



2012:16

Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader

Kartläggning, analys och förslag till
förbättrad redovisning





MISSIV

DATUM
2012-05-09
ERT DATUM
2011-11-10

DIARIENR
2011/265-5
ER BETECKNING
A2011/3920/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33Stockholm

Uppdrag avseende Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsresurser

Regeringen gav den 10 november 2011 Statskontoret i uppdrag att kartlägga Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsresurser.

Syftet med uppdraget är att få fram ett bättre underlag för hur förvaltningsresurserna används, och att därigenom möjliggöra en förbättrad uppföljning av hur verksamhetens prestationer utvecklas med avseende på volym och kostnader, samt att ytterligare förbättra förutsättningarna att säkerställa att förvaltningsmedlen används effektivt. Statskontoret ska föreslå hur Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer kan förbättras så att utvecklingen av volym, kostnader och kvalitet kan följas över tiden

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader – kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning (2012:16)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Maria Karanta, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Karanta

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Inledning	15
1.1	Bakgrund	15
1.2	Statskontorets uppdrag	16
1.3	Några viktiga utgångspunkter	16
1.4	Genomförande	21
1.5	Projektgruppen	24
1.6	Konsultinsats	24
1.7	Samråd och kvalitetssäkring	24
1.8	Rapportens disposition	24
2	Arbetsförmedlingens prestationer	25
2.1	Instruktionen utgångspunkt för resultatredovisningen	25
2.2	Val av uppgifter för resultatredovisningen	25
2.3	Val av väsentliga prestationer	29
2.4	Avslutande diskussion	41
3	Så redovisar och kostnadssätter Arbetsförmedlingen prestationer	43
3.1	Tidmätning oktober 2011	43
3.2	Handläggartäthet för JOB, UGA och nyanländas etablering	49
3.3	Statskontorets bedömningar av Arbetsförmedlingens metod för tidmätning och kostnadssättning av prestationer	54
4	Arbetsförmedlingens modell för att fördela förvaltningsresurser	61
4.1	Övergripande om modellen	61
4.2	Beskrivning av resursfördelningsmodellen	63
4.3	Statskontorets bedömningar av resursfördelningsmodellen	67
5	Kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslag och sakanslag	69
5.1	Inledning	69
5.2	Arbetsförmedlingens sakanslag	69
5.3	Vad kan kopplingen mellan Arbetsförmedlingens utgifter på förvaltningsanslag och sakanslaget innebära?	72
5.4	Arbetsförmedlingens hantering av sakanslag för transfereringar	75
5.5	Arbetsförmedlingens hantering av sakanslag för program och andra insatser	77

5.6	Kostnader för vissa arbetsmoment i den direkta hanteringen av sakanslag	80
5.7	Beräkning av vissa kostnader på förvaltningsanslaget för hanteringen av sakanslagen år 2011	82
5.8	Slutsatser av analysen av kopplingen mellan förvaltningsanslaget och sakanslagen	91
6	Slutsatser och förslag	95
6.1	Slutsatser	95
6.2	Statskontorets förslag	102
	Referenser	111

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	115
---	--------------------	-----

Följande bilagor finns att hämta på www.statskontoret.se

2	Arbetsförmedlingens tidmätningssenkät oktober 2011	
3	Jämförande studie av hur Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket redovisar prestationer	
4	Beräkningar av vissa förvaltningskostnader för hanteringen av sakanslag år 2011	
5	Aktiviteter som utförs på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag gentemot enskilda arbetssökande, arbetsgivare eller anordnare vid hanteringen av sakanslag för program och andra insatser.	

Figurförteckning

Figur 1. Arbetsförmedlingens anslag för förvaltningskostnader och nettoutgifter på anslag åren 2006–2011, tusentals kronor. Löpande priser.....	18
Figur 2. Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader fördelat efter kostnadsslag åren 2006–2011, tusentals kronor. Löpande priser.....	19
Figur 3. Tidsfördelning av Arbetsförmedlingens totala tillgängliga personalresurser, år 2011.	45
Figur 4. Antal kontakter med arbetsgivare och arbetssökande under år 2011 enligt tidmätningen, tusentals kontakter.	48
Figur 5. Handläggartäthet, arbetssökande per handläggare, i oktober 2011	50
Figur 6. Antal besök av arbetssökande vid Arbetsförmedlingen registrerade i AIS januari till december 2010 och 2011.	55
Figur 7. Arbetsförmedlingens resursfördelning och uppföljning.....	66
Figur 8. Nettoutgifter på Arbetsförmedlingens anslag, åren 2006–2011, tusentals kronor.	71
Figur 9. Nettoutgifter på förvaltningsanslag och sakanslag i tusentals kronor, samt kvot mellan sakanslag och förvaltningsanslag åren 2006–2011	71
Figur 10. Aktiviteter som genomförs med medel från förvaltningsanslaget med mer eller mindre direkt koppling till sakanslagen.....	73
Figur 11. Vissa kostnader på förvaltningsanslaget för hanteringen av sakanslag under år 2011 fördelat efter arbetsmoment, miljoner kronor.....	84
Figur 12. Uppskattning av vissa kostnader på förvaltningsanslaget för sökandegrupper i olika arbetsmarknadspolitiska program år 2011, mkr. ¹⁾	88
Figur 13. Vissa förvaltningskostnader per kvarstående arbetssökande och månad i olika garantier och program år 2011, kronor. ²⁾	89
Figur 14. Vissa förvaltningskostnader och kostnader på sakanslag per kvarstående arbetssökande och månad i olika garantier och program år 2011, kronor	90

Tabellförteckning

Tabell 1. Aktiviteter hos Arbetsförmedlingen kopplade till de fyra stegen i sökprocessen.	32
Tabell 2. Sammanfattning av aktiviteter förknippade med uppgiften att effektivt sammanföra arbetssökande och arbetsgivare	34
Tabell 3. Exempel på prestationer	38
Tabell 4. Sammanfattning jämförande studie av prestationsredovisningen i Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket år 2011.....	41
Tabell 5. Fördelning av total tid och förvaltningskostnader år 2011.....	46

Tabell 6. Fördelning av mötestid på olika sökandegrupper år 2011.....	47
Tabell 7. Handläggartäthet i etableringsreformen januari och december 2011 samt mars 2012.....	52
Tabell 8. Arbetsförmedlingens kostnadsfördelningsmodell år 2011.....	59
Tabell 9. Resursfördelningsmodeller 2011 och 2012.	64
Tabell 10. Arbetsförmedlingens aktiviteter gentemot enskilda arbetssökande vid hantering av aktivitetsstöd, arbetslöshetsersättning och etableringsersättning. Grå markering indikerar aktiviteter som utförs på annat anslag än Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.....	76
Tabell 11. Genomsnittlig tid (timmar:minuter:sekunder) för olika arbetsmoment vid Arbetsförmedlingen hösten år 2011.	81
Tabell 12. Tid för kontakter via direktservice, telefon, e-post, gruppmöte och enskilda möten vid Arbetsförmedlingen år 2011.....	82
Tabell 13. Exempel på befintliga kvalitetsmått som kan knytas till kundkontakter.....	105
Tabell 14. Exempel på kompletterande prestationer och kvalitetsmått.....	106

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat hur Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsresurser. Bakgrunden till uppdraget är det ökade förvaltningsanslaget till Arbetsförmedlingen från drygt 5,9 miljarder kronor år 2011 till nästan 7,2 miljarder kronor år 2012. Regeringen anser att det är angeläget att förstärka stödet till långtidsarbetslösa samt öka uppföljningen av arbetssökande.

Regeringens samlade bedömning är att det saknas en heltäckande bild av hur Arbetsförmedlingens förvaltningsresurser används och att det därför finns ett behov av en närmare analys av Arbetsförmedlingens resursanvändning och redovisning. Statskontoret ska bland annat lämna förslag som syftar till att förbättra Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer på ett sådant sätt att utvecklingen vad gäller volym, kostnader och kvalitet kan följas över tid.

Redovisningen av väsentliga prestationer har förbättrats

Statskontoret bedömer sammantaget att Arbetsförmedlingens redovisning av volymer och kostnader för väsentliga prestationer har förbättrats betydligt mellan årsredovisningarna år 2010 och år 2011. År 2011 kan 76 procent av förvaltningskostnaderna hänföras till Arbetsförmedlingens väsentliga prestation *kundkontakter*. År 2010 kunde endast 30 procent av förvaltningskostnaderna hänföras till den väsentliga prestationen som då utgjordes av *kundmöten*. Till skillnad mot år 2010 redovisar Arbetsförmedlingen år 2011 också hur mycket arbetsgivarkontakter kostar.

Arbetsförmedlingen redovisade år 2011 också hur förvaltningskostnaderna fördelade sig efter olika prioriterade grupper av arbetssökande. Därmed kunde myndigheten bland annat ge en bild av sitt arbete med att prioritera arbetssökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Redovisningen omfattar dock inte inriktning på och prioriteringar i Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivare.

Arbetsförmedlingens redovisning år 2011 grundar sig på en tidmätning, i form av en enkät till handläggarna. Ett urval av 900 handläggare redovisade sin arbetade tid under en vecka. Den arbetade tiden fördelades efter hur mycket tid handläggarna ägnade åt arbetssökande och arbetsgivare respektive övrig tid.

Även om redovisningen i stort har förbättrats har dock tidmätningen vissa osäkerheter. De kan sammanfattas enligt följande:

- mätperiodens representativitet
- relativt stort bortfall (30 procent)
- få svar på vissa frågor i enkäten
- svårbedömd kvalitet i svaren

Utifrån dessa osäkerheter bedömer Statskontoret att tillförlitligheten i underlaget för redovisning av volymer och kostnader för kundkontakter bör förbättras.

Enskilda möten med arbetssökande kostar mest i Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens totala förvaltningskostnad på 6 895 miljoner kronor har i årsredovisningen för 2011 fördelats ut på den så kallade *produktions-tiden*. Produktionstiden består av handläggarnas *kundtid med arbetssökande och arbetsgivare* samt deras *tid för samverkan* med kompletterande aktörer, kommuner och övriga myndigheter. Produktionstiden utgjorde 63 procent av den totala arbetade tiden vid myndigheten.

De totala kostnaderna för arbetet med arbetssökande år 2011 uppgick till 4 621 miljoner kronor, det vill säga 66 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Kostnaderna för kundkontakter med arbetssökande uppgick till 3 968 miljoner kronor, det vill säga 57 procent av de totala förvaltningskostnaderna. De största kostnaderna i arbetet med kundkontakter med arbetssökande avsåg enskilda möten (19 procent av förvaltningskostnaderna), förberedelser och efterarbeten till kundmöten (11 procent) och direktservice (10 procent).

De totala kostnaderna för arbetet med arbetsgivare år 2011 uppgick till 1 913 miljoner kronor, det vill säga 27 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Kostnaderna för kundkontakter med arbetsgivare var 1 357 miljoner kronor, det vill säga 19 procent av de totala förvaltningskostnaderna. De största kostnaderna i arbetet med arbetsgivare avsåg möten (6,6 procent av de totala förvaltningskostnaderna), telefon- och e-postkontakter (5,7 procent) samt matchningsarbete (5,4 procent).

Kundkontakter rimligt val som väsentlig prestation

Arbetsförmedlingen har i årsredovisningen för år 2011 valt kundkontakter¹ som sin väsentliga prestation hänförlig till förvaltningsanslaget. Kundkontakter svarade för 48 procent av den totala arbetade tiden motsvarande 76 procent av de totala förvaltningskostnaderna inklusive OH.

¹ Kundkontakter definieras i tidmätningen som kontakter (möten, telefon, e-post) med arbetssökande och arbetsgivare inklusive förarbete, dokumentation och resor.

Statskontoret bedömer att kundkontakter och kundtid är relevanta begrepp för att spegla myndighetens prestationer i förhållande till uppgifterna i instruktionen. Genom kundkontakterna levererar Arbetsförmedlingen förmedlingstjänster och lägger grunden för de tjänster som levereras av extern utförare. Kundkontakter som mått svarar också mot prioriteringar i budgetpropositionen och regleringsbrevet för år 2012 avseende att Arbetsförmedlingen ska intensivt arbeta med kundkontakter.

Arbetsförmedlingens verksamhet kan delas in i exempelvis tjänster,² sökandekategorier eller arbetsmarknadspolitiska program. Sammantaget bedömer Statskontoret att det är svårt att utifrån dessa indelningar identifiera sammanhållna och avgränsade processer som kan ligga till grund för en samlad och heltäckande uppföljning av prestationer. Arbetsförmedlingens val av kundkontakter som väsentlig prestation är därför rimligt.

Mer information om innehållet i kontakterna behövs

Antalet genomförda kundkontakter ger dock i sig inte någon information om huruvida Arbetsförmedlingen har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Kopplingen mellan kundkontakterna och uppgifterna i instruktionen handlar istället om vilket stöd Arbetsförmedlingen ger till arbetssökande och arbetsgivare i dessa kontakter. Fler kontakter innebär inte i sig att Arbetsförmedlingen svarar bättre mot sina uppgifter i instruktionen. Arbetsförmedlingens kundkontakter kan därmed betraktas som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Därför är det viktigt att kvalitetsmått som kan följas över tiden kopplas till kundkontakterna.

Prioriterade grupper får relativt sett större andel av mötestiden

Arbetsförmedlingens tidmätning indikerar att de av regeringen prioriterade grupperna prioriteras i Arbetsförmedlingens arbete. Dessa grupper är deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), jobbgarantin för unga (UGA), arbetslivsintroduktion, nyanlända invandrare samt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Samtliga grupper får större andel av tiden för möten än vad som motsvaras av respektive grupps storlek. Exempelvis får personer med funktionsnedsättning, som utgör 22 procent av antal inskrivna,³ 27 procent av mötestiden. Deltagare i JOB utgör 13 procent av antal inskrivna och får 17 procent av mötestiden. Övriga sökande, som inte tillhör någon av de prioriterade grupperna, utgör 49 procent av antal inskrivna och får 18 procent av mötestiden.

² Arbetsförmedlingens har två tjänster till arbetsgivare: Rekrytera medarbetare, Utbildning inför rekrytering och åtta tjänster till arbetssökande: Söka arbete, Förbättra ditt arbetssökande, Vägledning till arbete, Utbildning till arbete, Starta eget, Klargöra dina arbetsförutsättningar, Anpassa din arbetssituation, Arbetsförberedande insatser.

³ Gruppen består av personer med funktionsnedsättning som inte finns i någon av de andra prioriterade grupperna.

80 sökande per handläggare i JOB fas 1 och 2 samt i UGA

Det ökade förvaltningsanslaget ska enligt regeringen användas till att öka handläggartätheten. Arbetsförmedlingen beräknar handläggartätheten som antal sökande per handläggare. Tidmätningen visar att i oktober 2011 hade handläggarna inom JOB fas 1 och 2 samt UGA i genomsnitt 80 sökande var.⁴ Handläggare i JOB fas 3 (sysselsättningsfasen) hade fler sökande, i genomsnitt 125 sökande per handläggare. Arbetsförmedlingen förklarar detta med att fas 3 består av arbetsplatsförlagda aktiviteter som kräver mindre tid av handläggarna. Handläggartätheten för alla inskrivna var 126 sökande per handläggare.

I juni 2012 kommer Arbetsförmedlingen att rapportera till regeringen hur handläggartätheten inom JOB och UGA har utvecklats fram till april 2012.

Färre sökande per handläggare i etableringsuppdraget

Handläggartätheten avseende etableringsuppdraget⁵ kan inte hämtas från tidmätningen från oktober 2011 utan har beräknats med hjälp av uppgifter från Arbetsförmedlingens personalsystem och ekonomisystem. Handläggarna inom etableringsuppdraget har färre sökande i genomsnitt än handläggarna inom JOB och UGA. I januari 2011 hade handläggarna i genomsnitt 17 sökande. Antalet steg till 28 i december 2011 för att sedan sjunka till 24 i mars 2012. Andelen sökande i etableringsuppdraget ökade från knappt 1 600 i januari 2011 till drygt 10 100 i mars 2012. Arbetsförmedlingen pekar på att rekrytering av handläggare till etableringsuppdraget sker löpande. Handläggartätheten överskattas på grund av att alla handläggare som ingår i beräkningsunderlaget ännu inte arbetar operativt i etableringsuppdraget.

Resursfördelningsmodellen följs i delar upp utifrån resursanvändning för prioriterade grupper

Statskontoret har analyserat Arbetsförmedlingens modell för att fördela förvaltningsresurser till marknadsområdena och vidare till arbetsmarknadsområden och arbetsförmedlingskontor.⁶ Resursfördelningsmodellen tar hänsyn till tre dimensioner: arbetssökande i olika grupper, resultat för arbetssökande och arbete med arbetsgivare.

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell har förbättrats mellan 2011 och 2012. Viktningarna i modellen har i större ut-

⁴ Med handläggare avses arbetsförmedlare och specialister.

⁵ Arbetsförmedlingen har sedan 1 december 2010 ett övergripande ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden (lagen 2010:97 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

⁶ Medel för bland annat sjukförsäkringsuppdraget och etableringsuppdraget fördelas med andra modeller. Dessa modeller ingår inte i vår analys.

sträckning anpassats till krav och prioriteringar i regleringsbrevet. Arbetsförmedlingens uppföljningar av handläggartäthet för arbetet med olika målgrupper speglar genomslaget av de olika vikterna för deltagare i JOB och UGA. Däremot ger dessa uppföljningar ingen information om faktisk resursanvändning avseende andra grupper som har viker i resursfördelningsmodellen; funktionsnedsatta, utrikes födda och nyanlända utanför etableringsreformen.

Statskontoret anser att handläggartätheten bör mätas kontinuerligt och på ett jämförbart sätt avseende olika sökandegrupper. Arbetsförmedlingen bör säkra att den faktiska resursanvändningen kan ingå som en del i Arbetsförmedlingens uppföljning av hur resurstilldelningen påverkar resultaten i verksamheten. En ökad kunskap om hur förvaltningskostnaderna fördelar sig mellan olika sökandegrupper innebär också att resursfördelningsmodellen kan utformas mer strategiskt i förhållande till prioriteringar och arbetsbelastning i verksamheten. Det innebär också att kedjan från resurstilldelning till resursanvändning och resultat kan följas bättre.

Det går inte att fånga alla förvaltningskostnader för hanteringen av sakanslagen

Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för att hantera sakanslag – anslag för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, arbetsmarknadspolitiska program och lönebidrag m.m. – varierar mellan och inom olika sakanslag. Sakanslagen omfattar ofta många och varierande kostnadsslag och många av dessa kostnadsslag ställer specifika krav på vilka aktiviteter handläggarna vid Arbetsförmedlingen måste utföra. Förvaltningskostnaderna för den direkta hanteringen av sakanslagen är bl.a. beroende av hur regelverk är utformade, programstruktur, hur Arbetsförmedlingen tolkar och tillämpar regelverken, den interna effektiviteten i Arbetsförmedlingen, liksom kostnader för löner, insatsvaror och tjänster med mera.

Statskontoret har använt olika metoder för att uppskatta kostnader på förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingens hantering av sakanslagen. Vi bedömer att den mest framkomliga vägen är att *mäta kostnader för olika sökandegrupper med koppling till sakanslagen*. Metoden förmår dock inte, utifrån de data som finns tillgängliga vid Arbetsförmedlingen idag, fånga upp alla kostnader. Våra beräkningar underskattar därmed Arbetsförmedlingens kostnader för hanteringen av sakanslagen. Att använda denna metod för att ta fram underlag för dimensionering av förvaltningsanslaget skulle kräva att förvaltningskostnaderna för arbetet med olika grupper av arbetsökande kan mätas på ett bättre sätt än idag.

Statskontorets förslag i korthet

Statskontoret lämnar ett antal förslag om hur Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer kan förbättras, på ett sådant sätt att utvecklingen vad

gäller volym, kostnader och kvalitet kan följas över tiden. I korthet är våra förslag följande: Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen

- utvecklar redovisningen av volymer och kostnader för arbetsgivarkontakter i årsredovisningen utifrån prioriterade uppgifter i, eller inriktning på arbetet med arbetsgivarkontakter,
- kopplar kvalitetsmått som kan följas över tid till redovisningen av volymer och kostnader för kundkontakter. Kvalitetsmåttan bör redovisas och analyseras för de grupper som redovisningen av prestationer utgår ifrån,
- tydliggör relationen mellan vissa kompletterande prestationer, som mäts och redovisas i verksamheten, och den väsentliga prestationen kundkontakter. Det gäller exempelvis uppgifter om antal upprättade handlingsplaner och antal programbeslut,
- samlat redovisar volymer, förvaltningskostnader och kostnader på saksakslagen samt resultat för vissa grupper av arbetssökande,
- utvecklar och förbättrar registreringen av kundkontakter med arbetssökande och arbetsgivare i AIS för att i ökad utsträckning kunna hämta uppgifter om kundkontakter registervägen,
- bör utreda möjligheten att låta handläggare registrera tidsåtgången för kontakter med arbetssökande eller arbetsgivare som registreras i AIS samt
- inför löpande tidredovisning för samtliga anställda.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen gav den 10 november 2011 Statskontoret i uppdrag att kartlägga Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsresurser.

I budgetpropositionen för 2012 föreslår regeringen en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag mot bakgrund av att man konstaterar att det är angeläget att förstärka stödet till långtidsarbetslösa samt öka uppföljningen av arbetssökande. För att genomföra detta krävs en ökad handläggartäthet vid arbetsförmedlingskontoren. Anslaget ökade därför från drygt 5,9 miljarder kronor 2011 till nästan 7,2 miljarder kronor 2012. Åren 2013–2015 kommer anslaget successivt att minska men kommer fortfarande att ligga på en högre nivå än 2011. Regeringen framhåller att det är viktigt att resurserna används effektivt, att prestationerna kan redovisas på ett tillfredsställande sätt och att en extern aktör ska få i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens resursanvändning. Redan i budgetpropositionen för år 2011 aviserades att en extern aktör skulle få detta uppdrag.

Riksrevisionen bedömer i sin granskning av Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2010 att prestationsredovisningen behöver utvecklas. Två prestationstyper hänförliga till förvaltningsanslaget redovisas, kundmöten med arbetsgivare respektive arbetssökande. Prestationerna svarar endast för 30 procent av tilldelade förvaltningsmedel. Riksrevisionen ger ett antal rekommendationer på hur Arbetsförmedlingen bör utveckla redovisningen av prestationer. Riksrevisionen bedömer vidare att metoden för beräkning av kostnader behöver utvecklas. Beräkningen av kostnaderna för kundmöten med arbetssökande är schablonmässigt gjord i flera steg och bygger på antaganden och uppskattningar.⁷

Regeringens samlade bedömning är att det saknas en heltäckande bild av hur Arbetsförmedlingens förvaltningsresurser används, fördelat på olika målgrupper och de prestationsmått som används i årsredovisningen. Det finns därför ett behov av en kartläggning och analys av Arbetsförmedlingens resursanvändning och redovisning för att möjliggöra en ändamålsenlig uppföljning av resursfördelningen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁷ Riksrevisionen, Revisionsrapport 2011-04-06, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010*.

1.2 Statskontorets uppdrag

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera Arbetsförmedlingens användning av det inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv uppförda anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Syftet med uppdraget är att få fram ett bättre underlag för hur förvaltningsresurserna används och att därigenom möjliggöra en förbättrad uppföljning av hur verksamhetens prestationer utvecklas med avseende på volym och kostnader, samt att ytterligare förbättra förutsättningarna att säkerställa att förvaltningsmedlen används effektivt.

Kostnaderna för prestationerna ska delas upp på ett ändamålsenligt sätt, bland annat utifrån koppling till olika program och insatser och till uppföljning av arbetssökande. Program och insatser som nämns är jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och nyanländas etablering. Handläggartäthet och antalet kundmöten ska särskilt redovisas.

Uppdragsfrågorna är:

1. Identifiera vilka huvudsakliga prestationer och delprestationer som kan hänföras till anslag 1:1.
2. Beräkna kostnaderna för dessa prestationer.
3. Analysera kopplingen mellan utgiftsutvecklingen på anslag 1:1 och Arbetsförmedlingens sakanslag.
4. Analysera kopplingen mellan Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell och utfallet i prestationer.
5. Föreslå hur Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer kan förbättras så att utvecklingen av volym, kostnader och kvalitet kan följas över tiden.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 11 maj 2012.

1.3 Några viktiga utgångspunkter

1.3.1 Förvaltningsanslag och sakanslag

Förvaltningsanslag och sakanslag är informella benämningar på anslag som refererar till vilka slags utgifter de finansierar.⁸ I den nya budgetlagen (2011:203) anges endast en anslagstyp för budgetering av bestämda ändamål, det så kallade ramanslaget. Regeringen kan besluta om ramanslag som i huvudsak ska användas för förvaltningsutgifter. I det följande benämner vi

⁸ Statskontoret 2011:32: Svenska institutets förvaltningskostnader.

sådant anslag *förvaltningsanslag*. Regeringen kan också besluta om ramanslag som i huvudsak ska användas för andra utgifter än förvaltningsutgifter, t.ex. bidrag, transfereringar, ersättningar, kostnader för köp av tjänster, investeringar, mm. De senare benämns i det följande *sakanslag*. Regeringen kan vidare ge myndigheter rätt att redovisa både förvaltningsutgifter och bidrag på samma ramanslag.

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag är inte renodlat avsett för förvaltningskostnader. Utöver förvaltningskostnader får anslaget också användas för att köpa tjänster från kompletterande aktörer, ett ändamål som också återfinns under anslaget *UO 14 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program mm* och anslag *UO 13 1:4 Ersättning till etableringslotsar mm*.

1.3.2 Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag och förvaltningskostnader

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag utgiftsområde (UO) 14 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader hade åren 2011 och 2012 två anslagsposter:

- anslagspost 1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader och
- anslagspost 2 Nyanländas etablering

År 2011 uppgick förvaltningsanslaget till 5 931 mkr varav 245 miljoner kronor hänförde sig till nyanländas etablering. År 2012 uppgick anslaget till 7 185 miljoner kronor varav 454 miljoner kronor var avsedda för nyanländas etablering.

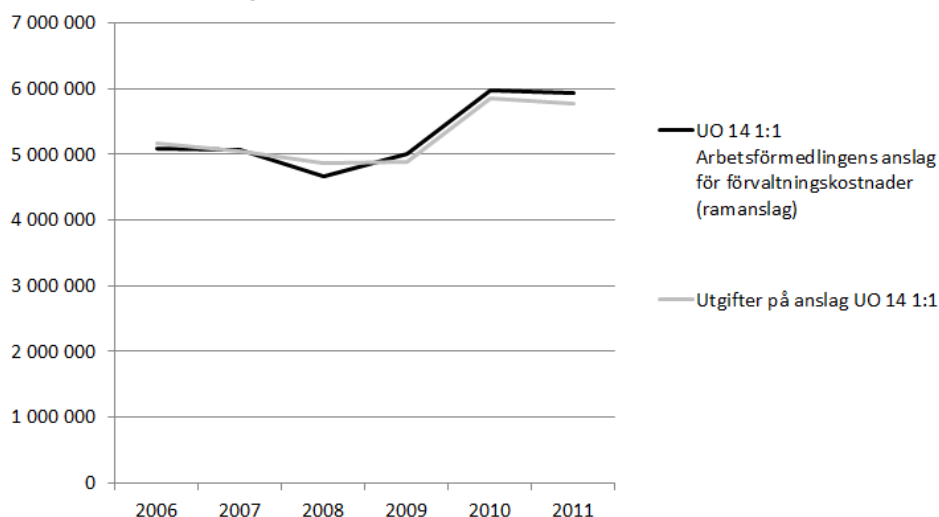
Anslaget på anslagspost 1 får användas för Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader utom för verksamhet med anledning av Arbetsförmedlingens uppdrag enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Anslagsposten får även till viss del användas för den statliga nationella medfinansieringen av det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt för medfinansiering av de regionala strukturfondsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning. Anslagsbeloppet får också användas för att köpa tjänster från kompletterande aktörer.⁹

Anslagspost 2 får användas för förvaltningskostnader med anledning av Arbetsförmedlingens uppdrag enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens *nettoutgifter*¹⁰ på *förvaltningsanslaget* har ökat från 5 174 miljoner kronor år 2006 till 5 775 miljoner kronor år 2011. Arbetsförmedlingens nettoutgifter har åren 2009 till 2011 understigit anslaget. År 2011 förbrukade Arbetsförmedlingen 156 miljoner kronor mindre än anslagsramen. (se figur 1)

Figur 1. Arbetsförmedlingens anslag för förvaltningskostnader och nettoutgifter på anslag åren 2006-2011, tusentals kronor. Löpande priser.



Källor: Regleringsbrev för budgetåren 2006–2012 avseende Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens årsredovisningar för åren 2006–2011.

Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader omfattar, utöver kostnader på förvaltningsanslaget, även förvaltningskostnader som hänför sig till sakanlagen. Arbetsförmedlingens *förvaltningskostnader* ökade från 6 132 miljoner kronor år 2006 till 6 959 miljoner kronor år 2011,¹¹ vilket är en ökning med 13 procent. Andelen personalkostnader ökade från 73 till 77 procent under samma period. Andelen övriga driftskostnader minskade samtidigt, framför allt mellan åren 2006 och 2007. (se figur 2)

I de förvaltningskostnader som redovisas på sakanlagen ingick år 2011 bland annat kostnader för jobbcoaching på 367 miljoner kronor som bedrevs i Arbetsförmedlingens egen regi,¹² kostnader för SIUS-konsulenter på 368

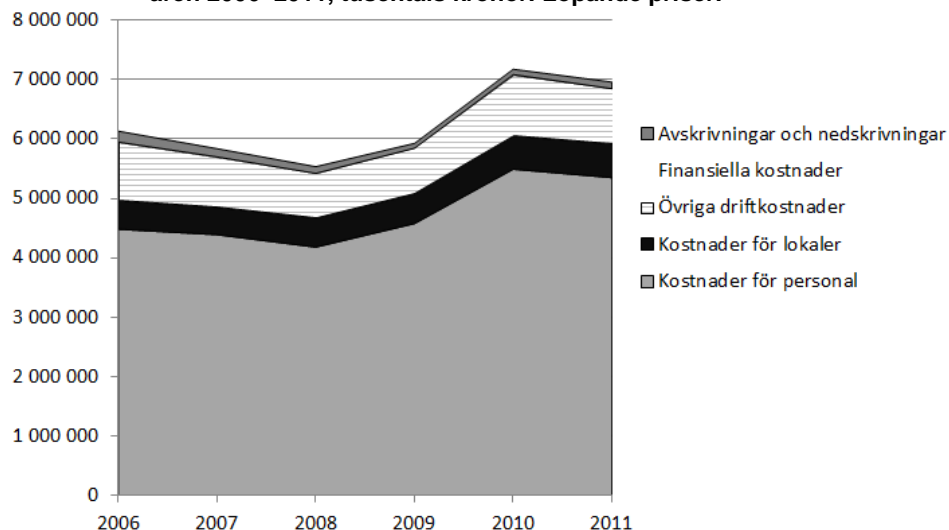
¹⁰ Normalt finns det utgifter på anslag men det kan också finnas inkomster. Nettoutgifter anger de totala bruttoutgifterna minskade med inkomsterna.

¹¹ Enligt resultaträkningen i årsredovisningen för 2011.

¹² Hänförliga till anslag UO 14 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program m.m.

miljoner kronor,¹³ samt kostnader på 196 miljoner kronor för samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.¹⁴

Figur 2. Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader fördelat efter kostnadslag åren 2006–2011, tusentals kronor. Löpande priser.



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2006–2011.

1.3.3 Resultatredovisning

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) reglerar i tredje kapitlet myndigheternas årliga resultatredovisning. I förordningen anges att:

”Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat (F. 2008:747).”

Reglerna för denna redovisning har varit i stort sett oförändrade under drygt ett decennium. I sin handledning för resultatredovisning beskriver Ekonomi-

¹³ Hänförliga till anslag UO 14 1:4 Lönebidrag mm.

¹⁴ Hänförliga till Försäkringskassans anslag UO 10 1:7 Rehabiliteringsinsatser i samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Under 2010 och 2011 redovisar Arbetsförmedlingen enbart löne- och overheadkostnader på Försäkringskassans anslag. Under 2012 kommer det också vara möjligt att redovisa även andra kostnader på detta anslag. Källa: Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

styrningsverket (ESV) hur reglerna har förändrats.¹⁵ Reglerna för resultatredovisningen i årsredovisningen innebär sedan verksamhetsåret 2009 viss frihet för den enskilda myndigheten men också ett ansvar. Tidigare var resultatredovisningen begränsad till rapporteringskrav i regleringsbrevet.

Oavsett om myndigheten får årliga rapporteringskrav eller inte lämnar reglerna utrymme för myndigheten att självständigt utforma resultatredovisningen, både beträffande urvalet av *vad* som ska redovisas och *hur* det ska redovisas. Myndigheten ska dock följa de myndighetsspecifika krav som regeringen ställer på redovisningen och inom de generella ramar som regelverket sätter. Myndigheten behöver också tillämpa reglerna på ett sådant sätt att resultatredovisningen blir rättvisande, det vill säga relevant och tillförlitlig.

1.3.4 Prestationer och effekter

I ESV:s handledning för resultatredovisning definieras vidare olika begrepp, som resultat, prestationer och effekter.

