfilosofi – självledarskapet – presenterades under hösten 2014. Självledarskapet ska minska detaljstyrningen genom att ge både arbetsförmedlare och chefer ett större eget ansvar och möjlighet att arbeta mer självständigt. Enligt Arbetsförmedlingen handlar det bland annat om att utveckla ”det personliga ledarskapet”, att ”leda genom att uppmuntra andra” och att ”fånga och påverka händelser i omvärlden”.³⁹ Självledarskapet ska också prägla utvecklingssamtalen och genomsyra lönekriterierna.

8) Kulturförändring

Arbetsförmedlingen vill inom ramen för förnyelseresan skapa en ny organisationskultur. En ny vision och värdegrund lanserades våren 2015. Visionen lyder ”Vi gör Sverige rikare genom att få människor och företag att växa”. Den nya värdegrunden beskrivs med orden professionell, inspirerande och förtroendeingivande. Arbetsförmedlingen har beskrivit att myndigheten tidigare präglats av en ”vi- och dom-känsla”.⁴⁰ Medarbetarna ska nu bli mer involverade, till exempel med hjälp av arbetsplatsträffarna. Ett av målen med förnyelseresan är också att stärka arbetet med en god förvaltningskultur.

3.3 Förnyelseresans mål

Arbetsförmedlingens mål för förnyelseresan är att myndigheten ska vara en ledande matchningsaktör. Det ska ske genom att myndigheten ska bli en offensiv och efterfrågad partner, en innovativ tjänsteutvecklare, en självklar expertmyndighet, en attraktiv och utmanande arbetsgivare, och en myndighet med god förvaltningskultur.⁴¹

³⁹ Arbetsförmedlingen (2015) *Självledarskapets fem dimensioner*.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2017) *Strategiska kartan 2017–2019*.

Åtgärderna är kopplade till önskvärda tillstånd

Arbetsförmedlingen ska nå målen för förnyelseresan med hjälp av en rad olika utvecklingsåtgärder som hittills har reviderats varje år. Var och en av åtgärderna är kopplade till ett önskvärt tillstånd som myndigheten ska uppnå ett visst år inom förnyelseresans tidsram. Exempel på sådana tillstånd för 2017 var ”styrningen utgår från utvärderingar och analys av effekter”, ”vi ser tydliga förbättringar i vår ärendehandläggning” och ”vårt bemötande utgår från kundernas förutsättningar och behov”. Exempel på åtgärder för att nå det förstnämnda tillståndet är att myndigheten ska ”fastställa var i årshjulet olika analyser kommer att behövas” och ”utveckla uppföljning i situationsrum och uppföljningsrapporter”.⁴²

Tillstånden ska leda till generella effekter

Tillstånden är i sin tur tänkta att ge effekter på det som Arbetsförmedlingen kallar för kund- och samhällsnytta. De förväntade effekterna för 2017 var ökad kundnöjdhet, att myndigheten är en efterfrågad expert i arbetsmarknadsfrågor och att det skapas rätt förväntningar hos arbetssökande, arbetsgivare och samarbetspartners. Gemensamt skulle 19 önskvärda tillstånd under 2017 bidra till de tre förväntade effekterna på kund- och samhällsnyttan.

Oklar koppling mellan målen och myndighetens uppdrag

Statskontoret har sammanställt Arbetsförmedlingens uppdrag och de strategiska målen i förnyelseresan i tabell 3.1 nedan.

⁴² Arbetsförmedlingen (2017) *Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.

Tabell 3.1 Sammanfattning över Arbetsförmedlingens uppgifter enligt myndighetens instruktion respektive målen för förnyelseresan

Arbetsförmedlingens uppdrag (Statskontorets sammanfattning)	Förnyelseresans mål
<ul style="list-style-type: none"> - Sammanföra arbetssökande med arbetsgivare - Prioritera grupper långt från arbetsmarknaden - Säkerställa att arbetslöshetsförsäkring fungerar som en omställningsförsäkring - Ansvar för etableringen av nyanlända - Anlita kompletterande aktörer - Analys av verksamheten och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 	<p>Arbetsförmedlingen som en ledande matchningsaktör ska vara en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Offensiv och efterfrågad partner - Innovativ tjänsteutvecklare - Självklar expertmyndighet - Attraktiv och utmanande arbetsgivare - Myndighet med god förvaltningskultur

Det övergripande målet för förnyelseresan, att myndigheten ska vara en ledande matchningsaktör, ligger nära myndighetens uppdrag att effektivt föra samman arbetssökande med arbetsgivare. Men det framgår inte uttryckligen hur förnyelseresans strategiska mål stöder de olika delarna i uppdraget. Det gäller till exempel uppdragen att prioritera grupper långt från arbetsmarknaden och att ansvara för etableringen av nyanlända. Men inget av målen står heller i motsats till myndighetens uppdrag.

Flera av de övergripande målen med förnyelseresan är också formulerade så att det är svårt att avgöra om de verkligen har uppfyllts. Målen att myndigheten ska vara en ”offensiv och efterfrågad partner” och ”innovativ tjänsteutvecklare” är sådana exempel.

3.4 Så genomför Arbetsförmedlingen förnyelseresan

Förnyelseresan är integrerad i den ordinarie verksamheten. Inom Arbetsförmedlingen samordnar en organisationsstab på tre anställda arbetet med förnyelseresan. Avdelningar, staber och regioner har ansvar för olika åtgärder. Förändringsarbetet införlivas i verksamhetsplaneringen genom att den ansvariga avdelningen anger de aktiviteter som planeras för de olika åtgärderna. Eftersom förnyelseresan är integrerad i den ordinarie verksamheten är det svårt att överblicka kostnaderna. Att de ekonomiska aspekterna inte är klarlagda har nyligen kritiserats av externa granskare.⁴³

Arbetsförmedlingens chefer ska vara förändringsledare och leda medarbetarna i förändringsarbetet. Myndigheten anger att det alltid är närmaste chef som är förändringsledare.⁴⁴ Enligt Arbetsgivarverket fanns det drygt 900 anställda med ledningsfunktion på Arbetsförmedlingen förra året.⁴⁵

Strategisk karta ger struktur åt utvecklingsarbetet

Den strategiska karta som Arbetsförmedlingen har tagit fram med önskade tillstånd och förväntade effekter styr förändringsarbetet tillsammans med en lista med åtgärder.⁴⁶ Myndighetens införandeöversikt sammanfattar många av de olika förändringar som pågår. Här ingår en del av de förändringar som är specificerade i den strategiska kartan, men också andra förändringar som följer av olika regeringsuppdrag.

Omkring hundra åtgärder är angivna för åren 2017 till 2019, varav ungefär hälften gäller för 2017. I listan över åtgärderna framgår vilken avdelning,

⁴³ Eriksson & Tengblad (2017)

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsförmedlingens modell för införande med förändringsledning*.

⁴⁵ Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2017-12-21).

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2017) *Strategiska kartan 2017–2019 och Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.

region eller stab som är ansvarig för en specifik åtgärd. De önskvärda tillstånden är mer specifika och fler i början av perioden, men färre och mer generella i slutet.

Åtgärderna följs tydligt upp

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen följer upp förändringsarbetet på ett mer systematiskt sätt nu jämfört med tidpunkten för vår förra rapport. Uppföljningen sker i fördjupade uppföljningsrapporter för perioderna januari till mars respektive januari till augusti. Uppföljningen för hela året ingår i stället i årsredovisningen.

Som underlag till fördjupningsrapporterna lämnar de ansvariga en lägesbeskrivning där de bedömer om det finns risk för förseningar. Ledningsstaben gör sedan en samlad bedömning av hur sannolikt det är att myndigheten kommer att nå tillstånden inom utsatt tid. Den bedömningen baseras även på resultatdialoger och synpunkter från andra avdelningar, regioner och staber.

Fördjupningsrapporten redogör även för troliga konsekvenser av eventuella förseningar och risker kopplade till de olika områdena.

Förseningar inom flera områden

Arbetsförmedlingens planering för förändringarna inom förnyelseresan har inte hållit fullt ut. Arbetet är försenat inom flera områden, till exempel erbjudanden/tjänster, självledarskap/kultur och styrning.⁴⁷

Åtgärder framflyttade från 2016

Arbetsförmedlingen bedömer att myndigheten uppnådde majoriteten av tillstånden för år 2016 inom tidsplanen. Men 7 av de 18 önskvärda tillstånden för 2016 flyttades fram till 2017 eller 2018 och uppnåddes alltså inte inom den utsatta tiden.⁴⁸ Antalet försenade åtgärder var 14 av totalt 42. Exempel på tillstånd som inte nåddes inom tidsplanen var: ”vårt bemötande

⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2016) *Fördjupad uppföljningsrapport 2: januari–augusti*.

⁴⁸ Ibid.

utgår från kundernas förutsättningar och behov”, ”vi ser tydliga förbättringar i vår ärendehandläggning”, ”vår IT-drift är stabil och säker” samt ”styrningen utgår från utvärderingar och analys av effekter”.

Flera tillstånd svåra att uppnå 2017

Ungefär hälften av de önskvärda tillstånd som Arbetsförmedlingen skulle ha uppnått 2017 riskerade förseningar enligt myndighetens egen bedömning (9 av 19)⁴⁹. Däremot har de flesta av åtgärderna (39 av 49) genomförts enligt plan, menar Arbetsförmedlingen.⁵⁰ Det visar att de åtgärdsansvariga i många fall genomfört de specifika åtgärderna, men att de önskvärda tillstånden har varit svårare att nå. Detta tyder på ett visst glapp mellan åtgärderna och det som Arbetsförmedlingen önskar uppnå. Följande tillstånd var svåra att uppnå år 2017:

1. För våra vanligaste tjänster har vi självservice när det är möjligt och personlig service när det är motiverat
2. Personlig service i fler kanaler har lett till ökad tillgänglighet och kvalitet
3. Vårt bemötande utgår från kundernas förutsättningar och behov
4. Jämställdhet och mångfald präglar vår syn på våra kunder och varandra
5. Vi har genomfört insatser för fördjupad kompetens
6. Vi ser tydliga förbättringar i vår ärendehandläggning
7. Vi har förenklat vårt interna regelverk
8. Vårt IT-stöd ger förutsättningar för effektivt och korrekt besluts- och ärendehandläggning
9. Styrningen utgår från utvärderingar och analys av effekter

För flera av dessa nio tillstånd fanns det också förseningar redan under 2016. Statskontoret bedömer att det är oklart vilka åtgärder och önskvärda

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport 2: januari-augusti*.

⁵⁰ Ibid.

tillstånd som ska prioriteras framöver, om det är de tillstånd som finns kvar på grund av förseningar eller de nya åtgärder som är planerade.

Risk att förändringar inte får förväntad effekt

Förseningarna påverkar bland annat Arbetsförmedlingens möjligheter att förbättra ärendehandläggningen och kundbemötandet. Att IT-stödet ännu är bristfälligt försvårar arbetsförmedlarnas dagliga arbete. Arbetsförmedlingen har identifierat ett antal myndighetsrisker kopplade till förändringsarbetet i sin riskanalys för 2018. Ett exempel är att förändringar inte införs på ett sådant sätt att de får förväntad effekt.

Trots förseningarna uppskattar företrädare för Arbetsförmedlingen att de följer förnyelseresans planering i stort. En intern utvärdering av förnyelseresans mål från april 2017 visade att medarbetare och chefer då ansåg att myndigheten befann sig knappt halvvägs till målen.

3.5 Arbetsförmedlarnas syn på förnyelseresan

Vi redogör här utifrån vår enkät från slutet av 2017 för hur arbetsförmedlarna uppfattar förändringsarbetet. Vi redovisar också om uppfattningarna skiljer sig från den enkät som Statskontoret genomförde i slutet av 2015.

Medarbetarna känner till förnyelseresan men efterfrågar tydligare syfte

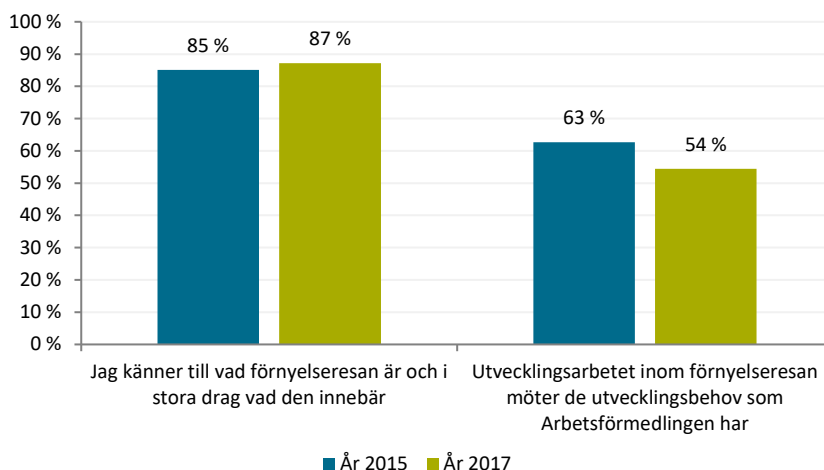
Trots ökad personalomsättning känner de allra flesta arbetsförmedlare till förnyelseresan och dess innehåll (87 procent). Det finns inga betydande skillnader i svaren mellan myndighetens tre regioner. Men det framgår från våra intervjuer att det ibland inte är tydligt för arbetsförmedlare och chefer vilka vinster som kan förväntas av en viss förändring. Detta är något som de efterlyser.

Andelen som anser att förnyelseresan möter utvecklingsbehoven minskar

Drygt hälften av arbetsförmedlarna anser att arbetet inom förnyelseresan möter de utvecklingsbehov som myndigheten har. Andelen av de svarande som instämmer i påståendet har dock minskat från 63 procent år 2015 till

54 procent år 2017 (figur 3.1). Vad det minskade stödet beror på har Statskontoret inte närmare undersökt till delrapporten, men om nergången fortsätter kan det finnas anledning att ta reda på vad som ligger bakom.