Resultatet av statlig verksamhet definieras som *prestationer* och *effekter*. En skiljelinje bör dras mellan verksamhet och resultat. *Verksamheten* är vad som görs. *Resultatet* är vad som kommer ut från det som görs. Det kan illustreras som en kedja enligt figuren nedan.



Prestationer kan delas upp i *slutprestationer* och *delprestationer*. ESV definierar dessa begrepp enligt följande:

*”Med prestationer avses antingen de tjänster och produkter som lämnar myndigheten, slutprestationer, eller det arbete som utförs inom myndigheten, delprestationer. En myndighets expedierade ärenden, skrivna rapporter, inspektioner, etc. är exempel på slutprestationer. Arbetet som utförs i produktionsprocessen inom myndigheten för att producera slutprodukten/tjänsten gentemot avnämaren utgör del- eller internprestationer”.*¹⁶

I handledningen för resultatredovisningen har ESV lämnat dessa begrepp och talar nu endast om prestationer. Vi kommer fortsättningsvis att använda begreppet *prestationer* utan uppdelning i slutprestationer och delprestationer.

¹⁵ Ekonomistyrningsverket, *Handledning Resultatredovisning*, ESV 2009:29.

¹⁶ ESV 2006:4, *Redovisningsplan i praktiken*.

Prestationer är varor och tjänster som kommer ut från verksamheten. Med prestationer menas vad som är avklarat, inte vad myndigheten för stunden är sysselsatt med. Produkterna och tjänsterna ska ha lämnat myndigheten eller vara öppna och tillgängliga för målgruppen.

Effekter avgränsas här till vad som har inträffat till följd av myndighetens prestationer.

1.4 Genomförande

1.4.1 Arbetsförmedlingens tidmätning underlag

För att kunna redovisa kostnader för prestationer behövs uppgifter om vilken tid myndigheten lägger ner på olika aktiviteter. I och med att Arbetsförmedlingen inte har någon löpande tidredovisning var vår ursprungliga plan att genomföra en egen tidmätning genom en enkät till ett urval av arbetsförmedlare. Det visade sig emellertid att Arbetsförmedlingen hade genomfört en tidmätning under några veckor i oktober 2011. Den prestation som enkäten fångar är kundkontakter fördelade på arbetssökande och arbetsgivare. En första bedömning var att enkäten verkade kunna uppfylla regeringens krav på att bryta ned sökandekontakterna på Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), Jobbgarantin för unga (UGA) och nyanländas etablering. Underlag för att besvara frågan om handläggartäthet finns i enkäten genom frågor om hur mycket tid som läggs ner på olika målgrupper.

Vi har stämt av med uppdragsgivaren att vi kan använda Arbetsförmedlingens tidmätning som underlag för redovisningen av prestationer.¹⁷ Att göra en egen tidmätning bedömdes vara alltför resurskrävande med hänsyn till att det redan fanns en aktuell mätning. I kapitel 3 beskriver, analyserar och bedömer vi tillförlitligheten i det underlag för redovisning av prestationer som tidmätningen ger.

1.4.2 Fyra steg i utredningsarbetet

För att bedöma kundkontakternas relevans som väsentlig prestation och tillförlitligheten i Arbetsförmedlingen underlag har vi arbetat i fyra steg,

1. Vi har utifrån Arbetsförmedlingens uppgifter i instruktionen beskrivit aktiviteter och kopplat prestationer till dessa.
2. Vi har bedömt rimligheten i Arbetsförmedlingens val av kundkontakter som väsentlig prestation. Grunderna för bedömningen är vår beskrivning av uppgifter och aktiviteter, kraven i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och en jämförande studie av hur Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket redovisar prestationer.

¹⁷Möte med Jonas Pålsson, Arbetsmarknadsdepartementet, den 13 december 2011.

3. Vi har analyserat Arbetsförmedlingens möjligheter att komplettera redovisningen av prestationer.
4. Vi har beskrivit och analyserat Arbetsförmedlingens tidmätning från oktober 2011 samt bedömt underlagets tillförlitlighet och hur tillförlitligheten kan förbättras.

1.4.3 Kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslaget och sakanslagen

Arbetsmarknadsdepartementet har förtydligat uppdraget i den del som handlar om att analysera kopplingen mellan utgiftsutvecklingen förvaltningsanslaget och Arbetsförmedlingens sakanslag. Ett syfte med uppdragsfrågan är att regeringen ska få ökad kunskap om detta samband, som kan ge ytterligare stöd i arbetet med att dimensionera förvaltningsanslaget framöver.¹⁸ Uppdragsfrågan innebär att samtliga sakanslag ska analyseras.¹⁹ Uppdragsgivaren är dock inte företrädesvis intresserad av en analys av utvecklingen över tid, bland annat beroende på att verksamheten har förändrats betydligt på senare år. Myndigheten har bland annat fått ett antal nya och omfattande uppdrag. Det saknas dessutom uppgifter om kostnader för hantering av sakanslagen bakåt i tiden.

Direkta och indirekta kopplingar

Inledningsvis i denna del diskuterar vi vad kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslaget och sakanslagen kan tänkas innebära. I diskussionen skiljer vi mellan direkta och indirekta kopplingar. Med direkta kopplingar menar vi de kostnader på förvaltningsanslaget som uppstår som en följd av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen ska utföra enligt regelverken för att kunna använda medlen på sakanslagen. Med indirekta kopplingar avser vi hur användningen av förvaltningsanslaget kan påverka behovet av sakanslag på längre sikt. Vi har avgränsat analysen till den direkta kopplingen, dvs. *kostnaderna för den direkta hanteringen av sakanslagen*. Skälen till denna avgränsning är att de indirekta kopplingarna är betydligt svårare att urskilja och mäta.

Därefter beräknar vi *vissa* kostnader som är hänförliga till den direkta hanteringen av respektive sakanslag. Vi beräknar också kostnader för hanteringen av bredare sökandegrupper med koppling till sakanslagen. Beräkningarna avser år 2011. Kostnaderna beräknas bland annat med utgångspunkt från schabloner för vilken tid som olika arbetsmoment tar att genomföra för

¹⁸ Möte med Jonas Pålsson, Arbetsmarknadsdepartementet, den 13 december 2011.

¹⁹ Arbetsförmedlingen har följande fem sakanslag UO 14 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, UO 14 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, UO 14 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m., UO 13: 1:3 Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare där anslagspost 1 disponeras av Arbetsförmedlingen och UO 13 1:4 Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare.

handläggare vid Arbetsförmedlingen. Dessa tidsschabloner är hämtade från Arbetsförmedlingens tidmätning från hösten år 2011. Kostnadsberäkningen är inte heltäckande eftersom vi inte har haft tillgång till genomsnittlig tidsåtgång för alla arbetsmoment i hanteringen av sakanslagen, eller uppgifter om volymer för alla aktuella aktiviteter.

Sist i denna del diskuteras möjligheterna att följa upp kostnaderna för hanteringen av Arbetsförmedlingens sakanslag framöver.

Vi har inte analyserat anslagspost 3 Statliga ålderspensionsavgifter på anslag UO 14 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eftersom vi har bedömt att Arbetsförmedlingens hantering av denna anslagspost inte innebär några nämnvärda kostnader för Arbetsförmedlingen.²⁰

1.4.4 Kopplingen mellan resursfördelningsmodellen och utfall i prestationer

Arbetsförmedlingen fördelar delar av sina förvaltningsresurser till sina marknadsområden genom en modell som tar hänsyn till tre dimensioner: arbetssökande, resultat och arbete med arbetsgivare.²¹ Utöver grundtilldelningen enligt denna modell tilldelas arbetsförmedlingskontoren medel enligt andra modeller. Det handlar främst om resurser för sjukförsäkringsuppdraget och etableringsuppdraget.²² Dessa andra fördelningsmodeller ingår inte i vår analys.

I Statskontorets uppdrag ingår att ”analysera kopplingen mellan Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell och utfallet i prestationer”. Enligt uppdragsgivaren saknas kunskap om utfallet av modellen, alltså i vilken mån resurserna används på det sätt som modellen stipulerar. Regeringen vill dessutom veta om uppbyggnaden av resursfördelningsmodellen avspeglar regeringens prioriteringar av målgrupper, program och insatser.²³

Vår analys innehåller följande delar:

- Beskrivning av resursfördelningsmodellerna för 2011 och 2012, i teorin och hur de används i praktiken.
- Bedömning av hur modellerna stämmer överens med regeringens prioriteringar.
- Beskrivning och analys av hur Arbetsförmedlingen följer upp modellen.
- Bedömning av förutsättningarna att följa upp modellen med hjälp av tidmätningen och därmed kunna göra en koppling till utfallet i prestationer.

²⁰ Intervjuer med personer vid Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

²¹ Arbetsförmedlingens kärnverksamhet är indelad i 11 marknadsområden.

²² Medel fördelas på andra grunder även till interna coacher, Eures-rådgivare, kontakter med Kriminalvården samt till kompensation till fackliga representanter.

²³ Möte med Jonas Pålsson, Arbetsmarknadsdepartementet, den 13 december 2011.

1.5 Projektgruppen

I Statskontorets projektgrupp har ingått Maria Karanta (projektledare), Maria Wikhall och Mattias Fyhr (praktikant från Förvaltningshögskolan i Göteborg).

1.6 Konsultinsats

Statskontoret har anlitat PWC för att bidra med underlag till alla delar av uppdraget, utom analysen av kopplingen mellan utgiftsutvecklingen på förvaltningsanslaget och sakanslagen.

1.7 Samråd och kvalitetssäkring

Statskontoret har, i enlighet med uppdraget, samrått med Arbetsförmedlingen och Ekonomistyrningsverket (ESV). Samrådet med Arbetsförmedlingen har förutom löpande kontakter och faktagranskning av beskrivande delar av rapporten, bestått av två möten med myndighetens ledning. Arbetsförmedlingen har även lämnat skriftliga synpunkter på Statskontorets förslag.

ESV har inom ramen för samrådet lämnat synpunkter på två rapportutkast. ESV deltog även i ett referensgruppsmöte den 3 april 2012.

1.8 Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuterar vi Arbetsförmedlingens prestationer, med utgångspunkt i myndighetens mål och uppgifter. Arbetsförmedlingens val av *kundkontakter* som väsentlig prestation behandlas särskilt. Utredningen svarar i denna del mot uppdragsfrågan om att identifiera vilka huvudsakliga prestationer som kan hänföras till förvaltningsanslaget.

I kapitel 3 redovisar vi prestationer och kostnader med Arbetsförmedlingens tidmätning från oktober 2011 som underlag. Vi bedömer även tillförlitligheten i underlaget och kostnadsberäkningarna. Denna del knyter an både till uppdragsfrågan om att identifiera prestationer och till uppdragsfrågan om hur kostnader kan beräknas för dessa prestationer.

I kapitel 4 beskriver vi Arbetsförmedlingens modell för fördelning av förvaltningsresurser och hur den kan kopplas till utfall av prestationer.

Analysen av uppdragsfrågan om kopplingen mellan utgiftsutvecklingen på förvaltningsanslaget och sakanslagen finns i kapitel 5.

Slutligen, i kapitel 6, finns vår avslutande analys och ett antal förslag på hur Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer kan förbättras.

2 Arbetsförmedlingens prestationer

2.1 Instruktionen utgångspunkt för resultatredovisningen

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat. Utgångspunkten är de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och vad regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut.

Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) bör myndigheten, i de fall uppgifter och övergripande mål kan relateras till varandra, i första hand redovisa vad den presterat i avsikt att uppfylla målet. I andra hand kan det finnas skäl att redovisa tillståndet i målområdet och eventuellt i vilken utsträckning målet är uppfyllt. I enstaka fall kan det bli aktuellt att redovisa effekten i förhållande till målet.²⁴

2.1.1 Först urval av uppgifter och sedan urval av prestationer

Vad myndigheten gör med anledning av uppgifterna i instruktionen eller annat styrdokument kan leda till ett utflöde av prestationer. Myndigheten ska ge en översiktlig beskrivning av verksamheten och resultatet. ESV skriver i sin handledning att vad som kan finnas med i resultatredovisningen blir därför normalt bara det allra mest väsentliga. Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap 1 § FÅB är myndigheten också ålagd att göra ett sådant urval. Om myndigheten har fått särskilda rapporteringskrav ska myndigheten redovisa mot samtliga dessa krav. Myndighetens urval gäller det som myndigheten redovisar utöver rapporteringskraven. Först ska myndigheten göra ett urval av uppgifter för redovisningen, sedan ett urval av vad som ska redovisas i förhållande till valda uppgifter.²⁵

2.2 Val av uppgifter för resultatredovisningen

Ett rimligt sätt att resonera kring val av uppgifter är, enligt Statskontorets bedömning att de ska spegla målen för och prioriteringarna i Arbetsförmedlingens verksamhet.

²⁴ ESV 2009:29, *Handledning Resultatredovisning*.

²⁵ Ibid.

2.2.1 Instruktion och regleringsbrev

Enligt 2 § i Arbetsförmedlingens instruktion²⁶ finns tre uppgifter som kan ses som övergripande mål för verksamheten:

Arbetsförmedlingen ska aktivt verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

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

Därutöver finns andra uppgifter i instruktionen som beskriver

- hur verksamheten ska utformas: t ex effektivt, enhetligt och rättssäkert,
- specifika uppgifter, t ex säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,
- särskilda ansvarsområden, för handikappfrågor och nyanländas etablering,
- övriga uppgifter om t.ex. EU-arbete och samverkan.

Arbetsförmedlingens regleringsbrev innehåller ett betydande antal regeringsuppdrag med tillhörande återrapporteringskrav. Uppdragen har kopplingar till instruktionen, främst till paragraferna som handlar om effektiv verksamhet, uppföljning och analys av arbetsmarknad och program, prioritering av dem som står långt ifrån arbetsmarknaden (funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, sjukskrivna, utrikes födda) samt det särskilda ansvaret för handikappfrågor respektive nyanlända.

I regleringsbrevet för 2012 uppges att Arbetsförmedlingen ska införa ett nytt arbetssätt avseende följande uppdrag:²⁷

Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet: Arbetsförmedlingen ska öka kvaliteten och aktivitetsnivån i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar och erbjuda effektiva insatser för att bidra till en hög aktivitetsnivå. Återrapporteringar om handläggartäthet, antal möten, aktiviteter, sysselsättningar m.m. ska göras senast den 15 juni och i årsredovisningen.

Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet: Arbetsförmedlingen ska införa ett nytt sätt att arbeta med arbetslösa som inte deltar i garantierna.

²⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁷ Regeringsbeslut 2011-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.

Fördjupade förmedlingsinsatser ska ges till dem som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. Dessa personer ska också kunna anvisas till program före inträde i garantierna. Individuella handlingsplaner ska utformas med hänsyn till deras behov. Åtterrapporeringar ska göras månadsvis av resultatet av arbetet med dessa personer, omsättningen till arbete respektive utbildning samt programinsatser. Varje kvartal ska åtterrapporeringar göras avseende handlingsplanerna (uppdateringsfrekvens, förnyade bedömningar) och antal möten.

Fler personliga möten: Arbetsförmedlare och arbetslösa utanför garantierna ska ha fler personliga möten. Detta är viktigt som stöd för den enskilde men även för att säkerställa arbetslöshetsförsäkrings roll som omställningsförsäkring. Åtterrapporering ska göras senast den 15 juni och i årsredovisningen av antal möten jämfört med år 2011 och analys av hur de påverkat sökaktiviteten.

2.2.2 Regeringens prioriteringar avseende arbetsmarknadspolitiken och inriktningen på Arbetsförmedlingens arbete

I budgetpropositionen för år 2012 slås angående arbetsmarknadspolitiken fast att:

”De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska tydligt prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb samt mot dem som står långt från arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt. Uppföljning och utvärdering ska utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter.

Arbetsmarknadspolitiken ska därför utifrån mål och resurser verka för att:

- *förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft,*
- *säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,*
- *och stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.”*

Liknande skrivning fanns i budgetpropositionen för år 2011. Det finns en tydlig koppling mellan målen och prioriteringarna avseende arbetsmarknadspolitiken i budgetpropositionen och Arbetsförmedlingens uppgifter i instruktionen.

Arbetsmarknadsutvecklingen år 2012 väntas bli svag. Politiken riktas in på att prioritera långtidsarbetslösa samt att höja aktivitet och kvalitet i garantierna. Samtidigt anser regeringen att fler åtgärder bör vidtas tidigt, genom förmedlingsinsatser och förbättrad uppföljning av korttidsarbetslösas jobbsökande samt fler programplatser till den som riskerar långtidsarbetslöshet. Uppdragen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev med syfte att förhindra

respektive bryta långtidsarbetslöshet korresponderar med denna inriktning av politiken. I både budgetpropositionen och regleringsbrevet för 2012 anges att Arbetsförmedlingen ska intensifiera arbetet med kundkontakter.

Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter är prioriterat av regeringen, bland annat eftersom dessa kontakter är viktiga för tillgången till arbetsplatsförlagda insatser och för att marknadsföra personer som arbetsgivare inte skulle välja att anställa i första hand.²⁸

Sammantaget vill regeringen prioritera dem som står långt ifrån arbetsmarknaden men även lägga mer tid både på de långtidsarbetslösa som är inne i garantiprogrammen och de arbetslösa som riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Regleringsbrevet för 2012 ger uttryck för en tydligare styrning av Arbetsförmedlingen genom krav på uppföljning av insatser i utförliga återrapporteringar. Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet är tydligt kopplad till politikens inriktning i budgetpropositionen.

2.2.3 Merparten av Arbetsförmedlingens uppdrag fångas i tre uppgifter

Sammantaget sammanfaller målen för arbetsmarknadspolitiken och regeringens övergripande prioriteringar i stort med uppgifterna i Arbetsförmedlingens instruktion, främst i 2§ men även med uppgiften i 3§ att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Uppgifterna som ska kommenteras i resultatredovisningen blir då att

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden,
3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt samt
4. säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring

Den tredje uppgiften att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt kan dock, enligt Statskontorets mening, ses som en övergripande uppgift. Förutsättningarna för att fullgöra den beror på hur Arbetsförmedlingen sammantaget arbetar med de övriga tre uppgifterna. Statskontoret anser därmed att Arbetsförmedlingen inte behöver redovisa några särskilda prestationer för den uppgiften. Däremot är uppgifter om sysselsättningsutvecklingen givetvis relevanta att redovisa.

Att välja uppgifterna 1, 2 och 4 ovan innebär inte att vi samtidigt väljer bort övriga uppgifter som Arbetsförmedlingen har. De tre valda uppgifterna

²⁸ Budgetpropositionen 2012, Arbetsmarknad och arbetsliv 14.

fångar in merparten av Arbetsförmedlingens uppdrag. Exempelvis kan de omfattande samverkansuppdragen och uppdraget att anlita kompletterande aktörer ses som medel, både för en effektiv matchning och för att prioritera dem står långt ifrån arbetsmarknaden.

2.3 Val av väsentliga prestationer

Nästa steg är att ta ställning till vilka prestationer som bör redovisas i förhållande till uppgifterna. Bestämmelsen att det främst är prestationernas volymer och kostnader som ska redovisas utesluter, enligt ESV, inte heller annan information i resultatredovisningen: t ex måluppfyllelse, kvalitet och effekter. ESV diskuterar kring dessa begrepp:²⁹

”Myndigheten kan ha skäl att redovisa mot mål som regeringen har angett för myndighetens verksamhet. Det kan gälla mål som avser tillstånd och händelser utanför myndigheten, så kallade effektmål, lika väl som mål som avser egenskaper i och kring handläggningen eller motsvarande, så kallade prestationsmål. Det kan göras som en rapportering av vad myndigheten har gjort för att nå målet. Det kan också vara relevant att följa upp tillståndet i målområdet eller beskriva i vilken utsträckning målet är uppfyllt.”

”Kvalitet är egenskaper hos prestationerna som kan vara viktiga att ha med i resultatredovisningen. Prestationernas kvalitet bör redovisas när det är uppenbart att endast antalet prestationer och deras kostnader inte kan ge en rättvisande bild av resultatet. Redovisning av kvalitet kan också ha ett egenvärde. Den behöver inte bara vara ett komplement för att vara relevant”

”I några fall kan myndigheten ha anledning att redovisa effekter eller åtminstone effektorienterad information i årsredovisningen. Det förutsätter data om utfallen. Sådana data kan komma från såväl officiell statistik som egna undersökningar. I en del fall kan det finnas data om hur något har varierat över tid. Effekterna brukar dock inte vara alldeles enkla att observera- andra faktorer än den enskilda prestationen brukar vara inblandade. Sådana analyser kan bygga på såväl vetenskapliga metoder som kvalificerade gissningar.”

Vi behöver i vår utredning bedöma om det finns behov av att Arbetsförmedlingen kompletterar sin resultatredovisning med information om exempelvis måluppfyllelse, kvalitet och effekter.

2.3.1 Arbetsförmedlingen har valt kundkontakter som väsentlig prestation

I årsredovisningen för år 2010 redovisade Arbetsförmedlingen för första gången prestationer hänförliga till förvaltningsanslaget enligt krav i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Tidigare har

²⁹ Ibid.

Arbetsförmedlingen endast redovisat prestationer med avseende på volym och kostnader för program och insatser. Kundmöten valdes som väsentlig prestation i årsredovisningen för år 2010. Någon tidmätning fanns inte att tillgå utan uppgifter om antal möten hämtades från sökandeundersökningen.³⁰

Inför årsredovisningen för år 2011 genomfördes en tidmätning. Den väsentliga prestationen utvidgades från kundmöten till kundkontakter (innefattar även tid för förberedelser, dokumentation och resor). I och med att någon tidmätning inte gjordes år 2010 betonar Arbetsförmedlingen i årsredovisningen 2011 att jämförelser mellan åren inte är möjliga.

Arbetsförmedlingen utgår ifrån sin uppgift att sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft (matchningsuppdraget) när väsentliga prestationer ska väljas. Man slår i årsredovisningen fast att *kundkontakter* är en av Arbetsförmedlingen väsentligaste prestationer som är förknippade med denna uppgift. Någon mer utförlig motivering görs inte.

Underlaget för att mäta volymer och i nästa steg fördela kostnader för kundkontakter kommer från den tidmätning som genomfördes i oktober 2011. Underlaget från tidmätningen kompletterades med uppgifter om kundkontakter från Arbetsförmedlingen kundtjänst.³¹ I kapitel 3 beskriver och analyserar vi hur Arbetsförmedlingen redovisar och kostnadssätter sin prestation kundkontakter i årsredovisningen 2011.

Vi kommer nedan att diskutera om det finns andra tänkbara väsentliga prestationer än kundkontakter som speglar matchningsuppdraget, samt vilka prestationer som kan hänföras till uppgifterna att prioritera dem som står långt ifrån arbetsmarknaden respektive att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Arbetsförmedlingens arbete med de tre uppgifterna beskrivs nedan.

2.3.2 Effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft

Teoretisk diskussion om effektivitet i matchningen

Denna uppgift kan även beskrivas som ”effektiv matchning”. Forskningen har visat att matchningsprocessen relativt väl kan karaktäriseras av en matchningsfunktion där antalet anställningar bestäms av antalet lediga vakanser och antalet arbetssökande. Det finns faktorer som gör att matchningen går bättre eller sämre, exempelvis informationsbrist eller att de arbetssökandes kompetens inte stämmer med de lediga platsernas kompetenskrav. En effektiv matchning på arbetsmarknaden kräver geografisk och

³⁰ Arbetsförmedlingens löpande intervjuundersökning med arbetslösa och deltagare i program.

³¹ Arbetsförmedlingens kundtjänst ger arbetssökande och arbetsgivare service via telefon, e-post, chatt, sociala medier och telebild.

yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande och att Arbetsförmedlingens olika insatser anpassas till den enskildes förutsättning. Insatserna får heller inte snedvrída konkurrensen på arbetsmarknaden eller bidra till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat.³²

Arbetsförmedlingen bidrar till alla fyra steg i sökprocessen

De arbetslösas sökbeteende för denna matchning diskuteras i litteraturen, och också betydelsen av Arbetsförmedlingens förmedlande verksamhet.³³ Sökprocessen kan delas upp i fyra steg och Arbetsförmedlingens arbete kan spela en viktig roll i hela processen. De fyra stegen är 1. Att arbetsgivaren utlyser ett ledigt arbete (vakans), 2. Att den arbetssökande söker arbetet, 3. Att arbetsgivaren accepterar ansökan, 4. Att den arbetssökande accepterar lönen/arbetet.

Detta är dock en förenklad beskrivning av sökprocessen. I verkligheten kan tillsättningen av arbetet ske helt informellt. Någon vakans behöver inte annonseras i någon formell mening. Den sökande behöver inte vara direkt arbetssökande utan kan nås av informationen på annat vis och då finna erbjudandet intressant.³⁴ De fyra stegen ovan kan ändå tjäna som en utgångspunkt i beskrivningen av Arbetsförmedlingens betydelse för matchningen.

Om man börjar från slutet med steg 4 är Arbetsförmedlingens kontroller och sanktioner i samband med tillämpning av reglerna för arbetslöshetsförsäkringen av betydelse för om den arbetssökande accepterar jobbet.

Arbetsförmedlingens roll för steg 3, att den arbetssökande ska erbjudas ett jobb, är tydlig. Tre slags åtgärder är betydelsefulla: subventionerade anställningar, utbildning och hjälp med ansökningar. Genom att förbättra situationen för dem som har svårast att komma in på arbetsmarknaden kan man öka de arbetssökandes konkurrenskraft. När det gäller subventionerade anställningar kan undanträngningseffekter³⁵ förekomma som kan påverka effektiviteten i matchningen negativt.

Arbetsförmedlingens betydelse för steg 2, att de arbetslösa söker arbeten (och arbeten de har en realistisk chans att få), är stor. Det handlar om att informera om vilka lediga jobb det finns, bidra med kunskap om vilka områden den sökande bör fokusera på samt göra kontroller förknippade med arbetslöshetsförsäkringen. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program kan medföra negativa inlåsnings effekter genom att sökaktiviteten minskar.

³² Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2011*.

³³ Innehållet i detta avsnitt baseras till stor del på Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 2007:2, *Hur fungerar arbetsmarknaden – och vad kan arbetsmarknadspolitiken bidra med?*

³⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2011*.

³⁵ *Ibid*, Undanträngning handlar här främst om s.k. dödviktstförluster, att samma person skulle anställts även utan subventionen.

Programmen bör därför riktas mot grupper som har minst chans att få jobb utan programmen.

Arbetsförmedlingen påverkar även steg 1, utlysning av vakanser, enligt resonemanget att ju fler sökande som accepterar arbeten, desto fler vakanser kommer arbetsgivarna att skapa. I teorier om varför det finns arbetslöshet framgår att ju mer konkurrenskraftiga och effektiva i sin sökaktivitet de arbetssökande är, desto svagare blir de mekanismer som leder till stigande löner och arbetslöshet.

Arbetsförmedlingen kan enligt resonemangen ovan bidra till att alla dessa fyra steg i sökandeprocessen blir verklighet och en anställning skapas.

Aktiviteter hos Arbetsförmedlingen kopplade till sökprocessen

Hur kan man då koppla aktiviteter – och i förlängningen prestationer – hos Arbetsförmedlingen till dessa fyra steg i sökprocessen?



Varje steg kan ses som en effekt där Arbetsförmedlingen enligt resonemangen ovan kan bidra till att effekterna uppnås. Det är givetvis vanskligt att renodla vad Arbetsförmedlingens olika aktiviteter/insatser betyder för att en arbetssökande får ett jobb. Mycket annat spelar in, inte minst efterfrågan på arbetskraft. Men det finns ändå aktiviteter kopplade till de olika stegen i sökprocessen som borde gå att översätta till prestationer. I tabell 1 finns exempel på aktiviteter som tas upp i teorier om matchning.

Tabell 1. Aktiviteter hos Arbetsförmedlingen kopplade till de fyra stegen i sökprocessen.

	Aktiviteter hos Af
Steg 1: Utlisning av vakanser	inga specifika aktiviteter utan en sammanvägd effekt av aktiviteterna nedan
Steg 2: Arbetssökande söker utlysta jobb	information om vilka lediga jobb det finns, bidra med kunskap om vilka områden den sökande bör fokusera på samt kontroller avseende arbetslöshetsförsäkringen
Steg 3: Arbetssökande får erbjudande om jobb	subventioner, utbildning och hjälp med ansökningar
Steg 4: Arbetssökande accepterar jobb	kontroller avseende arbetslöshetsförsäkring

Arbetsförmedlingens beskrivning av effektiv matchning

Arbetsförmedlingen beskriver i årsredovisningen för 2011 matchningens förutsättningar och vad Arbetsförmedlingen kan påverka. Antalet anställningar under en viss tidsperiod påverkas av hur många lediga platser som finns (steg 1 enligt resonemangen ovan) och i vilken utsträckning de arbetsökande har kvalifikationer som motsvarar arbetsgivarnas krav (steg 3). Arbetsförmedlingen kan inte direkt påverka tillgången till lediga jobb. Där- emot kan myndigheten påverka hur snabbt och effektivt de kvalificerade sökande som finns kopplas samman med de arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft. Arbetsförmedlingen kan också påverka tillgången till arbetskraft med olika kompetenser, genom egna utbildningsinsatser och genom väg- ledningsinsatser.

Det finns regionala och yrkesmässiga obalanser på arbetsmarknaden genom att överensstämmelsen mellan kompetenskraven för de lediga jobben och tillgången på arbetskraft inte är perfekt. Dessa obalanser kan inte lösas en- bart genom Arbetsförmedlingens matchningsinsatser eller övriga insatser, utan handlar till stor del om kompetenshöjande satsningar i form av regul- jära utbildningar. Arbetsförmedlingen bidrar till att lösa upp obalanserna och förbättra matchningen genom att göra följande

1. Säkerställa en effektiv kontroll av att arbetslöshetsförsäkringens regler följs i syfte att upprätthålla de arbetssökandes sökintensitet och bidra till att de vidgar sitt sökområde.
2. Tillhandahålla effektiva informationskanaler som sammanför arbets- sökande och arbetsgivare, bland annat platsbanken, CV-databasen och Yrkeskompassen. Även mässor, rekryteringskampanjer, platsanvisningar och platsförslag kan ge information om lediga platser.
3. Säkerställa att Arbetsförmedlingen har goda kontakter med arbetsgivar- na och goda kunskaper om deras rekryteringsbehov.
4. Ge vägledning till dem som behöver byta yrke och skaffa sig ny kom- petens inom det reguljära utbildningsväsendet.
5. Fokusera de kompetenshöjande insatserna på dem som står längst från arbetsmarknaden, t.ex. öka andelen av arbetsmarknadsutbildningen till dem i garantiprogrammen.³⁶
6. Satsa på arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling för de ny- arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden, men som riskerar att tappa mycket i kompetenskraft om tiden i arbetslöshet blir för lång.

I årsredovisningen redogörs för Arbetsförmedlingens arbete med att korta rekryteringstiderna respektive korta tiderna i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd.

³⁶ Jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.

Arbetsförmedlingen kan påverka rekryteringstiden genom platsförmedling men även genom aktiviteter som ökar arbetsgivarens möjligheter att nå arbetsökande med rätt kompetens. Verktyg och aktiviteter som tas upp är exempelvis Platsbanken, överenskommelser mellan arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen om ett aktivt förmedlingsarbete, sociala medier, anvisningar eller information till arbetsökande, söka upp arbetsgivare med behov att anställa men där platsen ännu inte annonserats ut (t.ex. rikstäckande jobbjakter), informationskampanj om generationsväxling samt europeiskt nätverk för arbetsförmedling.

Arbetsförmedlingen kan påverka tiden i arbetslöshet direkt genom arbetsförmedling, men även genom att påverka sök beteendet. Aktiviteter är exempelvis bedömning av stödbehov, branschutbildningar för arbetsförmedlare och självserviceverktyg (t.ex. via Platsbanken) samt kontroller av att arbetslöshetsförsäkringens regler följs. Ytterligare en viktig del i Arbetsförmedlingens arbete att påverka arbetslöshetstiden är individuella handlingsplaner. Att den sökande medverkar till att upprätta en handlingsplan är ett villkor för att uppbära arbetslöshetsersättning.

Sammanfattning av aktiviteter

I forskning och i Arbetsförmedlingens beskrivning av sin matchningsverksamhet finns beskrivet vilka olika aktiviteter som är förknippade med uppgiften att effektivt sammanföra arbetsökande med arbetsgivare. I tabell 2 sammanfattas dessa aktiviteter. Aktiviteterna är utgångspunkten för att identifiera prestationer.

Tabell 2. Sammanfattning av aktiviteter förknippade med uppgiften att effektivt sammanföra arbetsökande och arbetsgivare

Aktiviteter riktade mot arbetsökande	Aktiviteter riktade mot arbetsgivare	Aktiviteter riktade mot båda
<p>Kontroller av att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen följs</p> <p>Stöd till arbetsökande: bedömning av stödbehov, tillhandahållande av utbildning, hjälp med ansökningar, vägledning till dem som behöver byta yrke, arbetspraktik. Upprättande av individuella handlingsplaner etc.</p> <p>Anvisningar och platsförslag till jobb</p>	<p>Söka upp arbetsgivare med rekryteringsbehov</p> <p>Branschutbildningar för arbetsförmedlare</p> <p>Informationskampanjer</p> <p>Överenskommelser mellan Af och arbetsgivare om ett aktivt förmedlingsarbete</p>	<p>Tillhandahålla informationskanaler för att sammanföra arbetsökande och arbetsgivare</p> <p>Tillhandahålla subventionerade anställningsformer</p>

2.3.3 Prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen beskriver i årsredovisningen för 2011 övergripande sitt arbete med att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden

som ”att arbeta aktivt och målmedvetet med att förbättra dessa arbetssökandes förutsättningar att få arbete”. Ett samlingsnamn för detta arbete i årsredovisningen är ”Bryta utanförskapet”.

Arbetsförmedlingen bedömer den arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden genom tiden i arbetslöshet eller aktivitetsstöd. De som bedöms stå allra längst ifrån arbetsmarknaden är de som varit inskrivna mer än två år. Högst andelar långtidsinskrivna finns bland de äldsta samt bland dem med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vidare är andelen långtidsinskrivna högre än genomsnittet bland utrikes födda samt bland arbetssökande med högst förgymnasial utbildning.

Arbetsförmedlingen anser att en viktig del i prioriteringen av dem som varit inskrivna länge är täta kontakter med dem och stöd i ett fortsatt aktivt arbetssökande. Sökaktiviteten mäts genom sökandeundersökningen: nedlagd tid på att söka arbete och antalet sökta jobb. I sökandeundersökningen tillfrågas de sökande även om hur många gånger de haft kontakt med Arbetsförmedlingen under den senaste månaden, genom besök, telefon eller e-post. Tiden som arbetsförmedlarna uppger att de lagt ned på kontakter med de arbetssökande finns nu att hämta från tidmätningen från hösten 2011.

De primära insatserna för de långtidsinskrivna är förmedling och vägledning samt coachning och annat stöd. Dessa insatser kompletteras med program med aktivitetsstöd: kompetensutveckling, praktik samt anställningar med stöd. Arbetsförmedlingen delar in sitt arbete i två områden: att stödja och stärka de arbetssökande respektive särskilda insatser för funktionsnedsatta.

Stödja och stärka

De två insatser som dominerar Arbetsförmedlingens arbete med att stödja och stärka de arbetssökande är jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Arbetsförmedlingens arbete med garantierna handlar om att utveckla kvaliteten genom att utveckla matchningsarbetet och genom att arbeta för att öka andelen deltagare som får del av arbetsplatsförlagda aktiviteter. Arbetsförmedlingen står även för konkreta jobsökaraktiviteter med coachning och anvisar till arbetsplatsförlagda aktiviteter.³⁷ En viktig uppgift är att säkerställa att deltagarna får lämplig sysselsättning inom JOB fas 3³⁸ genom att finna anordnare med meningsfulla uppgifter för deltagarna.

För Arbetsförmedlingens arbete inom ramen för jobbgarantin för ungdomar är det särskilt viktigt att individanpassa insatserna, att arbeta aktivt för att deltagarna ska gå vidare i reguljär utbildning och att ha goda arbetsgivar-kontakter för att underlätta övergången mellan skolan och arbetslivet.

³⁷ Arbetsplatsförlagda aktiviteter är arbetspraktik, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, arbetsmarknadsutbildning, start av näringsverksamhet, projekt, praktisk kompetensutveckling och Lyft.

³⁸ Jobb- och utvecklingsgaranti innehåller tre faser. Den som efter fas 1 och 2 (450 ersättningsdagar) fortfarande inte fått arbete ska erbjudas sysselsättning i fas 3.

Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen arbetar på två sätt med insatser för personer med funktionsnedsättning. Dels initierar och förmedlar man subventionerade anställningar,³⁹ dels ger man stöd genom arbetshjälpmedel och personligt biträde med mera.

Arbetslivsinriktad rehabilitering

Ytterligare ett uppdrag som riktar sig till dem som står långt från arbetsmarknaden är arbetslivsinriktad rehabilitering i form av vägledande, utredande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser. Målgruppen är arbetssökande som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa.

Det övergripande uppdraget för Arbetsförmedlingen är att via programmet arbetslivsintroduktion klargöra individens fortsatta behov av insatser. Programmet infördes i januari 2010 och riktar sig till dem som har varit sjukskrivna och förbrukat sin rätt till ytterligare ersättning från Försäkringskassan. Arbetsförmedlingens aktiviteter i samband med programmet handlar om att förbereda för arbete eller annat program genom att utreda och kartlägga individens förutsättningar och behov av stöd.

En aktivitet som riktar sig till målgruppen för arbetslivsinriktad rehabilitering är ackvirering av platser. Ackvirering innebär att Arbetsförmedlingen letar upp lediga platser som inte annonserats ut⁴⁰ genom att kontakta arbetsgivare utifrån en arbetssökandes behov av lämpliga arbetsuppgifter. Det finns så kallade SIUS-konsulenter som arbetar för att ackvirera arbete åt personer med funktionsnedsättning.

Samverkan inom rehabilitering till arbete

Arbetsförmedlingen har flera samverkansuppdrag som till stor del riktar sig till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Samverkan sker med bland andra Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Kriminalvården, socialtjänsten, skolan och sjukvården. En utgångspunkt för samverkan är att olika personer har olika behov av stöd i sin rehabilitering till arbete.⁴¹

Etableringsuppdraget

Ett nytt uppdrag till Arbetsförmedlingen som riktar sig till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden är etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen har sedan den 1 december 2010 ett övergripande ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.⁴² En etableringsplan ska upprättas för att

³⁹ Lönebidrag, offentligt skyddad anställning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning, Samhall.

⁴⁰ eller arbetsplatsförlagd sysselsättning.

⁴¹ Samverkansuppdrag som beskrivs i ÅR är Finansiell samordning (Finsam), samverkan med Kriminalvården (Krami) och Samverkan kring socialt företagande (Sofisam).

⁴² Se lagen 2010:97 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

underlätta och påskynda den nyanländes etablering på arbetsmarknaden. Etableringsplanen ska innehålla aktiviteter på heltid (SFI, Samhällsorientering och arbetsförberedande insatser). Individer som deltar i aktiviteter enligt etableringsplan får etableringsersättning och ska erbjudas att få stöd av en ny aktör, etableringslotsen. Inom etableringsreformen kan Arbetsförmedlingen också erbjuda hjälp med bosättning.

Sammanfattning av aktiviteter

Nedan sammanfattas exempel på aktiviteter förknippade till uppgiften att prioritera dem som står långt från arbetsmarknaden.

- utreda och klargöra individens förutsättningar
- revidera handlingsplaner
- fatta beslut om program och aktiviteter inom garantierna
- ackvirera platser, bl.a. för arbetsplatsförlagd praktik och sysselsättning inom fas 3
- initiera, ackvirera och besluta om stöd för subventionerade anställningar
- tillhandahålla stöd genom arbetshjälpmedel och personligt biträde m.m.
- samverka med olika aktörer
- upprätta etableringsplan
- erbjuda etableringslots
- erbjuda hjälp med bosättning.

2.3.4 Säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring

Arbetsförmedlingen beskriver i årsredovisningen för 2011 sitt arbete med uppgiften att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Följande aktiviteter tas upp:

- informera om arbetslöshetsförsäkringen
- skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna
- kvalitetsuppföljning av anvisningar (stickprovsundersökning hösten 2009 om den arbetssökande sökt det anvisade arbetet)
- avanmälningar till arbetslöshetskassorna
- kontrollfunktionen i samband med att den arbetssökande är i aktivitet hos kompletterande aktör.

Till dessa aktiviteter ska läggas

- uppföljningar av att arbetssökande utför aktiviteter enligt handlingsplan
- stöd till ett aktivt arbetssökande.

De två sista aktiviteterna har vi redan tagit upp i samband med beskrivningen av hur Arbetsförmedlingen arbetar för att effektivt föra samman de som söker arbete med arbetsgivare som behöver arbetskraft.

2.3.5 Prestationer kopplade till Arbetsförmedlingens tre övergripande uppgifter

Nästa steg är att utifrån de aktiviteter vi beskrivit ovan koppla prestationer.

Arbetsförmedlingen har valt kundkontakter som den väsentliga prestationen hänförlig till förvaltningsanslaget. Kundkontakter är ett sätt att mäta den tid som arbetsförmedlarna lägger ner på att stödja de arbetslösa i sitt arbetsökande och arbetsgivarna i sin rekrytering. Tid för kundkontakter kan redovisas fördelad på olika kategorier av arbetssökande för att svara på frågan i vilken utsträckning prioriterade grupper prioriteras av Arbetsförmedlingen.

Med undantag för redovisningen av tid som läggs på prioriterade grupper, säger redovisningen av kundkontakter inte något om innehållet i eller resultatet av kontakterna. Redovisningen ger inga uppgifter om hur mycket av förvaltningsresurserna som Arbetsförmedlingen lägger på olika prestationer kopplade till uppgifterna i instruktionen.

Resultat av kundkontakterna

Många av aktiviteterna förknippade med de tre valda uppgifterna i instruktionen kan ses som *resultat av kontakter med arbetssökande eller arbetsgivare*. Dessa aktiviteter kan översättas till prestationer, men av en annan karaktär än kundkontakter.

I tabell 3 redovisas exempel på prestationer som kan kopplas till aktiviteter inom ramen för våra tre valda uppgifter. Merparten av dessa uppgifter tar Arbetsförmedlingen fram och redovisar redan i dag men utan att koppla den till redovisningen av kundkontakter.

Tabell 3. Exempel på prestationer

Prestationer	Uppgifter (Matchning M, Prioritera P, Säkerställa S)*
Antal upprättade och reviderade handlingsplaner	M, P, S
Antal anvisningar till ledig plats	M, P, S
Antal beslut om subventionerade anställningar	P
Antal beslut om arbetsplatsförlagd praktik	P, M
Antal upprättade etableringsplaner	P
Antal uppföljningar av handlingsplaner inklusive sökaktivitet	M, S, P
Antal underrättelser till arbetslöshetskassorna	S

*Matchningsuppdraget benämns här M, Prioritera dem långt ifrån arbetsmarknaden P, Säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring S.

2.3.6 Arbetsförmedlingens verksamhet är komplex och mångsidig

Arbetsförmedlingens verksamhet är komplex och mångsidig ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv. Komplexiteten är ett resultat av att verksamheten tar sin utgångspunkt i *individrelaterade processer*. Arbetsförmedlingens aktiviteter inom ramen för de individrelaterade processerna kan se vitt skilda ut beroende på den arbetssökandes specifika förutsättningar och behov (kompetens, utbildningsnivå, yrkeserfarenhet, ålder, arbetsförmåga, m.m.), beroende på den arbetssökandes tid i arbetslöshet (grund för garantideltagande och deltagande i vissa program) och beroende på målgruppsstillhörighet (nyanländ invandrare, utförsäkrad från sjukförsäkringen, ungdom).

Ingen given indelning för redovisning av prestationer

I och med att Arbetsförmedlingen i sin verksamhet tar utgångspunkt i individrelaterade processer finns det ingen given indelning som kan användas för att redovisa väsentliga prestationer. De indelningar man kan överväga är:

- tjänster som riktar sig till arbetssökande och arbetsgivare,⁴³
- sökandekategorier⁴⁴ som kan spegla garantideltagande, programdeltagande, arbetslöshet eller arbetssökandes status i övrigt,
- program och aktiviteter inom ramen för garantier och andra paraplyprogram (arbetslivsintroduktion, etableringsreform).

De tio tjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder utformas efter individuella behov. Arbetsförmedlingen konstaterar i årsredovisningen för 2011 att tjänsterna kompletterar varandra vilket medför att det är svårt att säga inom vilken tjänst arbetet sker. Tjänsterna är därför enligt Arbetsförmedlingen inte lämpliga att användas som grund för resultatredovisningen.⁴⁵

Vissa sökandekategorier hanteras i relativt sammanhållna processer som kan ligga till grund för uppföljning och resultatredovisning. Det gäller exempelvis sökande som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och arbetslivsintroduktion. Det finns också relativt sammanhållna verksamhetsprocesser som riktar sig mot grupper av arbetssökande som inte avgränsas av sökandekategorier, bl.a. gruppen nyanlända invandrare inom etableringsreformen. För andra sökkategorier är det svårare att finna sammanhållna processer. Till exempel är arbetspraktik, förberedande utbildning

⁴³ Arbetsförmedlingens har två tjänster till arbetsgivare: Rekrytera medarbetare, Utbildning inför rekrytering och åtta tjänster till arbetssökande: Söka arbete, Förbättra ditt arbetssökande, Vägledning till arbete, Utbildning till arbete, Starta eget, Klargöra dina arbetsförutsättningar, Anpassa din arbetsituation, Arbetsförberedande insatser.

⁴⁴ Sökandekategorier t.ex. arbetspraktik, jobb- och utvecklingsgarantin fas 1-2, öppet arbetslösa.

⁴⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010, s 11.

samt vägledning och platsförmedling aktiviteter som snarare kan ingå som delar i längre processer.

Generellt är det, enligt Statskontorets bedömning, svårt att utifrån dessa indelningar identifiera sammanhållna och avgränsade processer som kan ligga till grund för uppföljning av prestationer. För vissa grupper av arbetssökande med särskilda behov, till exempel deltagare i garantiprogrammen, ny-anlända inom etableringsuppdraget finns dock mer sammanhållna processer.

Svårt mäta effekter av Arbetsförmedlingens arbete

Det går inte heller att med enkla prestationsmått mäta kopplingen mellan Arbetsförmedlingens aktiviteter och de övergripande uppgifterna att förbättra matchningen, prioritera dem som står längst från arbetsmarknaden eller långsiktigt öka sysselsättningsgraden. Andelen i arbete eller reguljär utbildning efter en insats behöver inte vara en följd av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen har genomfört. Dessa påverkas av förhållanden som konjunktur, individspecifika kriterier, m.m. Att mäta effekterna av just Arbetsförmedlingens insatser blir därför svårt.⁴⁶

Arbetsförmedlingens verksamhet är i viss mån mer komplex än andra myndigheters

Dessa individspecifika processer och de begränsade möjligheterna att mäta effekter skiljer sig i viss mån från verksamheten hos de andra myndigheterna som vi har studerat, Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket. Dessa myndigheter redovisar som väsentliga prestationer företrädesvis kostnadssatta volymer avseende beslut av olika slag (se tabell 4).^{47 48}

Som framgår av tabell 4 är det mindre andel av förvaltningskostnaderna som kan hänföras till väsentliga prestationer i Arbetsförmedlingen, än i de andra tre myndigheterna. Arbetsförmedlingens väsentliga prestation, kundkontakter, är inte heltäckande för deras verksamhet och kan därmed inte fånga alla förvaltningskostnader. Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverkets prestationer fångar tillsammans en större del av verksamheten och dess kostnader. I kapitel 3 kommer vi att beskriva närmare hur Arbetsförmedlingen fördelar sina totala förvaltningskostnader på den så kallade produktionstiden.

⁴⁶ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har bland annat i uppdrag att utvärdera effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

⁴⁷ Även dessa myndigheter har komplexa verksamheter och arbetar individorienterat, gäller exempelvis Försäkringskassans stöd till sjukskrivna.

⁴⁸ I bilaga 3 finns vår jämförande studie av hur Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket redovisar och kostnadssätter prestationer.

Tabell 4. Sammanfattning jämförande studie av prestationsredovisningen i Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket år 2011.

Myndighet	Typ av väsentlig prestation	Redovisad andel* av förvaltningskostnad	Produktivitetsmått för prestationer	Kvalitetmått på prestationer
Arbetsförmedlingen	<i>Kundkontakt</i> : alla kontakter inklusive förberedelser och efterarbete	76 % redovisas i årsredovisningen	Inget redovisat mått i årsredovisning	Inte direkt kopplat till kundkontakter
Försäkringskassan	<i>Beslut</i> om t.ex. sjukersättning <i>Utbetalning</i> av barnbidrag	96 % redovisas i årsredovisning	Kostnadsproduktivitet (kvoten av antal prestationer genom förvaltningskostnaden)	Tillräckligt beslutsunderlag, korrekta beslut, omprövning, ändrade beslut av domstol
Migrationsverket	<i>Avgjort ärende</i> t.ex. ansökan om uppehållstillstånd, medborgarskap	100 % redovisas i årsredovisning	Arbetsproduktivitet (avgjorda ärenden per årsarbetskraft)	Omprövning, ändrade beslut av domstol,
Skatteverket	<i>Avgjort ärende</i> som t.ex. slutskattebesked, fastighetstaxering	97,8 % redovisas i årsredovisning	Kostnadsproduktivitet (kvoten av förvaltningskostnader na genom antal prestationer)	Registerkvalitet genom returnerade slutskattebesked

Källa: Årsredovisningar. *Den andel av den totala förvaltningskostnaden som fördelats på och redovisas för väsentliga prestationer.

Verksamheten inom Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket är indelad i ärendehanteringsprocesser som kan avse ansökan om förmåner, beskattning av privatperson/företag eller ansökan om uppehållstillstånd. Processerna är uppbyggda kring krav på enhetlighet, både avseende vilka aktiviteter som myndigheten ska utföra vid hanteringen av en viss typ av ärende och hur aktiviteterna ska utföras.

Ärendehanteringsprocessen i dessa myndigheter har dessutom oftast en tydlig början i form av en ansökan och ett tydligt slut i form av ett beslut. Beslutet är vidare en prestation som är en direkt följd av myndighetens aktiviteter. Ärenden inom ett och samma ärendeslag kan vara av olika svårighetsgrad, men de är likväl tillräckligt lika för att kunna användas som underlag, t.ex. i uppföljningar av resursanvändning och i uppskattningar av kostnadseffektivitet

2.4 Avslutande diskussion

Arbetsförmedlingens processer är i viss mån individspecifika och kan ha väsentligt olika innehåll. Arbetsförmedlingens verksamhet skiljer sig därmed i viss mån från de mer enhetliga processerna i de andra myndigheterna vi studerat: Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Vissa sökandekategorier hanteras inom Arbetsförmedlingen i relativt sammanhållna processer som på sikt skulle kunna ligga till grund för uppföljning

och resultatredovisning. I dagsläget är det dock svårt att utifrån processer eller annan indelning av verksamheten urskilja några tydliga prestationer hänförliga till Arbetsförmedlingens uppgifter, som kan fånga den mångsidiga verksamheten på ett heltäckande och samlat sätt.

Statskontoret bedömer därför sammantaget att Arbetsförmedlingens val av *kundkontakter* för redovisning av väsentliga prestationer hänförliga till förvaltningsanslaget är rimligt väsentliga. Kundkontakter kan fånga den samlade verksamheten och är möjliga att mäta i termer av volymer och kostnader.

Vi har identifierat exempel på kompletterande prestationer som fångar innehållet i och resultatet av kundkontakterna. Prestationerna är kopplade till ett urval av de olika aktiviteter Arbetsförmedlingen lyfter upp som viktiga för att fullgöra sina uppgifter att

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft
- prioritera dem som står långt ifrån arbetsmarknaden
- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring

Vi kommer i det avslutande kapitel 6 att presentera förslag hur prestationsredovisningen kan utvecklas. I det följande kapitel 3 beskriver analyserar och bedömer vi hur Arbetsförmedlingen redovisar volymer och kostnader för kundkontakter som prestation i årsredovisningen för år 2011.

3 Så redovisar och kostnadssätter Arbetsförmedlingen prestationer

3.1 Tidmätning oktober 2011

I resultatredovisningen för 2011 har Arbetsförmedlingen valt *kundkontakter* som sin väsentliga prestation hänförlig till förvaltningsanslaget. Redovisningen baseras på en tidmätning från oktober 2011 där ett urval av arbetsförmedlare och specialister redovisade hela sin arbetade tid under en vecka. Tiden fördelades utifrån kontaktform på arbetsgivarkontakter, sökandekontakter samt på övrigt arbete. Underlaget från tidmätningen kompletterades med uppgifter om antalet kundkontakter och kostnaderna för dessa från Arbetsförmedlingen kundtjänst.

Arbetsförmedlingens totala förvaltningskostnad på 6 895 miljoner kronor⁴⁹ fördelades sedan på den så kallade *produktionstiden*. Produktionstiden består av *kundtid + tid för samverkan* med kompletterande aktörer, kommuner och övriga myndigheter. I de totala förvaltningskostnaderna ingår kostnader för ledning, administration och intern tid i förmedlingsverksamheten samt övriga omkostnader för t.ex. lokaler, IT och telefoni. Dessa kostnader, så kallade OH-kostnader, fördelas proportionellt efter nedlagd tid på de olika delarna som ingår i produktionstiden.

I faktaruta 3.1 förklaras några viktiga begrepp i prestationsredovisningen. I faktaruta 3.4 beskrivs tidmätningen närmare.

⁴⁹ Ur ÅR 2011: Förvaltningskostnader definieras som verksamhetens kostnader enligt resultaträkningen, exkluderat programkostnader hänförliga till anslag 1:3 (UO 14) avseende köp av arbetsmarknadsutbildning från annan statlig myndighet. Verksamhetens kostnader enligt resultaträkningen består av kostnader för personal, lokaler, övriga driftskostnader, finansiella kostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.

Faktaruta 1 Begrepp som används i prestationsredovisningen

Kundtid = kundkontakt + övrig kundtid

Kundkontakt: alla kontakter (möten, telefon, e-post) med arbetsgivare och arbetsökande. Tid för förberedelser, dokumentation och resor ingår.

Övrig kundtid: tid som ägnas åt enskilda ärenden utan kundkontakt, t.ex. matcha lediga platser, förlängning av beslut med mera.

Total tid= produktionstid +övrig tid

Produktionstid: kundtid + tid för samverkan med kompletterande aktörer, kommuner, andra myndigheter

Övrig tid: central ledning och administration, lokalt ledningsarbete och internt arbete på lokala arbetsförmedlingar (t.ex. interna möten).

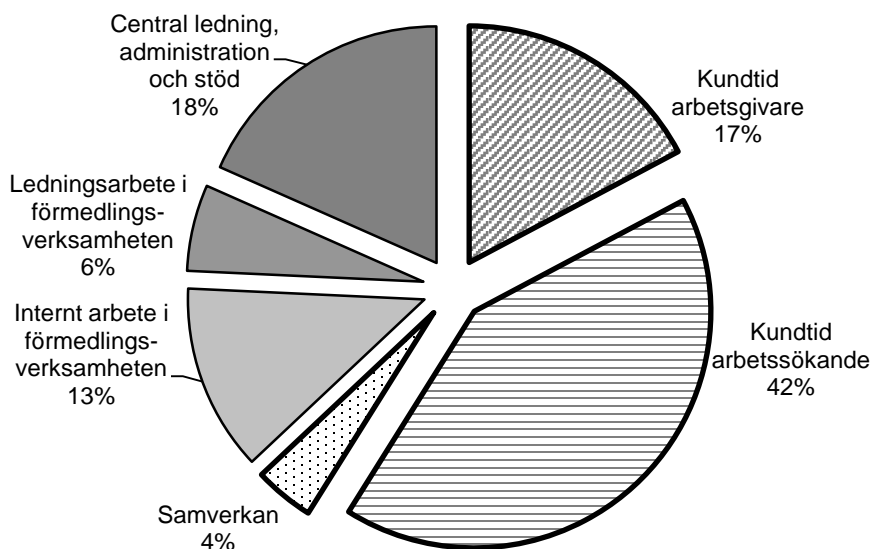
Kostnader för kundkontakter: Personalkostnaden i produktionen dividerat med produktionstiden. Genom ett proportionellt påslag har sedan kostnaderna för ledning, administration och interntid samt övriga omkostnader för t ex lokaler, IT, telefoni fördelats på produktionstiden. Därigenom fås en genomsnittlig timkostnad för handläggarna arbete.

3.1.1 Produktionstiden är 63 procent av den totala tiden

I figur 3 redovisas tidsfördelningen av Arbetsförmedlingens totala tillgängliga personalresurser. Uppgifter om den tid som ägnas åt arbetsgivare, arbetsökande, samverkan samt intern tid i förmedlingsverksamheten är hämtade från tidmätningen. För central ledning, administration, stöd (administration, lokaler, IT, telefoni) samt lokalt ledningsarbete i förmedlingsverksamheten baseras volymen på resurser inom respektive område enligt kategorier i personalregistren.

Kundtiden för arbetsgivare och arbetsökande utgör 59 procent. Produktionstiden (kundtid inklusive samverkan) utgör enligt tidmätningen 63 procent av den totala arbetade tiden vid Arbetsförmedlingen. Resten av tiden, 37 procent, läggs således på centrala och lokala ledningsfunktioner, stödverksamheter och internt arbete i förmedlingsverksamheten. All stödverksamhet, även den i förmedlingsverksamheten, ingår i kategorin central ledning, administration och stöd. Denna kategori utgör 18 procent av total arbetad tid.

Figur 3. Tidsfördelning av Arbetsförmedlingens totala tillgängliga personalresurser, år 2011.



Källa. Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011

3.1.2 Enskilda möten med arbetssökande tar mest tid och kostar därmed mest

I tabell 5 redovisas fördelningen av den totala arbetade tiden vid Arbetsförmedlingen samt hur den totala förvaltningskostnaden på 6 895 miljoner kronor fördelas på produktionstiden. Den genomsnittliga timkostnaden för handläggarnas arbete, inklusive OH, uppgick till 671 kronor under 2011.

De totala kostnaderna för arbetet med arbetssökande år 2011 uppgick till 4 621 miljoner kronor, 66 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Kostnaderna för kundkontakter med arbetssökande var 3 968 miljoner kronor, 57 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Enskilda möten med arbetssökande är den största posten och uppgick till 19 procent av förvaltningskostnaderna. Därefter kommer förberedelser och efterarbeten till kundmöten (11 procent) och direktservice (10 procent).

De totala kostnaderna för arbetet med arbetsgivare år 2011 uppgick till 1 913 miljoner kronor, 27 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Kostnaderna för kundkontakter med arbetsgivare var 1 357 miljoner kronor, 19 procent av de totala förvaltningskostnaderna. De största kostnadsposterna i arbetet med arbetsgivare var möten (6,6 procent av de totala förvaltningskostnaderna), telefon- och e-postkontakter (5,7 procent) samt matchningsarbete (5,4 procent).

Den väsentliga prestationen kundkontakter totalt med både arbetssökande och arbetsgivare svarar för 76 procent av de totala förvaltningskostnaderna.

Tabell 5. Fördelning av total tid och förvaltningskostnader år 2011.

	Andel av total tid	Förvaltningskostnad inklusive OH-påslag, miljoner kronor	Andel av förvaltningskostnader
Arbetssökande			
Enskilda möten	12,1 %	1 346	19,3 %
Gruppmöten	1,4 %	154	2,2 %
Telefon- och e-postkontakter	5,9 %	649	9,3 %
Telefon, e-post, och chatt via kundtjänst	2,1 %	233	3,3 %
Direktservice	6,4 %	705	10,1 %
Förberedelser inför och efterarbete efter kundmöte	7,0 %	777	11,1 %
Resttid	0,9 %	103	1,5 %
Övrigt arbete med sökandearenden	5,9 %	653	9,3 %
Totalt arbetssökande	41,6 %	4 621	66,1 %
<i> därav kundkontakter arbetssökande</i>	<i>35,8 %</i>	<i>3 968</i>	<i>56,8 %</i>
Arbetsgivare			
Möten	4,2 %	464	6,6 %
Jobbmässor	0,2 %	26	0,4 %
Telefon- och e-postkontakter	3,6 %	400	5,7 %
Telefon, e-post, och chatt via kundtjänst	0,3 %	36	0,5 %
Matchning	3,4 %	375	5,4 %
Förberedelser inför och efterarbete efter kundmöte	2,6 %	284	4,1 %
Resttid	1,3 %	148	2,1 %
Övrigt arbete med arbetsgivare	1,6 %	180	2,6 %
Totalt arbetsgivare	17,2 %	1 913	27,4 %
<i> därav kundkontakter arbetsgivare</i>	<i>12,2 %</i>	<i>1 357</i>	<i>19,4 %</i>
Summa kundtid arbetsgivare och sökande	58,9 %	6 533	93,5 %
<i> därav kundkontakter (väsentlig prestation)</i>	<i>48,0 %</i>	<i>5 325</i>	<i>76,2 %</i>
Samverkan m.m.	4,1 %	452	6,5 %
Produktionstid	63,0 %	6 985	100,0 %
Intern tid i förmedlingsverksamheten	12,8 %		
Lokalt ledningsarbete i förmedlingsverksamheten	5,9 %		
Central ledning, administration och stöd (lokaler, IT, telefoni)	18,4 %		
Total volym (hela myndigheten)	100,0%		

Källa: Arbetsförmedlingen

Faktaruta 2 Om tidmätningen

Arbetsförmedlingen har genomfört en tidmätning i form av en webbenkät. Tidmätningen genomfördes under fem veckor under oktober och november 2011. Urvalet bestod av 900 handläggare av 7 889 i totalpopulationen. I urvalet ingick arbetsförmedlare och specialister. Svarsfrekvensen var 70 procent. Den redovisade tidsfördelningen antas vara representativ för hela året.

Hela webbenkäten finns i bilaga 2.

3.1.3 Fördelning av resurser på prioriterade grupper

För att få en bild av hur Arbetsförmedlingen förvaltningsresurser prioriteras mellan olika sökandegrupper redovisas hur stor andel av den totala tiden för möten som ägnas åt respektive grupp. Dessa andelar ställs sedan mot hur stor andel av de totalt antal inskrivna som respektive grupp utgör. De fem första grupperna i tabell 6 är prioriterade enligt årsredovisningen.

Tabell 6. Fördelning av mötestid på olika sökandegrupper år 2011.

Sökandegrupper	Antal inskrivna (oktober 2011)	Andel av antal inskrivna	Andel av mötestiden
Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)	90 474	13 %	17 %
Deltagare i jobbgaranti för ungdomar (UGA)	37 066	6 %	9 %
Deltagare i arbetslivsintroduktion	3 410	1 %	8 %
Nyanlända	32 867	5 %	9 %
Funktionsnedsatta*	144 619	22 %	27 %
Nyinskrivna <1 mån	34 594	5 %	12 %
Övriga sökande	327 547	49 %	18 %
Totalt	670 577	100 %	100 %

*Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Källa: Arbetsförmedlingen

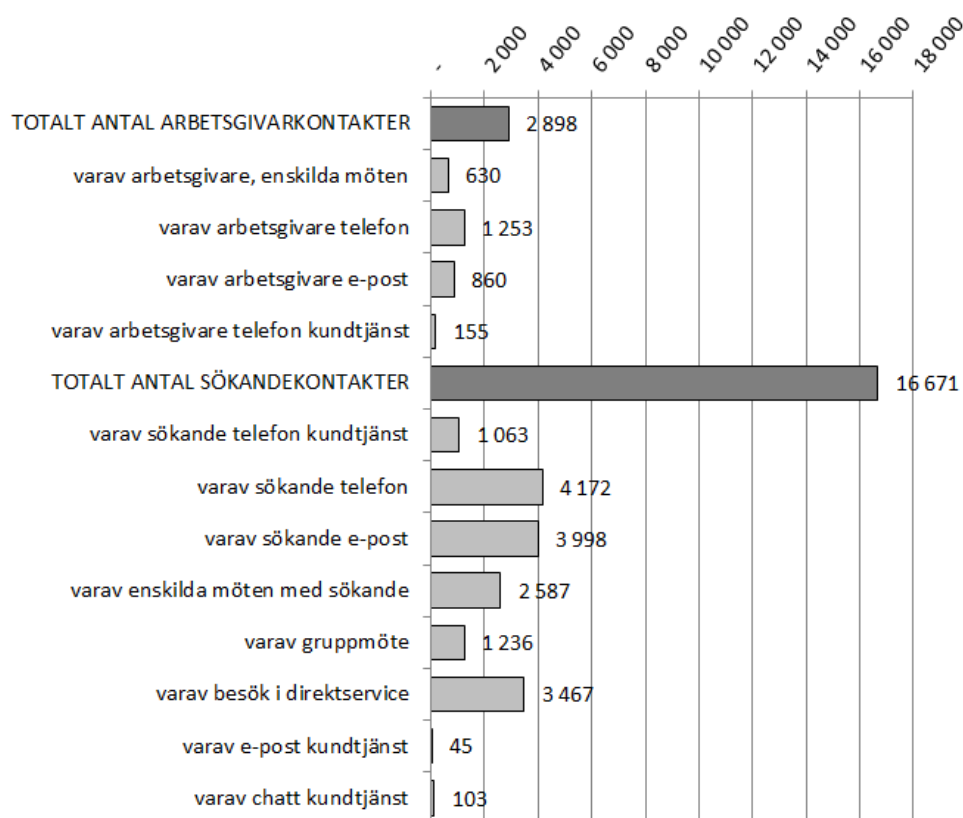
Inom JOB, UGA och arbetslivsintroduktion finns personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Gruppen funktionsnedsatta i denna redovisning omfattar därför bara dem som inte deltar i dessa program. Den stora gruppen Övriga sökande är en restpost som innehåller dem som inte ingår i några av de andra grupperna. I denna grupp ingår t.ex. de öppett arbetslösa, timanställda, deltidsarbetslösa, deltagare i program utanför garantierna som inte ingår i de ovanstående grupperna. I denna grupp finns också ombyttessökande.

Alla de prioriterade grupperna får större andel av mötestiden än vad som motsvaras av gruppens storlek och kan därmed sägas prioriteras även i praktiken vad gäller möten. Att förhållandevis mycket tid läggs på möten med dessa grupper är ganska givet mot bakgrund av att de står längre från arbetsmarknaden än andra grupper och därmed har större behov av kontakter med Arbetsförmedlingen. Gruppen med deltagare i arbetslivsintroduktion är särskilt mötesintensiv. Även nyinskrivna, som inte räknas som en prioriterad grupp, får förhållandevis mycket mötestid.