Figur 3.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som instämmer i påståenden om förnyelseresan

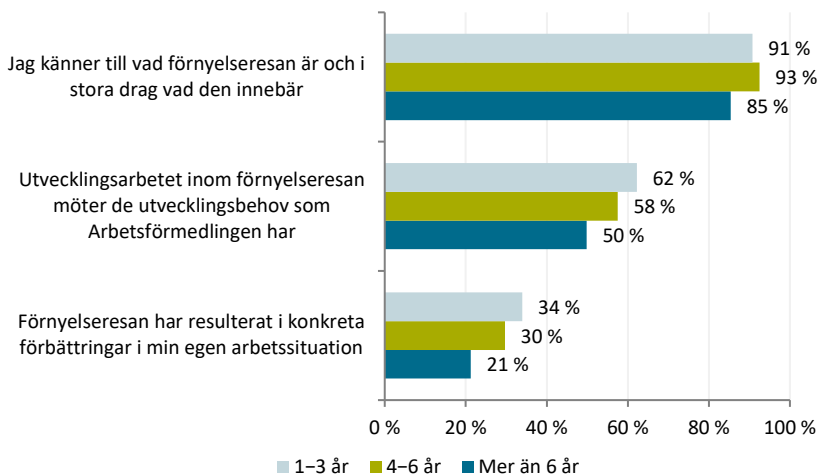


Kommentar: I figuren jämförs andelen som instämmer år 2015 med motsvarande andel år 2017. I figuren redovisas andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt). Minskningen från 63 till 54 procent är statistiskt signifikant.

De som har varit anställda länge är inte lika positiva

Oavsett anställningstid känner arbetsförmedlarna väl till förnyelseresan (figur 3.2). Men de som arbetat längre på Arbetsförmedlingen är inte lika positivt inställda till förnyelseresan jämfört med de som har kortare anställningstid. De anser i mindre utsträckning att förnyelseresans innehåll möter de utvecklingsbehov som myndigheten har. De med längre anställningstid instämmer även i lägre grad i att förnyelseresan har förbättrat arbets-situationen. Endast en av fem arbetsförmedlare som arbetat längre än sex år har märkt av faktiska förbättringar.

Figur 3.2 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som instämmer i påståenden om förnyelseresan. Uppdelat efter anställningstid på myndigheten. År 2017.



Kommentar: I figuren redovisas andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt). Gruppen nyanställda är exkluderade. Skillnaderna mellan de som varit anställda 1-3 år och mer än 6 år är statistiskt signifikanta.

3.6 Möjligheter och risker i förändringsarbetet

Vi redogör i det följande för de möjligheter och risker som följer av att Arbetsförmedlingen genomför förändringsarbetet.

Medarbetarna positiva till förnyelseresans grundtanke

Det krävs att hela organisationen sluter upp för att ett brett förändringsarbete ska få genomslag, vilket kan vara svårt i stora myndigheter som Arbetsförmedlingen. Men enligt våra intervjuer är det fortfarande en god uppslutning kring förnyelseresan, särskilt på de högre chefsnivåerna. Många ser förnyelseresan som nödvändig och uppskattar inriktningen mot en ny organisationskultur. Den positiva grundinställningen finns också till viss del bland lägre chefsnivåer. Även arbetsförmedlare uttrycker sig till viss del positivt om själva idéerna bakom förändringsarbetet, särskilt kulturförändringen och den minskade detaljstyrningen.

Större skepsis bland arbetsförmedlare som varit anställda länge kan försvåra genomförandet

Vi ser samtidigt risker med att de som arbetat länge på Arbetsförmedlingen är mer tveksamma till om förnyelseresans åtgärder möter myndighetens utvecklingsbehov eller inte och om den har lett till konkreta förändringar i arbetssituationen. För det första är de med lång anställningstid en relativt stor grupp, trots den ökande personalomsättningen. Hälften (50 procent) av de arbetsförmedlare som svarade på vår enkät i slutet av 2017 har arbetat längre än sex år på Arbetsförmedlingen⁵¹. Det kan bli svårt att få stöd för och genomföra förändringar om tvivlet är högre bland dem. För det andra är det möjligt att arbetsförmedlare som varit länge på Arbetsförmedlingen generellt har bättre kunskap om utvecklingsbehoven. Att de i lägre utsträckning håller med om att förnyelseresan möter behoven kan vara ett tecken på att förändringsarbetet behöver innehålla delvis andra åtgärder.

Variation i hur förändringsarbetet genomförs

Från centralt håll i myndigheten är det å ena sidan tydligt vad som ska uppnås inom förnyelseresan, och å andra sidan samtidigt relativt fritt hur själva genomförandet ska gå till. De lokala enheterna får i viss utsträckning avgöra hur de ska uppnå ett mål. Det finns både möjligheter och risker förknippade med detta. En fördel är att arbetet går att anpassa efter lokala förutsättningar, medan det samtidigt riskerar att leda till stora skillnader i genomförandet.

Chefer saknar stöd i genomförandet

Våra intervjuer visar att enhetsområdeschefer och sektionschefer efterfrågar att ledningsgruppen visar öppet hur de planerar förändringsarbetet. Cheferna vill ha hjälp med att prioritera bland de många insatserna inom förnyelseresan. De saknar också visst stöd i hur olika förändringar ska införas. Vi bedömer att detta sammantaget innebär risker för genomförandet av förändringsarbetet, eftersom cheferna både ska förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna att delta i förändringen.

⁵¹ Detta motsvarar uppgifter från Arbetsförmedlingens personalavdelning som visar att 51 procent av de anställda i december 2017 har arbetat sex år eller längre.

Medarbetarna upplever hög belastning

Våra intervjuer visar att det kan vara svårt att upprätthålla det dagliga arbetet och samtidigt avsätta tid för förändringsarbete. Trots den digitala satsningen märks liten skillnad i arbetsförmedlarnas vardag. Enligt Arbetsförmedlingen är det till viss del oklart i vilken utsträckning de nya digitala tjänsterna bidrar till effektivisering. Det ökade digitala utbudet har ännu inte visat att belastningen minskar på kontoren, menar arbetsförmedlare som Statskontoret har intervjuat.

Många åtgärder innebär risker

Statskontoret framhöll i förra rapporten att det kan vara svårt att genomföra ett så stort antal åtgärder som förnyelseresan innehåller. Våra intervjuer inför nuvarande rapport visar också att medarbetare på olika nivåer upplever att förändringarna är många och betungande, eftersom de läggs till de vanliga arbetsuppgifterna. I kombination med att förnyelseresan pågår under många år riskerar detta att leda till att medarbetare tappat engagemanget för förändringsarbetet.

Svårt att koppla samman förnyelseresan med resultatförbättring

Kopplingen mellan målen i den strategiska kartan och myndighetens övergripande uppdrag är i vissa delar otydlig (se avsnitt 3.3). Därför kan det vara svårt att avgöra om utvecklingen av verksamhetens resultat påverkas positivt av förnyelseresan.⁵² Vi ser också att chefer på lägre nivåer i organisationen efterfrågar mer tydlighet om vilka vinster eller effekter en viss förändring är tänkt att få. En möjlig orsak kan vara att det saknas en uttrycklig länk mellan målen i den strategiska kartan, myndighetens uppdrag och verksamhetens resultat.

3.7 Beslut om ny organisation för myndigheten

Arbetsförmedlingen beslutade den 31 januari 2018 att införa en ny organisation. Ett av syftena är att stödja förändringsarbetet. Genomförandet ska

⁵² Till exempel när det gäller matchning, säkerställandet av korrekt utbetalning av arbetslöshetsförsäkringen eller prioritering av grupper långt från arbetsmarknaden.

ske i fyra etapper. Den nya organisationen ska vara genomförd i sin helhet den sista december 2019.⁵³

Kärnverksamheten ska delas in i tre nationella verksamhetsområden: *Af Arbetsgivare*, *Af Arbets sökande* och området *Af Direkt*. Syftet är att expertisen ska bli mer tillgänglig och att myndigheten ska kunna fördjupa sin rådgivning. Arbetsgivare i hela landet ska ha tillgång till stöd för rekrytering och jobbmatchning samtidigt som den nya organisationen ska frigöra mer tid till personliga möten för exempelvis långtidsarbetslösa, utrikesfödda, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Arbetet inom myndigheten ska organiseras utifrån en ökad grad av specialisering. Det ska i förlängningen leda till förbättrad ärendehandläggning, ökade kunskaper om regelverk och ökat handlingsutrymme för arbetsförmedlarna.⁵⁴

Vi diskuterar i kapitel 6 (slutsatser) vilka möjligheter och risker den nya organisationen kan innebära för genomförandet av förnyelseresan.

⁵³ Arbetsförmedlingen (2017) *Realiseringsplan – Införande av verksamhetsområdena Arbetsförmedlingen arbets sökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen (2017) *Ny organisation för Arbetsförmedlingen. Förslag till inriktning*.

4 Arbetsförmedlarnas utrymme att göra bedömningar och ge stöd

Arbetsförmedlingens förändringsarbete ger chefer och medarbetare ett större ansvar. Det ska i förlängningen leda till arbetsförmedlarna får ett ökat utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd. I detta kapitel redogör vi för vilket genomslag förändringsarbetet hittills har fått för arbetsförmedlarnas förutsättningar att göra bedömningar och ge stöd.

Arbetsförmedlaren måste förhålla sig till en rad regelverk som syftar till att säkra en enhetlig handläggning. Samtidigt ska de göra individuella anpassningar för att tillgodose den enskildes behov. Det är arbetsförmedlarens arbete att i varje enskilt ärende bedöma hur stor individanpassning som kan göras inom ramen för regelverket. Arbetsförmedlaren måste därtill kunna prioritera mellan myndighetens olika målsättningar när det inte är möjligt att nå alla. Att göra professionella bedömningar innebär att arbetsförmedlaren gör bedömningar som grundas i en väl avvägd balans mellan dessa olika perspektiv. För en närmare diskussion om de dilemman som handläggare längst ut i den politiska beslutskedjan möter i sitt arbete hänvisar vi till en rapport av Inspektionen för socialförsäkringen.⁵⁵

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Vår enkätundersökning och våra intervjuer visar sammantaget att det finns tecken på att arbetsförmedlarnas utrymme har ökat. Alla förutsättningar för att kunna göra professionella bedömningar är dock inte på plats ännu.

Cheferna har svårt att konkretisera förändringsarbetet

Cheferna inom Arbetsförmedlingen har fått ett tydligt mandat att avgöra hur myndigheten ska nå målen med förändringsarbetet, vilket är en viktig förutsättning för att arbetet ska kunna få genomslag. De ska förmedla ledningens

⁵⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2017) *Mötet mellan medborgaren och staten*.

intentioner och motivera medarbetarna. Men cheferna har svårt att förmedla vad visionerna innebär för medarbetarna i deras praktiska arbete. Cheferna saknar stöd från centralt håll om hur förändringsarbetet ska tolkas och genomföras. Det finns också tecken på att information ibland stannar på ledningsnivå och inte når cheferna fullt ut.

Chefernas svårigheter att konkretisera förändringsarbetet får konsekvenser för arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlarna känner väl till grunderna för förändringsarbetet, men det är inte lika tydligt för dem vad förändringarna innebär i praktiken.

Arbetsförmedlarna saknar stöd för att använda sitt utrymme

Mer än hälften av arbetsförmedlarna anser att självledarskapet, som bland annat innebär ett större eget ansvar, hjälper dem i deras arbete. De upplever också att deras chef ger dem större utrymme.

Men arbetsförmedlarna har inte tillräckligt stöd för att på bästa sätt kunna utnyttja detta utrymme. Det beror bland annat på att beslutsstödet för arbetsförmedlarna i stora delar är bristfälligt. Det beror också på att medarbetarna inte får tillräckligt stöd från cheferna och att det är otydligt vad självledarskap innebär i praktiken. Arbetsförmedlarna upplever också att administration tar tid från viktigare uppgifter.

4.2 Vägen till genomslag

Statskontoret har utifrån forskning om förändringsprocesser i stora organisationer identifierat vad som krävs för att ett förändringsarbete ska få genomslag.⁵⁶

Ett särdrag för förändringar i offentliga organisationer är att de ”fjärrstyrs” från toppen, samtidigt som medarbetarna längst ned i organisationen har utrymme att omtolka dem i mötet med medborgarna. Det är effektivare att genomföra förändringar om styrningen ovanifrån kombineras med medarbetardrivet arbete. Annars kan så kallade förståelseklyftor uppstå mellan ledningen och medarbetarna, som beror på att ledningskulturen skiljer sig

⁵⁶ Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

från den kultur som råder längst ned i organisationen. Detta får till följd att medarbetarna inte alltid agerar som ledningen har avsett. Därför är det viktigt att det finns handlings- och tolkningsutrymme på alla nivåer av organisationen. Annars är risken att ledningen skärper toppstyrningen eller att medarbetarna gör motstånd mot de förändringar som ska åstadkommas.⁵⁷

Vi har identifierat fem steg på vägen till ett fullt genomslag för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge stöd. Dessa steg utgår från att styrning bör kombineras med handlingsutrymme och delaktighet hos medarbetarna.

1. Myndighetsledningen pekar ut en tydlig riktning för förändringsarbetet.
2. Chefer på alla nivåer förmedlar förändringsarbetets intentioner till medarbetarna.
3. Arbetsförmedlarna känner till förändringsarbetets olika delar och förstår vad förändringsarbetet innebär.
4. Arbetsförmedlarna har förutsättningar för att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp.
5. Arbetsförmedlarna gör professionella bedömningar och ger individuellt anpassad hjälp.

Vi bedömer i det följande hur långt arbetet har kommit i respektive steg.

4.3 Steg 1 – Ledningen har svårt att förmedla en i alla delar tydlig inriktning

Myndighetsledningen behöver peka ut en tydlig riktning för förändringsarbetet. De bör ange inom vilka ramar utvecklingen ska ske och vilken riktning chefernas och medarbetarnas delaktighet ska ha.

Statskontoret konstaterar att ledningen regelbundet diskuterar inriktningen och har olika kanaler för att kommunicera innehållet inom myndigheten. Men det är svårt för chefer och anställda att ta till sig denna omfattande information.

⁵⁷ Ibid, s. 8 och 200–202.

Ledningen diskuterar förändringsarbetet kontinuerligt

Myndighetens ledningsgrupp diskuterar kontinuerligt förändringsarbetets inriktning och innehåll. Chefen för organisationsstaben informerar löpande övriga i ledningen om hur förändringsarbetet går. Under ledningsmötena diskuteras även enskilda delmål för förändringsarbetet.⁵⁸ Styrelsen har inte förändringsarbetet som en lika tydlig diskussionspunkt under sina möten. Men styrelsen behandlar ändå områden som kan kopplas till förändringsarbetet, exempelvis den nya organisationen och myndighetens resultatutveckling.⁵⁹

Inriktningen kommuniceras i olika kanaler

Arbetsförmedlingens myndighetsledning kommunicerar förnyelseresans inriktning till medarbetarna i en rad olika kanaler. Den övergripande målbilden kommuniceras i ett inriktningsdokument, i myndighetens strategiska karta och i verksamhetsplanen. Varje månad skickar ledningen ut ett skriftligt material med förändringsarbetets budskap, exempelvis hur Arbetsförmedlingen ska nå sin målbild, liksom frågor och svar. Cheferna och interna möten ses som de viktigaste kanalerna för att förankra förnyelseresans inriktning bland medarbetarna. Ledningen kommunicerar direkt till cheferna genom exempelvis filmer och ett chefsforum på intranätet.⁶⁰

Chefer och medarbetare har svårt att ta till sig den omfattande informationen

Representanter för ledningsstaben uppger i våra intervjuer att det är svårt att hinna sprida det som diskuteras, vilket leder till att informationen ibland stannar på högsta ledningsnivå. De menar vidare att det finns en risk för att medarbetarna inte klarar av att fullt ut ta till sig förändringarna eftersom informationen är omfattande. Myndighetsledningen framför i våra intervjuer att det behövs nya sätt att informera medarbetarna om kommande förändringar för att nå ut. De anser till exempel att myndighetens utbildningar

⁵⁸ Anteckningar från ledningsgruppens möten under 2017.