3.1.4 20 miljoner kundkontakter år 2011

Arbetsförmedlingen hade närmare 20 miljoner kundkontakter med arbetsgivare och arbetssökande under år 2011. Av dessa var närmare 17 miljoner kontakter med arbetssökande och närmare tre miljoner med arbetsgivare. Antalet besök av arbetssökande i direktservice uppgick till 3,5 miljoner. Antalet enskilda besök med arbetssökande uppgick till 2,6 miljoner. Arbetsförmedlingen hade totalt 630 000 enskilda möten med arbetsgivare.

Figur 4. Antal kontakter med arbetsgivare och arbetssökande under år 2011 enligt tidmätningen, tusentals kontakter.



Källa: Arbetsförmedlingens tidmätning år 2011.

3.2 Handläggartäthet för JOB, UGA och nyanländas etablering

Det ökade förvaltningsanslaget till Arbetsförmedlingen för år 2012 ska bland annat gå till att öka tillgången till handläggare och förbättra kvaliteten inom garantierna. Anslaget ökar från drygt 5,9 miljarder kronor 2011 till nästan 7,2 miljarder kronor 2012. I Statskontorets uppdrag ingår att redovisa handläggartätheten för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), jobbgarantin för ungdomar (UGA) och nyanländas etablering. Redovisningen av handläggartätheten för JOB och UGA baseras på tidmätningen från oktober 2011. Vi kommenterar även uppgifter om handläggartäthet enligt rapportering från marknadsområdena från oktober 2011.

Handläggartätheten för nyanländas etablering baseras på uppgifter om antal handläggare som den 31 januari 2011, 31 december 2011 respektive 16 mars 2012 var konterade på etableringsuppdragets finanskod.

3.2.1 Antal sökande per handläggare i JOB och UGA

I det underlag om handläggartätheten för JOB och UGA som Arbetsförmedlingen försett Statskontoret med⁵⁰ definieras handläggartätheten som antal sökande per handläggare (arbetsförmedlare och specialister) alternativt antal sökande per arbetsförmedlare.

Av tidmätningen framgår nedlagd tid på JOB och UGA

För att beräkna handläggartätheten behövs information om hur stor del av den tillgängliga arbetstiden som har ägnats åt målgruppen. I tidmätningen finns uppgifter om hur mycket tid som den senaste veckan har ägnats åt jobb- och utvecklingsgarantin (JOB fas 1 och 2), jobb- och utvecklingsgarantin sysselsättningsfasen (JOB fas 3) samt jobbgarantin för ungdomar (UGA). Många handläggare arbetar inte alls med någon av grupperna, andra arbetar en del av sin totala arbetstid medan andra ägnar hela sin arbetstid åt någon av målgrupperna. Nästan hälften av alla svarande uppger att de ägnat någon tid under veckan åt någon av grupperna.

Tiden räknas om till årsarbetskrafter

Produktionstiden är den potentiellt möjliga tiden att ägna åt kunder. Tidmätningen visar hur stor andel av produktionstiden som ägnas åt varje grupp. Denna andel multipliceras med antalet netto årsarbetskrafter⁵¹ under oktober för att få fram antal årsarbetskrafter som arbetar med respektive grupp. Därefter beräknas volymen i målgruppen som den genomsnittliga

⁵⁰ Arbetsmaterial från Arbetsförmedlingen.

⁵¹ Netto årsarbetskraft innebär att alla anställningar är omräknade till heltid och att frånvaro p.g.a. tjänstledighet utan lön, tjänstledighet för annan anställning samt föräldraledighet är exkluderad. Begreppet årsarbetskraft avser fortsättningsvis netto årsarbetskraft.

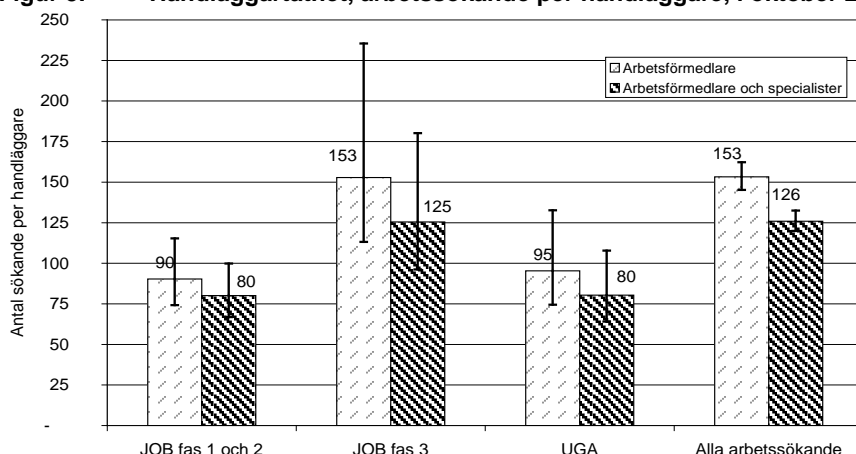
sökandestocken under månaden.⁵² För att erhålla handläggartätheten fördelas sedan antalet sökande i respektive målgrupp på det beräknade antalet handläggare.

3.2.2 80 sökande per handläggare i JOB fas 1 och 2 och UGA

I figur 5 visas både handläggartätheten inklusive specialistresurser och enbart förmedlartätheten. Handläggartätheten inom JOB (fas 1 och 2) var 80 sökande per handläggare under oktober. Om specialistresurserna exkluderas har varje arbetsförmedlare 90 sökande i genomsnitt. Handläggartätheten inom sysselsättningsfasen (JOB fas 3) var 125 sökande per handläggare, inom UGA 80 sökande per handläggare. Dessa siffror kan jämföras med hur handläggartätheten ser ut om alla inskrivna fördelas på antalet årsarbetskrafter som ägnas åt arbete med arbetsökande (dvs. exklusive de resurser som ägnas åt arbete med arbetsgivare och samverkan). I genomsnitt har då en handläggare 126 sökande om specialister inkluderas och 153 om de exkluderas.

Handläggartätheten för JOB fas 1 och 2 samt UGA är således högre än den genomsnittliga handläggartätheten. Handläggartätheten för JOB fas 3 ligger på samma nivå som genomsnittet.

Figur 5. Handläggartäthet, arbetssökande per handläggare, i oktober 2011.



Anm: Handläggartätheten baseras på tidmätningen, en stickprovsundersökning. De lodräta linjerna beskriver den 95-procentiga sannolikheten att den verkliga handläggartätheten ligger inom dessa gränser, ett så kallat 95-procentigt konfidensintervall.

⁵² Beräknad på veckodata, ett genomsnitt av stocken i slutet av veckorna under undersökningsperioden.

Stödet från kompletterande aktörer innebär ytterligare personligt stöd till arbetsökande

Bland individerna i målgruppen ingår dels personer som befinner sig hos en kompletterande aktör och dels personer som har en aktivitet som är förlagd hos en extern anordnare (praktik, utbildning etc.). Individer som är hos kompletterande aktörer eller har annan extern aktivitet får förutom ev. stöd från sin handläggare på Arbetsförmedlingen också stöd/aktivitet från annat håll. Denna tid är inte kartlagd. Det innebär att vid given handläggartäthet kan tillgången till stöd för de arbetsökande öka om det är så att volymen sökande som är hos kompletterande aktörer eller hos en annan extern anordnare ökar. Därför framhåller Arbetsförmedlingen att det är viktigt att ta hänsyn till hur volymerna av tjänster från kompletterande aktörer och externa anordnare varierar för olika grupper av arbetsökande när utvecklingen av handläggartätheten analyseras. I det underlag Statskontoret tagit del av finns ingen sådan analys.

Större tillgång till handläggare för deltagare i garantierna

Sammanfattningsvis är tillgången till handläggare större inom garantierna än för övriga sökande. Däremot är det ingen skillnad om man enbart tittar på sökande i sysselsättningsfasen. Sysselsättningsfasen består enbart av arbetsplatsförlagd aktivitet som motsvarar den sökandes hela arbetsutbud till skillnad från de andra grupperna som även kan delta i aktiviteter inom Arbetsförmedlingens egen verksamhet.⁵³ Det är en förklaring till att mindre tid ägnas åt denna sökandegrupp.

Rapportering från marknadsområdena överensstämmer med tidmätningen hösten 2011

Under samma tidsperiod som tidmätningen genomfördes, oktober 2011, rapporterades handläggartätheten in även från marknadsområdena. Av det underlag Statskontoret tagit del av framgår att antalet sökande per heltidsresurs i snitt i riket var drygt 100 inom JOB totalt, ca 90 inom JOB fas 1 och 2, ca 140 inom JOB fas 3 och ca 75 inom UGA.⁵⁴ Dessa uppgifter stämmer ganska väl med uppgifterna från tidmätningen.

Antalet sökande per heltidsresurs varierar mellan marknadsområdena. Inom JOB fas 1 och 2 varierar antalet från ca 65 till ca 105, inom JOB fas 3 från 75 till nästan 400 och inom UGA från drygt 40 till drygt 100.⁵⁵

⁵³ Den arbetssökandes arbetsutbud motsvarar den tid som personen kan arbeta med hänsyn till sina förutsättningar, t.ex. funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen, *Handläggartäthet enligt rapportering från marknadsområdena*, oktober 2011.

⁵⁵ Ibid.

3.2.3 24 sökande per handläggare i etableringsreformen i mars 2012

Handläggartätheten i etableringsreformen uttrycks som antal sökande per handläggare. Antalet kvarstående sökande i etableringsreformen har delats med andelen årsarbetare i etableringsreformens finanskod.⁵⁶

Av tabell 7 framgår att den totala handläggartätheten (arbetsförmedlare och specialister) uppgick till 17 sökande per handläggare den 31 januari 2011. Den 31 december hade antalet sökande per handläggare ökat till 28. Antalet sökande per arbetsförmedlare exklusive specialisterna var 32. Samtidigt ökade antalet kvarstående sökande från 1 141 till 7 693 personer. Till dessa får ca 450 sökande läggas som ännu inte registrerats i Arbetsförmedlingens operativa systemstöd (AIS).

Fram till den 16 mars 2012 har antalet sökande per handläggare minskat något (handläggartätheten har ökat). Antalet sökande per arbetsförmedlare var då 30. Om specialisterna inkluderas var antalet sökande 24. Antalet sökande som omfattades av etableringsuppdraget ökade från drygt 8 000 i december till drygt 10 000 i mars.

Av Arbetsförmedlingens prognos för december 2012 kan utläsas att antalet sökande per arbetsförmedlare beräknas sjunka något till 27. Handläggartätheten inklusive specialister ligger kvar på 24 sökande per handläggare. Antalet sökande som omfattas av etableringsuppdraget beräknas öka till 17 000 personer.

Tabell 7. Handläggartäthet i etableringsreformen januari och december 2011 samt mars 2012.

Funktion	Antal års- arbetare netto ⁵⁷ 31 januari 2011	Hand- läggartäthet	Antal års- arbetare netto 31 december 2011	Hand- läggartäthet	Antal års- arbetare netto 16 mars 2012	Hand- läggartäthet
Arbetsförmedlare	92	17	258	32	376	30
Specialister arbetslivsinriktad rehabilitering	3		36		47	
Totalt handläggare	95	17	294	28	423	24
Kvarstående sökande i etableringsreformen	1 141*		7 693*		9 686	
Sökande som ännu inte kunnat registreras i AIS*	450*		450*		450*	
Totalt sökande	1 591		8 143		10 136	

*400–500 sökanden som ännu inte är registrerade i AIS

Källa: Arbetsförmedlingen.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen, PM, *Uppgift om antal handläggare i etableringsuppdraget*.

⁵⁷ När det gäller avdrag mot nettoarbetskraft kan det vara något högt utifrån det begränsade antalet medarbetare. Statistikuppgiften på frånvaro bygger på hela myndigheten och den pendlar mellan 6 och 7 procent för en normalmånad

Arbetsförmedlingen pekar på att uppgifterna om handläggartäthet ske ses utifrån att nya medarbetare rekryteras kontinuerligt. Arbetsförmedlingen har tagit fram en plan för rekrytering av nya medarbetare utifrån hur antalet nyanlända inom etableringsreformen utvecklas. Alla medarbetare som redovisas ovan arbetade inte operativt i uppdraget eftersom det tar tid innan de har hunnit genomgå behörighetsutbildningen. Inte minst gäller detta för de medarbetare som rekryteras externt och som först måste gå igenom basutbildningen till arbetsförmedlare. Detta bör beaktas i bedömningen av handläggartätheten.

3.2.4 Handläggartätheten behöver följas löpande

Statskontoret konstaterar att jämfört med JOB och UGA är andelen sökande per handläggare lägre i etableringsuppdraget (handläggartätheten högre). Detta kan vara rimligt med tanke på målgruppen. Samtidigt arbetar inte alla handläggare i underlaget operativt med etableringsuppdraget vilket gör att handläggartätheten överskattas. I sammanhanget bör även beaktas att beräkningarna av handläggartäthet för JOB, UGA respektive etableringsuppdraget baseras på olika slags underlag och därmed inte är helt jämförbara.

Etableringsuppdraget är fortfarande under uppbyggnad. Handläggartätheten behöver följas löpande. Framöver anser Statskontoret att handläggartätheten avseende JOB/UGA och etableringsuppdraget bör beräknas löpande och på samma sätt för uppgifterna ska bli jämförbara.

3.2.5 I juni kommer Arbetsförmedlingen att redovisa utvecklingen av handläggartätheten för JOB och UGA

Arbetsförmedlingen har ett uppdrag i regleringsbrevet för 2012 att senast den 15 juni 2012 redovisa handläggartätheten i de olika faserna i JOB samt i UGA. Underlaget för denna redovisning kommer att utgöras av tidmätningen i oktober kompletterat med uppgifter från en tidmätning som Arbetsförmedlingen gjorde i april 2012. En uppföljning gjordes då av de delar av tidmätningen från oktober 2011 som rör arbetsgivarkontakter och handläggartäthet.⁵⁸ Syftet är att kunna redovisa fortsatt utveckling av dessa mått. Handläggartätheten kommer genom denna uppföljning att kunna beräknas för fler insatser. Exempelvis kommer etableringsuppdraget att särskiljas.⁵⁹ Enkäten är mindre omfattande än den från oktober 2011 men riktas till ett större urval för att kunna bryta ned resultatet på marknadsområdesnivå. Resultaten fanns inte framme i tid för Statskontorets rapport.

⁵⁸ Arbetsförmedlingen 2012-03-01, Forsknings- och utvärderingsenheten, *Tidmätning våren 2012*.

⁵⁹ Handläggartätheten kan beräknas för följande insatser: JOB fas 1 och 2, JOB sysselsättningsfasen, UGA, Individer i målgruppen för tidiga insatser, Arbetslivsintroduktion, Etableringsuppdraget.

3.3 Statskontorets bedömningar av Arbetsförmedlingens metod för tidmätning och kostnadssättning av prestationer

3.3.1 Osäkerhet kring mätperiodens representativitet

Arbetsförmedlingens verksamhet karaktäriseras av att antalet inskrivna arbetssökande och antalet anmälda platser varierar under året. Inflödet av lediga platser är till exempel vanligen högre under början av året.⁶⁰ Valet av undersökningsperiod är därför av stor betydelse för hur rättvisande tidmätningen speglar prestationerna under hela året, både vad gäller redovisad tid och antal kontakter med arbetssökande och arbetsgivare.

Arbetsförmedlingens tidmätning genomfördes under fem veckor i oktober och november 2011. De handläggare som deltog i undersökningen redovisade sin tidsanvändning under en vecka. Arbetsförmedlingen anger i sin årsredovisning att ett antagande i tidmätningen är att den redovisade tidsfördelningen är representativ för hela året. Arbetsförmedlingen framhåller dock att både sammansättning av de arbetssökande och arbetsbelastningen kan variera under året vilket kan påverka tidsfördelningen och antalet uppmätta kontakter.⁶¹

Ett sätt att illustrera hur kontakterna med arbetssökande kan variera över året är att använda sig av antalet besök som handläggarna vid Arbetsförmedlingen registrerar i informationssystemet (AIS).⁶²

Antalet besök av arbetssökande varierar över året

Figur 6 visar hur antalet besök av arbetssökande varierar under åren 2010 och 2011. Oktober år 2011 skulle utifrån registrerade kontakter i AIS kunna sägas vara en normalmånad i och med att antalet besök låg på en genomsnittlig nivå för året. Om mätningen hade genomförts i oktober månad år 2010, så hade dock valet av månad kunnat innebära att antalet besök av arbetssökande överskattades. Den tidmätning som Arbetsförmedlingen har genomfört i april år 2012 riskerar enligt data för åren 2010 och 2011 att underskatta antalet besök. Ett liknande mönster finns för samtliga kontakter i form av besök, e-post och telefonkontakter som registrerades i AIS.⁶³ Antalet kontakter i AIS är dock underskattade i förhållande till antalet kontakter som uppmättes i tidmätningen. Därför ska inte alltför långtgående slutsatser dras utifrån dessa data.

⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2011): Arbetsmarknadsrapport 2011,

⁶¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning för år 2011.

⁶² De registrerade besöken är underskattade i förhållande till tidmätningen, vilket Arbetsförmedlingen bland annat förklarar med att handläggarna vid Arbetsförmedlingen i mindre utsträckning registrerar kontakter med arbetssökande som de träffar oftare.

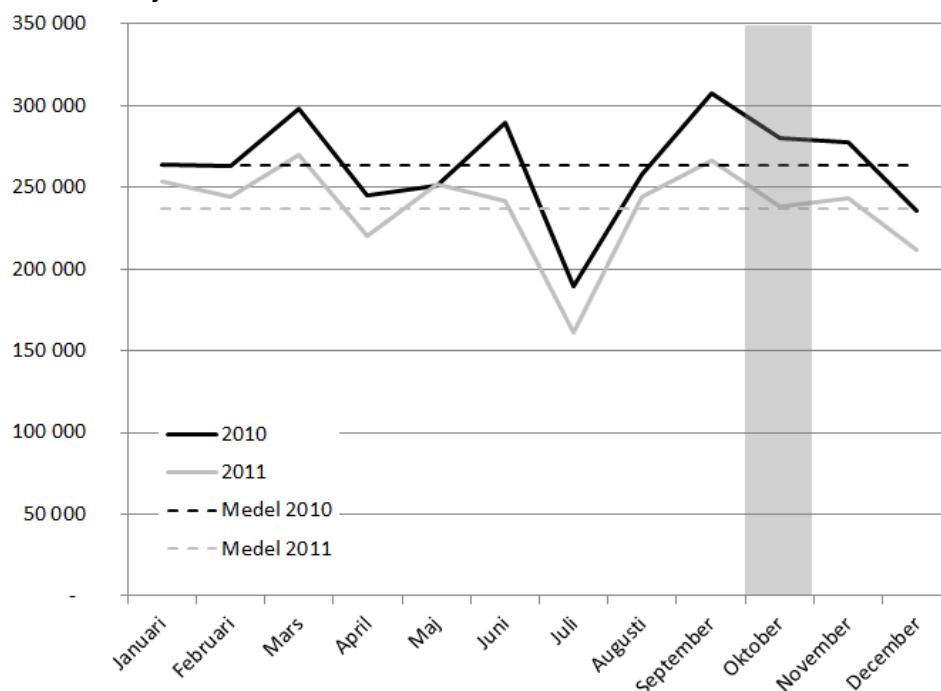
⁶³ Arbetsförmedlingens statistik.

Prognosarbete under mätperioden

Intervjuer med Arbetsförmedlingen indikerar att antalet arbetsgivarkontakter kan vara överskattade eftersom Arbetsförmedlingens årliga prognos av arbetsgivarnas rekryteringsbehov pågick under mätperioden. Arbetsförmedlingens prognosarbete innebär att arbetsförmedlare ringer upp arbetsgivare för att ställa frågor bland annat om deras bedömningar av efterfrågan på varor och tjänster. Urvalet av arbetsställen uppgick hösten 2011 till 14 500.⁶⁴

Variationerna i flöden av arbetssökande och lediga platser över året innebär att mätningar under en eller ett fåtal veckor om året framstår som en mindre lämplig metod för att ge en representativ bild av Arbetsförmedlingens väsentliga prestationer under ett helår.

Figur 6. Antal besök av arbetssökande vid Arbetsförmedlingen registrerade i AIS januari till december 2010 och 2011.



Källa: Arbetsförmedlingen.

3.3.2 Enkät till 900 handläggare

Enkäten gick till ett slumpmässigt urval av 900 handläggare av totalt 7889 handläggare i populationen (11 procent). Bland handläggarna ingick arbetsförmedlare och specialister. Urvalet var inte stratifierat utifrån arbetsmark-

⁶⁴ Arbetsförmedlingen (2011): Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2011, Prognos för arbetsmarknaden 2011-2013, URA 2011:8.

nadsområde eller utifrån handläggarnas funktioner. Urvalet var inte heller utformat för att kunna göra regionala nedbrytningar på arbetsmarknadsområde utan skulle ge en bild av riksvärdet.

3.3.3 Bortfallet uppgick till 30 procent

Det var frivilligt att svara på enkäten. Arbetsförmedlingens val att låta handläggarna själva bestämma om de skulle besvara enkäten grundar sig bland annat på att de befarade att ett obligatorium skulle kunna påverka tillförlitligheten i svaren negativt.

Bortfallet i undersökningen uppgick till 30 procent. Arbetsförmedlingen har inte genomfört någon bortfallsanalys och skriver i årsredovisningen att orsaken till bortfallet är okänt. Arbetsförmedlingen har dock tagit fram svarsfrekvenser för olika grupper av handläggare. Bortfallet är något högre bland specialister, kvinnor, dem med kortare anställningstid och yngre. De största variationerna i svarsfrekvensen finns mellan olika marknadsområden. Eftersom vi inte har siffror om hur antalet kontakter eller tidsfördelningen varierar mellan dessa grupper så är det inte heller möjligt dra slutsatser som hur bortfallet påverkar tillförlitligheten i undersökningen.

3.3.4 Få svar på vissa frågor

Svarsfrekvensen för enskilda frågor i enkäten är dock betydligt lägre än 70 procent. Detta är motiverat av att alla handläggare inte arbetar med alla arbetsuppgifter som enkäten spänner över. Det innebär dock att antalet svar på enskilda frågor i enkäten kan bli relativt litet. För fråga 3 som handlade om hur många kontakter och hur mycket tid som handläggarna hade ägnat åt personer i jobb- och utvecklingsgarantin var det 171 av totalt 624 handläggare (27 procent) som hade uppgivit hur många kontakter de hade haft och 167 personer som hade lämnat tidsangivelse om hur lång tid dessa hade tagit. Det är oklart hur detta påverkar tillförlitligheten i underlaget.

3.3.5 Vissa brister i webbenkäten

Tidmätningen genomfördes i form av en webb-enkät. En uppenbar brist i genomförandet av enkäten var att den saknade ett styrt tidsformat. I instruktionerna till enkäten angav Arbetsförmedlingen att respondenterna skulle fylla i timmar och minuter med ett kolon som skiljetecken. Det var relativt frekvent bland enkätsvaren att respondenterna utelämnade skiljetecken, att andra skiljetecken än kolon användes eller att värden som översteg antalet möjliga minuter angavs (t.ex. 80). Avsaknaden av styrt tidsformat innebär således att det i vissa fall inte har varit möjligt att urskilja vilken tid respondenten har uppgivit. I bearbetningen av enkäten har Arbetsförmedlingen i dessa fall fått bedöma vilket tidsformat som den svarande använt.

Svaren har inte heller styrts så tillvida att respondenterna endast har kunnat uppge en sammanlagd tid på de olika delfrågorna (fråga 2–11) som uppgår till den angivna arbetstiden (fråga 1a).

Formatet på webbenkäten fungerade dock väl när handläggare skulle ange antalet kontakter.

3.3.6 Jämförelser av enkätsvaren med andra källor

Resultatet av tidmätningen hösten 2011 kan jämföras med andra redovisningar av kontakter med arbetssökande som görs vid Arbetsförmedlingen.

Högre kontaktfrekvens i sökandeundersökningen

Arbetsförmedlingen genomför kontinuerligt under året en intervjuundersökning riktad till arbetssökande. En viktig skillnad gentemot tidmätningen är att sökandeundersökningen endast riktar sig till arbetslösa och deltagare med aktivitetsstöd som varit inskrivna tre månader eller längre. Denna grupp utgör endast omkring hälften av alla inskrivna arbetssökande medan tidmätningen omfattar arbetet med samtliga arbetssökande.

Arbetsförmedlingens egna jämförelser visar att antalet kontakter med arbetssökande är något högre i sökandeundersökningen än i tidmätningen. Detta anser Arbetsförmedlingen vara en rimlig skillnad eftersom det är möjligt att anta att kontaktfrekvensen med arbetslösa och personer i program är högre än för övriga arbetssökande. Genomsnittligt antal kontakter per arbetssökande i sökandeundersökningen är 2,37 per månad varav 1,06 utgörs av besök. Motsvarande siffror för tidmätningen är 1,91 respektive 0,84.⁶⁵

Antalet kontakter underskattade i AIS

I tidmätningen uppgår vidare antalet besök av arbetssökande till totalt 7,3 miljoner, varav 3,5 miljoner avsåg direktservice, 2,6 miljoner avsåg enskilda möten med sökande och 1,2 avsåg gruppmöten. Dessa siffror kan jämföras med de besök som handläggare registrerar sökbara i AIS. Kontakterna kan noteras i löpande text i daganteckningar eller i fält som är sökbara och möjliga att omsätta till statistik.⁶⁶ År 2011 uppgick antalet registrerade besök till 2,8 miljoner.⁶⁷ Detta innebär att antalet kontakter med arbetssökande är underskattade i AIS i förhållande till de kontakter som uppmättes i tidmätningen år 2011.

3.3.7 Andra möjliga mätproblem

Respondenterna ombads i instruktionerna till enkäten att föra dokumentation löpande under mätveckan. Trots detta kan det ha varit svårt för arbets-

⁶⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011.

⁶⁶ I AIS registreras kontakter via e-post, internet, post eller telefon.

⁶⁷ Arbetsförmedlingens statistik.

förmedlarna att i efterhand komma ihåg hur många kontakter de har haft, eller hur mycket tid de har lagt på vilka uppgifter. Arbetsförmedlingen anger i årsredovisningen för år 2011 att kvaliteten i de svar som lämnats är okänd och att både precisionen i svaren och tolkningen av frågorna kan variera mellan handläggare.

Inför tidmätningen våren 2012 intervjuade Arbetsförmedlingen ett antal handläggare som hade svarat på enkäten hösten 2011, bland om hur de hade tolkat vissa enkätfrågor.

3.3.8 Fördelning av förvaltningskostnader 2011

Till grund för fördelningen av förvaltningskostnader på den väsentliga prestationen kundkontakter ligger tidmätningen. Den totala förvaltningskostnaden inklusive OH-kostnader fördelas ut på produktionstiden för att få en genomsnittlig timkostnad för handläggarnas arbete. Även om tidmätningen har vissa brister är beräkningsmodellen mer stabil än föregående år då det inte fanns någon tidmätning.

En svaghet i mätningen av produktionstiden är att det bedrivs operativ verksamhet på huvudkontoret. Denna verksamhet avser exempelvis arbete med Platsbanken, varselhantering, samarbete med större arbetsgivare, hantering av sökanderesor, samt Ekonomiavdelningens kundkontakter avseende rekvisitioner. I och med att huvudkontoret inte omfattas av tidmätningen ingår inte denna tid i produktionstiden. Eftersom hela förvaltningskostnaden slås ut på produktionstiden för att få en genomsnittlig timkostnad leder en underskattning av produktionstiden till en överskattning av timkostnaden.

En annan svaghet är att det inte tas någon hänsyn till vem eller var prestationen utförs. Timkostnaden är densamma oavsett vem eller var prestationen utförs och vilken specialistkompetens som krävs.

Enbart lönekostnader i kärnverksamheten ses som direkta kostnader

I Arbetsförmedlingens modell för fördelning av OH-kostnader, eller så kallade indirekta kostnader, har enbart lönekostnader i kärnverksamheten bedömts vara direkta kostnader. Alla andra kostnader har betraktats som indirekta och har fördelats genom olika påslag på marknadsområdenas lönekostnader. Detta är inget ovanligt tillvägagångssätt bland myndigheter. Styrande för val av modell är vad uppgifterna ska användas till och hur redovisningsmodellen är uppbyggd.⁶⁸

När Arbetsförmedlingen beräknar sitt OH-påslag relateras således alla övriga kostnader till personalkostnaderna i kärnverksamheten. Arbetsförmedlingen bedömer att 90 procent av personalen inom marknadsområdena arbetar i kärnverksamheten och 10 procent arbetar med ledning eller stöd.

⁶⁸ Enligt underlag som PWC lämnat till Statskontoret.

Bedömningen bygger på var respektive persons anställning är registrerad, antingen i kärn-, lednings- eller stödverksamheten.

Ger ett totalt OH-påslag på 76 procent

Marknadsområdenas kostnader för personal uppgick till drygt 4 417 miljoner kronor år 2011. Kärnverksamhetens lönekostnader är 90 procent av detta belopp, drygt 3 975 miljoner kronor. Resten av de totala förvaltningskostnaderna fördelas sedan genom olika påslag på den direkta lönekostnaden. Det motsvarar ett totalt OH-påslag om 76 procent på kärnverksamhetens lönekostnader för att täcka myndighetens totala förvaltningskostnader.⁶⁹

Av tabell 8 framgår hur OH-påslaget har beräknats genom att relatera övriga kostnader till personalkostnaderna i kärnverksamheten.

Tabell 8. Arbetsförmedlingens kostnadsfördelningsmodell år 2011.

		Förvaltningskostnad, tusentals kronor	Andel av Löner kärnverksamhet MO 1-625, procent	Omräknad timkostnad, kronor
Löner Kärnverksamhet marknadsområden	90 %	3 975 303		381
Löner Ledning&Stöd marknadsområden	10 %	441 700	11,1 %	42
Övrigt Kärnverksamhet marknadsområden	90 %	164 293	4,1 %	16
Övrigt Ledning&Stöd marknadsområden	10 %	18 255	0,5 %	2
Marknadsområden Gemensamt (Lokaler IT telefon mm)		1 189 608	29,9 %	114
Staber & Avdelningar		1 203 985	30,3 %	116
Totalt		6 993 144	75,9 %	671

Anm. Den totala förvaltningskostnaden i denna tabell är 34 miljoner kronor högre än i resultaträkningen. Af har i resultaträkningen exkluderat programkostnader hänförliga till anslag avseende köp av arbetsmarknadsutbildning från annan statlig myndighet. Det beloppet var år 2011 negativt, -27 miljoner kronor. Resterande del av differensen (7 miljoner kronor) beror på att rapporten från Arbetsförmedlingens system Presto redovisar anslagsbelastningar. Dessa kan vara högre än kostnaderna på grund av semesterlöneskulder som belastar anslaget utan att någon kostnad uppstår.

Källa: Underlag från Arbetsförmedlingen samt bearbetning av PwC

Sammanställningen visar att av det totala påslaget om 75,9 procent är 15,7 procent indirekta kostnader kopplade till marknadsområdena och 60,2 procent kopplade till huvudkontoret. Av de 60,2 procent som är kopplade till huvudkontoret avser nästan hälften kostnader som direkt relaterar till marknadsområdena för lokaler, IT och telefoni. Påslaget för indirekta OH-kostnader är drygt 30,3 procent på kärnverksamhetens lönekostnader, vilket inte är ovanligt högt i jämförelse med andra organisationer.⁷⁰

⁶⁹ Källa: Arbetsförmedlingens tidsmätning 2011, beräkningsmodell av påslag för OH-kostnader 2011. Intervjuer med ansvariga personer på Arbetsförmedlingen samt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011 sid 67.

⁷⁰ Bedömning gjord av PwC.

3.3.9 Sammanfattande bedömning av tidmätning och kostnadssättning av prestationer

Tidmätningen ett steg framåt men behöver förbättras

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingens redovisning av volymer och kostnader för väsentliga prestationer har förbättrats betydligt mellan årsredovisningarna år 2010 och år 2011. År 2011 kan 76 procent av förvaltningskostnaderna hänföras till Arbetsförmedlingens väsentliga prestation kundkontakter.

För år 2011 redovisas kostnader även för kundkontakter med arbetsgivare medan redovisningen för år 2010 endast avsåg kundmöten med arbetssökande. Tidmätningen gör det också möjligt för Arbetsförmedlingen att redovisa förvaltningskostnaderna för olika grupper av arbetssökande varvid myndighetens arbete för att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden kan följas.

Det finns en rad källor till osäkerhet som handlar om mätperiodens representativitet, hur väl de svarande representerade bortfallet och hur god kvaliteten var i de svar som lämnades i tidmätningen.

Sammantaget bedömer Statskontoret att Arbetsförmedlingens tidmätning år 2011 innebär att Arbetsförmedlingen detta år kunde redovisa prestationer och kostnader på förvaltningsanslaget på ett betydligt mer tillförlitligt och heltäckande sätt än tidigare. Statskontoret anser dock att Arbetsförmedlingen bör förbättra tillförlitligheten i redovisningen ytterligare genom att minska de osäkerheter som fanns i mätningen år 2011.