⁵⁹ Protokoll från styrelsemöten under 2017.

⁶⁰ Arbetsförmedlingens kommunikationsplan för förnyelseresan (presentation från 2015-05-27).

tydligare behöver kopplas ihop med förändringsarbetets olika områden, inte minst coaching och vägledning.

4.4 Steg 2 – Cheferna har tydligt mandat i förändringsarbetet men saknar stöd

Chefer är nyckelaktörer i förändringsarbeten. De ska både förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna. Cheferna behöver ha stöd och förutsättningar för att klara det.

Arbetsförmedlingen har beslutat att begränsa antalet direktrapporterande medarbetare under varje chef, i syfte att förbättra arbetsmiljön liksom att främja chefsnärvaron och det coachande ledarskapet. Detta ledde till att antalet chefer ökade från 4,8 till 6,5 procent mellan 2010 och 2017.⁶¹

Statskontoret konstaterar att cheferna har mandat att förankra förändringsarbetet. Men de har inte i alla delar det stöd och de förutsättningar som krävs för att kunna konkretisera förändringsarbetet och den nya ledningsfilosofin för medarbetarna, vilket vi beskriver närmare nedan.

Den nya ledningsfilosofin ger lokala chefer utökat mandat

Enligt Arbetsförmedlingens nya ledningsfilosofi ska cheferna kunna förklara för medarbetarna och omvärlden vad myndigheten gör och varför.⁶² De ska även bidra till att omsätta myndighetens vision och värdegrund till en del av vardagen, liksom konkretisera myndighetens ledningsfilosofi.⁶³ Våra intervjuer på olika nivåer understryker de lokala chefernas ansvar för att förankra och tydliggöra förändringsarbetet bland medarbetarna, till exempel att konkretisera vad självledarskapet innebär i praktiken. De flesta chefer och arbetsförmedlare är i våra intervjuer i grunden positiva till chefernas utökade mandat.

⁶¹ Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2017-12-21).

⁶² Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi, intern PM, s. 2–3.

⁶³ Arbetsförmedlingens intranät, *Ramen för förnyelseresan* (webbplats senast uppdaterad 2018-01-18).

Cheferna efterlyser ökad tydlighet och mer stöd

Cheferna har ett dialogmaterial som stöd för att tillsammans med medarbetarna diskutera vad värdegrunden, visionen och ledningsfilosofin betyder. I dialogmaterialet framgår exempelvis att arbetsgruppen ska diskutera vad de olika värdeorden betyder i det dagliga arbetet.⁶⁴ Arbetsförmedlingen har också tagit fram ett antal ledarkriterier, som beskriver en rad förväntade beteenden hos myndighetens chefer som utgår från självledarskapet.⁶⁵

Men de lokala cheferna uppger i våra intervjuer att det är svårt att förklara för medarbetarna vad förändringsarbetet innebär för dem i det praktiska arbetet, eftersom det ofta är visioner som ska förankras. Vissa chefer känner sig också ovana med att själva få avgöra hur de ska nå myndighetens mål och visioner. Cheferna framför bland annat att:

- det bör vara tydligare hur förändringsarbetets olika delar ska tolkas
- det bör finnas en tydligare central genomförandeplan för hur målen ska nås, när cheferna förväntas nå dem och vilka vinster som förändringarna förväntas bidra till (se även avsnitt 3.5)
- ledningen bör ge cheferna mer stöd i att prioritera i sitt arbete.

Kort framhållning för förändringar försvårar för cheferna

Både chefer och arbetsförmedlare lyfter i våra intervjuer fram att förändringsarbetet saknar framförhållning (se avsnitt 3.6). De beskriver att nya åtgärder och förändringar kommer utan förvarning. Ett exempel är plötsliga ändringar i olika stödsystem. Cheferna menar att den korta framförhållningen gör det svårt att förbereda sig på förändringarna och hinna förankra dem bland medarbetarna.

⁶⁴ Arbetsförmedlingen (2015) *Vision och värdegrund – ett verktyg för att göra visionen och värdegrunden levande i vardagen* och *Ledningsfilosofin – presentation att använda på APT*.

⁶⁵ Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens ledarkriterier*.

Otydlighet kan leda till egna lokala lösningar

I våra intervjuer framkommer exempel på att otydligheten i förändringsarbetet bidrar till att skapa egna lokala lösningar. Det handlar till exempel om att olika enheter organiserar sig på nya sätt utifrån hur man tror att den nya organisationen kommer att se ut och innan det nya IT-stödet är på plats.

4.5 Steg 3 – Arbetsförmedlarna känner till de centrala delarna men saknar konkretion

Arbetsförmedlarna behöver känna till förändringsarbetets olika delar. Det är också viktigt att arbetsförmedlarna förstår vad förändringsarbetet mer konkret innebär.

Statskontoret konstaterar att arbetsförmedlarna har god kännedom om förändringsarbetets centrala delar. Däremot är det inte lika tydligt för dem vad förändringarna innebär i praktiken.

Arbetsförmedlarna känner till förändringsarbetets centrala delar

Vår enkät visar att arbetsförmedlarnas kännedom om förnyelseresan är god: 87 procent instämmer i påståendet att de känner till vad förnyelseresan är och i stora drag vad den innebär. Nästintill samma resultat framkom i Statskontorets tidigare enkät för två år sedan.

Inriktningen är inte tillräckligt konkret för arbetsförmedlarna

Vi har i de tidigare stegen sett att ledningen har svårt att förmedla en i alla delar tydlig inriktning och att cheferna saknar stöd för att de ska kunna konkretisera förändringsarbetet. Detta påverkar hur arbetsförmedlarna uppfattar förändringsarbetet. Arbetsförmedlarna framhåller i våra intervjuer att förändringsarbetet fortfarande handlar om visioner. De anser att till exempel innebörden och ramarna för självledarskapet behöver konkretiseras.

4.6 Steg 4 – Alla förutsättningar för att göra professionella bedömningar är inte på plats

Arbetsförmedlarna behöver ha förutsättningar för att bedöma de arbetsökandes respektive arbetsgivarnas olika behov, tolka gällande regelverk och därefter ge individuellt anpassat stöd. Arbetsförmedlarna behöver till exempel ha handlingsutrymme, samtidigt som de får stöd från cheferna. De behöver också effektiva beslutsstöd för sin handläggning.

Statskontoret konstaterar att förutsättningarna för att göra professionella bedömningar och ge anpassat stöd varierar. Det finns flera orsaker till att alla förutsättningar inte är på plats, till exempel att självledarskapet tolkas på olika sätt och att beslutsstöden för arbetsförmedlarna är bristfälliga.

Förutsättningarna för att göra professionella bedömningar varierar

Vår undersökning visar att arbetsförmedlarna har en delad bild av deras förutsättningar för att göra professionella bedömningar och ge anpassat stöd. Det är en förhållandevis låg andel som upplever att förnyelseresan har förbättrat förutsättningarna för detta.

Positiv inställning till självledarskapet

Självledarskapet ska ge både arbetsförmedlare och chefer ett större eget ansvar och möjlighet att arbeta mer självständigt. Drygt hälften av arbetsförmedlarna, 58 procent, instämmer i påståendet att självledarskapet hjälper dem att arbeta på ett bra sätt. Även i våra intervjuer är både chefer och arbetsförmedlare förhållandevis positiva till principen om självledarskap.

Tilliten från chefen är densamma som i staten i stort

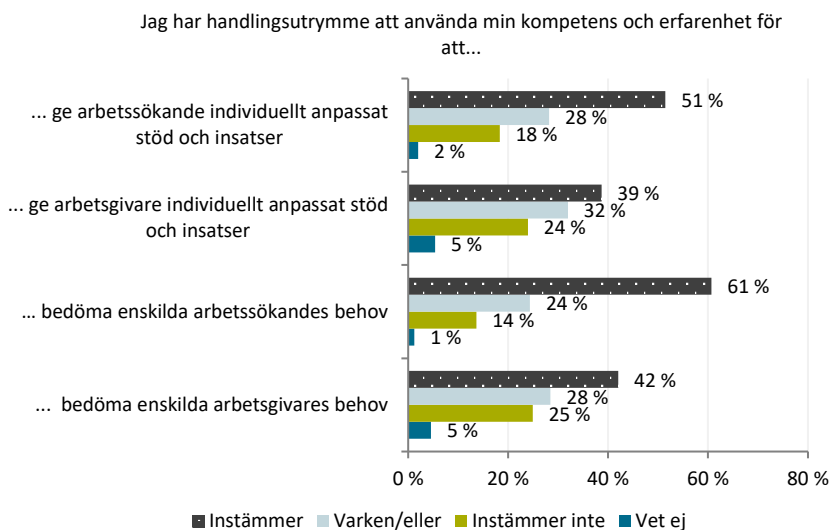
Nästan hälften, 49 procent, av arbetsförmedlarna anger i vår enkät att deras närmaste chef alltid visar dem tillit till att de klarar av att utföra sitt arbete. Detta motsvarar genomsnittet för alla anställda i staten.⁶⁶ Vidare anser 42 procent av arbetsförmedlarna att förnyelseresan har gett dem ett ökat ansvar i arbetet.

⁶⁶ Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet*, s. 16.

Varierande handlingsutrymme för arbetsförmedlarna

Vår enkät visar att drygt hälften av arbetsförmedlarna upplever sig ha handlingsutrymme att använda sin kompetens och erfarenhet i arbetet med arbetssökande, se figur 4.1. Andelen uppgår till 51 procent när det gäller att ge arbetssökande anpassat stöd och 61 procent för att bedöma deras behov. För arbetet med arbetsgivare är siffrorna lägre: 39 respektive 42 procent.

Figur 4.1 **Arbetsförmedlarnas uppfattning om handlingsutrymme (procent)**



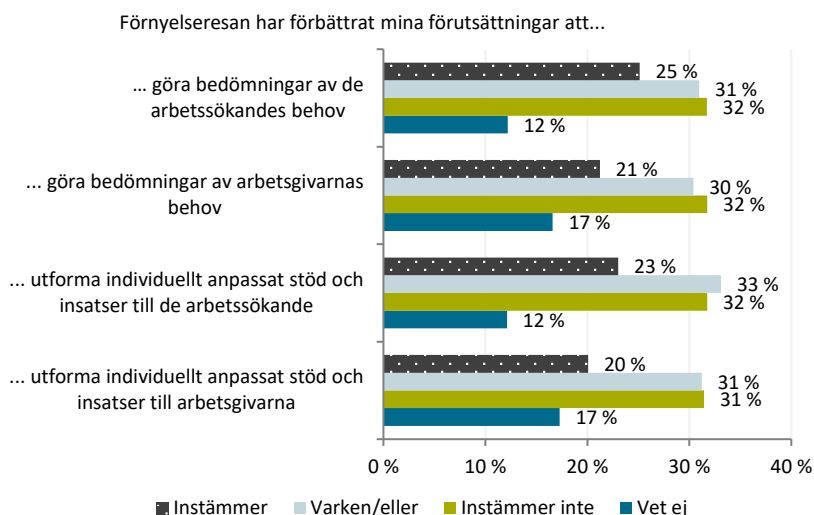
Kommentar: Enkätens svarsalternativ är 1 (instämmer inte alls) till 5 (instämmer helt). I figuren redovisas svarsalternativ 1 och 2 som "instämmer inte", svarsalternativ 3 som "varken/eller" och svarsalternativ 4 och 5 som "instämmer". I de fall då andelarna inte summerar till 100 beror det på avrundning.

Flera av de intervjuade arbetsförmedlarna påpekar att handlingsutrymmet fortfarande är relativt snävt, men de framhåller ändå att utrymmet har ökat på senare tid. Arbetsförmedlarna upplever att deras chef nu ger dem ett större utrymme att göra bedömningar och hantera sina arbetsuppgifter mer självgående. Tidigare kunde chefen komma med listor på ärenden som skulle klaras av.

En relativt låg andel anser att förutsättningarna har förbättrats

Vår enkät visar att en relativt låg andel av arbetsförmedlarna upplever att förnyelseresan har förbättrat förutsättningarna att göra professionella bedömningar och utforma individuellt anpassat stöd, se figur 4.2. Det är mellan 20 och 25 procent av arbetsförmedlarna som instämmer, beroende på delfråga.

Figur 4.2 Arbetsförmedlarnas uppfattning om förnyelseresan (procent)



Kommentar: Enkätens svarsalternativ är 1 (instämmer inte alls) till 5 (instämmer helt). I figuren redovisas svarsalternativ 1 och 2 som "instämmer inte", svarsalternativ 3 som "varken/eller" och svarsalternativ 4 och 5 som "instämmer". I de fall då andelarna inte summerar till 100 beror det på avrundning.

Orsaker till att förutsättningarna fortfarande brister

Än så länge anser en minoritet av arbetsförmedlarna att förändringsarbetet har förbättrat deras förutsättningar för att göra professionella bedömningar och ge anpassat stöd. Vi har utifrån enkätsvaren och våra intervjuer identifierat orsaker till detta.

Självledarskapet tolkas på olika sätt

Våra intervjuer visar att olika medarbetare tolkar självledarskapet på olika sätt. Flera av de intervjuade cheferna menar att begreppet är missförstått

och att det fortfarande finns en viss osäkerhet i hur självledarskapet ska användas. Enligt cheferna tolkar vissa arbetsförmedlare självledarskapet som att de har friheten att gå hem tidigt från arbetet eller att kraven på att leverera resultat har sänkts. Även företrädarna för de tre stora fackliga organisationerna på myndigheten framför i våra intervjuer att begreppet är otydligt, vilket leder till att medarbetarna blir osäkra på vad de ska göra. En synpunkt som framkommer är att självledarskapet har varit svårt att kommunicera för cheferna, framför allt för sektionschefer som det ställs höga krav på.