All kundtid fångas inte in i tidmätningen

Den totala förvaltningskostnaden fördelas på produktionstiden, alltså kundtiden + tiden för samverkan med mera. Tidmätningen riktar sig endast till handläggare på arbetsförmedlingskontoren. Därmed fångas i mätningen inte in den kundtid som finns på huvudkontoret. Kundtiden och därmed produktionstiden blir underskattad. Den totala förvaltningskostnaden fördelas därmed på för få timmar och den genomsnittliga timkostnaden blir därmed överskattad. Detta spelar ingen större roll vid ett mättillfälle men om man vid kommande mätningar kan fånga in mer av produktionstiden försvåras jämförbarheten över tid.

Fler kostnader kan ses som direkta

Enbart lönekostnader i kärnverksamheten har bedömts vara direkta kostnader. Allt annat har fördelats ut som om de vore indirekta kostnader. Lokaler, IT, telefon mm borde kunna fördelas som direkta kostnader. Det totala OH-påslaget blir då ca 75 procent för att täcka de totala förvaltningskostnaderna. Ett motiv för att fördela mer kostnader, t.ex. för lokaler, IT och telefon med mera, som direkta kostnader på kärnverksamheten är att det synliggör kostnaderna. En ökad kostnadsmedvetenhet kan, enligt Statskontorets bedömning, i ett andra steg vara en grund för åtgärder som syftar till att förbättra kostnadseffektiviteten.

4 Arbetsförmedlingens modell för att fördela förvaltningsresurser

4.1 Övergripande om modellen

I Statskontorets uppdrag ingår att beskriva och analysera den modell som Arbetsförmedlingen använder för att årligen fördela förvaltningsresurser till marknadsområden, i fortsättningen kallad resursfördelningsmodellen. Analysen ska avse kopplingen mellan resursfördelningsmodellen och verksamhetens utfall i form av prestationer.

Utöver grundtilldelningen enligt denna modell tilldelas arbetsförmedlingskontoren medel enligt andra modeller. Det handlar främst om resurser för sjukförsäkringsuppdraget och etableringsuppdraget.⁷¹ Dessa andra fördelningsmodeller ingår inte i vår analys.

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag exklusive anslagsposten för etableringsuppdraget uppgick år 2012 till 6,7 miljarder kronor. Av detta belopp fördelades 3,0 miljarder kronor (45 procent) med resursfördelningsmodellen. Marknadsområdena fick totalt 4,5 miljarder kronor.⁷²

4.1.1 Fördelningen av resurserna ska spegla arbetsbelastningen

Syftet med resursfördelningsmodellen är att de olika marknadsområdena tilldelas resurser i förhållande till den förväntade arbetsbelastningen. Detta för att garantera en enhetlig, likvärdig, rättssäker och effektiv service över hela landet. Modellen ska också främja ett effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande på förmedlingarna. Den ska vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkortsmått.⁷³

Resursfördelningsmodellen tar hänsyn till tre dimensioner: arbetsbelastningen beroende av sammansättningen av arbetssökande respektive arbetsgivare samt resultat i form av omsättning till arbete. Data ner på kontornivå ligger till grund för modellen. I avsnitt 4.2 beskriver vi modellen mer utförligt.

⁷¹ Medel fördelas på andra grunder även till interna coacher, Eures-rådgivare, kontakter med Kriminalvården samt till kompensation till fackliga representanter.

⁷² Arbetsförmedlingen, PM, Dnr: A2011/3920/A.

⁷³ Arbetsförmedlingen (2009c), Uppföljning och analys av Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller för förvaltningsmedel och programmedel för 2009.

4.1.2 Tidigare bedömningar av modellen

År 2009 granskades resursfördelningsmodellen av Riksrevisionen.⁷⁴ Underlag för granskningen var bland annat en rapport från Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO).⁷⁵ Riksrevisionen bedömde att modellen hade för många syften och skulle behöva renodlas.

Framför allt arbetsbelastningen borde beaktas i modellen enligt Riksrevisionen. Bland annat borde ett inslag vara att använda mått som avspeglar individuella sökandes förväntade svårigheter att få arbete (profilering). Riksrevisionen pekade också på att det inte är bara arbetssökande som är kunder hos Arbetsförmedlingen, utan företag utgör en väl så viktig grupp. Vidare konstaterade man att modellen saknar empiriska underlag för hur arbetsbelastningen fördelar sig mellan arbetssökande och arbetsgivare.

Riksrevisionen efterlyste också ett mått för effektivitet för att modellen ska kunna fungera som ett effektivt styrinstrument för Arbetsförmedlingen. Vidare ansågs modellen sakna inslag som gav entydiga mått på enhetlig, rättssäker och likvärdig service och i flera fall saknades en direkt koppling till eventuella målgrupper.

Resursfördelningsmodellen har utvecklats utifrån dessa underlag samt med hänsyn till nya uppdrag som Arbetsförmedlingen fått i regleringsbrevet för 2012.

4.1.3 Processen för resursfördelning

Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till medel för Arbetsförmedlingens verksamhet. Efter att riksdagen har fattat beslut om budgetpropositionen beslutar regeringen i regleringsbrevet om resurser till Arbetsförmedlingen.

Med hjälp av resursfördelningsmodellen räknas en total ram fram per marknadsområde och anslaget fördelas ut på marknadsområdena. Marknadsområdenas tilldelning bygger på uppgifter och statistik om arbetssökande, arbetsgivare och resultat från varje kommun/kontor inom marknadsområdet. Dessa uppgifter används för att räkna fram hur stor ram respektive marknadsområde ska ha.⁷⁶ Generaldirektören fattar därefter beslut om fördelningen av resurser till Arbetsförmedlingens marknadsområden.

⁷⁴ RiR 2010:1: Styrning inom arbetsmarknadspolitiken, – mål, styrkort och modeller för resursfördelning.

⁷⁵ Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) Ekonomihögskolan, Växjö universitet 2009: Målstyrning och resursfördelning i arbetsmarknadspolitiken.

⁷⁶ Arbetsförmedlingen: Fördelningsnycklar förvaltningsanslaget 2011 och Fördelningsnycklar förvaltningsanslaget 2012 (beräkningsmodeller i Excel) samt intervju med tjänsteman på Arbetsförmedlingen.

Marknadscheferna fördelar vidare till sina arbetsmarknadsområden. Varje chef med samordningsansvar ska sedan fördela medel till sina arbetsförmedlingskontor. Fördelningen av resurser till kontoren ska göras enligt resursfördelningsmodellen. Den slutliga fördelningen till kontoren inom arbetsmarknadsområdet beslutas av marknadsområdeschefen efter en dialog mellan de olika cheferna för att ta hänsyn till speciella lokala och regionala omständigheter som påverkar kontorens situation. Modellerna kan inte tillämpas fullt ut på specialistkontor (t.ex. bransch- eller målgruppsinriktade kontor) eller på kontor som ger service till delar av kommuner. Avsteg från modellen måste dokumenteras.⁷⁷

Utgångspunkten för den ekonomiska styrningen är att medelstildelning och grundbudget ligger fast under budgetåret. För år 2012 planeras dock ett gemensamt tillfälle för revidering av medelstildelning till marknadsområden, avdelningar och staber i anslutning till vårbudgeten.⁷⁸

4.2 Beskrivning av resursfördelningsmodellen

4.2.1 Modellen utgår från arbetssökande, arbetsgivare och resultat

I tabell 9 redovisas resursfördelningsmodellerna för åren 2011 och 2012. Resursfördelningsmodellerna tar hänsyn till tre dimensioner: arbetssökande, resultat och arbetsgivare. Modellerna utgår från historiska data.

Resursfördelningsmodellerna bygger på ett årsgenomsnitt av antalet inskrivna arbetssökande den sista dagen varje månad. Mätningen genomförs under september och oktober och räknas sedan om till årsgenomsnitt för den senaste 12-månadersperioden.

De arbetssökande klassificeras utifrån om de tillhör någon av de undergrupper som anges i tabell 9. Varje arbetssökande får en vikt. Vikten är värd ett belopp och ju fler vikter, desto mer medel tilldelas. Samma sökande kan alltså få flera vikter om den tillhör flera prioriterade grupper.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen, *Intern instruktion medelsfördelning och budgetering 2012*, Slutlig version.

⁷⁸ Ibid.

Tabell 9. Resursfördelningsmodeller 2011 och 2012.

Faktor	Faktorns vikt		Resultat		Arbetsgivare			
	Arbets-sökande		2011	2012	2011		2012	
	2011	2012			Antal arbetsställen med 5-100 anställda	Antal anställda	Antal arbetsställen med 5-100 anställda	Antal kontakter med arbetsgivare
Samtliga arbetssökande	1	1	Omsätt-ning till arbete	Omsättning till arbete /ny definition	Antal arbetsställen med 5-100 anställda	Antal anställda	Antal arbetsställen med 5-100 anställda	Antal kontakter med arbetsgivare
Utrikes födda (utanför Norden och EU)	2	1						
Nyanlända utanför etableringsreformen		1						
Antal i Jobb- och utvecklingsgaranti samt Jobbgaranti för ungdomar	1	3						
Funktionsnedsatta		0,5						
LUA		0,3						
Andel av de fördelade medlen	65 %	60 %	20 %	20 %	10 %	5 %	10 %	10 %

Källa: PwC:s bearbetning av excel-fil från Arbetsförmedlingen

Modellen har en resultatdimension

20 procent av medlen fördelas utifrån omsättningen till arbete bland samtliga arbetssökande. Denna faktor är tänkt att stimulera att verksamheten bedrivs effektivt.

Modellen ska ta hänsyn till arbete med arbetsgivare

20 procent av medlen fördelas utifrån arbete med arbetsgivare. Denna del ska spegla arbetsförmedlingskontorens arbete med arbetsgivare. År 2011 beaktade modellen antal arbetsställen i kommunen med 5–100 anställda och antalet anställda totalt i kommunen. År 2012 byttes den sista variabeln ut mot antal kontakter med arbetsgivare.

Viktningen bestäms i dialog med chefer

Bedömningen av hur viktningen i modellen ska se ut grundar sig på dialog med chefer inom Arbetsförmedlingen, framförallt generaldirektör, ledningsgrupp och marknadsområdeschefer.⁷⁹

⁷⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen.

4.2.2 Justeringar av modellen år 2012

Regeringens prioriteringar har fått genomslag

Till verksamhetsåret 2012 har det gjorts justeringar i resursfördelningsmodellen utifrån regeringens prioriteringar i regleringsbrevet. Fler grupper räknas som prioriterade och viktningen har förändrats.

Sökande med funktionsnedsättning finns med som ny grupp med en halv extra vikt. Arbetsförmedlingens registeruppgifter över personer med funktionsnedsättning är inte fullt tillförlitliga och därför ges denna grupp en låg vikt vid införandet.

Regeringens prioriteringar av insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet har fått genomslag i modellen genom att vikter för arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar har ökat från 1 till 3.

Viktningen för gruppen utrikes födda har förändrats. Viktningen för gruppen utrikesfödda (utanför Norden och EU)⁸⁰ har minskat från 2 till 1. Gruppen nyanlända utanför etableringsreformen blivit en egen grupp med en extra vikt. Arbetet inom ramen för etableringsreformen omfattas inte av denna resursfördelningsmodell.

Den faktor som tidigare tog hänsyn till antalet anställda i kommunen har 2012 bytts mot antal kontakter med arbetsgivare. Arbetsgivarkontakter är prioriterade enligt regleringsbrevet. I denna del mäts antalet kontakter med arbetsgivare som har 1–100 anställda per arbetsställe. Arbetet med mindre arbetsgivare bedöms vara mer belastande än arbetet med större.

Vikt för LUA-områden ska fånga socioekonomiska faktorer

LUA, områden med lokala utvecklingsavtal,⁸¹ finns med i modellen från och med år 2012. Det finns LUA-områden i alla marknadsområden utom ett (Västra Svealand). Socioekonomiska faktorer bedöms kunna beaktas genom denna faktor. Sökande som bor i dessa områden räknas med vikten 0,3.

Omsättning till arbete mäts i förhållande till riksgenomsnittet

I modellen tas även hänsyn till resultat genom en faktor för omsättning till arbete. Från år 2012 innebär denna faktor att hänsyn tas till hur stor andel av de sökande i marknadsområdet som gått till arbete i förhållande till rikets

⁸⁰ Ett månadsgenomsnitt av inskrivna under perioden september-augusti, utrikes födda (ej inom EU och Norden) vars vistelsetid i Sverige i normalfallet inte överstiger tre år efter erhållet uppehållstillstånd.

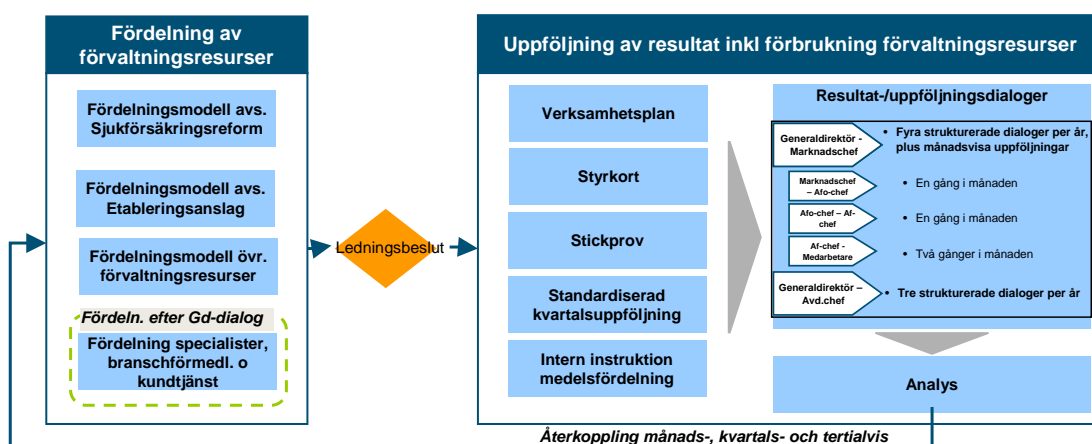
⁸¹ Kommuner kan teckna lokala utvecklingsavtal om ett urbant utvecklingsarbete.

totala omsättning.⁸² Denna faktor får vikten 20 procent i fördelningen av förvaltningsanslaget.

4.2.3 Handläggartätheten speglar i viss mån resursfördelningsmodellens genomslag

Arbetsförmedlingen följer upp resursanvändningen på alla nivåer i myndigheten (marknadsområden, arbetsmarknadsområden och arbetsförmedlingskontor) mot ekonomiskt utfall utifrån den ram som tilldelats. Arbetsförmedlingen beskriver kopplingen mellan fördelning av förvaltningsresurser och uppföljning av resultat genom figur 7:

Figur 7. Arbetsförmedlingens resursfördelning och uppföljning



Verktyg för att koppla samman och analysera förvaltningsresurser till väsentliga prestationer och effektivitet
 - Fördelningsmodellen och dess viktningar speglar regeringens viljeinriktning via Regleringsbrevet
 - Handläggartäthet som följs upp och blir en direkt styrande faktor under resultatdialoger.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Uppföljning av handläggartäthet diskuteras i resultatdialoger mellan huvudkontoret och marknadsorganisationen. Vid behov revideras resursfördelningen efter ledningsbeslut.⁸³ Uppföljningen av handläggartäthet för arbetet med olika målgrupper speglar i vissa delar vilket genomslag de olika vikterna i resursfördelningsmodellen får i den faktiska resursanvändningen. I kapitel 3 har vi beskrivit närmare hur Arbetsförmedlingen följer upp handläggartätheten.

⁸² 2011 mättes andel som har arbete i slutet av månaden jämfört med dem som inte hade arbete i början av månaden. 2012 mäts ett månadsgenomsnitt av antalet personer till arbete under perioden september – augusti. Detta mäts i andel av rikets totala omsättning. Den tidigare beräkningen som bara mätte omsättning gav pluseffekt för de med många säsongsanställda.

⁸³ Arbetsförmedlingen, PM, Dnr: A2011/3920/A.

4.2.4 Det finns planer på att utveckla modellen

Sedan årsskiftet 2011/12 använder arbetsförmedlarna ett bedömningsstöd som vid inskrivningen delar in de arbetssökande i fyra grupper utifrån deras förutsättningar att få arbete.⁸⁴ Resursfördelningsmodellens viktning av den förväntade arbetsbelastningen för arbetet med arbetssökande kan, enligt Arbetsförmedlingen, i framtiden komma att baseras på detta bedömningsstöd.

Arbetsförmedlingen utvärderar kontinuerligt andra komponenter för att eventuell ytterligare utveckla modellen. Exempel på sådana komponenter är kostnadseffektivitet, väsentliga prestationer, tidsmätning.

4.3 Statskontorets bedömningar av resursfördelningsmodellen

4.3.1 Modellen har anpassats efter regeringens prioriteringar

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell har förbättrats mellan 2011 och 2012. Viktningarna i modellen har i större utsträckning anpassats till krav och prioriteringar i regleringsbrevet. Arbetsförmedlingens uppföljningar av handläggartäthet för arbetet med olika målgrupper speglar genomslaget av de olika vikterna för deltagare i JOB och UGA. Däremot ger dessa uppföljningar ingen information om faktisk resursanvändning avseende andra grupper som har vikter i resursfördelningsmodellen; funktionsnedsatta, utrikes födda och nyanlända utanför etableringsreformen.

Arbetsförmedlingens planer på att utveckla modellen genom att utgå ifrån bedömningsstödet kategorisering av arbetssökande är rimliga. Statskontoret bedömer att detta skulle kunna ge bättre underlag för att spegla den förväntade arbetsbelastningen avseende arbetet med arbetssökande.

4.3.2 Resursfördelningsmodellen följs i delar upp utifrån resursanvändning för prioriterade grupper

Arbetsförmedlingens uppföljningar av handläggartäthet för arbetet med olika målgrupper speglar i vissa delar vilket genomslag de olika vikterna i resursfördelningsmodellen får i den faktiska resursanvändningen. De beräkningar av handläggartäthet, som Statskontoret tagit del av, har avsett samtliga sökande och insatserna JOB 1-2, JOB 3, UGA samt etableringsuppdraget. Däremot ger dessa uppföljningar ingen information om faktisk resursanvändning avseende andra grupper som har vikter i resursfördelningsmodellen; funktionsnedsatta, utrikes födda och nyanlända utanför etableringsreformen.

⁸⁴ Så kallad profilingsmodell.

Statskontoret anser att handläggartätheten bör mätas kontinuerligt och på ett jämförbart sätt avseende olika sökandegrupper. Arbetsförmedlingen bör säkra att den faktiska resursanvändningen kan ingå som en del i Arbetsförmedlingens uppföljning av hur resurstilldelningen påverkar resultaten i verksamheten. En ökad kunskap om hur förvaltningskostnaderna fördelar sig mellan olika sökandegrupper innebär också att resursfördelningsmodellen kan utformas mer strategiskt i förhållande till prioriteringar och arbetsbelastning i verksamheten. Det innebär också att kedjan från resurstilldelning till resursanvändning och resultat kan följas bättre.

4.3.3 Inte önskvärt att ha en resultatdimension i resursfördelningsmodellen

Resursfördelningsmodellen kopplar till utfallet av verksamheten genom att 20 procent av resurserna fördelas efter en indikator som mäter omsättningen till arbete bland de arbetssökande. Statskontoret anser dock att det inte är önskvärt att fördela resurser efter resultat i en verksamhet som ska garantera en enhetlig och likvärdig service till arbetssökande och arbetsgivare i hela landet. Arbetssökande och arbetsgivare i marknadsområden som av olika anledningar presterar sämre än genomsnittet, riskerar då att få en försämrad service och därmed än sämre förutsättningar att komma i arbete.

5 Kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslag och sakanslag

5.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis Arbetsförmedlingens sakanslag och deras relation till förvaltningsanslaget. Därefter diskuterar vi hur kopplingen mellan förvaltningsanslag och sakanslag kan beskrivas teoretiskt.

Utifrån en definition av Arbetsförmedlingens direkta hantering av sakanslagen gör vi en uppskattning av kostnader på förvaltningsanslaget för vissa av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen måste, eller ska, utföra i hanteringen av medel på sakanslagen.

Därefter gör vi en uppskattning av kostnader på förvaltningsanslaget utifrån en något vidare definition av Arbetsförmedlingens hantering av sakanslagen. I denna definition utgår vi ifrån ”alla” de aktiviteter som Arbetsförmedlingen utför gentemot olika grupper av arbetssökande som i någon utsträckning belastar sakanslagen.

Båda uppskattningarna avser år 2011. I bilaga 4 beskriver vi mer utförligt hur vi har gjort beräkningarna och vilka data som ligger till grund för dessa.

Beroende på att det bland annat saknas data om tidsåtgång för många arbetsmoment, och att det i vissa fall saknas data om antalet utförda aktiviteter, så underskattar våra uppskattningar kostnaderna för hanteringen av sakanslagen. Sist i kapitlet diskuterar vi förutsättningarna för att förutse framtida kostnader för hanteringen av sakanslagen. Vi diskuterar också om, och i så fall hur, beräkningar av detta slag kan ge underlag för dimensioneringen av förvaltningsanslaget framöver.

5.2 Arbetsförmedlingens sakanslag

5.2.1 Arbetsförmedlingen har fem sakanslag

Utöver förvaltningsanslaget har Arbetsförmedlingen år 2012 fem sakanslag under två utgiftsområden (UO). Under UO 14 arbetsmarknad och arbetsliv finns följande tre sakanslag:

- 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd där både anslagspost 1 aktivitetsstöd, anslagspost 2 Bidrag till arbetslöshetsersätt-

ning och anslagspost 3 statliga ålderspensionsavgifter disponeras av Arbetsförmedlingen,⁸⁵

- 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser där anslagspost 1 disponeras av Arbetsförmedlingen,
- 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. där anslagspost 1 disponeras av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har också två sakanslag under UO 13 Integration och jämställdhet:

- 1:3 Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare (ramanslag) där anslagspost 1 disponeras av Arbetsförmedlingen.
- 1:4 Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare där anslagspost 1 disponeras av Arbetsförmedlingen.

Detta kapitel skiljer sig från tidigare kapitel genom att det endast syftar till att fånga den delmängd av förvaltningskostnaderna som används till att hantera sakanslagen.

I vår beräkning av kostnaderna för den direkta hanteringen av sakanslagen redovisar vi kostnaderna på förvaltningsanslaget.⁸⁶ Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag är som tidigare nämnts inte renodlat avsett för förvaltningsutgifter. Arbetsförmedlingen har också i vissa fall möjlighet att redovisa förvaltningskostnader på sakanslagen (se avsnitt 1.3.2). I beräkningen som avser Arbetsförmedlingens arbete med olika sökandegrupper som i olika avseenden belastar sakanslagen redovisar vi Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader.

Utgifterna på sakanslagen har minskat mellan åren 2006 och 2011

De totala nettoutgifterna på sakanslagen har minskat från 60 036 miljoner kronor år 2006 till 49 420 miljoner kronor år 2011.⁸⁷ Minskningen hänförs sig i huvudsak till minskade utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Detta speglar bland annat den förändring som gjordes år 2007 och som innebar att möjligheterna att bevilja förlängning av ersättningsperioden för arbetslöshetsersättning togs bort, samtidigt som alla arbetssökande som uppnått 300 ersättningsdagar anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin med aktivitetsstöd. Vissa ökningar har också skett under denna period. De största

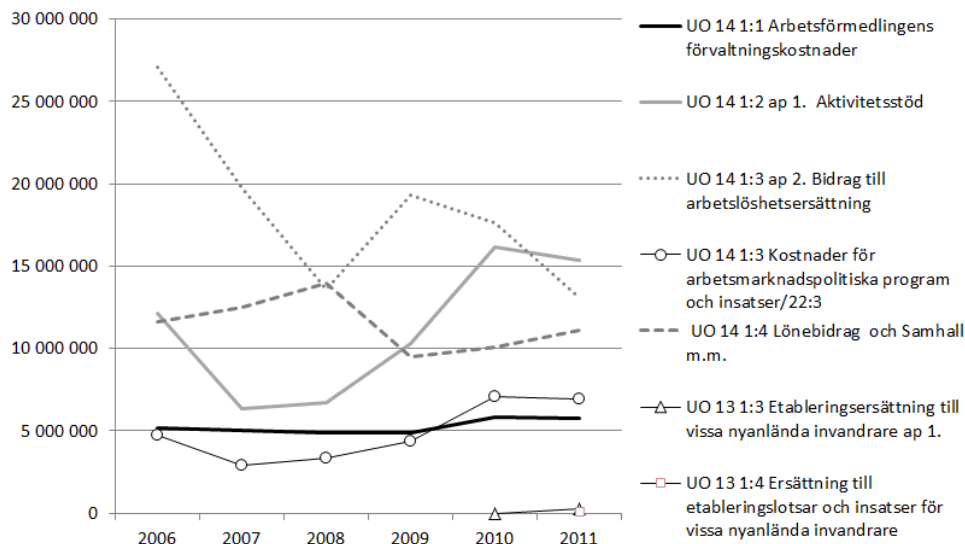
⁸⁵ Anslagspost 3 på detta anslag ingår inte i våra analyser eftersom vår bedömning är att kostnaderna på förvaltningsanslaget för hanteringen av detta är små.

⁸⁶ Detta innebär bland annat att det arbete som utförs gentemot arbetssökande med etableringsersättning belastar UO 14 1:2 ap 1 och arbetet gentemot arbetssökande som är en del av samverkan med Försäkringskassan belastar inte UO 14 1:2 alls.

⁸⁷ Normalt finns det utgifter på anslag men det kan också finnas inkomster. Nettoutgifter anger de totala bruttoutgifterna minskade med inkomster.

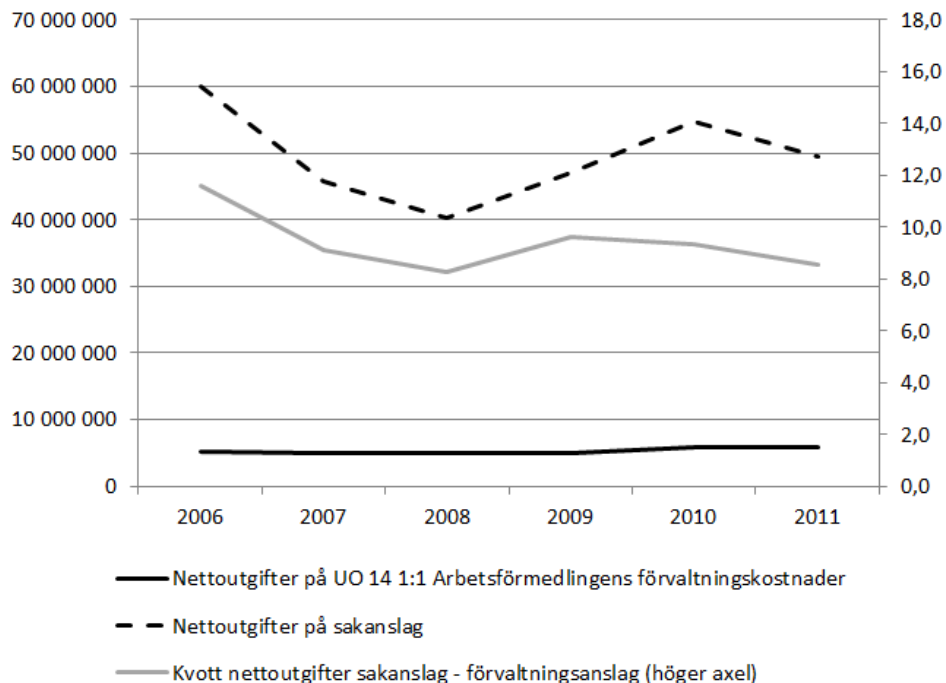
ökningarna gäller utbetalningar av aktivitetsstöd och kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. (se figur 8)

Figur 8. Nettoutgifter på Arbetsförmedlingens anslag, åren 2006–2011, tusentals kronor.



Källor: Arbetsförmedlingens årsredovisningar åren 2006–2011.

Figur 9. Nettoutgifter på förvaltningsanslag och sakanslag i tusentals kronor, samt kvot mellan sakanslag och förvaltningsanslag åren 2006–2011.



Källor: Arbetsförmedlingens årsredovisningar åren 2006–2011.

Kvoten mellan de totala nettoutgifterna på sakanslagen och nettoutgifterna på förvaltningsanslaget har minskat från 11,6 år 2006 till 8,6 år 2011, vilket innebär att Arbetsförmedlingen har mindre sakanslag att hantera per använd krona på förvaltningsanslaget (se figur 9). Förändringarna i denna kvot speglar framför allt variationerna i utgifter på sakanslagen eftersom utgifterna på förvaltningsanslaget har varit mer stabila.

Minskningen i denna kvot behöver dock inte innebära att Arbetsförmedlingen har mer medel för hantering av sakanslagen. Hanteringen av sakanslagen utgör endast en delmängd av Arbetsförmedlingens uppgifter. Kostnaderna för hanteringen av sakanslagen varierar också mellan anslagen. Hanteringen av aktivitetsstödet, vars nettoutgifter har ökat under perioden, kan således innebära relativt sett större kostnader på förvaltningsanslaget än hanteringen av arbetslöshetsersättningen, vars nettoutgifter har minskat. Minskade ersättningsnivåer inom arbetslöshetsersättningen kan också innebära relativt sett fler arbetssökande i förhållande till kostnaderna på sakanslaget.

5.3 Vad kan kopplingen mellan Arbetsförmedlingens utgifter på förvaltningsanslag och sakanslaget innebära?

5.3.1 Anslagsförordningen ger den grundläggande kopplingen

Den grundläggande kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslag och sakanslag ges av anslagsförordningen och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till denna. Myndigheter har enligt 10 § i anslagsförordningen (2011:223) rätt att använda anslag för de ändamål anslaget avser. Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till denna paragraf anger att *”om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning”*. Grundprincipen är alltså att de utgifter som uppstår i hanteringen av myndighetens sakanslag ska belasta förvaltningsanslaget.

5.3.2 Kopplingen kan vara direkt eller indirekt

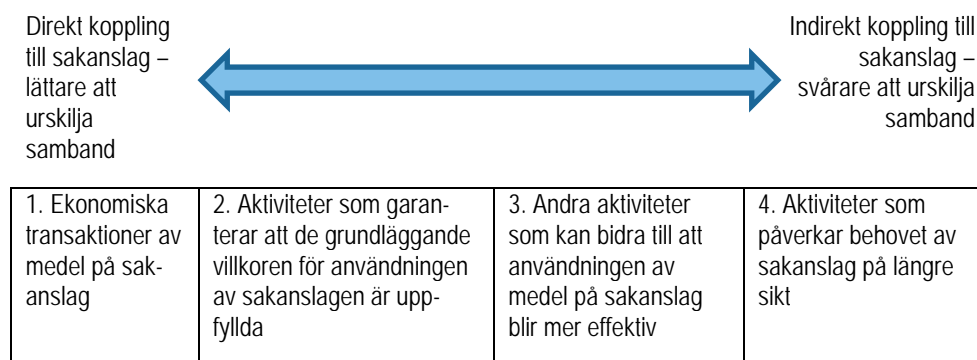
Kopplingen mellan utgifter på förvaltningsanslaget och sakanslagen kan definieras på olika sätt. Vi har valt att skilja mellan direkta och indirekta kopplingar (se figur 10).

Direkta kopplingar

Med direkta kopplingar menar vi *de kostnader på förvaltningsanslaget som uppstår som en följd av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen ska utföra för att kunna använda medlen på sakanslagen*. Den mest direkta kopplingen mellan aktiviteter som genomförs på förvaltningsanslaget i hanteringen av sakanslagen är myndigheters utbetalningar av medel från sakanslagen (ruta 1 i figur 10). Men hanteringen av sakanslagen innebär ofta att myndigheter,

utöver utbetalningar, också måste utföra en mängd andra aktiviteter. Det kan handla om att myndigheter ska informera om villkoren för att få ta del av medel, hantera ansökningar om medel, fatta beslut om och göra utbetalningar, säkerställa att villkoren för utbetalning av medlen är uppfyllda samt bedriva annan uppföljning och kontroll av om villkoren för utbetalningarna är uppfyllda (ruta 2 i figur 10). Vår första beräkning av direkta kostnader avser kostnader enligt ruta 1 och 2 i figur 10.

Figur 10. Aktiviteter som genomförs med medel från förvaltningsanslaget med mer eller mindre direkt koppling till sakanslagen.



Exempel:

UO 14 1:2 ap 2
Utbetalning av
arbetslöshets-
ersättning

Inskrivning, upprättande av
handlingsplan, uppföljning
av sökaktivitet, mm

Insatser för förbättrat
jobsökande, mm.

Intensifierade insatser
riktade mot
nyinskrivna.

Det är också möjligt att definiera kopplingen så att den omfattar även andra aktiviteter som, utan direkt koppling till sakanslagen, kan bidra till att göra användningen av medel på sakanslagen mer effektiv (ruta 3 i figur 10). Det handlar då snarast om merparten eller alla insatser som riktar sig mot de sökandegrupper som i någon utsträckning tar del av medel från sakanslagen. Vår andra beräkning avser totalkostnader för olika sökandegrupper (ruta 1–3 i figur 10).