Cheferna lämnar ibland över ett för stort ansvar till medarbetarna

Både chefer och arbetsförmedlare framhåller att självledarskapet har medfört att cheferna ibland lämnar över ett alltför stort ansvar till medarbetarna. Flera av arbetsförmedlarna upplever att cheferna lämnar över vissa frågor till arbetsgruppen som egentligen är chefernas ansvar. De upplever också att cheferna inte är tillräckligt närvarande på arbetsplatsen och att de inte hjälper till att prioritera bland det stora antalet arbetsuppgifter.

Cheferna upplever å sin sida att möjligheterna att leda enligt den nya filosofin försvåras av låg chefstäthet, trots att chefstätheten har ökat under senare år. Några av cheferna framhåller att de i alltför hög grad har till uppgift att kvalitetssäkra underlag och beslut, vilket gör att den coachande uppgiften blir lidande.

Även de fackliga företrädarna menar att lokala chefer har backat för mycket i sin ledning, men de framför samtidigt att cheferna inte alltid har goda förutsättningar för att leda. De menar exempelvis att många chefer arbetar mycket övertid.

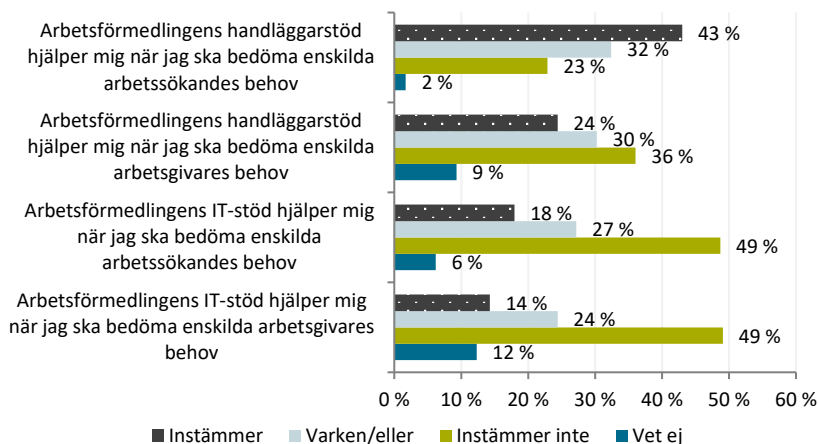
Arbetsförmedlarnas beslutsstöd är bristfälliga

Arbetsförmedlarna har tillgång till ett hundratal handläggarstöd som ska hjälpa dem i bedömningsarbetet. Vissa handläggarstöd gäller enskilda insatser medan andra beskriver särskilda arbetssätt eller hur arbetsförmedlaren ska göra olika bedömningar. Handläggarstöden och IT-stöden är inte integrerade i varandra.

De flesta arbetsförmedlare anser inte att IT-stöden eller handläggarstöden hjälper dem när de ska bedöma arbetsgivarnas och de arbetssökandes behov eller ge dem stöd, se figur 4.3. Betygen är särskilt låga för IT-stöden. Endast

14–18 procent av arbetsförmedlarna anser att de får hjälp av IT-stöden i handläggningen.

Figur 4.3 Arbetsförmedlarnas uppfattning om stödet i sin handläggning (procent)



Kommentar: Enkätens svarsalternativ är 1 (instämmer inte alls) till 5 (instämmer helt). I figuren redovisas svarsalternativ 1 och 2 som "instämmer inte", svarsalternativ 3 som "varken/eller" och svarsalternativ 4 och 5 som "instämmer". I de fall då andelarna inte summerar till 100 beror det på avrundning.

Chefer och arbetsförmedlare påpekar samstämmigt i våra intervjuer att brister i IT-stödet försvårar arbetsförmedlarnas handläggning, eftersom de behöver "klippa och klistra" från olika system. Det finns inte heller några automatiska funktioner i systemen för att förebygga fel i handläggningen.

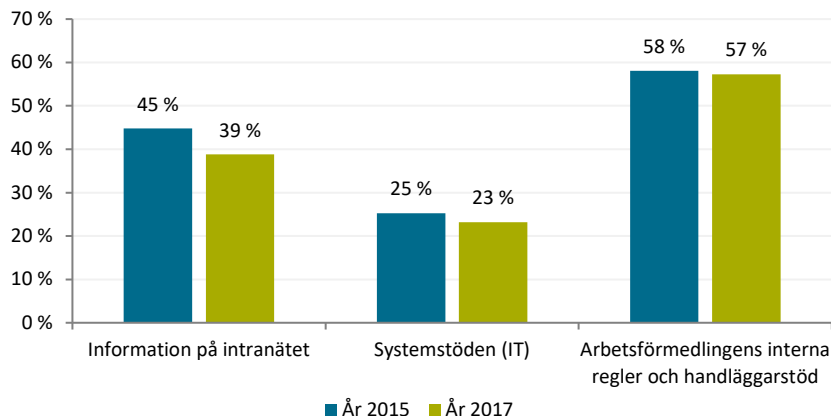
De kritiserar även handläggarestöden. De upplever att handläggarestöden är alltför många, långa och svåra att hitta på intranätet. Eftersom de inte är integrerade med IT-stöden får arbetsförmedlarna hålla mycket i huvudet, vilket medför risker för felaktiga bedömningar och beslut.

Arbetsförmedlarna upplever ingen förbättring av stöden

En jämförelse med Statskontorets tidigare enkät visar att arbetsförmedlarna inte upplever någon förbättring av hur system- och handläggarestöden hjälper dem i arbetet, se figur 4.4. Andelen arbetsförmedlare som upplever

att informationen på intranätet hjälper dem att arbeta på ett bra sätt har till och med sjunkit något.

Figur 4.4 **Andel av arbetsförmedlarna som uppfattar att olika stöd gör att de kan arbeta på ett bra sätt (procent)**



Kommentar: I figuren jämförs andelen som instämmer år 2015 med motsvarande andel år 2017. Påståendet lyder "I vilken utsträckning anser du att följande regler, rutiner och dokument är utformade på ett sätt som gör att du kan arbeta på ett bra sätt". I figuren redovisas andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt). Minskningen från 45 till 39 procent är statistiskt signifikant.

Administrationn tar tid från viktigare arbetsuppgifter

Nästan två tredjedelar, 66 procent, av arbetsförmedlarna uppger att administrationen alltid eller oftast tar tid från viktigare arbetsuppgifter. Detta kan jämföras med 27 procent bland anställda i staten i stort.⁶⁷ Även cheferna framhåller i våra intervjuer att de får lägga mycket tid på administration och möten.

Myndighetsledningen påpekar att Arbetsförmedlingens interna språkbruk gör att handläggning ibland kallas för administration, vilket skulle kunna vara en förklaring till att myndigheten hamnar högt i jämförelsen. Samtidigt är ledningen medveten om att bristerna i IT-stöden orsakar onödig administration.

⁶⁷ Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet*, s. 44.

Samtidigt som administrationsbördan uppfattas som förhållandevis tung har andelen anställda i stödfunktioner på Arbetsförmedlingen ökat från 15,5 till 19,2 procent mellan 2010 och 2017.⁶⁸ Stödfunktionerna är juridiskt stöd, HR, ekonomi, kommunikation, lokalförsörjning, arkivering, dokumentstyrning, utredning och analys samt IT. Ökningen beror bland annat på att Arbetsförmedlingen har utökat IT-verksamheten och på att myndigheten har anställt personer inom satsningen på moderna beredskapsjobb som framför allt arbetar i stödfunktioner. Under samma period har andelen anställda i stödfunktioner även ökat inom vissa andra stora statliga myndigheter, till exempel Försäkringskassan där andelen har ökat från 7 till 17 procent.⁶⁹

Det är svårt att ha kompetens om hela arbetsmarknaden

Arbetsförmedlarna gör en så kallad arbetsmarknadspolitisk bedömning av vilket stöd de arbetssökande behöver för att få ett arbete, utifrån arbetsmarknadens krav och behov, den arbetssökandes förutsättningar och myndighetens uppdrag.⁷⁰ Många av de intervjuade cheferna menar att arbetsförmedlarna ofta saknar kompetensen för att göra de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Cheferna menar att man har pratat för lite om varför arbetsförmedlarna ska göra dem. Alltför stor vikt har lagts vid hur de ska dokumenteras.

Våra intervjuer visar att arbetsförmedlarnas generalistroll är en utmaning i sammanhanget. Arbetsförmedlaren ska exempelvis ha kunskap om myndighetens enhetliga tjänsteutbud och kunna arbeta mot såväl arbetssökande som arbetsgivare.⁷¹ Både chefer och arbetsförmedlare menar att arbetsförmedlaren ska kunna mycket om allt, kunskapskrav som är svåra att motsvara. De intervjuade ger en samstämmig bild av att specialiseringen, som den nya organisationen bäddar för, kommer att ge arbetsförmedlarna bättre förutsättningar i arbetet.

⁶⁸ Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2017-12-21).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Arbetsförmedlingens (2017) *Handläggarstöd: Arbetssökandes planering*, s. 3.

⁷¹ Arbetsförmedlingens (2017) *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*, s. 42 och Arbetsförmedlingens intranät, *Ansvar och arbetsuppgifter* (webbplats senast uppdaterad 2017-08-02).

4.7 Steg 5 – Hittills svagt genomslag på professionella bedömningar och stöd

I slutändan ska förändringsarbetet leda till att arbetsförmedlarna gör professionella bedömningar och ger individuellt anpassad hjälp. Men arbetsförmedlarnas beslutsstöd är i stora delar bristfälliga och det är svårt att ha kompetens om hela arbetsmarknaden. Interna och externa uppföljningar visar att det finns kvalitetsbrister i arbetsförmedlarnas bedömningsarbete. Våra intervjuer tyder dock på att förändringsarbetet har bidragit till att verksamheten fokuserar mer på kunderna än tidigare.

Tecken på kvalitetsbrister i bedömningsarbetet

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) riktar allvarlig kritik mot att Arbetsförmedlingens bedömningar av så kallat lämpligt arbete i stor utsträckning inte är välgrundade. En anledning är att 59 procent av de granskade handlingsplanerna saknar en arbetsmarknadspolitisk bedömning.⁷² IAF bedömer att de bristande bedömningarna kan leda till att de arbetssökandes tid i arbetslöshet förlängs.⁷³ Arbetsförmedlingens internrevision påpekar också i en rapport om aktivitetsstöd att handläggarna behöver ökad säkerhet om vad som är tillåtet och hur strikt handläggningen ska följa regelverket.⁷⁴

Tecken på att förändringsarbetet har medfört stärkt kundfokus

Vissa lokala chefer framhåller i våra intervjuer att verksamhetsutvecklingen numera utgår från behoven hos arbetssökande och arbetsgivare, snarare än från myndighetens interna processer. Arbetsförmedlarna ska till exempel i större utsträckning möta arbetssökande och arbetsgivare i olika kanaler. Vidare innebär den nya organisationsstrukturen bland annat att Arbetsförmedlingen delas in i ett arbetsgivar- respektive arbetssökarspår, vilket är ett sätt att bättre kunna tillgodose arbetsgivarnas behov. Samtidigt konstaterar både chefer och arbetsförmedlare att Arbetsförmedlingen har en bit kvar till målbilden att faktiskt erbjuda stöd och service utifrån behoven hos

⁷² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2017:16 *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*, s. 14–15.

⁷³ *Ibid.*, s. 7.

⁷⁴ Arbetsförmedlingens internrevision (2017) *Aktivitetsstöd ur ett intern styrning- och kontrollperspektiv*.

arbetssökande och arbetsgivare. De bedömer att förändringarna kommer att ge ökad kundnytta först 2021.

5 Förändringsarbetets resultat

Arbetsförmedlingen har genomfört ett stort antal förändringar inom förnyelseresan och en central fråga blir då vad dessa förändringar har resulterat i. I detta kapitel gör vi en lägesbedömning av förnyelseresan för vart och ett av de åtta delområden som vi beskriver i kapitel 3. Syftet är att översiktligt beskriva förändringsarbetets nuläge inom dessa områden. Vi redogör också för den analysmodell som vi kommer att använda när vi bedömer förändringsarbetet i vår slutrapport.

5.1 Lägesbedömning av förändringsarbetet

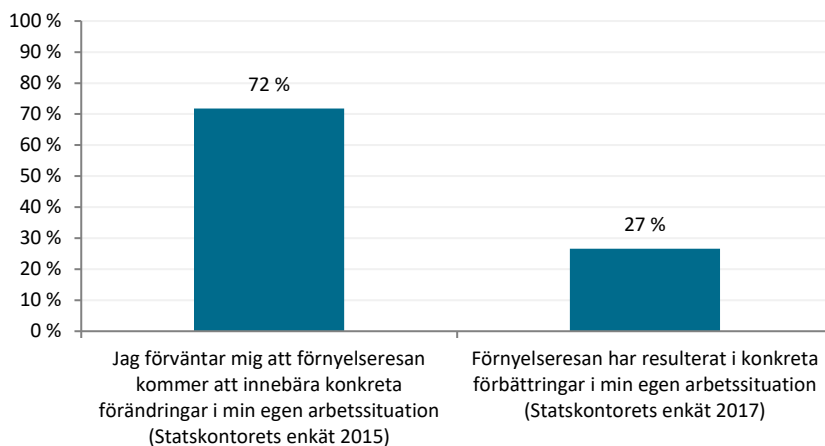
Det tar ofta tid innan omfattande förändringar i stora organisationer påverkar verksamhetens resultat.⁷⁵ Vissa delar av förändringsarbetet inom Arbetsförmedlingen handlar om att långsiktigt förändra myndighetens kultur och dessa förändringar kan det vara för tidigt att observera. Däremot kan vi eventuellt se mer direkta förändringar inom områden där myndigheten redan har utfört konkreta åtgärder.

Höga förväntningar men hittills begränsade förbättringar

Hur de anställda uppfattar stora förändringsprocesser kan ge inblick i hur långt ett utvecklingsarbete har kommit. När Statskontoret ställde frågan 2015, i början av förnyelseresan, uppgav sju av tio arbetsförmedlare att de förväntade sig att förnyelseresan skulle leda till konkreta förändringar i arbetssituationen. Men det är färre som känner av faktiska framsteg två år senare (figur 5.1).

⁷⁵ Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Figur 5.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som instämmer i två olika påståenden om förnyelseresan: ett för 2015 och ett för 2017



Kommentar: I figuren redovisas andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt).

Efter ungefär tre års aktivt förändringsarbete anser alltså ungefär var fjärde arbetsförmedlare att förnyelseresan har lett till positiva förändringar i den egna arbetssituationen. Som framgått i kapitel 3 anser samtidigt drygt hälften av arbetsförmedlarna att förändringsarbetet möter myndighetens utvecklingsbehov (figur 3.1).

Vi går nu närmare in på de olika delområden som Statskontoret urskilt i förnyelseresan (se avsnitt 3.2): (1) bättre tjänster, (2) bättre arbetsgivar-kontakter, (3) bättre IT-system och digitalisering, (4) bättre uppföljning, (5) bättre kontroll, (6) bättre kompetens, (7) självledarskap och (8) kultur-förändring. Syftet är att undersöka om förnyelseresan har resulterat i konkreta förbättringar inom de olika områdena.

Indikatorer för varje delområde

Statskontorets bedömning baseras bland annat på kvantitativa indikatorer av två slag (se bilaga 3). Indikatorerna mäter antingen förhållanden inom myndigheten eller eventuella förändringar för de som möter Arbetsförmed-

lingen, det vill säga arbetssökande och arbetsgivare. Det empiriska underlaget för att mäta förhållanden inom myndigheten kommer oftast från Statskontorets enkätundersökning till arbetsförmedlarna. Det empiriska underlaget för att mäta förändringar för arbetssökande och arbetsgivare kommer från Arbetsförmedlingens egna undersökningar. Vår bedömning baseras också på dokument och intervjuer och anknyter till relevanta iakttagelser i tidigare kapitel.

Till denna delrapport har vi för flera av områdena endast underlag från en tidpunkt, vilket gör att vi i dessa fall endast övergripande kan beskriva nuläget. I flera fall går även delområdena in i varandra, till exempel kan en förbättring av tjänster gynna arbetsgivarkontakterna och digitaliseringen stödja utvecklingen av tjänster.

1. Tjänster – Ingen förändring i uppfattningen om myndighetens service

Ett syfte med förnyelseresan är att Arbetsförmedlingen ska utgå mer från de arbetssökandes och arbetsgivarnas behov. Myndigheten har tagit fram förslag på hur strukturen för de befintliga tjänsterna ska förändras⁷⁶, men myndigheten är inte färdig med att genomföra dem.

Arbetsgivare och arbetssökande ska också kunna sköta ärenden via digitala kanaler, vilket till viss del är uppnått. Arbetsförmedlingen bedömer att de som använder de nya digitala tjänsterna är positiva till dem, men att det är osäkert om de fysiska kundmötena har förbättrats.⁷⁷

Statskontorets enkätundersökning visar att knappt 40 procent av arbetsförmedlarna anser att Arbetsförmedlingens service möter arbetssökandes och arbetsgivares behov. Enligt arbetsförmedlarna återstår alltså arbete för att kunna erbjuda arbetssökande och arbetsgivare det som de behöver i kontakten med Arbetsförmedlingen.

Om tjänsterna och kontaktvägarna till Arbetsförmedlingen blir bättre borde detta leda till att arbetssökande och arbetsgivare får bättre stöd och hjälp. I förlängningen bör de då också bli mer positiva till Arbetsförmedlingens

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2016) *Framtida erbjudanden och tjänster. Rapport för underlag till Gd-föredragning, januari 2017.*

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport januari–mars.*

service. Arbetsförmedlingens egna undersökningar visar att andelen arbetsgivare som tycker att myndigheten erbjuder den service de behöver är relativt konstant de senaste tre åren, där knappt hälften svarar ja på frågan om Arbetsförmedlingen erbjuder det de behöver.⁷⁸ För samma period finns inte heller någon ökning i hur nöjda arbetssökande är med Arbetsförmedlingens service. De som svarar att de är mycket eller ganska nöjda är ungefär hälften av de arbetssökande varje år under de senaste tre åren.⁷⁹

80

Lägesbedömning: Den pågående utvecklingen av tjänsterna har ännu inte lett till att arbetssökande och arbetsgivare är mer positiva till den service som Arbetsförmedlingen ger.

2. Arbetsgivarkontakter – Hittills inga påtagliga förbättringar för arbetsgivare

Med förnyelseresan vill Arbetsförmedlingen förbättra sitt arbetsgivararbete och inledde redan i början av förändringsarbetet en särskild satsning för att uppnå detta. Därmed förväntar vi oss att kontakterna med arbetsgivarna är en allt viktigare del av arbetsförmedlarnas arbete. Om arbetsgivarkontakterna blivit fler och mer kvalitativa kan vi också förvänta oss att arbetsgivare oftare hittar den kompetens de söker med hjälp av Arbetsförmedlingen och att de är mer nöjda med det stöd de fått.

I vår enkätundersökning frågar vi arbetsförmedlarna vilka möjligheter de har att bygga upp mer långsiktiga kontakter med arbetsgivare. Ungefär en fjärdedel av arbetsförmedlarna anser att de har möjlighet att bygga upp

⁷⁸ Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning 2015–2017, frågan ”Tycker du att Arbetsförmedlingen kan erbjuda den service ert företag/organisation behöver?”.

⁷⁹ Arbetsförmedlingens sökandeundersökning 2015–2017, frågan ”Hur nöjd är du med den service du får från Arbetsförmedlingen? (inklusive kundtjänst, jobbcoach och kompletterande aktör)”.

⁸⁰ En ny undersökning från Arbetsförmedlingen visar att endast var fjärde arbetssökande anser att de har haft stor nytta av Arbetsförmedlingen när de sökt jobb. Källa: Arbetsförmedlingen (2018) *Syner på Arbetsförmedlingen* (2018-02-07).

sådana kontakter, medan drygt fyrtio procent menar att de oftast inte eller aldrig har möjlighet till det.⁸¹

Det är viktigt att ta hänsyn till arbetsgivarnas uppfattning om det faktiska stöd de får från Arbetsförmedlingen när vi bedömer arbetsgivarkontakterna. Myndighetens egna undersökningar av de arbetsgivare som haft kontakt med Arbetsförmedlingen i rekryteringen visar ingen ökning av andelen som anser att de har tillräckligt med sökande för att kunna anställa mellan 2015 och 2017.⁸² Arbetsförmedlingen använder svaren på denna fråga som mått på myndighetens bidrag till hur väl matchningen fungerar. Men de konstaterar samtidigt att analysen bör ta hänsyn till utvecklingen inom olika branscher och regioner.⁸³

Andelen arbetsgivare som anser att Arbetsförmedlingens service leder till en snabbare och bättre rekrytering har inte heller ökat. Snarare finns det tecken på att andelen minskar.⁸⁴ År 2015 ansåg 35 procent av de arbetsgivare som haft kontakt med Arbetsförmedlingen att Arbetsförmedlingen bidragit positivt till rekryteringen. År 2017 är motsvarande andel 30 procent.

Lägesbedömning: Satsningen på arbetsgivarkontakter har ännu inte tydligt underlättat för arbetsgivarna.

3. IT-system och digitalisering – De interna stöden brister

De interna IT-systemen är bristfälliga och myndighetens IT-utveckling är försenad (se avsnitt 2.5 och 4.6). Arbetsförmedlarna anser inte att de interna IT-stöden är utformade så att de kan arbeta på ett bra sätt. De märker inte heller i sitt dagliga arbete av några konkreta förbättringar i IT-stödet sedan Statskontorets förra enkätundersökning i slutet av 2015 (se avsnitt 4.6).

⁸¹ Här har vi uteslutit de arbetsförmedlare som uppger att de inte ägnar någon del av sin arbetstid till arbete med arbetsgivare.

⁸² Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning, 2015–2017, frågan ”Har ni fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa?”.

⁸³ Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens uppföljningspaket till VP 2017, bilaga 5*.

⁸⁴ Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning, 2015–2017, frågan ”Har den service ni fått från Arbetsförmedlingen bidragit till en snabbare/bättre rekryteringsprocess?”.

Fler digitala tjänster för arbetssökande och arbetsgivare är tillgängliga jämfört med tidigare. Myndigheten följer upp användningen av de digitala tjänsterna, men det är ännu oklart i vilken utsträckning de nya tjänsterna bidrar till effektivisering. Arbetsförmedlingen konstaterar också att det återstår arbete med att se till att de som vill och kan använda den digitala kontaktvägen till myndigheten också gör det.⁸⁵

Exempel på ökad service på distans är att den arbetssökande kan skriva in sig och boka möte med arbetsförmedlare via myndighetens webbplats. Den arbetssökande kan också ha sitt planeringssamtal på distans. Det finns i dag möjlighet för arbetsförmedlarna att möta kunder i digitala kanaler som chatt eller videosamtal. Men på Statskontorets fråga svarar majoriteten av arbetsförmedlarna att de är osäkra på eller inte anser att detta underlättar deras arbete i dagsläget.

Lägesbedömning: IT-systemen är fortfarande bristfälliga. Fler digitala tjänster är tillgängliga, men det går ännu inte att utläsa några tydliga positiva följder.

4. Uppföljning – Bättre uppföljningspaket på central nivå

Arbetsförmedlingen har utvecklat sin uppföljning sedan Statskontorets förra rapport (se avsnitt 2.2). Uppföljningen sker mer strukturerat, bland annat med hjälp av ett uppföljningspaket på myndighetsnivå, och ledningsstaben följer kontinuerligt upp de övergripande verksamhetsmålen. I uppföljningspaketet urskiljer Arbetsförmedlingen indikatorer som främst hänger samman med strukturella och konjunkturella faktorer och indikatorer som kan kopplas till Arbetsförmedlingens bidrag till hur arbetsmarknaden fungerar.

I våra intervjuer med marknadschefer, enhetschefer och sektionschefer framkommer att det varierar vilka mål och indikatorer som följs upp på respektive nivå. Vad som följs upp varierar också mellan olika marknadsområden och kontor. En orsak till variationen kan vara att det samlade uppföljningspaketet under 2017 gällde på myndighetsövergripande nivå och att regionerna därför tog fram egna uppföljningspaket.

⁸⁵ Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport januari–augusti*.

Arbetsförmedlingen har infört ett arbetssätt med ständiga förbättringar (se avsnitt 2.2). Enligt vår enkätundersökning är majoriteten av arbetsförmedlarna positiva eller neutrala till arbetssättet. Men det är inte tydligt att de verkligen följer upp och ändrar det som inte fungerar på det egna kontoret, enligt enkätundersökningen. Tre av tio arbetsförmedlare jobbar på kontor som aldrig eller oftast inte följer upp och ändrar det som inte fungerar i arbetet.

Lägesbedömning: Arbetsförmedlingens uppföljning är tydlig på central nivå, medan den är mer varierande på övriga nivåer.

5. Kontroll - Stärkt efterkontroll av arbetsgivare

Arbetsförmedlingen har inlett en systematiserad och automatiserad kontroll av felaktiga utbetalningar till arbetsgivare (se avsnitt 3.2). Sektionen för urvalsanalys arbetar i dag bara med efterkontroller, vilket gör att detta inte direkt påverkar antalet initialt felaktiga utbetalningar. Men andelen utbetalningar som har att göra med Arbetsförmedlingens egen hantering minskade ändå från 26 procent 2016 till 14 procent 2017.⁸⁶

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har under hösten 2017 riktat allvarlig kritik mot att Arbetsförmedlingen inte kontrollerar de arbetsökande i tillräcklig utsträckning, till exempel när den sökande inte utökat sitt yrkesmässiga eller geografiska sökområde efter en viss tid.⁸⁷ Andelen arbetslösa med arbetslöshetsersättning som ägnade noll timmar åt jobbökande och riskerar att inte uppfylla villkoren för ersättning har varit relativt konstant under de senaste åren.⁸⁸

Arbetsförmedlingen har tidigare framhållit att myndigheten behöver förstärka kontrollarbetet.⁸⁹ Denna bild stämmer överens med Statskontorets enkätsvar. Endast ungefär var fjärde arbetsförmedlare instämmer i att kontrollen av arbetssökande medför att risken för fel och fusk är liten. Arbetsförmedlarna anser att kontrollen av arbetsgivare är något bättre än kontrollen av arbetssökande.

⁸⁶ Underlag från Arbetsförmedlingen (e-post 2018-02-07).

⁸⁷ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2017:16.

⁸⁸ Arbetsförmedlingens sökandeundersökning, 2015–2017.

⁸⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.

Lägesbedömning: Kontrollen av felaktiga utbetalningar till arbetsgivare har stärkts, men det finns ännu inga tydliga resultat av stärkt kontroll av arbetsökande.

6. Kompetens – Ett stort antal utbildningar men oklart hur kunskapen ökat

Inom ramen för förnyelseresan har Arbetsförmedlingen genomfört det så kallade kompetenslyftet. Antalet genomförda kompetenslyftsinsatser är stort: drygt hälften av de anställda har genomgått minst fem utbildningar under de senaste två åren.⁹⁰ Men det är ändå osäkert om Arbetsförmedlingen kommer att ha tillgång till rätt kompetens framöver (se avsnitt 2.4). De intervjuade arbetsförmedlarna kritiserar till exempel introduktionen av nyanställda som de menar är för kort och bland annat inte ger kunskap om IT-stöden.

Enligt vår enkätundersökning anser de allra flesta arbetsförmedlare att de i dagsläget har tillräcklig kunskap för att utföra sitt arbete när det gäller gruppen arbetsökande. Men en liknande bild framträder också i Arbetsförmedlingens medarbetarundersökning från 2014. Arbetsförmedlarna skattade redan då den egna kompetensen högt. Vi kan alltså inte dra slutsatsen att kompetensen har förbättrats mellan dessa år. Vår enkätundersökning visar också att arbetsförmedlarna anser att de har mer begränsad kunskap om arbetsgivararbetet i jämförelse med arbetet gentemot arbetsökande.

Det finns också tecken på att arbetsförmedlare inte alltid har tillräcklig kunskap om arbetsmarknaden (se kapitel 4). Dessutom har IAF nyligen kritiserat att arbetsförmedlares bedömningar ofta inte är välgrundade när de tillämpar regelverket för lämpligt arbete.⁹¹

Lägesbedömning: Antalet genomförda utbildningar är stort, men det finns ännu inga tydliga tecken på att arbetsförmedlarnas bedömningar har förbättrats som en följd av detta.

⁹⁰ Arbetsförmedlingen (2017) *Projektgrupp Kompetenslyftet, Uppföljning av volymer december 2017*. Internt dokument.

⁹¹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2017:16.

7. Självledarskap – Uppskattat men otydligt

Självledarskapet är en av grunderna för förändringsarbetet. Det ses generellt som positivt bland arbetsförmedlarna. Drygt 40 procent av arbetsförmedlarna anser enligt vår enkät också att de har fått ett större eget ansvar i och med förnyelseresan. Eget ansvar är en av de centrala aspekterna av självledarskapet. Endast ett fåtal arbetsförmedlare menar att cheferna detaljstyr dem.