Indirekta kopplingar

Med indirekta kopplingar menar vi *hur användningen av förvaltningsanslaget kan påverka behovet av sakanslag på längre sikt (ruta 4)*. Det kan handla om att utgifterna på sakanslagen påverkas av hur effektivt Arbetsförmedlingen använder sitt förvaltningsanslag. Arbetsförmedlingen kan till exempel genom tidiga matchningsinsatser minska långtidsarbetslösheten och därmed också minska behovet av program och insatser som belastar sakanslagen. Det kan också handla om att Arbetsförmedlingen, genom att arbeta effektivare med utformning, upphandling och anvisningar till program, kan minska behovet av fortsatta program och insatser för arbetssökande på lång-

re sikt. Den senare typen av kopplingar är dock betydligt svårare att urskilja och mäta och kommer därför inte att studeras i det följande.

I det följande beskriver vi inledningsvis vilka slags aktiviteter som ingår den direkta hanteringen av sakanslagen (ruta 1-2 i figur 10).

Det kan finnas inbördes relationer mellan sakanslagen

I vissa fall har sakanslagen inbördes relationer som kan innebära att en viss mängd utgifter på ett sakanslag genererar en viss mängd utgifter på ett annat sakanslag. Dessa relationer kan innebära att delar av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen utför för att hantera ett sakanslag kan sammanfalla med aktiviteter som utförs för att hantera ett annat sakanslag.

Arbetsförmedlingens anvisningar av arbetssökande till program är exempel på en aktivitet som krävs för att aktivitetsstöd ska betalas ut, respektive kan krävas för att programmedel ska kunna betalas ut.⁸⁸ Programmedel kan dock betalas utan att personen uppbär aktivitetsstöd. *UO 14 1:2 ap 1 Aktivitetsstöd* är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program. För många av dessa program innebär programdeltagandet också att programmedel betalas från anslaget *UO 14 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*. Aktiviteterna för de båda anslagen är dock inte helt överlappande eftersom alla deltagare i dessa program inte har aktivitetsstöd.⁸⁹

Motsvarande koppling finns mellan anslagen *etableringsersättningen* och *ersättning till etableringslotsar mm* där tillgång till en etableringslots är en rättighet för de nyanlända som har etableringsersättning för medverkan i etableringsplan.

5.3.3 Den direkta hanteringen av sakanslagen definieras av regelverken

Vi har valt att definiera den direkta hanteringen av sakanslagen utifrån de krav som regelverken ställer på Arbetsförmedlingens hantering av medlen på sakanslagen. Dessa krav kan ges av riksdagen och regeringen i lagar och förordningar, av en tillsynsmyndighet med föreskriftsrätt för den aktuella verksamheten eller av myndigheten själv inom ramen för den interna styrningen. Vi har valt att inkludera myndighetens egna krav på hanteringen av sakanslagen som bl.a. ges av metodstöd och processbeskrivningar. Den interna styrningen syftar, utöver att samla och precisera gällande regelverk, även till att säkerställa att myndigheten når riksdagens och regeringens övergripande krav om resurshushållning, effektivitet, enhetlighet och rätts-säkerhet i verksamheten.⁹⁰

⁸⁸ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁸⁹ Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

⁹⁰ Övergripande krav på myndigheters verksamhet finns bland annat i myndighetens instruktion, myndighetsförordningen ((2007:515).

Hur Arbetsförmedlingen tolkar och konkretiserar kraven i regelverken är av betydelse för vilka utgifter som uppstår på förvaltningsanslaget när myndigheten hanterar sakanslagen. Myndighetens faktiska tillämpning av kraven i regelverken är också av betydelse för vilka utgifter som uppstår på förvaltningsanslaget. En undertillämpning av kraven kommer att ge lägre direkta utgifter på förvaltningsanslaget än då regelverken tillämpas strikt.

Det är inte möjligt att göra en strikt åtskillnad mellan aktiviteter som är en integrerad del i hanteringen av sakanslagen och aktiviteter som har sin grund i Arbetsförmedlingens bredare uppdrag. I detta sammanhang har vi valt att definiera den direkta hanteringen som att den omfattar de centrala delarna av de förordnings- och föreskriftsstyrda kraven och Arbetsförmedlingens interna krav på hanteringen av medel på sakanslagen, även om delar av dessa krav skulle kvarstå utan sakanslag.⁹¹

5.4 Arbetsförmedlingens hantering av sakanslag för transfereringar

I följande beskrivning skiljer vi mellan sakanslag för transfereringar och sakanslag för program och andra insatser.

5.4.1 Aktiviteter enligt regelverken

Kostnaderna på förvaltningsanslaget för hanteringen av sakanslagen för aktivitetsstöd (UO 14 1:2 ap 1), arbetslöshetsersättning (UO 14 1:2 ap 2) och etableringsersättning (UO 13 1:3 ap 1) påverkas, utöver antalet arbetsökande i målgrupperna för ersättningarna, bland annat av:

- vilka aktiviteter som Arbetsförmedlingen måste utföra enligt regelverken i hanteringen av ersättningarna,
- hur Arbetsförmedlingen tolkar och tillämpar krav i regelverken,
- hur effektivt Arbetsförmedlingen genomför olika aktiviteter inom ramen för detta arbete (intern effektivitet), samt
- utvecklingen av kostnader för löner, lokaler, m.m.

Generellt för anslagen för transfereringar är att de arbetsökande måste uppfylla vissa villkor för att få ta del av ersättningarna. Dessa villkor ställer krav på aktiviteter vid Arbetsförmedlingen, aktiviteter som också genererar kostnader. Det handlar bl.a. om att Arbetsförmedlingen ska möjliggöra för de arbetsökande att uppfylla grundläggande villkor för att få ersättning,

⁹¹ Ett exempel är Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner. Handlingsplanerna utgör ett centralt instrument i arbetsförmedlingens arbete med att precisera villkor för rätt till ersättning gentemot arbetsökande avseende enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Kravet om att upprätta handlingsplan finns dock också för samtliga inskrivna arbetsökande i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

fatta beslut om ersättning (endast etableringsersättningen),⁹² precisera individspecifika villkor för att få ersättning, följa upp om arbetssökande uppfyller villkoren för att få uppbära ersättning, och vidta vissa åtgärder om arbetssökande inte uppfyller villkoren.

De huvudsakliga aktiviteter som Arbetsförmedlingen utför på förvaltningsanslaget gentemot enskilda arbetssökande, vid hanteringen av sakanslagen för transfereringar, redovisas i tabell 10.

Tabell 10. Arbetsförmedlingens aktiviteter gentemot enskilda arbetssökande vid hantering av aktivitetsstöd, arbetslöshetsersättning och etableringsersättning. Grå markering indikerar aktiviteter som utförs på annat anslag än Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

Typ av aktivitet	Aktivitetsstöd	Arbetslöshetsersättning	Etableringsersättning
Grundläggande villkor för ersättning	Anvisning till program/ registrering av avbrott.	Inskrivning/avanmälan, information om villkoren.	Inskrivning, ansökan, information om rättigheter, identifikation av målgrupp.
Beslut om ersättning	Beslut fattas av Försäkringskassan (FK)	Beslut fattas av arbetslöshetskassorna (AK)	Beslut om etableringsersättning för deltagande i upprättande av plan resp. för medverkan i plan fattas av AF och betalas ut av FK. FK fattar beslut om och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning. FK rekviderar ersättning från AF.
Precisering av individspecifika villkor för ersättning	Preciseras inom ramen för den aktuella programverks med mer indirekt koppling till aktivitetsstöd.	Upprättande, revidering av handlingsplan.	Etableringssamtal (information, hjälp med ansökan av etableringsersättning/bosättning/ tilläggförmåner, bedömning av förutsättningar/behov/ prestationsförmåga samt information om insatser hos AF), upprättande, revidering etableringsplan.
Uppföljning av hur villkor för ersättning uppfylls	Hantering av avvikelserapporter från anordnare, närvaro och uppföljning av aktivitet i AF:s egen programverksamhet, programdeltagaren lämnar in försäkran om närvaro i de aktiviteter som bedrivs inom ramen för programmet till Försäkringskassan.	Uppföljning av aktiviteter i handlingsplan, även vid jobbcoaching hos kompletterande aktör, hantering av avvikelserapporter från jobbcoacher, anvisning till ledig plats och uppföljning/kontroll av anvisningar.	Uppföljning av månatlig redovisning av aktiviteter enligt etableringsplan från arbetssökande och från anordnare, registrering av månadsredovisning som ej medför nedsättning resp. som medför nedsättning/ minskning av ersättning. ⁹³
Åtgärder om inte villkoren uppfylls.	Återkallande av programanvisning, registrering av avbrott.	Underrättelser till arbetslöshetskassan.	Registrering om planen blir avbruten i förtid p.g.a. jobb/studier, avslutande av plan dokumentation i daganteckning, samtal/ flerpartssamtal).

Källor: Förordning (1997:1275) om aktivitetsstöd, lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, VIS Arbetslöshetsförsäkringen – Sanktioner Af, VIS Arbetslöshetsförsäkringen - Anmälan till Arbetslöshetskassa, VIS Avanmälan till arbetslöshetskassa, VIS Handläggarsstöd för etableringsuppdraget: Samtal, plan och ersättning.

⁹² Arbetslöshetskassorna fattar beslut om och administrerar utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Försäkringskassan beräknar, betalar ut och sköter beslut om återkrav avseende aktivitetsstöd och utvecklingsersättning som kan utgå för vissa ungdomar och handläggning av återkrav etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning.

⁹³ Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2010:3) om etableringsersättning.

Utöver de aktiviteter gentemot enskilda arbetssökande som redovisas i tabell 10 så genomförs en rad andra aktiviteter på central nivå vid Arbetsförmedlingen. Bland dessa aktiviteter finns bland annat:

- verksgemensamma aktiviteter på central nivå i form av ledning och styrning, ekonomistöd, informationsinsatser, juridisk expertis, informationsmaterial på webben, analys- och uppföljning av verksamheten,
- aktiviteter på central nivå med mer direkt koppling till kärnverksamheten i form av metodutveckling, juridisk expertis för ärendehandläggning, operativt systemstöd, webbtjänster, hantering av utbetalningar,
- informationslämnande till och informationsinhämtande från bland annat Försäkringskassan, Migrationsverket och arbetslöshetskassorna, samt
- automatiska meddelanden till arbetssökande om anmälan, uppföljningsblanketter vid anvisning till ledig plats, med mera.

5.5 Arbetsförmedlingens hantering av sakanslag för program och andra insatser

5.5.1 Fyra slags kostnader

Arbetsförmedlingens tre sakanslag för program och andra insatser (UO 14 1:3 ap 1, UO 14 1:4 ap 1 och UO 13 1:4 ap 1) får användas till många varierande ändamål. Kostnaderna på sakanslagen för program och andra insatser kan vara av fyra slag. Det handlar om kostnader för:

- köp av tjänster, dvs. tjänster som upphandlas av Arbetsförmedlingen och som utförs av externa utförare,⁹⁴
- tjänster som bedrivs av personal vid Arbetsförmedlingen men som i sin helhet finansieras via sakanslag,⁹⁵
- ersättningar till arbetsgivare i samband med subventionerad anställning och anordnarbidrag vid viss sysselsättning vid arbetsplats⁹⁶ samt
- kompensation av arbetssökandes kostnader samt andra bikostnader i samband med jobsökande, tillträde av anställning eller programdeltagande.⁹⁷

Vilka aktiviteter som handläggarna måste utföra i hanteringen av dessa medel varierar mellan olika kostnadsslag. Därför är också programstruk-

⁹⁴ Exempelvis kurskostnader för arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning och ersättning till kompletterande aktörer i form av jobbcoacher eller etableringslotsar.

⁹⁵ Exempelvis Jobbcoaching i Arbetsförmedlingens regi samt särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).

⁹⁶ Exempelvis ersättningar till arbetsgivare vid subventionerade anställningar eller anordnarbidrag vid arbetsplatsförlagd sysselsättning i fas 3 eller inom ramen för arbetsträning/förstärkt arbetsträning.

⁹⁷ Exempelvis resekostnader, flyttningsbidrag, försäkringsskydd och hjälpmedel.

turen av betydelse för vilka kostnader som uppstår på förvaltningsanslaget i hanteringen av sakanslagen.

Vilka slags kostnader som finns på respektive anslag redovisas i bilaga 4. UO 14 1:3 ap 1 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program är det anslag som har flest kostnadsslag. UO 14 1:4 ap 1 Lönebidrag mm domineras av ersättningar till arbetsgivare vid subventionerade anställningar som riktar sig till personer med funktionsnedsättning medan UO 13 1:4 Ersättningar till etableringslotsar ap 1 domineras av kostnader för köp av tjänster från etableringslotsar.

5.5.2 Aktiviteter enligt regelverken

Utöver antalet arbetssökande i målgrupperna, påverkar bland annat följande förhållanden kostnaderna på förvaltningsanslaget för den direkta hanteringen av sakanslagen:

- vilka aktiviteter som Arbetsförmedlingen måste utföra enligt regelverken i hanteringen av sakanslagen/de specifika ändamålen på sakanslagen,
- programstrukturen, dvs. olika program/insatser kräver olika aktiviteter hos Arbetsförmedlingen,
- hur Arbetsförmedlingen tolkar och tillämpar krav i regelverken,
- hur effektivt Arbetsförmedlingen genomför olika aktiviteter inom ramen för detta arbete (intern effektivitet),
- utvecklingen av kostnader för löner, lokaler samt insatsvaror i form av varor och tjänster, m.m.

Vilka aktiviteter som hanteringen av sakanslagen ger upphov till på förvaltningsanslaget varierar mellan olika program och insatser. I bilaga 5 ges en mer detaljerad beskrivning av de aktiviteter som Arbetsförmedlingen utför för att hantera sakanslagen för program och andra insatser. I bilagan finns också källor till de mer övergripande beskrivningar som vi gör nedan i detta avsnitt.

Utöver de aktiviteter som handläggare i Arbetsförmedlingens operativa verksamhet utför finns också aktiviteter på central nivå för hantering av sakanslagen för program och andra insatser. Det handlar bland annat om:

- verksgemensamma aktiviteter på central nivå i form av ledning och styrning, ekonomistöd, informationsinsatser, juridisk expertis, informationsmaterial på webben, analys- och uppföljning av verksamheten,
- aktiviteter på central nivå med mer direkt koppling till kärnverksamheten i form av metodutveckling, juridisk expertis, operativt systemstöd, webbtjänster, utbetalningar, klagomålshantering,

- upphandling av externa tjänster (finns för köp av externa tjänster) som bl.a. omfattar avtalskontroll, leverantörsdialoger,
- kvalitetskontroller och kvalitetsinspektioner av externa tjänster, bl.a. i form av kundnöjdhetssenkäter och berör både deltagare och leverantörer,⁹⁸ samt
- utbetalning av ersättningar till arbetssökande, anordnare och arbetsgivare.⁹⁹

Köp av externa tjänster

Köp av externa tjänster innebär kostnader för kontakter med den arbetssökande inför och under ett program. Inför anvisning görs en behovsprövning och motivering av beslut samt en revidering av handlingsplanen. Denna kostnad sammanfaller i delar med kostnaden för programanvisningar för de med aktivitetsstöd under anslaget *UO 14 1:2 ap 1 Aktivitetsstöd* ovan.

Under programtiden följs deltagarna upp, bland annat via anordnarna, och programanvisningar kan återkallas om deltagaren inte uppfyller villkoren för deltagande.

Köp av externa tjänster rymmer också kostnader för kontakter med anordnare inför, under och ibland också efter program. Det kan handla om att ta kontakt med anordnare och göra avrop på upphandlade tjänster inför en programstart.

I vissa fall, bland annat för kompletterande aktörer och etableringslotsar, görs utbetalningar av ersättningar till anordnare i olika steg enligt en särskild modell. I samband med dessa utbetalningar görs prövningar av vad den externa anordnaren har uppnått efter det att insatsen är avslutad.

Kostnader för ersättningar till arbetsgivare eller anordnare vid subventionerad sysselsättning

Hanteringen av dessa ersättningar omfattar behovsprövning, anvisning och motivering av beslut för deltagaren. Även denna kostnad sammanfaller i delar med kostnaden för programanvisningar för de med aktivitetsstöd under anslaget *UO 14 1:2 ap 1 Aktivitetsstöd* ovan.

Ersättningar till arbetsgivare i samband med subventionerad anställning eller till anordnare i samband med annan sysselsättning vid arbetsplats, omfattar kostnader för kontakter med arbetsgivare eller anordnare. Arbetsförmedlaren fattar beslut om ersättning i samband med subventionerade anställningar och gör inför detta också kontroller av arbetsgivare, samråder med arbetstagarorganisationer, bedömer om lönen är kollektivavtalsenlig och genomför eventuella arbetsgivarbesök.

⁹⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning år 2011.

⁹⁹ Ibid.

För subventionerade anställningar som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga ska arbetsförmedlaren också bedöma de arbetssökandes nedsättning i arbetsförmågan och träffa en överenskommelse med arbetsgivaren om vilka stödinsatser som arbetsgivaren ska ansvara för under anställningen. I arbetet med att ta fram en sådan överenskommelse deltar både arbetsgivare, arbetssökande och Arbetsförmedlingen. Under subventionerad sysselsättning görs också uppföljningar gentemot arbetsgivare och anordnare.

Kostnader i samband med jobbsökande, tillträde av anställning eller programdeltagande

De kostnader som uppstår i samband med jobbsökande, tillträde av anställning eller deltagande i program och insatser omfattar bland annat arbets hjälpmedel, resor, logi, respenning och försäkringsskydd för programdeltagare. Vissa av dessa kostnader, bland annat för resor och försäkringsskydd, har koppling till programbeslutet medan andra kostnader, till exempel beslut om respenning, saknar denna koppling. Respenning innebär bland annat att handläggarna både ska göra en behovsprövning gentemot den arbetssökande samt en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

5.6 Kostnader för vissa arbetsmoment i den direkta hanteringen av sakanslag

5.6.1 Stora skillnader i tid och kostnader för olika arbetsmoment

Våra uppskattningar av kostnader på förvaltningsanslaget för vissa kostnader i hanteringen av sakanslagen grundar sig dels på data från Arbetsförmedlingens tidmätning hösten 2011, dels på data om antalet aktiviteter som genomfördes vid Arbetsförmedlingen under år 2011 från Arbetsförmedlingens statistiksystem.

I tabell 11 redovisas genomsnittlig tid för ett antal arbetsmoment i Arbetsförmedlingens verksamhet hämtade från tidmätningen år 2011.¹⁰⁰ Tiden avser den tid som handläggarna har bedömt att arbetsmomentet tar i genomsnitt. Arbetsmomenten kan innehålla många delar, bl.a. kontakt med sökande, arbetsgivare eller anordnare, insamling av uppgifter, administration i AIS och diarieföring. Tiden omfattar alla aktiviteter som behövs för det aktuella arbetsmomentet. Arbetsmomenten avser det första beslutet om start av program.

¹⁰⁰ Vi har haft tillgång till grunddata för fråga 12 i tidmätningen som ligger till grund för dessa genomsnittliga tider. Data rymmer en viss osäkerhet eftersom de i vissa fall grundar sig på relativt få svar och variationen i svaren var ofta stor. Antalet svarande varierar från 43 för frågan om instegsjobb/särskilt anställningsstöd till 338 för upprättande av handlingsplan. Vi har valt att använda de medelvärde som Arbetsförmedlingen har räknat fram. Vi har bedömt att medelvärdet bättre speglar de variationer som sannolikt finns mellan olika ärenden än vad medianvärdet gör.

Tidsåtgången kan vara underskattad för beslut som involverar flera olika handläggare, t.ex. både arbetsförmedlare, SIUS-konsulenter och specialister. Det är rimligt att anta att de som besvarade enkäten utgick från den egna tidsåtgången.

Tabell 11. Genomsnittlig tid (timmar:minuter:sekunder) för olika arbetsmoment vid Arbetsförmedlingen hösten år 2011.

	Genomsnittlig tid för hela arbetsmomentet (medel)	Kostnad, kronor ¹
Anvisning till garanti		
JOB, fas 1 och 2	0:57:47	649
JOB sysselsättningsfasen	1:25:32	962
UGA	0:50:55	570
Beslut om program/annat stöd inom eller utanför garanti		
Arbetsmarknadsutbildning inkl. förberedande utb.	1:13:00	816
Start av näringsverksamhet	1:55:00	1286
Arbetspraktik, prova på, lärlingsplats	1:10:55	794
Aktiviteter inom vägledning och kartläggning	1:34:21	1051
Instegsjobb, särskilt anställningsstöd	1:38:08	1096
Flyttningsbidrag	0:52:55	592
Ersättning till kompletterande aktörer	0:27:09	304
Beslut om stöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning		
Utvecklingsanställning, trygghetsanställning, Lönebidrag, OSA	4:17:54	2884
Hjälpmedel	2:34:37	1729
Övriga arbetsmoment		
Nyinskrivning vid Arbetsförmedlingen	0:47:01	526
Upprättande av handlingsplan	0:41:40	466
Anvisning till ledig plats	0:19:31	218
Underrättelse till arbetslöshetskassan	1:00:04	671

¹Kostnaden har beräknats utifrån en genomsnittlig timkostnad inklusive overhead på 671 kronor (se vidare 3.1.2).

Källa: Arbetsförmedlingens tidmätning år 2011, fråga 12.

Värdena i tabellen indikerar att aktiviteterna tar väsentligt olika lång tid att utföra. Besluten om subventionerade anställningar till personer med funktionsnedsättning tar längst tid med i genomsnitt fyra timmar och tjugo minuter medan anvisning till ledig plats tar kortast tid på i genomsnitt nitton minuter.

Kostnaderna för de olika arbetsmomenten utgår från den genomsnittliga timkostnaden för en handläggare vid Arbetsförmedlingen. År 2011 uppgick denna kostnad till 671 kronor inklusive overhead.

Ett annat arbetsmoment som följs upp i tidmätningen år 2011 är kundkontaktarna. Kundkontaktarna kostar olika mycket beroende på typ av kontakt,

dvs. kontakt i direktservice, telefon, e-post, gruppmöte eller enskilt möte. Kostnaden är lägst för e-post, följt av telefonkontakt och kontakt i direkt-service. Dyrast var enskilda besök som i genomsnitt kostade 818 kronor inklusive för- och efterarbete. (se tabell 12).

Tabell 12. Tid för kontakter via direktservice, telefon, e-post, gruppmöte och enskilda möten vid Arbetsförmedlingen år 2011.

Typ av kontakt	Genomsnittlig kontaktid (timmar:minuter)	Genomsnittlig total tid inkl. förberedelser, efterarbete, restid (timmar:minuter)	Kostnad total tid inkl. förberedelser m.m., kronor
Telefon sökande	00:08	00:08	91
E-post sökande	00:06	00:06	67
Direktservice	00:18	00:18	203
Gruppmöte (per deltagare)	00:11	00:19	214
Genomsnitt enskilt möte samtliga grupper	00:46	01:13	818

Källa: Arbetsförmedlingens tidmätning hösten 2011.

5.7 Beräkning av vissa kostnader på förvaltningsanslaget för hanteringen av sakanslagen år 2011

5.7.1 Det har inte varit möjligt att göra en heltäckande beräkning

En heltäckande beräkning av hur mycket hanteringen av sakanslagen kostar på förvaltningsanslaget skulle kräva detaljerade data om tidsåtgång för en stor mängd aktiviteter vid Arbetsförmedlingen. Denna typ av data finns inte tillgänglig i dag. De redovisade kostnaderna utgör därmed en underskattning.

De beräkningar som redovisas i det följande utgår från arbetsmoment som mättes i Arbetsförmedlingens tidmätning år 2011 (se föregående avsnitt). Det handlar bl.a. om inskrivning, programbeslut, anvisningar till ledig plats, underrättelser och upprättande av handlingsplaner.

I vår redovisning utgår vi ifrån den redovisning av kostnader som Arbetsförmedlingen gör i återrapporteringen *Prognoser för utbetalningar 2012–2016*.¹⁰¹ Arbetsförmedlingens sammanställning följer så långt som möjligt

¹⁰¹ Arbetsförmedlingen (2012-02-22): Arbetsförmedlingens återrapportering, Prognoser för utbetalningar 2012–2016.

de program och garantier (sökandekategorier) som kostnaderna hänför sig till.¹⁰²

Beräkningarna redovisas mer heltäckande i bilaga 4.

5.7.2 Beräkning av vissa kostnader på förvaltningsanslaget för den direkta hanteringen av sakanslagen

För att kunna säkra kopplingen till sakanslagen har vi i ett första steg valt en snäv definition utifrån de aktiviteter som Arbetsförmedlingen *måste* utföra på förvaltningsanslaget för att hantera medlen på sakanslagen.

De sammantagna kostnaderna för hanteringen av sakanslagen som vi har kunnat uppskatta år 2011 uppgår till 1 175 miljoner kronor, av de totala kostnaderna på förvaltningsanslaget som uppgick till 5 546 miljoner kronor år 2011.¹⁰³ Sammantaget fångar vi i denna beräkning endast delar av kostnaderna för hanteringen av sakanslagen.

För anslagen UO 13 1:3 Etableringsersättning och 1:4 Ersättning till etableringslotsar mm fångas hela kostnaden för arbetet med gruppen nyanlända med etableringsersättning i kostnaderna på UO 14 1:1 ap 2 Nyanländas etablering. Vi har bedömt att merparten av dessa kostnader kan är möjliga att hänföra till hanteringen av de båda anslagen.

I figur 11 har vi urskilt aktiviteter som har direkt koppling till sakanslagen. Nya beslut är den största kostnaden bland de aktiviteter som vi har kunnat urskilja för anslagen UO 1:2 ap 1 Aktivitetsstöd, UO 1:3 ap 1 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt UO 1:4 ap 1 Lönebidrag m.m. Av figuren framgår att hanteringen av aktivitetsstödet belastade förvaltningsanslaget med minst 370 miljoner kronor under 2011. Motsvarande kostnad på förvaltningsanslaget för hanteringen av arbetsmarknadspolitiska program uppgick till minst 276 miljoner kronor, inklusive de kostnader på 154 miljoner som överlappar anslaget för aktivitetsstöd. För anslaget för lönebidrag mm uppgick motsvarande kostnad till minst 249 miljoner kronor.

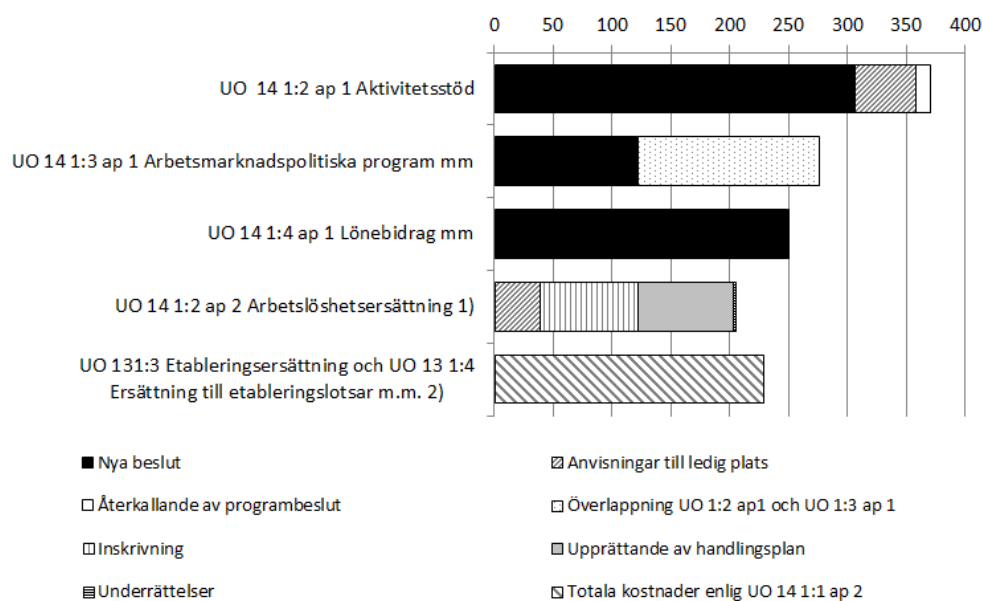
I dessa beräkningar saknas främst uppgifter om kostnaderna på förvaltningsanslaget för:

¹⁰² Detta innebär t.ex. att posten JOB fas 1–2 utbildning/arbetsträning mm omfattar både kurskostnader för arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning, ersättning till anordnare för arbetsträning/förstärkt arbetsträning samt resekostnader till arbetssökande som ges vid annat programdeltagande inom garantin, t.ex. arbetspraktik.

¹⁰³ 1188 miljoner kronor utgör summan av samtliga staplar i figur 11 exklusive den del som utgör överlapp mellan Anslag UO 14 1:2 ap 1 och UO 14 1:3 ap 1. Kostnaderna skiljer sig från nettoutgifterna på förvaltningsanslaget.

- uppföljning under programtiden gentemot arbetssökande, anordnare och arbetsgivare,¹⁰⁴
- beslut för programmen arbetslivsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, projekt, beslut om personligt biträde.¹⁰⁵

Figur 11. Vissa kostnader på förvaltningsanslaget för hanteringen av sakanslag under år 2011 fördelat efter arbetsmoment, miljoner kronor.



1) Kostnaderna omfattar öppet arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

2) Kostnaderna utgör totala kostnader på UO 14 1:1 ap 2 Nyanländas etablering.

Not. Kostnaderna i figuren är underskattade i förhållande till de faktiska kostnaderna för hanteringen av sakanslagen, dock inte för anslagen inom utgiftsområde 13. Overheadkostnader ingår i samtliga kostnader.

Källa: Se bilaga 4 hur beräkningen är gjord.

För anslag UO 14 1:2 ap 2 Bidrag till arbetslöshetsersättning har vi kunnat urskilja kostnader på förvaltningsanslaget på 205 miljoner kronor. De största kostnaderna kan hänföras till inskrivning och upprättande av handlingsplan. För detta anslag ingår inte kostnader för:

¹⁰⁴ Det är inte möjligt att urskilja vilka kontakter som handlar om uppföljning av det aktuella programdeltagandet utifrån Arbetsförmedlingens data avseende kontakter med arbetssökande och arbetsgivare i AIS.

¹⁰⁵ Data om tidsåtgång för dessa arbetsmoment saknas i tidmätningen för år 2011.

- uppföljningar gentemot arbetssökande,¹⁰⁶
- revidering av handlingsplaner¹⁰⁷ samt
- timanställda och deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen har inte gjort några uppskattningar av tidsåtgången för de olika aktiviteter som myndigheten utför i hanteringen av anslagen för etableringsersättning och kostnader för ersättning till etableringslotsar mm. Arbetsförmedlingen framhåller att etableringsuppdraget är en ny reform från den 1 december 2010 och att mätningar av tidsåtgång först kommer att ske under år 2012.¹⁰⁸ Därför har motsvarande beräkningar utifrån aktiviteter inte gjorts för denna del. Kostnaderna för Arbetsförmedlingens arbete med nyanlända särredovisas dock på UO 14 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader ap 2 och uppgick år 2011 till 229 miljoner inklusive overheadkostnader.¹⁰⁹

Vår bedömning är att den metod som vi har använt att beräkna kostnader för den direkta hanteringen av sakanslaget i detta avsnitt är komplicerat. Det gäller särskilt för anslag med många och varierande kostnadslag (främst UO 14 1:3 ap 1 som också har kopplingar till UO 14 1:2 ap 1). Kostnaderna blir också svåra att förutse på grund av komplexiteten i kopplingarna. Även om vi hade kunnat fånga kostnaderna för hela den direkta hanteringen av sakanslagen, så som vi har definierat den, så fungerar den sannolikt endast i begränsad utsträckning som underlag för förvaltningsanslagets dimensionering. Betydande delar av Arbetsförmedlingens arbete faller utanför den direkta hanteringen av sakanslagen så som vi har definierat den.

5.7.3 Beräkning av vissa förvaltningskostnader för några olika grupper av arbetssökande

I ett andra steg har vi valt att beräkna förvaltningskostnaderna för det något bredare arbetet med olika grupper av arbetssökande, där merparten av de

¹⁰⁶ Vi har inte kunnat använda oss av de kontakter som registreras i AIS för denna grupp eftersom dessa i delar överlappar de arbetsmoment som vi har mätt och uppskattat, dvs. inskrivning, upprättande av handlingsplan, mm görs i kontakter med de arbetssökande.

¹⁰⁷ Vi har inte haft tillgång till någon genomsnittlig tid för revidering av handlingsplan eftersom detta arbetsmoment inte följdes upp i tidmätningen 2011.

¹⁰⁸ I intervjuer med person vid Arbetsförmedlingens huvudkontor har framkommit att tidsåtgången, bland annat upprättande av etableringsplaner och beslut om etableringslotsar, inte motsvarar tidsåtgången för andra tidssatta arbetsmoment vid arbetsförmedlingen såsom upprättande av handlingsplan eller hantering av ersättning till kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen menar att nyanlända inom etableringsreformen har andra och mer omfattande behov, bland annat i form av tolkstöd. En annan skillnad är att upphandlingen av etableringslotsar utförs enligt lagen om offentlig valfrihet och inte enligt lagen om offentlig upphandling.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

arbetssökande belastar sakanlagen i någon utsträckning.¹¹⁰ Beräkningarna omfattar dels Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för de arbetsmoment som ingår i arbetet med att fatta beslut om garanti- eller programdeltagande, dels förvaltningskostnaderna för det arbete som Arbetsförmedlingen utför riktat mot arbetssökande under garanti- eller programdeltagandet. I dessa kostnader ingår inte enbart den direkta hanteringen av sakanlagen i enlighet med vår tidigare definition.