Självledarskapet handlar också om att kunna bidra med sin egen kompetens. Av arbetsförmedlarna anser 44 procent att deras yrkesmässiga kompetens tas väl tillvara på jobbet, enligt vår enkätundersökning. Detta är lägre än andelen för anställda i staten, som är 64 procent.⁹²

Både medarbetare och chefer anser att det är oklart hur självledarskapet ska tolkas (se kapitel 4). Arbetsförmedlarna får inte alltid det stöd de behöver i sitt arbete. Vi bedömer också att Arbetsförmedlingens ökade resultatfokus kan få konsekvenser för självledarskapet. Ledningen kan behöva tydliggöra hur en styrning mot resultat inom myndigheten ska förenas med självledarskapet.

Lägesbedömning: Det finns en positiv grundinställning till självledarskapet, men det återstår för myndigheten att tydliggöra innebörden av det.

8. Kulturförändring – Ökade förutsättningar för bra arbetsklimat

Med hjälp av tidigare medarbetarundersökningar har Arbetsförmedlingen identifierat områden som behöver förbättras, till exempel öppnare arbetsklimat och en bättre återkopplingskultur. Arbetsförmedlingen bedömde att förnyelseresan direkt skulle påverka dessa områden positivt.⁹³

Arbetsförmedlingen upphörde med sina traditionella medarbetarundersökningar år 2014. Det går därför inte att följa hur arbetsklimat och återkopplingskultur har utvecklats över tid. Under 2018 planerar Arbetsförmedlingen att införa en typ av medarbetarundersökningar som ska mäta organisatorisk och social arbetsmiljö i realtid. Myndigheten planerar att genomföra en fördjupad uppföljning någon gång under detta år. I en extern

⁹² Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet*.

⁹³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014.

rapport från december 2017 framkommer att drygt hälften av cheferna och en tredjedel av skyddsombuden anser att arbetsmiljön har förbättrats.⁹⁴ Samtidigt är sjukfrånvaron på Arbetsförmedlingen hög i jämförelse med andra statligt anställda (se avsnitt 2.4).

Detaljstyrningen har minskat inom myndigheten (se kapitel 2). Enligt våra intervjuer upplever också arbetsförmedlarna att de kan komma med förslag. En del uppger också att dialogen har ökat mellan olika nivåer inom myndigheten.

Lägesbedömning: Den minskade detaljstyrningen bör ge förutsättningar för ett öppnare arbetsklimat, men det finns för närvarande inga mer generella undersökningar bland arbetsförmedlarna som kan bekräfta det.

5.2 Analysmodell för slutrapporten

Statskontoret ska lämna slutrapporten i februari 2019. Då ska vi bedöma om förändringsarbetet inom Arbetsförmedlingen har påverkat resultaten inom de uppdrag som myndigheten har. Vi planerar att genomföra analysen i tre steg:

Steg 1 – Följa upp och komplettera indikatorer

Vi kommer i ett första steg att följa upp de indikatorer som vi använder i denna delrapport för att göra en fördjupad bedömning av om förnyelseresan har lett till faktiska förbättringar inom Arbetsförmedlingen. Vi kommer att komplettera med ytterligare indikatorer om vi behöver.

Steg 2 – Relatera resultatutvecklingen till förändringsarbetets tidshorisont

I ett andra steg kommer vi att belysa hur verksamhetsresultaten har utvecklats från tiden före förnyelseresan till och med 2018. Vi tar framför allt sikte på verksamhetsresultat inom de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som består över tid, till exempel matchning, satsning på grupper långt från

⁹⁴ Eriksson & Tengblad (2017).

arbetsmarknaden och att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Arbetsförmedlingens resultatredovisning kommer att vara vårt huvudsakliga underlag.

Arbetslöshetsnivåerna och arbetsmarknadens funktionssätt beror till stor del på olika omvärldsfaktorer såsom konjunkturläget. Vi kommer inte att kunna särskilja effekterna från omvärldsfaktorerna från de eventuella effekter som förändringsarbetet har. Resultaten från steg 1 är därför en viktig grund för vår fortsatta bedömning, det vill säga om det finns tydliga interna förändringar som i sin tur kan inverka positivt på verksamhetsresultaten.

Steg 3 – Undersöka Arbetsförmedlingens funktion för arbetssökande och arbetsgivare

I det tredje och sista steget kommer vi att indirekt närma oss förnyelseresans betydelse för Arbetsförmedlingens förutsättningar att utföra sina huvudsakliga uppdrag. Vi kommer att undersöka hur arbetssökande och arbetsgivare använder Arbetsförmedlingen. Om Arbetsförmedlingen ska bli den ledande matchningsaktör som förändringsarbetet bland annat syftar till är det avgörande hur arbetsgivarna och de arbetssökande använder Arbetsförmedlingen. Tanken är att vår analys ska fokusera på förändring över tid. Arbetsförmedlingens arbetsgivar- och sökandeundersökningar är då centrala underlag.⁹⁵ De kan möjligen också kompletteras med uppgifter från exempelvis SCB:s Arbetskraftsundersökning.

⁹⁵ Arbetsförmedlingen analyserar själva resultaten från dessa undersökningar, men vi kan komma att komplettera med ytterligare analyser av den aktuella tidsperioden samt för olika undergrupper.

6 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets samlade slutsatser. Vi analyserar hur den interna styrningen och förändringsarbetet påverkar Arbetsförmedlingens möjligheter att utföra sitt uppdrag och möta de utmaningar som myndigheten står inför. Vi bedömer även hur Arbetsförmedlingen genomför förändringsarbetet och vad som krävs för att arbetsförmedlarna ska få förutsättningar att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd.

Statskontoret bedömer sammantaget att grunderna för styrningen och förändringsarbetet i stort är motiverade och att de är förhållandevis väl förankrade. Men det finns ett stort behov av att Arbetsförmedlingen nu konkretiserar förändringsarbetet och genomför åtgärder för att förbättra förutsättningarna för arbetsförmedlarna att göra bedömningar och ge stöd.

6.1 Inriktningen är relevant, men styrningen behöver bli mer sammanhållen

Statskontorets lägesbedömning är att Arbetsförmedlingens styrning och förändringsarbete i flera delar är ändamålsenlig, men det kvarstår utmaningar för myndigheten med att få till en mer sammanhållen styrning.

Inriktningen på förändringsarbetet är relevant

Statskontoret bedömer att förändringsarbetets övergripande inriktning är relevant. Det tar sikte på problem som myndigheten tidigare har identifierat, till exempel att myndigheten präglades av en detaljerad regelstyrning och saknade en gemensam organisationskultur. I arbetet ingår områden som är viktiga för arbetsförmedlarna, till exempel åtgärder för att förbättra ärendehantering. Förändringsarbetet har också ett nödvändigt långsiktigt perspektiv.

Statskontorets utvärdering visar att medarbetarna överlag ser positivt på förändringsarbetets innehåll, bland annat utvecklingen mot en öppnare kultur.

Förnyelseresan har däremot hittills inte lett till att arbetssökande och arbetsgivare har blivit mer nöjda med Arbetsförmedlingens service. Det går inte att säga exakt vad man kan förvänta sig efter tre års aktivt förändringsarbete, men organisationsforskning visar att omfattande förändringar tar lång tid.

Målen för förändringsarbetet är inte tillräckligt vägledande

Statskontoret menar att det inte alltid är uttalat hur de strategiska målen för förändringsarbetet ska stödja delar av Arbetsförmedlingens uppdrag och utmaningar. Det gäller till exempel myndighetens uppdrag att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, ta till vara nyanländas kompetens och att rusta arbetslösa genom vägledning och utbildning. Flera av de strategiska målen är dessutom formulerade på en så pass övergripande nivå att det kan bli svårt för myndigheten att följa upp dem. Sammantaget innebär det en risk för att förnyelseresan inte leder till förbättrade verksamhetsresultat eller att det blir svårt att särskilja förändringsarbetets bidrag till resultaten.

Men de strategiska målen motsäger inte heller Arbetsförmedlingens uppdrag och motverkar inte möjligheterna att hantera myndighetens utmaningar.

Styrningen behöver bli mer sammanhållen

Den interna styrningen behöver vara sammanhållen för att den ska kunna nå ut genom alla beslutsled. Statskontoret konstaterar att det sedan förra rapporten har blivit tydligare hur olika delar i Arbetsförmedlingens interna styrning hänger samman. Myndigheten har bland annat infört en styrmodell och verksamhetsplaneringen och uppföljningen har blivit mer strukturerad. Men Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att styrningen blir sammanhållen för hela myndigheten. De lokala cheferna upplever att det inte alltid är tydligt inom vilka ramar de ska styra eller hur de ska prioritera i verksamheten.

Statskontoret bedömer att det breda förändringsarbetet gör det än viktigare att styrningen blir mer sammanhållen. Det är många åtgärder som ska genomföras i hela myndigheten och målen för förändringsarbetet i sig säkerställer inte att förändringsarbetet styrs i en ändamålsenlig riktning.

Tecken på att myndigheten kan effektivisera arbetet

Statskontoret har i denna delrapport inte närmare analyserat om myndigheten når målen för verksamheten till rimliga kostnader. Men vår utvärdering visar att två tredjedelar av arbetsförmedlarna anser att administrationen tar tid från viktigare arbetsuppgifter. Detta tyder på att det går att effektivisera arbetet. Statskontoret visar i en annan studie att myndigheter generellt sett har stora möjligheter att effektivisera administrationen för att frigöra tid för kärnverksamheten.⁹⁶ Vi kommer i slutrapporten att bedöma hur effektiv styrningen är och analysera vilka eventuella möjligheter Arbetsförmedlingen har att förenkla administrationen.

6.2 Arbetsförmedlingen behöver ta nästa steg i förändringsarbetet

I kapitel 1 redovisar vi generella kriterier för att genomföra ett förändringsarbete på ett effektivt sätt. Här relaterar vi dessa kriterier till hur Arbetsförmedlingen har byggt upp sitt förändringsarbete.

Vi konstaterar att Arbetsförmedlingen har förankrat förnyelseresans inriktning och systematiskt följer upp förändringsarbetet. Det är viktiga förutsättningar för att ett förändringsarbete ska kunna bli framgångsrikt. Däremot är det flera andra kriterier som ännu inte är uppfyllda. Styrningen av förändringsarbetet är förhållandevis svag, cheferna på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen saknar delvis stöd för sitt ledarskap och förändringsarbetet är inte alltid konkret för arbetsförmedlarna.

Grunderna för förändringsarbetet är förankrade

Vi konstaterar att grunderna för förändringsarbetet är förankrade i myndigheten, vilket inte är helt lätt att åstadkomma i en så stor myndighet som Arbetsförmedlingen. En förklaring är att Arbetsförmedlingen har lyckats

⁹⁶ Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten*.

med att få med sig medarbetarna. De allra flesta anställda känner till förnyelseresan och känner väl till arbetets centrala delar. Vi har också sett att myndighetsledningen är tydliga bärare av förnyelseresan.

Myndigheten följer systematiskt upp förändringsarbetet

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen följer upp förändringsarbetet på ett mer systematiskt sätt än vid tidpunkten för Statskontorets förra rapport om myndigheten. Myndigheten kan vartefter modifiera förändringsarbetet utifrån sina fördjupade uppföljningsrapporter.

Tecken på svag styrning av förändringsarbetet

Den centrala styrningen bör kombineras med ett medarbetardrivet arbete för att ett förändringsarbete ska bli framgångsrikt. Därför är det i grunden positivt att Arbetsförmedlingen har minskat detaljstyrningen och att arbetsförmedlarna har ett visst utrymme att själva prioritera i sitt arbete. Problemet i förändringsarbete brukar ofta vara att medarbetarnas utrymme är för begränsat. Men för Arbetsförmedlingen ser vi snarare tecken på att den centrala styrningen är för svag och att stödet till personalen inte är tillräckligt. Det leder till att chefer och medarbetare blir osäkra.

Cheferna saknar delvis stöd och utrymme för sitt ledarskap

De lokala cheferna ska förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna. Arbetsförmedlingen har gjort cheferna till förändringsledare, vilket ligger i linje med forskningen som menar att cheferna är centrala i omfattande förändringar. Statskontoret ser positivt på att myndighetens nya ledningsfilosofi ger de lokala cheferna ett utökat mandat. Men det förutsätter att cheferna har tillräckligt stöd och utrymme för sitt ledarskap, vilket ännu inte är fallet.

Cheferna behöver ett utvecklat stöd

De lokala cheferna efterlyser i våra intervjuer att det bör vara tydligare hur förändringsarbetets delar ska tolkas. De anser också att ledningen bör ge cheferna mer stöd i att prioritera. För närvarande har cheferna bland annat ett dialogmaterial för att kunna diskutera värdegrund, vision och ledningsfilosofi med sina medarbetare. Statskontoret anser att myndigheten bör

utveckla stödet till cheferna så att det även tar sikte på den operativa verksamheten. Om myndighetens styrning blir mer sammanhållen på det sätt som Statskontoret efterlyser, skulle cheferna också få bättre vägledning i hur de ska prioritera i arbetet.

Administration tar tid från chefer

De lokala cheferna framhåller i våra intervjuer att de får lägga förhållandevis mycket tid på administration. Statskontoret har sett att mellanchefer i statliga myndigheter generellt sett är belastade av tidskrävande administration, vilket gör att de blir mindre närvarande i kärnverksamheten. Myndigheternas ledningar behöver fortlöpande arbeta för att minska onödigt tidskrävande administration så att mellanchefer får mer utrymme att utöva sitt ledarskap.⁹⁷

Arbetet är ännu inte konkret för arbetsförmedlarna

Statskontoret bedömer att förändringsarbetet behöver konkretiseras om de anställda på Arbetsförmedlingen ska behålla sin förhållandevis positiva grundinställning till förändringsarbetet.

För arbetsförmedlarna handlar förändringsarbetet fortfarande ofta om visioner. De anställda hade i början av förnyelseresan höga förväntningar på konkreta förändringar i deras arbetssituation, men än så länge är det endast var fjärde arbetsförmedlare som har märkt av några sådana förändringar. Det beror bland annat på att ledningen har svårt att förmedla en i alla delar tydlig inriktning och att cheferna saknar stöd för hur de ska kunna konkretisera förändringsarbetet.

Det utvecklade stöd som vi föreslår för cheferna skulle tillsammans med en mer sammanhållen styrning ge förutsättningar att göra förändringsarbetet mer konkret. Vi föreslår också att ledningen tydligare prioriterar bland åtgärderna inom förnyelseresan. Om förändringsarbetet inte konkretiseras finns det risk för att det som inom forskningen kallas förändringsbyråkrati uppstår, det vill säga att man snarare talar om förändring än genomför reella förändringar.

⁹⁷ Statskontoret 2016:20 *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s 55.