De förvaltningskostnader som redovisas för Arbetsförmedlingens arbete med sökandegrupperna *under* garanti- eller programdeltagande grundar sig på olika datakällor och insamlingsmetoder. Vi har använt oss av den datakälla som fångar flest kostnader.

Uppskattade förvaltningskostnader för olika sökandegrupper

Vi har hämtat totalkostnaderna för arbetet riktat mot arbetssökande i JOB fas 1–2, JOB fas 3 och UGA samt kostnader för gruppmöten och enskilda möten inom arbetslivsintroduktionen från tidmätningen 2011.¹¹¹ För program utanför garantierna har vi redovisat kostnader för programanvisningar samt kostnader för de kontakter med arbetssökande som Arbetsförmedlingen registrerar i AIS. Antalet kontakter med arbetssökande som registreras i AIS är betydligt färre än antalet kontakter enligt tidmätningen år 2011.¹¹² Därmed är kostnaderna för de senare underskattade.

Med denna metod har vi inte kunnat fånga kostnaderna för:

- programbeslut för arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetslivsintroduktion och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.
- Arbetsförmedlingens kontakter med anordnare och arbetsgivare under garantier och program.¹¹³

De uppskattade förvaltningskostnaderna är störst för JOB fas 1–2 med 642 miljoner kronor, för JOB fas 3 med 182 miljoner kronor och för UGA med 365 miljoner kronor.¹¹⁴ För garantierna har vi inte inkluderat kostnader för programanvisningar eftersom det är osäkert om de handläggare som besva-

¹¹⁰ Eftersom kostnaderna för samtliga arbetssökande i de olika sökandekategorierna redovisas så är det också förvaltningskostnaderna, dvs. inklusive kostnader på andra anslag än UO 14 1:1 som fångas.

¹¹¹ Från tidmätningens fråga 1b Hur många timmar av veckans arbetstid har du ägnat åt följande insatser.

¹¹² För e-post och telefonkontakter har vi använt de genomsnittliga kostnaderna från tidmätningen (67 respektive 91 kronor). Eftersom det inte framgår om de kontakter i form av besök som registreras i AIS utgör möten i direktservice, gruppmöten eller enskilda möten så har vi använt den genomsnittliga kostnaden för samtliga möten vid Arbetsförmedlingen enligt tidmätningen (423 kr).

¹¹³ Syfte med arbetsgivarkontakter registreras inte i AIS:

¹¹⁴ Kostnaderna för att fatta programbeslut inom ramen för garantierna ingår i delar i kostnaden för arbete med arbetssökande. De delar som handlar om arbetsgivarekontakter ingår då inte.

rade enkäten inkluderade dessa eller ej i den angivna tidsåtgången.¹¹⁵ Även för arbetslivsintroduktionen är kostnaderna relativt stora, trots att inte kostnaden för programbeslut har kunnat mätas. (se figur 12)

Kostnaderna på förvaltningsanslaget för hantering av anslag UO 14 1:2 ap 2 Bidrag till arbetslöshetsersättning uppskattas till totalt 319 miljoner kronor år 2011. Denna kostnad omfattar kontakter med arbetslösa, timanställda och deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning. Även dessa kontakter är underskattade i enlighet med vad som har sagts ovan.

Förvaltningskostnader per arbetssökande och månad i garantier och program

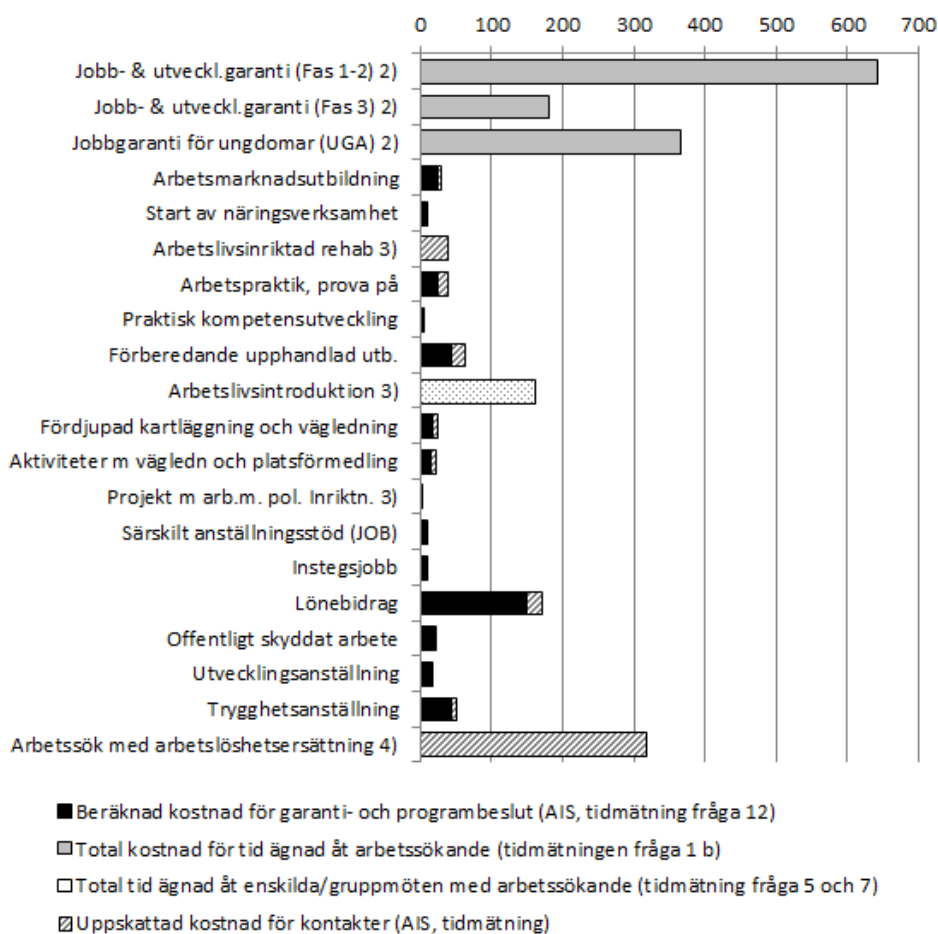
Figur 13 visar uppskattade genomsnittliga förvaltningskostnader samt kostnader på sakanslagen per kvarstående arbetssökande och månad, i garantier och program.¹¹⁶ De förvaltningskostnader som vi har kunnat fånga är störst per kvarstående arbetssökande inom arbetslivsintroduktionen, följt av fördjupad kartläggning och vägledning samt jobb- och utvecklingsgarantins fas 1–2.

Värdena ger en grund för uppskattning av en minsta förvaltningskostnad för hanteringen av sakanslagen för olika sökandegrupper. Om det genomsnittliga antalet kvarstående arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin fas 1–2 ökar med 12 000 personmånader, eller 1000 kvarstående i genomsnitt under hela året, så ökar förvaltningskostnaderna med minst 10 miljoner kronor, dvs. 836 kronor multiplicerat med 12 000. Denna uppskattning ger dock som tidigare har nämnts en underskattning av de totala kostnaderna. De lägsta-kostnader som redovisas utgår också från situationen år 2011, dvs. de då gällande regelverken, ersättningarna, vissa av de utförda aktiviteterna m.m.

¹¹⁵ Intervjuer med personer vid huvudkontoret indikerar att det är svårt att urskilja vilka arbetsmoment som handläggarna har inkluderat i dessa kostnader.

¹¹⁶ Vi har inte haft underlag kring det totala antalet personmånader i garantier och program. Därför har vi använt antal kvarstående vid månadens slut, multiplicerat med tolv månader, som bas i beräkningen.

Figur 12. Uppskattning av vissa kostnader på förvaltningsanslaget för sökandegrupper i olika arbetsmarknadspolitiska program år 2011, mkr.¹⁾



1) Staplarna kan inte summeras vertikalt eftersom delar av kostnaderna för kontakter under programtiden, exempelvis inom arbetspraktik, kan handla om att Arbetsförmedlingens arbete med att fatta programbeslut för ett efterföljande program, exempelvis ett instegsjobb.

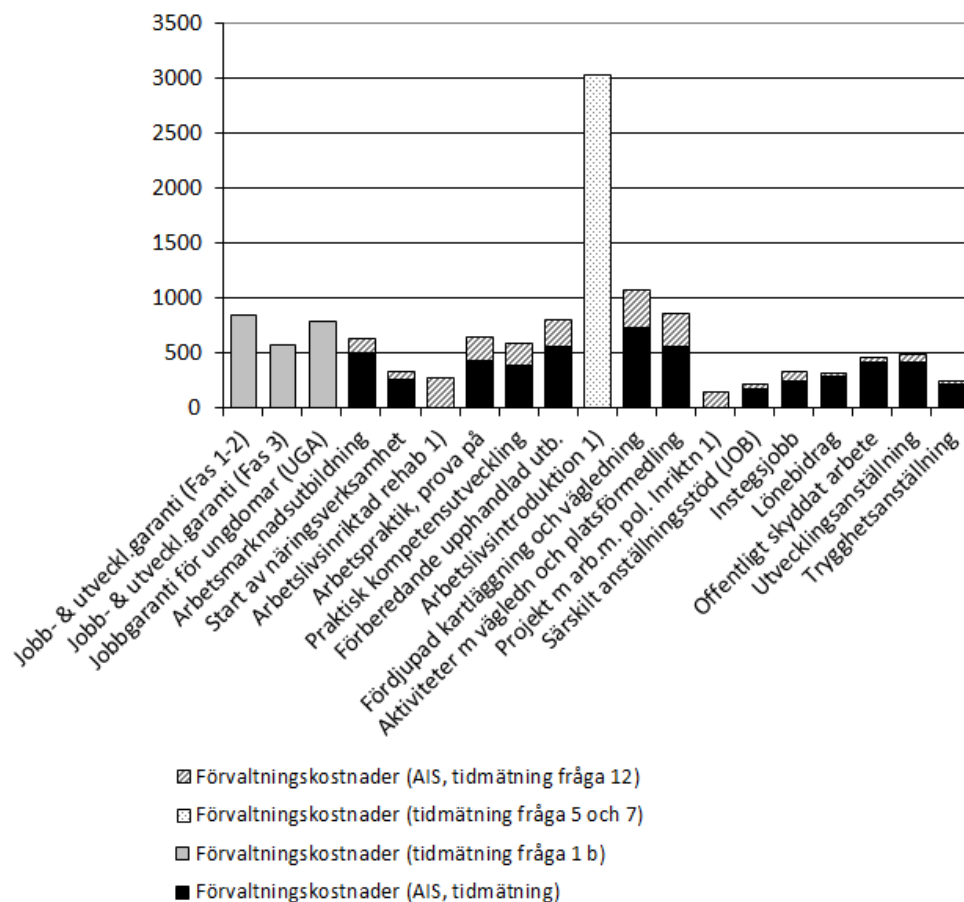
2) Denna kostnad är hämtad från fråga 1 b i tidmätningen år 2011 och grundar sig på frågan "Hur många timmar av veckans arbetstid har du ägnat åt dessa grupper".

3) Kostnad för programbeslut saknas eftersom den genomsnittliga tidsåtgången för beslut om dessa program inte mättes i tidmätningen år 2011.

4) Kostnaden omfattar Arbetsförmedlingens kontakter med öppet arbetslösa, timanställda och deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning enligt AIS.

Källa: Tidmätning år 2011, Arbetsförmedlingens statistikdatabaser.

Figur 13. Vissa förvaltningskostnader per kvarstående arbetssökande och månad i olika garantier och program år 2011, kronor.²



1) Kostnad för programbeslut saknas eftersom den genomsnittliga tidsåtgången för beslut om dessa program inte mättes i tidmätningen år 2011.

2) Staplarna kan inte summeras vertikalt eftersom delar av kostnaderna för kontakter under programtiden, exempelvis inom arbetspraktik, kan handla om att Arbetsförmedlingens arbete med att fatta programbeslut för ett efterföljande program, exempelvis ett instegsjobb.

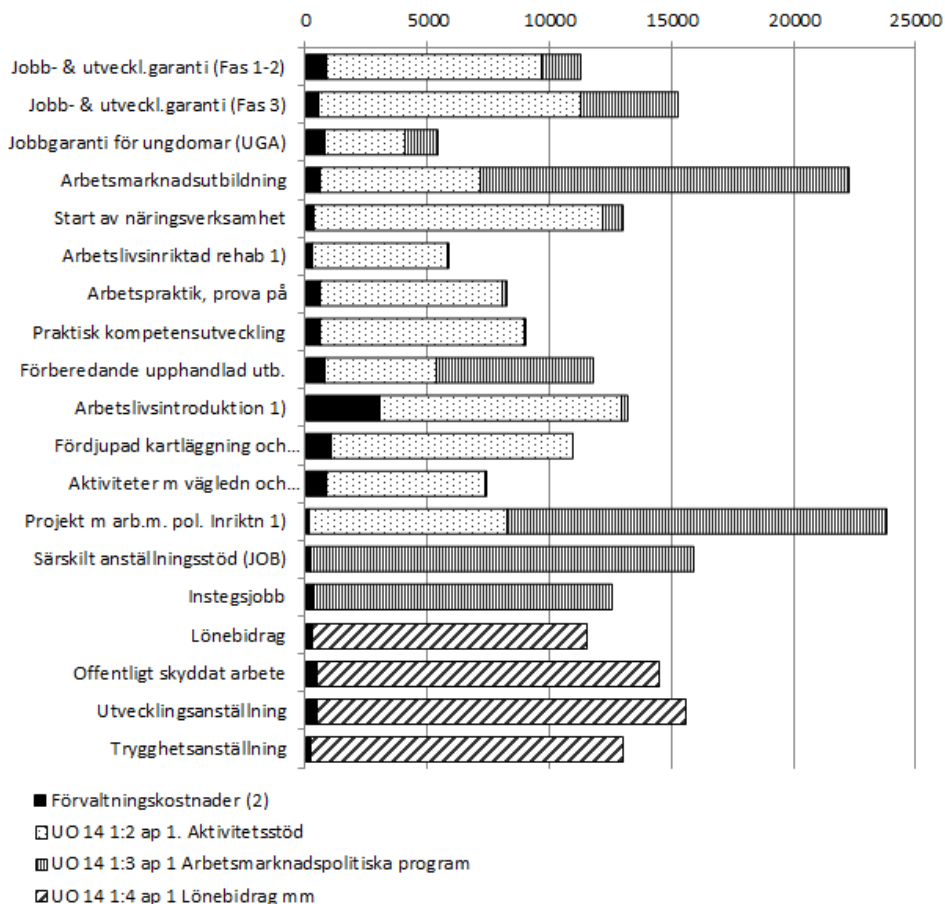
Källa: Tidmätning år 2011, Arbetsförmedlingens statistikdatabaser.

Kostnaderna för de fattade programbesluten per kvarstående arbetssökande påverkas både av kostnaderna för att fatta ett programbeslut för det aktuella programmet och av hur många beslut som fattas per kvarstående. Hur många beslut som fattas per kvarstående är i sin tur bl.a. beroende av längden på programbesluten.

De arbetsmarknadspolitiska programmen belastar i olika utsträckning sakanslagen

I figur 14 redovisas genomsnittliga förvaltningskostnader tillsammans med kostnader på sakanslag per kvarstående arbetssökande och månad.

Figur 14. Vissa förvaltningskostnader och kostnader på sakanslag per kvarstående arbetssökande och månad i olika garantier och program år 2011, kronor



1) Kostnad för programbeslut saknas eftersom den genomsnittliga tidsåtgången för beslut om dessa program inte mättes i tidmätningen år 2011.

2) De förvaltningskostnader som ingår redovisas i figur 13.

Not. I figuren redovisas inte kostnader på anslagen UO 13 1:3 och 1:4, t.ex. i form av etableringsersättning eller programinsatser för nyanlända inom etableringsreformen. Det har inte varit möjligt för oss att fördela dessa kostnader efter sökandekategorier. Det kan också finnas kostnader för andra stöd till försörjning på andra anslag än Arbetsförmedlingens.

Källa: Tidmätning år 2011, Arbetsförmedlingens statistikdatabaser, Arbetsförmedlingens prognoser för utbetalningar 2012-2016.

Figuren visar att de arbetsmarknadspolitiska programmen i väsentligt olika utsträckning belastar sakanslagen. Flertalet program, förutom de subventionerade anställningarna, belastar i någon utsträckning aktivitetsstödet (UO 14 1:2 ap 1), även om alla deltagare inte har aktivitetsstöd. I de subventionerade anställningarna betalar arbetsgivaren lönen. Inom jobb- och utvecklingsgarantin 1–2 (JOB) och jobbgarantin för unga (UGA) har alla deltagare

aktivitetsstöd. I de arbetsmarknadspolitiska programmen utanför garantierna varierar andelen programdeltagare som har annan ersättning än aktivitetsstöd. Andelen som inte har aktivitetsstöd är högst inom arbetslivsinriktad rehabilitering där omkring en fjärdedel har annan ersättning, företrädesvis rehabiliteringsersättning.¹¹⁷

Alla program innebär vidare inte kostnader på de sakanslag som omfattar kostnader för program och andra insatser (UO 14 1:3, UO 14 1:4). Fördjupad kartläggning och vägledning ger exempelvis inte i upphov till några kostnader alls på dessa sakanslag. Andra program, bland annat arbetspraktik, arbetslivsinriktad rehabilitering, prova-på-platser, praktisk kompetensutveckling, kartläggning och aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, belastar endast sakanslagen för program och insatser i mindre utsträckning i form av försäkringsskydd och resekostnader för vissa av deltagarna. Det är vanligen endast en mindre andel av deltagarna i dessa program som får ersättning för resekostnader.¹¹⁸

Andra program belastar i mer betydande utsträckning sakanslagen för program och andra insatser. Detta gäller arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning, jobb- och utvecklingsgarantins fas 3, de subventionerade anställningarna och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

5.8 Slutsatser av analysen av kopplingen mellan förvaltningsanslaget och sakanslagen

5.8.1 Begränsningar i möjligheterna att förutse framtida behov av förvaltningsanslag

Genomgången i detta kapitel visar att kostnaderna på förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingens hantering av sakanslagen inte är möjlig att förutse eller beräkna utifrån enkla relationer eller ett fåtal värden. Kostnaderna för hanteringen av sakanslagen varierar mellan och inom olika anslag. Sakanslagen omfattar ofta många och varierande kostnadslag och många av dessa kostnadslag ställer specifika krav på vilka aktiviteter handläggarna vid Arbetsförmedlingen måste utföra. Därför har det inte varit möjligt för oss att redovisa ett värde som fångar hur mycket kostnaderna på förvaltningsanslaget ökar vid en viss ökning av kostnaderna på något av sakanslagen.

Det finns ett antal förhållanden som begränsar möjligheterna, eller som behöver beaktas, när relationen mellan utgifter på förvaltningsanslag/förvaltningskostnader och sakanslag ska förutses. Följande förhållanden bör särskilt uppmärksammas:

¹¹⁷ Uppgifterna vad gäller ersättning under program kan enligt Arbetsförmedlingen rymma vissa osäkerheter.

¹¹⁸ Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

- Det saknas i dag tidsuppskattningar för många aktiviteter inom ramen för hanteringen av sakanslagen. Därmed är det inte heller möjligt att idag ge en heltäckande bild av förvaltningskostnaderna.
- De beräknade kostnaderna på förvaltningsanslaget har sin grund i nuvarande programstruktur, kostnadsstruktur och sökandesammansättning på sakanslagen. Färre men dyrare program och insatser, eller färre men större andel arbets sökande med inkomstrelaterad ersättning i förhållande till grundbelopp, kan förändra relationerna mellan utgifterna på förvaltningsanslaget och utgifterna på sakanslaget. Även sänkta ersättningsnivåer inom t.ex. arbetslöshetsersättningen kan innebära att antalet personer som får ersättning ökar med samma kostnad på sakanslaget.
- Den gjorda uppskattningen av förvaltningskostnader för hanteringen av sakanslagen speglar också Arbetsförmedlingens arbete utifrån nuvarande regelverk, arbetssätt, tillämpning av regelverken samt produktivitet. Om regeringen ställer krav på förstärkta insatser, exempelvis för dem med arbetslöshetsersättning, så kan samma mängd utgifter på sakanslaget leda till ökade utgifter på förvaltningsanslaget givet samma produktivitet.
- Utgifterna på förvaltningsanslaget ökar inte nödvändigtvis proportionerligt i förhållande till utgifterna på sakanslaget. Marginalkostnaden för att hantera ytterligare utgifter kan vara små upp till en viss brytpunkt varefter de kan öka snabbare. Det kan t.ex. handla om att lokaler och annat måste utökas när en given volym är nådd. Det kan också finnas stordriftsfördelar t.ex. inom upphandling av tjänster.
- Införande av nya insatser kan också medföra större kostnader på förvaltningsanslaget inledningsvis. Informationsmaterial, systemstöd, metoder och arbetsprocesser måste utvecklas, nyanställningar kan behöva göras, personalen måste tillägna sig nya metoder och regelverk och samverkan mellan myndigheter kan behöva utvecklas.
- Hänsyn måste tas till generella kostnadsökningar för löner, lokaler och annat som påverkar kostnaderna både på förvaltningsanslaget och sakanslaget.

5.8.2 Redovisningen av kostnader skulle kunna göras mer heltäckande

Den senare metoden som vi har använt för att mäta *förvaltningskostnader för olika sökandegrupper* framstår som mer relevant för att ge underlag för dimensionering av förvaltningsanslaget. Metoden framstår också som enklare att använda. Den förmår dock inte med dagens data fånga upp alla förvaltningskostnader för arbetet med olika grupper av arbets sökande, eller förvaltningskostnaderna för kontakter med arbetsgivare och anordnare under programtiden. Vi har heller inte haft underlag för att redovisa kostnader på alla sakanslag.

Det är dock möjligt att förbättra underlaget för beräkning av förvaltningskostnaderna och därigenom möjliggöra en mer heltäckande redovisning. En sådan redovisning kan i förlängningen ligga till grund för mätningar av kostnadseffektiviteten i Arbetsförmedlingens verksamhet. I förslagsdelen beskriver vi bland annat hur registreringen av Arbetsförmedlingens kontakter med arbetssökande och arbetsgivare kan förbättras och hur införandet av tidredovisning kan förbättra kunskaperna om hur förvaltningsanslaget används. Den tidmätning som Arbetsförmedlingen genomförde år 2011 ger endast uppgifter om kostnader för fyra av de här redovisade sökandegrupperna.

En sådan redovisning kan också utökas till att omfatta även andra sökandegrupper än de vi redovisar här, bland annat nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget, arbetssökande med arbetslöshetsersättning eller arbetssökande med behov av tidiga insatser.

6 Slutsatser och förslag

6.1 Slutsatser

6.1.1 Redovisningen av väsentliga prestationer har förbättrats

Arbetsförmedlingens redovisning av volymer och kostnader för väsentliga prestationer har förbättrats betydligt mellan årsredovisningarna år 2010 och år 2011. År 2011 kan 76 procent av förvaltningskostnaderna hänföras till Arbetsförmedlingens väsentliga prestation *kundkontakter*. Resten av kostnaderna fördelas på övrig kundtid (till exempel matchning och beslutshantering) samt samverkan med kommuner och andra myndigheter.

År 2010 kunde endast 30 procent av förvaltningskostnaderna hänföras till den väsentliga prestationen som då utgjordes av *kundmöten*. Till skillnad mot år 2010 redovisar Arbetsförmedlingen år 2011 också kostnadssatta arbetsgivarkontakter.

Den tidmätning som genomfördes hösten 2011 gör det också möjligt för Arbetsförmedlingen att redovisa hur förvaltningskostnaderna fördelas sig på olika grupper av arbetssökande. Därmed kan myndigheten redovisa arbetet med att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.

Redovisningen omfattar inte prioriteringar i arbetet med arbetsgivare

Statskontoret har utifrån en genomgång av budgetpropositionen för 2012 och Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2011 urskilt en mängd olika aktiviteter som Arbetsförmedlingen utför gentemot arbetsgivare.

I årsredovisningen år 2011 redovisar Arbetsförmedlingen kostnader för produktionstid riktad mot arbetsgivare fördelat efter möten, telefon- och e-postkontakter samt förberedelse och efterarbete vid kundmöte inklusive restid. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen även för arbetet med arbetsgivare, bör redovisa volymer och kostnader efter prioriteringar eller inriktning på verksamheten. Regeringen lyfter i budgetpropositionen exempelvis fram rekvirering av platser för arbetsplatsförlagd sysselsättning för att öka chanserna för sökande med en svagare ställning på arbetsmarknaden att få arbete.

6.1.2 Kundkontakt och kundtid är relevanta mått

Statskontoret bedömer att kundkontakter och kundtid är relevanta begrepp för att spegla myndighetens prestationer i förhållande till uppgifterna i instruktionen. Genom kundkontakterna levererar Arbetsförmedlingen för-

medlingstjänster och lägger grunden för de tjänster som levereras av extern utförare. Kundkontakter som mått svarar också mot regeringens prioriteringar i budgetpropositionen och regleringsbrevet för 2012 om att Arbetsförmedlingen ska intensifiera arbetet med kundkontakter.

I kapitel 2 diskuterar vi några olika indelningsgrunder för Arbetsförmedlingens verksamhet, exempelvis Arbetsförmedlingens tio tjänster, sökandekategorierna och de arbetsmarknadspolitiska programmen. Generellt är det svårt att utifrån dessa indelningar identifiera sammanhållna och avgränsade processer som kan ligga till grund för en heltäckande och samlad uppföljning av prestationer vid Arbetsförmedlingen. Sammantaget bedömer Statskontoret att det är svårt att identifiera alternativa prestationer som på ett så samlat sätt som kundkontakterna, kan ge en bild av Arbetsförmedlingens kostnader och resultat.

Kundkontakterna bör kompletteras med kvalitetsmått

Antalet genomförda kundkontakter ger dock i sig inte någon information om huruvida Arbetsförmedlingen har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Kopplingen mellan kundkontakterna och uppgifterna i instruktionen handlar istället om vilket stöd Arbetsförmedlingen ger till arbetssökande och arbetsgivare i dessa kontakter. Fler kontakter innebär inte i sig att Arbetsförmedlingen svarar bättre mot sina uppgifter i instruktionen. Arbetsförmedlingens kundkontakter kan därmed betraktas som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Att volymen kundkontakter i sig inte talar om hur Arbetsförmedlingen har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, talar för att Arbetsförmedlingen bör koppla olika kvalitetsmått till redovisningen av kundkontakterna. Dessa kvalitetsmått bör kopplas till de olika sökandegrupperna i redovisningen.

Arbetsförmedlingen redovisar redan i dag kvalitetsmått i årsredovisningen, som avser exempelvis hur arbetssökande och arbetsgivare upplever Arbetsförmedlingens service. Måtten kopplas dock inte i dag till kundkontakterna med olika sökandegrupper. För att värdera kundkontakterna krävs kompletterande kvalitetsmått, exempelvis andel av de sökande i gruppen som upplever att Arbetsförmedlingens insatser ger bra stöd eller andel som upplever att insatsen har ökat deras chanser att få arbete

Kompletterande prestationer kan ge en bild av resultatet av kundkontakterna

För att ge ytterligare information om hur Arbetsförmedlingen genom kundkontakterna bidrar till uppgifterna i instruktionen kan utvecklingen av kundkontakter relateras till utvecklingen av andra icke kostnadssatta prestationer som redovisas i årsredovisningen. Det kan exempelvis handla om antal upprättade handlingsplaner eller antal beslutade aktiviteter/insatser/program. Dessa uppgifter kan spegla resultatet av kundkontakterna. Arbetsförmed-

lingen redovisar många icke-kostnadssatta prestationer redan i dag men utan att beskriva sambandet mellan dessa och kundkontakterna.

Kundkontakterna som underlag för mätningar av kostnadseffektivitet

Statskontoret bedömer att styckkostnader för olika slags kundkontakter, tillsammans med kvalitetsmått för verksamheten, kan ge en övergripande bild av hur kostnadseffektiviteten i verksamheten utvecklas. Detta förutsätter att sambanden mellan kundkontakterna och kvalitetsmåten kan urskiljas.

Sådana mätningar av kostnadseffektivitet fångar dock inte effektiviteten i Arbetsförmedlingens arbete med sakanslagen. Arbetsförmedlingens utformning av programinsatser, arbetet med upphandling av externa tjänster och anvisning till arbetsmarknadspolitiska program ger upphov till förvaltningskostnader. Detta arbete går inte att urskilja i redovisningen av kundkontakterna. Därför anser Statskontoret att Arbetsförmedlingen bör följa mått på volymer, kostnader på förvaltningsanslag och sakanslag samt resultat för olika sökandegrupper.

Det kan t.ex. handla om att följa gruppen arbetssökande inom etableringsuppdraget utifrån utvecklingen av volymer, kostnaderna på förvaltningsanslag och sakanslag samt utfallet i form av personer som går till arbete eller utbildning.

6.1.3 Tidmätningen 2011 innebär en förbättring men rymmer osäkerheter

Statskontoret bedömer att tidmätningen från oktober 2011 innebär att redovisningen av väsentliga prestationer har förbättrats betydligt men att den rymmer en rad osäkerheter som försvårar bedömningar av tillförlitligheten i underlaget. Osäkerheterna i tidmätningen beskrivs närmare i kapitel 3 och handlar främst om mätperiodens representativitet, hur väl de svarande representerade bortfallet och kvaliteten i svaren.

Sammantaget bedömer Statskontoret att Arbetsförmedlingens tidmätning år 2011 innebar att Arbetsförmedlingen detta år kunde redovisa prestationer och kostnader på förvaltningsanslaget på ett betydligt mer tillförlitligt och heltäckande sätt än tidigare. Statskontoret anser dock att Arbetsförmedlingen bör förbättra tillförlitligheten i redovisningen ytterligare genom att minska de osäkerheter som fanns i mätningen år 2011.

Valet av mätperiod påverkar resultatet

Arbetsförmedlingens verksamhet karaktäriseras av att antalet inskrivna arbetssökande och antalet anmälda platser varierar under året. Även de arbetssökandes sammansättning varierar under året. Valet av undersökningsperiod är därför av stor betydelse för hur rättvisande tidmätningen speglar antalet genomförda prestationer, både vad gäller antalet kontakter och redovisad tid. Statskontoret finner att detta talar för att mätningarna bör

utökas med fler mättillfällen under året eller att handläggarna bör registrera uppgifter kontinuerligt, för att bättre spegla verksamheten under hela året.

Bortfallet i undersökningen bidrar till osäkerhet

Tidmätningen var inte obligatorisk att besvara och svarsfrekvensen uppgick till 70 procent. Arbetsförmedlingen motiverar frivilligheten med att kvaliteten skulle kunna bli sämre med ett obligatorium. Arbetsförmedlingen skriver i sin årsredovisning att ”orsaken till bortfallet i undersökningen och hur väl de svarande även representerar bortfallet är okänt”.

Statskontoret menar att undersökningar som syftar till att ge underlag till redovisning av prestationer bör vara obligatoriska och att det eventuella bortfall som kan kvarstå bör undersökas. Tillförlitligheten kan istället säkras till exempel genom enkätens utformning och omfattning.

En annan osäkerhet gäller kvaliteten i de svar som lämnats

Merparten av de kundkontakter som Arbetsförmedlingen redovisar i årsredovisningen utgår ifrån uppskattningar i en enkät som är gjorda i efterhand av ett urval av arbetsförmedlare. Arbetsförmedlingens underlag för redovisningen skiljer sig i detta avseende från andra myndigheter som Statskontoret har studerat.

Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket grundar sina redovisningar av prestationer på registerförda uppgifter.¹¹⁹ Registerbaserade uppgifter ger en långtgående spårbarhet, ner till enskilda ärenden. Det ger också en hög jämförbarhet över tid och möjligheter att bryta ned resultatredovisningen på olika grupper av individer (t.ex. kvinnor och män, svenskfödda och utlandsfödda), sökandekategorier och regional nivå. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen därför i större utsträckning än i dag bör använda register för att samla in uppgifter om antal kundkontakter.

Viktigt att säkerställa jämförbarheten över tiden

Arbetsförmedlingens årsredovisning för år 2011 möjliggör inte jämförelser bakåt i tid. I tidigare årsredovisningar har andra metoder använts för att redovisa prestationer. I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag sägs att resultatredovisningen ska avse hur verksamhetens prestationer har *utvecklats* med avseende på volym och kostnader. Möjligheterna att följa utvecklingen över tiden är viktiga i detta sammanhang. Om Arbetsförmedlingen väljer att förändra sin redovisning av prestationer bör det nuvarande uppföljningssystemet behållas parallellt under en övergångsperiod för att säkerställa jämförbarheten över tiden.

¹¹⁹ Skatteverket hämtar balanser och flöden från register men bearbetar registerdata manuellt för generera prestationer till årsredovisningen.

6.1.4 Rimlig modell för fördelning av kostnader

Arbetsförmedlingen fördelar sina totala förvaltningskostnader på den tid arbetsförmedlare och specialister lägger ner på kunder och samverkan.¹²⁰ Eftersom tidmätningen inte fångar in den kundtid som finns vid huvudkontoret fördelas förvaltningskostnaden på för få produktionstimmar. Den genomsnittliga timkostnaden för handläggare i kärnverksamheten blir därmed överskattad. Om Arbetsförmedlingen vid kommande tidmätningar vill redovisa produktionstid vid huvudkontoret försvåras emellertid jämförbarheten över tid.