Varningssignal att de som arbetat länge är mer skeptiska

Arbetsförmedlare som började på myndigheten före förnyelseresan är inte lika positiva till förändringsarbetet. Det är en varningssignal som Arbetsförmedlingen behöver analysera orsakerna till, särskilt som denna grupp motsvarar hälften av arbetsförmedlarna. En orsak kan vara att viktiga utvecklingsområden saknas i förändringsarbetet. En annan kan vara att dessa arbetsförmedlare länge har arbetat med eftersatta systemstöd och därför är mindre nöjda.

6.3 Arbetsförmedlarnas möjligheter att göra bedömningar behöver förbättras

Förändringsarbetet ska i förlängningen öka arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd. En professionell bedömning innebär att arbetsförmedlarna ska följa regelverken som syftar till att skapa enhetlighet i handläggningen samtidigt som de ska göra individuella anpassningar för att möta den enskildes behov.

Vi har sett tecken på att utrymmet har ökat, men att arbetsförmedlarna har bristande förutsättningar att använda det i praktiken. Vi visade i förra avsnittet att cheferna delvis saknar stöd och utrymme för sitt ledarskap, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för arbetsförmedlarna. Det finns även andra hinder för att arbetsförmedlarna ska kunna göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd. Vi redogör i det följande för vilka hindren är och vad som krävs för att undanröja dem.

Självledarskapet ger inte tillräcklig vägledning

Självledarskapet ska innebära ett större eget ansvar och bättre möjligheter att arbeta självständigt. Vår utvärdering visar att självledarskapet har lett till minskad detaljstyrning och ett visst handlingsutrymme för arbetsförmedlarna. Denna utveckling är en förutsättning för att arbetsförmedlarna ska kunna göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd.

Vi ser samtidigt att självledarskapet är ett vagt begrepp som lämnar utrymme för olika tolkningar. Inom myndigheten finns det olika uppfattningar om vad begreppet i praktiken innebär. Statskontoret konstaterar att

varken chefer eller arbetsförmedlare får tillräcklig vägledning i att tolka vad självledarskapet i praktiken innebär.

Cheferna har delvis backat i sin ledning

Statskontoret bedömer att oklarheterna kring begreppet har lett till att de lokala cheferna delvis har backat i sin ledning. Cheferna lämnar ibland över ett för stort ansvar till medarbetarna. Arbetsförmedlarna upplever att cheferna inte heller alltid hjälper dem att prioritera bland arbetsuppgifterna.

Vi har sett att oklarheterna när det gäller självledarskapet också får konsekvenser för arbetsförmedlarna i deras arbete. Frågor trycks ned till medarbetarna samtidigt som det är osäkert vilket mandat arbetsgruppen har.

Chefer och arbetsförmedlare behöver få tydligare vägledning

Det utvecklade stödet för chefer som Statskontoret föreslår bör innehålla vägledning om hur Arbetsförmedlingens självledarskap ska tolkas i praktiken. Det handlar bland annat om att tydliggöra hur en styrning mot resultat ska förenas med självledarskapet. Stödet bör också beröra vilka frågor som är chefernas ansvar och vilka frågor som kan lämnas över till arbetsgruppen. Om cheferna får bättre vägledning kan de vara tydligare i sitt ledarskap och på ett bättre sätt förklara innebörden av självledarskap för sina medarbetare.

Arbetsförmedlarna får inte tillräckligt stöd

Arbetsförmedlarna behöver ha effektiva beslutsstöd för att kunna göra professionella bedömningar. Men vår utvärdering visar att beslutsstöden hittills inte ger arbetsförmedlarna tillräckligt stöd.

Brister i IT-stöden skapar merarbete

Arbetsförmedlarna får lägga förhållandevis mycket arbetstid på administration. En orsak är att de olika IT-stöden inte hänger samman och att arbetsförmedlarna därför behöver arbeta i flera olika system. Ett annat problem är att handläggarestöden och IT-stödet inte är integrerade. Arbetsförmedlarna är inte mer nöjda med stöden jämfört med Statskontorets förra undersökning för två år sedan.

Bristerna är ett stort hinder för att kunna göra bedömningar

Bristerna i stöden är ett påtagligt problem för arbetsförmedlarna i deras dagliga arbete. Om stödet till arbetsförmedlarna inte blir bättre kvarstår ett

stort hinder för att arbetsförmedlarna ska kunna göra professionella bedömningar och ge individuellt stöd.

IT-avdelningen bedömer att arbetsförmedlarna kommer att få tillgång till utvecklade IT-stöd under 2019. Vi bedömer att det finns förutsättningar för att myndighetens IT-styrning blir mer samordnad än tidigare, men att det finns brister i planeringen och styrningen av IT-utvecklingen. Under 2017 överskred Arbetsförmedlingen budgeten för IT, vilket ledde till att myndigheten under hösten blev tvungen att stoppa delar av den planerade verksamheten.

En fungerande IT-utveckling är även en förutsättning för att andra delar av förändringsarbetet ska gå att genomföra. Statskontoret kommer i slutrapporten att särskilt följa upp myndighetens IT-styrning.

Kunskap saknas om vilka arbetssätt som är effektiva

För att kunna göra professionella bedömningar behöver arbetsförmedlarna ha kunskap om olika program och insatser, liksom kunskap om deras effekter. Men enligt arbetsförmedlarna är det förhållandevis ovanligt att man följer upp arbetet och ändrar det som inte fungerar. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att de systematiskt identifierar effektiva arbetssätt, organisationsformer och ledarskap. Den nu etablerade klustermodellen skulle kunna användas för det. När Arbetsförmedlingen väl har identifierat effektiva arbetssätt behöver de också införas i verksamheten.

Nya organisationen innebär både möjligheter och risker

Statskontoret gör ingen bedömning av den nya organisation som Arbetsförmedlingen nyligen har beslutat att införa. Vi konstaterar dock att den innebär såväl möjligheter som risker för förändringsarbetet som i förlängningen kan påverka arbetsförmedlarnas möjligheter att göra professionella bedömningar och ge individuellt stöd.

Ökad specialisering kan ge arbetsförmedlarna en bättre överblick

Den föreslagna omorganisationen ger arbetsförmedlarna möjlighet att specialisera sig mer i arbetet med arbetssökande och arbetsgivare. Detta ligger i linje med Statskontorets rekommendation i förra rapporten om att myndigheten borde överväga en högre specialisering i verksamheten.⁹⁸ Specialiseringen ger arbetsförmedlarna möjlighet att ha en bättre överblick på sitt arbete och att öka sin spetskompetens. Det skulle frigöra tid för lokala chefer om en specialisering hos arbetsförmedlarna leder till att cheferna inte behöver lägga lika mycket tid på att kvalitetssäkra underlag. En specialisering kan vidare ge arbetsförmedlarna förutsättningar att utföra arbetet snabbare, vilket skulle öka effektiviteten i handläggningen.

Samtidigt bör myndigheten vara uppmärksam på att en ökad specialisering kan göra det svårare att behålla ett helhetsperspektiv på verksamheten och de arbetssökandes livssituation.⁹⁹

Risk för att omorganisationen tillfälligt påverkar resultaten

Omorganisationen medför tydligare gränser mellan Arbetsförmedlingens olika delar, vilket kan leda till att myndigheten kommer att behöva lägga förhållandevis mycket tid på intern samverkan för att undvika så kallade stuprör i organisationen. Denna samverkan riskerar i sin tur att ta tid från kärnverksamheten och fördröja det övriga förändringsarbetet. I sin riskanalys varnar Arbetsförmedlingen också för att medarbetare kan vara oroliga för sin roll i den nya organisationen.

Sammantaget kan dessa risker medföra tillfälliga nedgångar i produktionen som riskerar att påverka resultaten negativt. Statskontoret ser positivt på att styrelsen planerar att regelbundet följa resultatutvecklingen.

⁹⁸ Statskontoret 2016:5 *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*, s 103.

⁹⁹ Statskontoret (2010) *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning*.

6.4 Statskontorets förslag

Statskontorets rapport visar att Arbetsförmedlingen behöver konkretisera förändringsarbetet och förbättra arbetsförmedlarnas förutsättningar att göra professionella bedömningar och ge stöd. Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen

- säkerställer att styrningen blir mer sammanhållen så att det blir tydligt för lokala chefer inom vilka ramar de ska styra och prioritera
- prioriterar de delar inom förändringsarbetet som har störst potential att förbättra för arbetsförmedlarna i deras dagliga arbete, bland annat att utveckla IT-stöden
- utvecklar stödet till lokala chefer om förändringsarbetet så att det även tar sikte på den operativa verksamheten, bland annat hur självledarskapet ska tolkas i praktiken
- mer systematiskt och generellt identifierar effektiva arbetssätt
- analyserar orsakerna till varför arbetsförmedlare som har arbetat länge inte är lika positiva till förändringsarbetet.

Referenser

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2014) *Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Vision och värdegrund – ett verktyg för att göra visionen och värdegrunden levande i vardagen och Ledningsfilosofin – Presentation att använda på APT*.

Arbetsförmedlingen Working Paper 2015:3 *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingarnas inre förhållanden*.

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2015) *Självlärdskapets fem dimensioner*.

Arbetsförmedlingen (2015) *Årsredovisning 2014*.

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2016) *Arbetsförmedlingens modell för införande med förändringsledning*.

Arbetsförmedlingen (2016) *Framtida erbjudanden och tjänster. Rapport för underlag till GD-föredragning (Dnr Af-2015/400650)*.

Arbetsförmedlingen (2016) *Fördjupad uppföljningsrapport 2: januari–augusti. (Dnr Af-2016/0037 4751)*.

Arbetsförmedlingens internrevision (2017) *Aktivitetsstöd ur ett internt styrnings- och kontrollperspektiv*.

Arbetsförmedlingen (2017), *Arbetsförmedlingens ledarskriterier*

Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens uppföljningspaket till VP 2017, bilaga 5*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Budgetunderlag 2018 – 2020*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Central arbetsmiljöplan 2017 – 2018*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Framgångsfaktorer för fler nyanlända i jobb* (Dnr Af-2017/0056 1096).

Arbetsförmedlingens (2017) *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbets sökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare*

Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport 1: januari–mars* (Dnr Af-2017/0029 8752).

Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport 2: januari–augusti*. (Dnr Af-2017/0067 1665).

Arbetsförmedlingens (2017) *Handläggarsöd: Arbets sökandes planering* (Dnr Af-2017/0029 2690).

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2017) *Klustermodellen – underlag till styrelsen*.

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2017) *Ny organisation för Arbetsförmedlingen. Förslag till inriktning* (Dnr F-2016/0030 7336).

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2017) *Projektgrupp Kompetenslyftet, Uppföljning av volymer december 2017*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Realiseringsplan – Införande av verksamhetsområdena Arbetsförmedlingen arbets sökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare* (Dnr F-2016/0030 7336).

Arbetsförmedlingen (2017) *Risikanalys för 2018*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Strategiska kartan 2017–2019*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2017) *Utvärderingsplan 2018* (Dnr Af-2017/0054 6160).

Arbetsförmedlingen (2017) *Verksamhetsplan 2018*.

Arbetsförmedlingens (2017) *Årsredovisning 2016*.

Arbetsförmedlingen Internt dokument (2018) *Synen på Arbetsförmedlingen.*

Celavi (2015) *En genomlysning av Arbetsförmedlingens förmåga att leverera kompetensutvecklingsinsatser.*

Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor.*

Dagens Nyheter 2014-10-29 *Vi storsatsar för att stärka kontakter med arbetsgivare.*

Dir. 2016:56 *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*

Dir. 2017:71 *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen*

Eriksson & Tengblad (2017) *Arbetslagarkonsultrapport: Förmedling i omställning – En granskning av förändringar inom Arbetsförmedlingen och behov av organisatoriska anpassningar.*

Ernst & Young (2012) *Arbetsförmedlingen, Strukturrationalisering 3.0 – ett förslag till en mer sammanhållen myndighet.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2017:16 *Tillämpning av regelverket för lämpligt arbete.*

Inspektionen för socialförsäkringen 2017:13 *Mötet mellan medborgaren och staten. En kommentar om handläggningen vid Försäkringskassan.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015.*

Proposition 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018.*

Ramböll Management Consulting (2017) *Nulägesanalys, utvärdering av kompetenslyftet.*

Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen avseende budgetåren 2010 – 2018.

Riksrevisionen 2011:5 *Statliga IT-projekt som överskrider budget.*

Statskontoret om offentlig sektor (2010) *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning.*

Statskontoret om offentlig sektor (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer.*

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

Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret 2016:20 *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap.*

Statskontoret 2016:25 *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar.*

Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet.*

Statskontoret PM (2017) *Sjukfrånvaron i staten 2016 – myndigheter och sektorer (Dnr 2017/57-5).*

Statskontoret 2017:14 *Myndigheternas arbete med att förebygga och minska sjukfrånvaro.*

Zovko m.fl. Arbetsmarknad och arbetsliv 23-4 (2017)
Arbetsförmedlingens utvärderingsproduktion år 2010 och år 2015: En jämförande studie.

Bilaga 1

Uppdraget



Regeringen

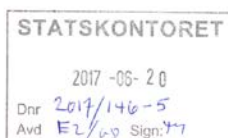
Regeringsbeslut

3

2017-06-08
A2017/01236/A (delvis)

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag avseende ledning, styrning och uppföljning inom Arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och lämna förslag avseende utvecklingen av Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning. Uppdraget är en fortsättning på ett tidigare uppdrag till Statskontoret (dnr. A2015/927/A).

Statskontoret ska analysera:

- ändamålsenligheten och effektiviteten i Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning,
- vilka utvecklingsbehov som finns inom Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning,
- möjligheter och risker i Arbetsförmedlingens pågående förändringsarbete i dessa frågor, samt
- hur förändringsarbetet har påverkat verksamhetens resultat utifrån myndighetens uppdrag som det uttrycks i instruktion och regleringsbrev.

Statskontoret ska vid behov föreslå åtgärder som Arbetsförmedlingen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning som leder till goda resultat i verksamheten.

Statskontoret ska även redovisa eventuella möjligheter till förenklingar i Arbetsförmedlingens interna administration som skulle kunna frigöra resurser till kärnverksamheten.

Statskontoret får från Kammarkollegiet rekvirera högst 400 000 kronor för konsultinsatser kring styrning av IT-utveckling. Rekvisitionen ska göras senast den 31 december 2018. Utgifterna ska belasta det under utgiftsområde

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

14 Arbetsmarknad och arbetsliv uppförda anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, anslagspost 4 Försöksverksamhet med sysselsättningskapande åtgärder.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Statskontoret ska i en delredovisning senast den 28 februari 2018 redovisa vilket genomslag Arbetsförmedlingens förändringsarbete har fått för myndighetens verksamhet i fråga om arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp och insatser till arbetssökande och arbetsgivare. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 28 februari 2019.

Ärendet

En väl fungerande arbetsmarknad som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta utgör grunden för Sveriges välfärd. En viktig del i regeringens jobbagenda är en aktiv arbetsmarknadspolitik. Som den huvudsakliga statliga myndigheten inom området har Arbetsförmedlingen en central roll i arbetet med att nå en bättre fungerande arbetsmarknad.

Arbetsförmedlingen inledde 2014 ett flerårigt förändringsarbete som bl.a. rör ledningen, styrningen och uppföljningen av verksamheten i syfte att förbättra genomslaget för regeringens politik. Förändringsarbetet handlar även om att skapa en gemensam inriktning och målbild inom myndigheten, att genomföra förbättringar av IT-stöd och att förbättra metodutvecklingen.

Ett syfte med både regeringens förändrade styrning av arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen och i myndighetens förändringsarbete är att skapa större flexibilitet och ge större utrymme för professionella bedömningar. Det ska möjliggöra individuell anpassning av hjälp och insatser efter arbetssökandes och arbetsgivares behov. Det är viktigt att detta får avsett genomslag i hela Arbetsförmedlingen, även på lokal nivå. Att med tillit som grund och med minskad detaljstyrning utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen är också centralt i regeringens förvaltningspolitik.

Regeringen gav den 19 mars 2015 Statskontoret i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning. Uppdraget redovisades 29 februari 2016 i rapporten "Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete" (Statskontoret 2016:5). I rapporten delade Statskontoret Arbetsförmedlingens egen bild av tidigare brister. Statskontoret menade att även om utvecklingen gick åt rätt håll fanns det betydande kvarstående förbättringsbehov. Statskontoret menade exempelvis att arbetet med att inom myndigheten minska detaljstyrningen och öka delegeringen ställer höga krav på att motverka uppkomsten av omotiverade lokala skillnader i verksamheten, stärka personalens kompetens och utveckla arbetet med uppföljning och analys. Statskontoret ansåg att utvecklingsarbetet hade relevant inriktning, men att det var omfattande och att det fanns vissa risker när det gäller Arbetsförmedlingens förmåga att genomföra alla delar enligt tidsplan.

Regeringen beslutade den 22 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag (dir. 2016:56) att analysera hur statens åtagande för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas. Utredaren ska bl.a. ta ställning till hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt.

På regeringens vägnar



Ylva Johansson



Jonas Järefors

Kopia till

Finansdepartementet/OFA/SFÖ

Finansdepartementet/OFA/ESA

Arbetsförmedlingen

Kammarkollegiet

Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)

4 (4)

Bilaga 2

Enkät och enkätresultat

Inom ramen för rapporten har Statskontoret genomfört en enkät riktad till ett urval av arbetsförmedlare. Syftet med enkäten har varit att inhämta arbetsförmedlarnas uppfattning dels om deras utrymme för att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassat stöd till arbetssökande och arbetsgivare, dels om vissa aspekter av Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning.

Teknisk beskrivning

Enkätundersökningen genomfördes under november och december 2017 i form av en webbenkät. Arbetsförmedlingens intervjuenhet genomförde undersökningen på uppdrag av Statskontoret.

Enkäten skickades till 2 200 slumpvis utvalda arbetsförmedlare. Vid tiden för utskickat var totalt 8 183 arbetsförmedlare i tjänst. Utskicket berörde således cirka 27 procent av det totala antalet arbetsförmedlare.

Antalet svar var 1 407, vilket ger en svarsfrekvens om knappt 64 procent. Som framgår av tabellen nedan är medelåldern något högre bland de som svarat jämfört med hela urvalet. Bland de svarande finns även en liten överrepresentation av män. Sammantaget bedömer vi att de som besvarat enkäten är representativa för urvalet.

Tabell De svarandes kön och ålder i jämförelse med urvalet

	Svarande (n=1407)	Urvalet (n=2200)
Ålder	46,5 år	45,2 år
Kvinnor	68,1 %	69,6 %
Män	31,9 %	30,4 %

Antalet svarande på respektive fråga framgår av tabellerna nedan. Fråga 1 – 4 har endast ställts till dem som uppger att de i någon mån arbetar med arbetssökande och/eller arbetsgivare. Det partiella bortfallet har varit förhållandevis litet.

Redovisning av enkät svar

I de fall då andelarna i tabellerna inte summerar till 100 beror det på avrundning.

Fråga 1 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din möjlighet att göra bedömningar av de arbetssökandes behov? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Jag har tid att bedöma enskilda arbetssökandes behov	3	17	30	33	16	1	1 297
Jag har kunskap att bedöma enskilda arbetssökandes behov	0	3	11	44	40	1	1 289
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens och erfarenhet för att bedöma enskilda arbetssökandes behov	3	11	24	36	25	1	1 288
Arbetsförmedlingens handläggarestöd hjälper mig när jag ska bedöma enskilda arbetssökandes behov	6	17	32	31	12	2	1 284
Arbetsförmedlingens IT-stöd hjälper mig när jag ska bedöma enskilda arbetssökandes behov	18	30	27	14	4	6	1 288

Fråga 2 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din möjlighet att göra bedömningar av arbetsgivarnas behov? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Jag har tid att bedöma enskilda arbetsgivares behov	9	24	29	23	11	5	1 077
Jag har kunskap att bedöma enskilda arbetsgivares behov	3	12	25	36	21	3	1 075
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens och erfarenhet för att bedöma enskilda arbetsgivares behov	5	20	28	27	15	5	1 071
Arbetsförmedlingens handläggarestöd hjälper mig när jag ska bedöma enskilda arbetsgivares behov	11	25	30	18	6	9	1 074
Arbetsförmedlingens IT-stöd hjälper mig när jag ska bedöma enskilda arbetsgivares behov	19	31	24	11	3	12	1 074

Fråga 3 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din möjlighet att ge individuellt stöd och insatser till de arbetssökande? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Jag har tid för att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetssökande	10	25	31	23	10	2	1 261
Jag har kunskap för att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetssökande	1	5	15	45	32	1	1 253
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens och erfarenhet för att ge arbetssökande individuellt anpassat stöd och insatser	4	14	28	35	17	2	1 251
Arbetsförmedlingens handläggarestöd hjälper mig att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetssökande	6	20	36	27	9	3	1 245
Arbetsförmedlingens IT-stöd hjälper mig att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetssökande	17	29	29	14	4	8	1 247

Fråga 4 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din möjlighet att ge individuellt stöd och insatser till arbetsgivare? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Jag har tid för att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetsgivare	13	26	29	19	8	5	1 055
Jag har kunskap för att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetsgivare	3	11	26	36	19	5	1 055
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens och erfarenhet för att ge arbetsgivare individuellt anpassat stöd och insatser	6	18	32	27	11	5	1 039
Arbetsförmedlingens handläggargröd hjälper mig att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetsgivare	8	26	34	19	6	8	1 047
Arbetsförmedlingens IT-stöd hjälper mig att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetsgivare	16	29	29	11	3	12	1 047

Fråga 5 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din arbetsituation? 1=Ja, alltid; 5=Nej, aldrig, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Min närmaste chef visar tillit till att jag klarar av att utföra mitt jobb	49	23	8	9	9	2	1 331
Min närmaste chef ger mig detaljerade instruktioner om hur jag ska utföra mitt arbete	5	10	19	31	34	1	1 322
Min närmaste chef kontrollerar i detalj hur jag utför mitt arbete	5	8	15	28	35	9	1 323
Min yrkesmässiga kompetens tas väl tillvara på jobbet	15	29	29	19	7	1	1 331
Administrationen jag utför tar tid från viktigare arbetsuppgifter	36	30	17	9	8	1	1 329
Jag har möjlighet att bygga upp långsiktiga relationer med arbetsgivare i mitt dagliga arbete	8	18	24	25	20	5	1 322
Möten med kunder i digitala kanaler (t.ex. chatt eller videosamtal) underlättar för mig i mitt arbete	6	12	17	16	22	28	1 326
På mitt kontor följer vi upp hur vi arbetar och ändrar därefter det som inte fungerar	8	22	35	21	10	5	1 324

Fråga 6 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om verksamheten på det kontor där du arbetar? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Det stöd och den service som vi erbjuder möter arbetssökandes behov	3	17	38	33	5	5	1 330
Det stöd och den service som vi erbjuder möter arbetsgivares behov	2	14	36	30	6	13	1 327
Kontrollen av arbetssökande medför att risken för fusk och fel är liten	9	21	29	20	7	15	1 326
Kontrollen av arbetsgivare medför att risken för fusk och fel är liten	6	16	27	24	10	18	1 325

Fråga 7 Arbetsförmedlingen bedriver det interna utvecklingsarbetet förnyelseresan. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
Jag känner till vad förnyelseresan är och i stora drag vad den innebär	0	3	9	40	47	1	1 321
Utvecklingsarbetet inom förnyelseresan möter de utvecklingsbehov som Arbetsförmedlingen har	3	9	27	39	16	7	1 318
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att göra bedömningar av de arbetssökandes behov	12	19	31	19	6	12	1 321
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att göra bedömningar av arbetsgivarnas behov	12	19	30	16	5	17	1 319
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att utforma individuellt anpassat stöd och insatser till de arbetssökande	13	19	33	18	5	12	1 320
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att utforma individuellt anpassat stöd och insatser till arbetsgivarna	12	20	31	15	5	17	1 301
Förnyelseresan har lett till att jag har fått ett större eget ansvar i mitt arbete	11	14	24	28	14	10	1 315
Förnyelseresan har resulterat i konkreta förbättringar i min egen arbetssituation	16	21	27	19	8	11	1 321

Fråga 8 I vilken utsträckning anser du att följande regler, rutiner och dokument är utformade på ett sätt som gör att du kan arbeta på ett bra sätt? 1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt, antal svarande (n)

Procent	1	2	3	4	5	Vet ej/ osäker	(n)
De lagar och förordningar som ligger till grund för de olika programmen och insatserna	2	9	30	40	16	2	1 252
Arbetsförmedlingens interna regler och handläggargstöd	2	12	29	42	16	1	1 301
Systemstöden (IT)	15	28	31	18	5	3	1 303
Information på intranätet	4	19	36	30	8	2	1 304
Indikatorspaketet	4	7	15	6	2	66	1 303
Verksamhetsplanen	7	15	32	22	6	19	1 306
Riskanalyser	8	18	25	14	4	31	1 306
Arbetsplatsträffar	6	17	30	31	12	4	1 304
Självledarskapet	6	7	24	34	24	5	1 303
Arbetet med ständiga förbättringar	6	11	30	32	15	6	1 299

Bilaga 3

Förteckning kvantitativa indikatorer

Område	Bedömning av	Mäts med hjälp av frågan/påståendet/underlaget	Källa
Tjänster	Af möter arbetssökandes behov	Det stöd och den service vi erbjuder möter de arbetssökandes behov.	Statskontorets enkät
Tjänster	Af möter arbetsgivares behov	Det stöd och den service vi erbjuder möter de arbetsgivarnas behov.	Statskontorets enkät
Tjänster	Af möter arbetsgivares behov	Tycker du att Arbetsförmedlingen kan erbjuda den service ert företag/organisation behöver.	Af:s arbetsgivarundersökning
Tjänster	Arbetsökande nöjda med service	Hur nöjd är du med den service du får från Arbetsförmedlingen?	Af:s sökandeundersökning
Arbetsgivar-kontakter	Arbetsförmedlars utrymme att stödja arbetsgivare	Jag har möjlighet att bygga upp långsiktiga relationer med arbetsgivare i mitt dagliga arbete.	Statskontorets enkät
Arbetsgivar-kontakter	Arbetsgivare tillräckligt med sökande	Har ni fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa?	Af:s arbetsgivarundersökning
Arbetsgivar-kontakter	Af:s service leder till snabbare rekrytering	Har den service ni fått från Af bidragit till en snabbare/bättre rekryteringsprocess?	Af:s arbetsgivarundersökning
IT-system & digitalisering	Digitalisering hjälper arbetsförmedlarna	Möten med kunder i digitala kanaler (t.ex. chatt eller videosamtal) underlättar för mig i mitt arbete.	Statskontorets enkät
IT-system & digitalisering	Bra IT-stöd	I vilken utsträckning anser du att systemstöden är utformade så att du kan arbeta på ett bra sätt?	Statskontorets enkät
Uppföljning	Uppföljning i arbetsförmedlarnas vardag	På mitt kontor följer vi upp hur vi arbetar och ändrar därefter det som inte fungerar.	Statskontorets enkät
Uppföljning	Arbets sättet ständiga förbättringar	I vilken utsträckning anser du att ständiga förbättringar gör att du kan arbeta på ett bra sätt?	Statskontorets enkät
Kontroll	Arbetsförmedlarnas syn på kontrollen av arbetsökande	Kontrollen av arbetsökande medför att risken för fusk och fel är liten.	Statskontorets enkät

Område	Bedömning av	Mäts med hjälp av frågan/påståendet/underlaget	Källa
Kontroll	Arbetsförmedlarnas syn på kontrollen av arbetsgivare	Kontrollen av arbetsgivare medför att risken för fusk och fel är liten.	Statskontorets enkät
Kontroll	Sökaktivitet arbetslösa med a-kassa	Ungefär hur många timmar lade du ned på jobbsökande förra veckan?	Af:s sökandeundersökning
Kontroll	Felaktiga utbetalningar till arbetsgivare	Af:s redovisning av andelen felaktiga utbetalningar som är egenorsakade.	Af:s årsredovisning
Kompetens	Arbetsförmedlares självupplevda kompetens	Jag har kunskap att bedöma enskilda arbetssökandes /arbetsgivares behov.	Statskontorets enkät
Kompetens	Arbetsförmedlares självupplevda kompetens	Jag har kunskap för att ge individuellt anpassat stöd och insatser till arbetssökande /arbetsgivare.	Statskontorets enkät
Självledarskapet	Självledarskapet bra för arbetet	I vilken utsträckning anser du att självledarskapet gör att du kan arbeta på ett bra sätt?	Statskontorets enkät
Självledarskapet	Eget ansvar	Förnyelseresan har lett till att jag har fått ett större eget ansvar i mitt arbete.	Statskontorets enkät
Självledarskapet	Chefers ledarskap	Min närmaste chef ger mig detaljerade instruktioner om hur jag ska utföra mitt arbete.	Statskontorets enkät
Självledarskapet	Chefers ledarskap	Min närmaste chef kontrollerar i detalj hur jag ska utföra mitt arbete.	Statskontorets enkät

Bilaga 4

Arbetsförmedlingens styrmodell