Enbart lönekostnader i kärnverksamheten har bedömts vara direkta kostnader. Allt annat har fördelats som indirekta kostnader. Det totala OH-påslaget blir därför cirka 75 procent för att täcka de totala förvaltningskostnaderna. Ett motiv för att fördela fler kostnader, för exempelvis lokaler, IT, telefon, som direkta kostnader på kärnverksamheten är att det synliggör kostnaderna. Därmed finns incitament att förbättra kostnadseffektiviteten.

Statskontoret bedömer sammantaget, trots de reservationer som framkommer ovan, att Arbetsförmedlingens modell för att fördela förvaltningskostnader på prestationer är tillfredsställande. Arbetsförmedlingens bör, när eventuella förändringar av modellen diskuteras, väga in värdet av att behålla jämförbarheten över tiden.

6.1.5 Kopplingen mellan förvaltningsanslag och sakanslag kan inte fångas i en enkel modell

Statskontoret skiljer mellan direkta och indirekta kopplingar mellan förvaltningsanslag och sakanslag. De direkta kopplingarna är en följd av regelstyrda krav på hanteringen av sakanslagen, dvs. den omfattar *de aktiviteter som Arbetsförmedlingen enligt regelverken ska utföra i hanteringen av medel på sakanslagen*. De indirekta kopplingarna handlar om att effektiviteten i användningen av förvaltningsanslaget kan minska eller öka behovet av sakanslag på längre sikt.

Genomgången i denna del visar att kostnaderna för hanteringen av sakanslagen varierar mellan och inom olika anslag. Sakanslagen omfattar ofta många och varierande kostnadsslag och många av dessa kostnadsslag ställer specifika krav på vilka aktiviteter handläggarna vid Arbetsförmedlingen ska utföra. Kostnaderna för den direkta hanteringen av sakanslagen är bl.a. beroende av regelverk, programstruktur, Arbetsförmedlingens tolkning och tillämpning av regelverken, intern effektivitet liksom kostnader för insatssvaror och tjänster.

Vi har använt oss av två metoder för att uppskatta kostnaderna på förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingens hantering av sakanslagen. Den första

¹²⁰ Den så kallade produktionstiden= kundkontakt + övrig kundtid + samverkan.

metoden handlar om att fånga kostnaderna på förvaltningsanslaget för aktiviteter i den direkta hanteringen av sakanslagen. Den andra handlar om att uppskatta förvaltningskostnaderna för alla de aktiviteter som utförs gentemot olika grupper av arbetssökande (garantier och program) som i olika avseenden ger kostnader på sakanslagen.

En slutsats är att den metod vi har använt för att mäta *kostnader för olika sökandegrupper med koppling till sakanslagen* framstår som enklare och mer framkomlig. Metoden förmår dock inte fånga upp alla kostnader utifrån de data som finns tillgängliga vid Arbetsförmedlingen idag. Som underlag för dimensionering av förvaltningsanslaget framstår denna metod också som mer relevant. Användningen av denna metod skulle dock kräva att förvaltningskostnaderna för arbetet med olika grupper av arbetssökande kan fångas på ett bättre sätt än i dag.

6.1.6 Resursfördelningsmodellen och utfallet i form av prestationer

Resursfördelningsmodellen tar hänsyn till regeringens prioriteringar

Resursfördelningsmodellen för år 2012 tar hänsyn till tre dimensioner: arbetssökande i olika grupper, resultat för arbetssökande och arbete med arbetsgivare.¹²¹ Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingens modell för fördelning av förvaltningsanslag till arbetsmarknadsområden har förbättrats mellan 2011 och 2012. Viktningarna i modellen har i större utsträckning anpassats till krav och prioriteringar i regleringsbrevet.

Statskontoret menar att Arbetsförmedlingens planer på att utveckla modellen utifrån det bedömningsstöd som delar in de arbetssökande efter förväntade jobbchanser är relevanta. Detta skulle kunna ge bättre underlag för att spegla den förväntade arbetsbelastningen.

Risk för att servicen inte blir enhetlig och likvärdig med en resultatdimension i modellen

Resursfördelningsmodellen knyter an till utfallet i verksamheten genom att 20 procent av resurserna fördelas efter en indikator som mäter omsättningen till arbete bland de arbetssökande. Arbetssökande och arbetsgivare i marknadsområden som av olika anledningar presterar sämre än genomsnittet, riskerar att få en försämrad service och därmed än sämre förutsättningar att komma i arbete. Statskontoret bedömer därför att det är olämpligt att fördela resurser efter resultat i en verksamhet som ska garantera en enhetlig och likvärdig service till arbetssökande och arbetsgivare i hela landet.

¹²¹ Utöver grundtilldelningen enligt denna modell tilldelas arbetsförmedlingskontoren medel enligt andra modeller. Det handlar främst om resurser för sjukförsäkringsuppdraget och etableringsuppdraget. Dessa andra fördelningsmodeller ingår inte i vår analys.

Resursfördelningsmodellen följs i delar upp utifrån resursanvändning för prioriterade grupper

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell har förbättrats mellan 2011 och 2012. Viktningarna i modellen har i större utsträckning anpassats till krav och prioriteringar i regleringsbrevet. Arbetsförmedlingens uppföljningar av handläggartäthet för arbetet med olika målgrupper speglar genomslaget av de olika vikterna för deltagare i JOB och UGA. Däremot ger dessa uppföljningar ingen information om faktisk resursanvändning avseende andra grupper som har vikter i resursfördelningsmodellen; funktionsnedsatta, utrikes födda och nyanlända utanför etableringsreformen.

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör mäta handläggartätheten kontinuerligt och på ett jämförbart sätt avseende olika sökandegrupper. Arbetsförmedlingen bör säkra att den faktiska resursanvändningen kan ingå som en del i Arbetsförmedlingens uppföljning av hur resurstilldelningen påverkar resultaten i verksamheten. En ökad kunskap om hur förvaltningskostnaderna fördelar sig mellan olika sökandegrupper innebär också att resursfördelningsmodellen kan utformas mer strategiskt i förhållande till prioriteringar och arbetsbelastning i verksamheten. Det innebär också att kedjan från resurstilldelning till resursanvändning och resultat kan följas bättre.

6.1.7 Slutsatser om resursanvändning på förvaltningsanslag och handläggartäthet

Resursanvändning på förvaltningsanslaget

Av Arbetsförmedlingens årsredovisning framgår att de prioriterade grupperna får förhållandevis mer tid för möten än gruppen övriga arbetssökande. Exempelvis får personer med funktionsnedsättning, som utgör 22 procent av antal inskrivna,¹²² 27 procent av mötestiden. Deltagare i JOB utgör 13 procent av antal inskrivna och får 17 procent av mötestiden. Övriga sökande, som inte tillhör någon av de prioriterade grupperna, utgör 49 procent av antal inskrivna och får 18 procent av mötestiden.

Det är dock svårt att bedöma hur en optimal fördelning av tid mellan olika arbetssökande borde se ut. Det är i första hand utvecklingen över tiden som är intressant att följa och då även utifrån kvalitetsindikatorer för dessa grupper.

Handläggartäthet

Av de sökandegrupper som handläggartätheten har mätts för så är antalet arbetssökande per handläggare inklusive specialister lägst inom etableringsuppdraget (28) i slutet av 2011. Antalet arbetssökande per handläggare var i

¹²² Gruppen består av funktionsnedsatta som inte finns i någon av de andra prioriterade grupperna.

början av samma år 17 för denna grupp av arbetssökande. Inom JOB fas 1–2 och UGA uppgick antalet arbetssökande per handläggare till 80. Antalet arbetssökande per handläggare i JOB fas 3 var 125. För samtliga arbetssökande uppgick antalet arbetssökande per handläggare till 126.

Handläggartätheten framstår som hög inom etableringsuppdraget. Det arbete som bedrivs inom ramen för etableringsuppdraget är tidskrävande i förhållande till arbetet med andra grupper av sökande eftersom uppdraget är brett. Uppdraget ställer krav på att Arbetsförmedlingen anordnar aktiviteter som motsvarar hela de arbetssökandes arbetsutbud och det handlar också om samordnande insatser mellan myndigheter och kommuner. Uppdraget är nytt och det tar både tid och resurser att hitta arbetsformer och samverkansformer mellan myndigheter.

Det framstår också som rimligt att handläggartätheten är lägre inom JOB fas 3 eftersom fas 3 består av arbetsplatsförlagda aktiviteter som kräver mindre tid av handläggarna.

Handläggartätheten i form av antalet arbetssökande per handläggare (arbetsförmedlare och specialister) ger endast i delar en bild av de stödinsatser som de arbetssökande får del av via arbetsförmedlingen. Utöver det stöd som ges av handläggare vid Arbetsförmedlingen tillkommer också stöd från kompletterande aktörer (jobbcoacher mm). Detta stöd har vi inte kunnat ta hänsyn till här.

6.2 Statskontorets förslag

Statskontoret lämnar i detta avsnitt förslag som syftar till att förbättra Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer på ett sådant sätt att utvecklingen vad gäller volym, kostnader och kvalitet kan följas över tid. Underlag i enlighet med förslag A–D kan vara relevanta att redovisa i Arbetsförmedlingens årsredovisning. Det är dock Arbetsförmedlingen som bör ta ställning till vilka delar som är möjliga och relevanta att redovisa i årsredovisningen.

Våra förslag tar sin utgångspunkt dels i utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen bedriver, dels i indikatorer och uppgifter som myndigheten redovisar redan i dag. Statskontoret har identifierat en rad åtgärder som kan förbättra prestationsredovisningen avseende utvecklingen av volymer, kostnader och kvalitet över tiden.

A. Utveckla redovisningen av arbetsgivarkontakter

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen utvecklar redovisningen av volymer och kostnader för arbetsgivarkontakter i årsredovisningen utifrån prioriterade uppgifter i eller inriktning på arbetet med arbetsgivarkontakter.

Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter är prioriterat av regeringen, bland annat eftersom dessa kontakter är viktiga för tillgången till arbetsplatsförlagda insatser och för att marknadsföra personer som arbetsgivare inte skulle välja att anställa i första hand.¹²³

Av Arbetsförmedlingens årsredovisning år 2011 framgår att de totala kostnaderna för kontakter med arbetsgivare uppgår till 1 357 miljoner kronor, vilket utgör omkring 20 procent av Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Antalet arbetsgivarkontakter uppgick under detta år till närmare 3 miljoner. Årsredovisningen ger dock inte, till skillnad från motsvarande redovisning för arbetssökande, någon vägledning om vilka prioriteringar som Arbetsförmedlingen gör i arbetet med arbetsgivarkontakter. Statskontoret menar därför att Arbetsförmedlingen bör utveckla redovisningen av kontakter med arbetsgivare för att bättre kunna beskriva inriktningen på detta arbete utifrån volymer och kostnader.

Arbetsförmedlingen redovisar i sin årsredovisning för 2011 en rad olika inriktningar på arbetet med arbetsgivarkontakter. Bland annat redovisas

- det bredare arbetet med att proaktivt identifiera företag, regioner och organisationer som har behov av arbetskraft,
- arbetet med att söka upp platser där arbetsgivaren har ett behov av att anställa men där platser ännu inte har annonserats ut,
- arbetet med de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen,¹²⁴
- arbetet med rekvirering av platser för arbetsplatsförlagd sysselsättning för att öka chanserna för sökande med en svagare ställning på arbetsmarknaden att få arbete,
- arbetet med att följa upp pågående arbetsplatsförlagd sysselsättning, bland annat ur ett kontrollperspektiv samt
- arbetet med att erbjuda arbetsmarknadsutbildningar för att möta arbetsgivares behov.

Syftet med enskilda arbetsgivarkontakter kan inte alltid beskrivas renodlat eftersom en arbetsgivarkontakt kan ha flera olika syften. Statskontoret

¹²³ Budgetpropositionen 2012, Arbetsmarknad och arbetsliv 14.

¹²⁴ Arbetsförmedlingen följde upp detta arbete i tidmätningens fråga om hur mycket tid handläggarna ägnade åt matchningsarbete utifrån anmäld plats.

menar att det, trots detta, är möjligt för Arbetsförmedlingen att utveckla redovisningen av volymer och kostnader för att kunna ge en bättre bild av inriktningen på och vilka prioriteringar som görs i arbetet med arbetsgivarkontakter.

Mervärdet av att Arbetsförmedlingen följer arbetet med arbetsgivarkontakter utifrån inriktning och syfte, är att ett sådant underlag kan ligga till grund för styrning, prioritering och uppföljning av arbetet med arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen bör välja relevant indelningsgrund för redovisningen av arbetsgivarkontakter.

B. Följ utvecklingen av kvaliteten i kundkontakterna över tid

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen kopplar kvalitetsmått som kan följas över tid till redovisningen av volymer och kostnader för kundkontakter. Kvalitetsmått bör redovisas och analyseras för de grupper som redovisningen av prestationer utgår ifrån.

Statskontoret bedömer att kundkontakter och kundtid är relevanta begrepp för att spegla Arbetsförmedlingens prestationer på ett samlat sätt i förhållande till Arbetsförmedlingens uppgifter enligt instruktionen. Det är i dessa kundkontakter som Arbetsförmedlingen levererar tjänster och lägger grunden för de tjänster som levereras av extern utförare. Statskontoret finner dock att antalet genomförda kundkontakter i sig inte ger någon information om huruvida Arbetsförmedlingen har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Statskontoret anser därför att Arbetsförmedlingens redovisning av volymer och kostnader för kundkontakter bör kompletteras med kvalitetsmått som kan följas över tid och som ger information om hur kundkontakterna bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Arbetsförmedlingen redovisar i dag flera kvalitetsmått som bland annat handlar om hur nöjda arbetssökande och arbetsgivare är med Arbetsförmedlingens tjänster. Statskontoret menar att sambanden mellan kundkontakter och kvalitetsmått inte alltid är enkla att fastställa. Dessa samband påverkas bland annat av sammansättningen av de arbetssökande och antalet sökande per handläggare. Vi bedömer dock att analyser av utvecklingen av volymer och kostnader för kundkontakter med koppling till kvalitetsmått är ett nödvändigt underlag för att regeringen ska kunna bedöma värdet av kundkontakterna.

Exempel på olika kvalitetsmått som Arbetsförmedlingen redan i dag har tar fram och som kan kopplas till de kundkontakter som Arbetsförmedlingen har med olika arbetssökande och arbetsgivare framgår av tabell 13.

Tabell 13. Exempel på befintliga kvalitetsmått som kan knytas till kundkontakter

Arbets sökande	Befintliga kvalitetsmått med koppling till respektive sökandegrupp
JOB-deltagare	andel av de i gruppen som upplever att Arbetsförmedlingens insatser ger bra stöd
UGA-deltagare	
Nyanländ inom etableringsuppdraget	andel som upplever att insatsen har ökat deras chanser att få arbete
Övriga nyanlända	antal sökta jobb/tid lagt på jobsökande,
Övriga sökande med funktionsnedsättning	andel i arbete eller utbildning i gruppen
Individer i målgruppen för tidiga insatser	andel i aktiviteter inom garantierna och etableringsuppdraget
Övriga sökande	
Arbetsgivare	Befintliga kvalitetsmått med koppling till arbetet med arbetsgivarkontakter
Arbetsgivarkontakt efter inriktning/syfte (se förslag A)	arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens hantering av deras ärende arbetsgivare som har fått tillräckligt med sökande för att kunna tillsätta platsen

C. Tydliggör relationen mellan kundkontakter och kompletterande prestationer

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen tydliggör relationen mellan vissa kompletterande prestationer som mäts och redovisas i verksamheten och den väsentliga prestationen kundkontakter. Det gäller exempelvis uppgifter om antal upprättade handlingsplaner och antal programbeslut.

Statskontoret bedömer att kundkontakter även framöver kan användas som ett mått på väsentliga prestationer. För att måttet tydligare ska knyta an till Arbetsförmedlingens övergripande uppgifter enligt instruktionen bör det relateras till andra prestationer som vi har identifierat i verksamheten. Dessa kompletterande prestationer kan ge en bild av innehållet i och resultatet av kundkontakterna. Vissa av dessa uppgifter har koppling till krav i regelverken, exempelvis att alla arbetssökande ska ha en handlingsplan. Dessa prestationer överlappar i olika avseenden kundkontakterna och kostnaderna för dessa. Om Arbetsförmedlingen väljer att redovisa kostnader även för kompletterande prestationer så utgör dessa en del av kostnaderna för kundkontakter.

Arbetsförmedlingen redovisar redan idag många av dessa andra prestationer i olika sammanhang, bland annat i årsredovisningen, men de relateras inte till redovisningen av kundkontakter.

I tabell 14 ges exempel på kompletterande prestationer med möjliga kvalitetsmått.

Tabell 14. Exempel på kompletterande prestationer och kvalitetsmått

Prestationer	Kvalitetsmått
Antal upprättade och reviderade handlingsplaner	andel med handlingsplan inom tre månader från inskrivning, andel med en aktuell handlingsplan, andel som upplever att handlingsplanen utgör ett bra stöd
Antal upprättade etableringsplaner	andel med etableringsplan inom 2 månader från uppehållstillstånd, andel som upplever att etableringsplanen utgör ett bra stöd, andel i arbete eller utbildning efter etableringsplan
Antal anvisningar till ledig plats	andel som sökte ledig plats, andel anvisningar som inte avsåg lämpligt arbete
Antal beslut om program och aktiviteter, t ex beslut subventionerade anställningar och arbetspraktik mm	andel i arbete eller utbildning efter avslutad programinsats

D. Redovisa samlat volymer, kostnader på förvaltningsanslag och sakanslag samt resultat för vissa grupper av arbetssökande

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen samlat redovisar volymer, förvaltningskostnader och kostnader på sakanslagen samt resultat för vissa grupper av arbetssökande.

Statskontorets förslag knyter an till det uppdrag som Arbetsförmedlingen har enligt regleringsbrevet för 2012 om att redovisa vilka åtgärder som myndigheten planerar att vidta för att utveckla redovisningen av hur förvaltningsanslaget används, kostnadseffektiviteten och kopplingen mellan utgiftsutvecklingen på förvaltningsanslaget och Arbetsförmedlingens sakanslag. En viktig del av det arbete som Arbetsförmedling utför på sitt förvaltningsanslag är att garantera en effektiv användning av sakanslag.

Arbetsförmedlingen redovisar i dag kostnader på sakanslagen med koppling till olika sökandegrupper. I denna redovisning bryts dock inte kostnaderna på förvaltningsanslaget ner på olika sökandegrupper, utöver den grupp som omfattas av etableringsuppdraget.

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör ge en samlad bild av hur volymer, kostnader och resultat utvecklas för några sökandegrupper. I kostnaderna bör både förvaltningskostnader och kostnader på sakanslag redovisas. Eftersom det finns många urskiljbara sökandegrupper hos Arbetsförmedlingen så finner vi att en sådan redovisning sannolikt inte kan göras på ett heltäckande sätt. Även denna redovisning kan kopplas till vissa av de

prioriterade grupper som Arbetsförmedlingen har följt upp i sin tidmätning i april år 2012:

- jobb- och utvecklingsgarantin fas 1–2,
- jobb- och utvecklingsgarantin fas 3,
- jobbgarantin för unga,
- arbetslivsintroduktionen,
- etableringsuppdraget för nyanlända invandrare,

I förlängningen skulle dessa och andra sökandegrupper (till exempel personer med arbetslöshetsersättning) kunna ligga till grund för att utveckla sätt att mäta och följa kostnadseffektiviteten i verksamheten. Detta kräver dock att förvaltningskostnaderna kan redovisas mer heltäckande utifrån sökandegrupper (se kommande förslag E och F).

E. Mät antal kundkontakter i större utsträckning via register

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen utvecklar och förbättrar registreringen av kundkontakter med arbetssökande och arbetsgivare i AIS för att i ökad utsträckning kunna hämta uppgifter om kundkontakter registervägen.

Statskontoret föreslår vidare att Arbetsförmedlingen bör utreda möjligheten att låta handläggare registrera tidsåtgången för de kontakter med arbetssökande eller arbetsgivare som registrerats i AIS.

Dessa båda förslag kräver, jämfört med tidigare förslag, ett mer omfattande utvecklingsarbete och kommer kräva längre tid för implementering.

Handläggare i den operativa verksamheten vid Arbetsförmedlingen registrerar i dag kontakter med arbetssökande samt med arbetsgivare i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS).

Kontakterna med arbetssökande noteras i löpande text i daganteckningar eller i fält som är sökbara och möjliga att omsätta till statistik. År 2011 registrerade handläggarna 9 miljoner kontakter (besök, post, internet, telefon och e-post) sökbara i AIS. Av dessa utgjorde 2,8 miljoner besök, 0,5 miljoner var e-post och 1,5 miljoner var telefonkontakter. Detta kan jämföras med de kontakter som uppskattades i tidmätningen år 2011 där antalet besök (enskilda, grupp, direktservice) uppgick till 7,3 miljoner, antalet telefonkontakter uppgick till 4,2 miljoner och där antalet e-post uppgick till knappa 4 miljoner.

Handläggare registrerar även kontakter med arbetsgivare i AIS. Även dessa kontakter är underskattade i förhållande till tidmätningen.¹²⁵

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör utveckla arbetet med registrering av kontakter med arbetssökande och arbetsgivare i AIS för att framöver kunna hämta fler uppgifter om kontakter därifrån. Det finns många fördelar med att i större utsträckning hämta antalet kundkontakter från register, i stället för från en tidmätning:

- Tillförlitligheten i uppgifterna ökar genom att kontakterna knyts till den arbetssökande eller arbetsgivare som kontakten avser.
- Data samlas in kontinuerligt över tid och blir då både oberoende av månadsvisa variationer och jämförbara över tid.
- Data kan brytas ned regionalt, efter sökandekategori och även per andra grupper av sökande, exempelvis kvinnor och män, vilket gör det möjligt att följa upp arbetet även med de grupper som inte är prioriterade.
- Data blir möjliga att användas i styrning och verksamhetsutveckling.
- Möjligheterna ökar för Arbetsförmedlingen att göra prioriteringar i verksamheten, bland annat för att möta styrsignaler från regeringen.
- Möjligheterna att ta fram tidsserier bakåt i tid förbättras också, vilket kan vara relevant när nya prioriterade grupper införs i verksamheten, (tidmätningen från år 2011 utgår från prioriterade grupper av arbetssökande).¹²⁶

Statskontoret anser vidare att Arbetsförmedlingen bör utreda möjligheten att låta handläggare registrera tidsåtgången för kontakter med arbetssökande eller arbetsgivare som registreras i AIS. Denna slags uppgifter skulle också kunna ligga till grund för en mer heltäckande redovisning av förvaltningskostnader i arbetet med olika grupper av arbetssökande (se förslag D).

En registrering av tidsåtgång för merparten¹²⁷ av de kontakter som genomförs skulle i sin tur innebära att den tidredovisning som vi lämnar förslag om nedan (förslag F) kan göras mindre omfattande. Tiden för kundkontakter utgör omkring hälften av den totala arbetade tiden vid myndigheten. Om handläggare redovisar tid för varje genomförd kontakt förbättras också möjligheterna att följa utvecklingen av styckkostnader över tid för olika slags kontakter.

¹²⁵ Intervjuer med personer vid Arbetsförmedlingens huvudkontor och med arbetsförmedlare.

¹²⁶ I tidmätningen från år 2011 följdes fem prioriterade grupper upp. I tidmätningen år 2012 infördes ytterligare en prioriterad grupp.

¹²⁷ Alla kontakter med arbetssökande och arbetsgivare är sannolikt inte relevanta att registrera. De kontakter som bör registreras är de som tillför något i det enskilda ärendet.

Arbetsförmedlingen bör också utreda möjligheterna att utöka registreringen av kundkontakter med arbetsgivare efter inriktning på, eller syfte med, kundkontakt (se förslag A).

Även om registreringen av kundkontakter i AIS förbättras är det dock troligt att antalet kundkontakter liksom i dag behöver hämtas från flera källor. Metoder för att följa antalet besök i direktservice kan behöva utvecklas.

Det har inte varit möjligt för oss att uppskatta kostnaderna för att utveckla registrering och uppföljning av kundkontakter. Eftersom detta i relativt stor utsträckning görs redan i dag kan förslaget i viss utsträckning handla om att handläggarna vid Arbetsförmedlingen ändrar metod än att de tillförs ytterligare arbetsuppgifter.

F. Inför löpande tidredovisning vid Arbetsförmedlingen

Statskontoret föreslår att Arbetsförmedlingen inför löpande tidredovisning för samtliga anställda. Detta förslag kräver mer långsiktigt utvecklingsarbete och tid för förankring och implementering i organisationen.

Arbetsförmedlingen har under våren 2012 startat en förstudie om förutsättningarna för att införa tidrapportering i verksamheten. Den förstudierapport som Arbetsförmedlingen har beställt ska bland annat redovisa för- och nackdelar, effekter och nytta samt förutsättningar i övrigt för att införa ett tidrapporteringssystem.¹²⁸

Tidredovisning möjliggör för myndigheter att få en heltäckande bild av hur personalen fördelar sin tid på olika arbetsuppgifter och därigenom vad olika prestationer kostar. I ett andra steg kan denna information ligga till grund för styrning och uppföljning av verksamheten. Tidredovisning kan ge stöd för bedömningar av kostnadseffektivitet och för prioriteringar i verksamheten.

Allt fler myndigheter använder sig av tidredovisning. ESV genomförde hösten 2006 en enkätundersökning som visade att hälften av myndigheterna hade tidredovisning och 15 procent hade planer på att införa det. Andelen var dock lägre bland myndigheter med fler än 500 anställda.¹²⁹ Både Försäkringskassan och Skatteverket har kontinuerliga och heltäckande tidredovisningssystem med obligatorisk rapportering. Migrationsverket planerar att införa det.

Hur omfattande en tidredovisning vid Arbetsförmedlingen behöver vara beror på om myndigheten finner det möjligt att låta handläggarna redovisa

¹²⁸ Arbetsförmedlingen, avropsförfrågan, Dnr Af-2012/052684. Arbetsförmedlingen, Statusrapport förstudie tidredovisning, vecka 16.

¹²⁹ ESV 2007:15: Tidredovisning behövs i statlig verksamhet.

tid för varje kontakt i AIS (i enlighet med förslag E). Tidredovisning kommer fortfarande att behövas, eftersom ungefär hälften av den arbetade tiden vid myndigheten används till annat än kundkontakter.

Att införa ett kontinuerligt tidredovisningssystem innebär kostnader för att köpa in och anpassa rapporteringssystem, bland annat i form av att utveckla konto- och objektplaner. Det innebär också en viss daglig tidsåtgång för en anställd att redovisa sin nedlagda arbetstid. Utvecklingen av konto- och objektplaner är särskilt viktig för Arbetsförmedlingen där handläggarna ofta har många olika slags arbetsuppgifter.

Det har inte varit möjligt att beräkna en exakt kostnad för genomförande av tidredovisning. Om alla anställda i den operativa verksamheten vid Arbetsförmedlingen tidrapporterar, och om tidsåtgången är mellan 5–10 minuter per dag, så beräknas kostnaden uppgå till mellan 108 och 216 miljoner kronor per år.¹³⁰ Denna kostnad ska vägas mot den nytta som informationen kan ge i ledning, styrning och utveckling av verksamheten.

¹³⁰ Beräknat på 46 arbetsveckor tar tidrapportering 19–38 timmar per år per anställd. Arbetsförmedlingen har 8500 handläggare (årsarbetskrafter) i kärnverksamheten och genomsnittlig timkostnad är 671 kr (Af ÅR 2011 s 65). Det ger en kostnad på 108–216 mnkr per år.

Referenser

Rapporter

Delander, L och Niklasson, H (2009), *Målstyrning och resursfördelning i arbetsmarknadspolitiken*, CAFO, Växjö universitet.

ESV (2006) *Redovisningsplan i praktiken*, ESV 2006:4.

ESV(2007) *Tidredovisning behövs i statlig verksamhet*, ESV 2007:15.

ESV(2009), *Handledning Resultatredovisning*, ESV 2009:29.

ESV (2012) *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*, ESV 2012:2.

Riksrevisionen (2006) *Förvaltningsutgifter på sakanslag*, granskningsrapport, 2006:17.

Riksrevisionen (2010) *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken, – mål, styrkort och modeller för resursfördelning*, granskningsrapport 2010:1.

Riksrevisionen (2011) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010*, revisionsrapport 2011-04-26.

Statskontoret (2011) *Svenska institutets förvaltningskostnader*, Statskontorets rapport 2011:32.

Offentligt tryck

Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2008–2011.

Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsmarknadsrapport 2011*, 2011:6.

Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2011, Prognos för arbetsmarknaden 2011–2013*, Ura 2011:8

Arbetsförmedlingen (2012-02-22) *Prognoser för utbetalningar 2012–2016*, Arbetsförmedlingens återrapportering.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) *Hur fungerar arbetsmarknaden – och vad kan arbetsmarknadspolitiken bidra med?* Ura 2007:2

Arbetsmarknadsverket (2007) *Årsredovisning för 2006*.

Arbetsmarknadsverket (2008) *Årsredovisning för 2007*.

Finansutskottets betänkande 2006/07: FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*

Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende *Arbetsmarknadsverket.*

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende *Arbetsmarknadsstyrelsen.*

Regleringsbrev för budgetåren 2008–2012 avseende *Arbetsförmedlingen*

Interna underlag från Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (2009) *Uppföljning och analys av Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodeller för förvaltningsmedel och programmedel för 2009.*

Arbetsförmedlingen (2011) *Fördelningsnycklar förvaltningsanslaget 2011, beräkningsmodeller i Excel*

Arbetsförmedlingen (2012) *Fördelningsnycklar förvaltningsanslaget 2012, beräkningsmodeller i Excel*

Arbetsförmedlingen (2012), *Tidmätning våren 2012*, Forsknings- och utvärderingsenheten, 2012-03-01.

Arbetsförmedlingen *Beräkningsmodell av påslag för OH-kostnader 2011*

Arbetsförmedlingen (2012) *Handläggartäthet*, Arbetsmaterial från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen, PM, Uppgift om antal handläggare i etableringsuppdraget.

Arbetsförmedlingen *VIS Arbetslöshetsförsäkringen- Anmälan till Arbetslöshetskassa*

Arbetsförmedlingen *VIS Arbetslöshetsförsäkringen – Sanktioner Af*

Arbetsförmedlingen *VIS Avanmälan till arbetslöshetskassa.*

Arbetsförmedlingen *VIS Handläggartäthet för etableringsuppdraget: Samtal, plan och ersättning*

Arbetsförmedlingen (2012-04-26) PM, *Underlag efter samrådsmöte*, Dnr: A2011/3920/A.

Arbetsförmedlingen (2011-11-15), *Intern instruktion medelsfördelning och budgetering 2012*, Slutlig version.

Arbetsförmedlingen (2012-04-23), Statusrapport förstudie tidredovisning.

Arbetsförmedlingen (2012) Avropsförfrågan Dnr Af-2012/05052684,
avseende förstudie om förutsättningarna för att införa tidredovisning inom
myndigheten.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I 2
2011-11-10 A2011/3920/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag avseende kartläggning av Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsresurser

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera Arbetsförmedlingens användning av det inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv uppförda anslaget 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader.

Syftet med uppdraget är att få ett bättre underlag för hur Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag används, och att därigenom möjliggöra en förbättrad uppföljning av hur verksamhetens prestationer utvecklas med avseende på volym och kostnader, samt ytterligare förbättra förutsättningarna för att säkerställa att förvaltningsmedlen används effektivt.

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget

- identifiera vilka huvudsakliga prestationer och delprestationer som kan hänföras till anslag 1:1,
- beräkna kostnaderna för dessa prestationer och delprestationer,
- analysera kopplingen mellan utgiftsutvecklingen på anslag 1:1 och Arbetsförmedlingens sakanslag,
- analysera kopplingen mellan Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell och verksamhetens utfall i form av prestationer och delprestationer, samt
- föreslå hur Arbetsförmedlingens redovisning av prestationer och delprestationer kan förbättras, på ett sådant sätt att utvecklingen vad gäller volym, kostnader och kvalitet kan följas över tiden.

Kostnaderna för prestationer som är hänförliga till det aktuella anslaget ska, så långt som möjligt, delas upp på ett ändamålsenligt sätt, bland annat utifrån koppling till olika program och insatser, såsom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och nyanländas etablering, samt utifrån samband med uppföljning av arbetssökande. Handläggartäthet och antalet kundmöten ska särskilt redovisas. Utöver

genomsnittliga uppgifter ska även, där detta bedöms vara relevant, spridningsmått för respektive prestation framgå.

Statskontoret ska särskilt beakta att olika typer av insatser och program påverkar förvaltningsanslaget på olika sätt. Särskilt för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ska detta särredovisas.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider. Statskontoret ska vidare samråda med Arbetsförmedlingen och Ekonomistyrningsverket.

Arbetsförmedlingen ska vara Statskontoret behjälpligt med att ta fram nödvändig statistik och annan information.

Statskontoret beviljas 500 000 kronor för genomförandet av uppdraget. Medlen ska utbetalas från det under utgiftsområde 1 uppförda anslaget 4:1, anslagsposten 1, budgetram 12, Arbetsmarknadsdepartementet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 11 maj 2012.

Ärendet

Arbetsförmedlingen är en av Sveriges största myndigheter och har en central roll i arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel ska användas effektivt och ändamålsenligt.

Regeringen har sedan 2006 verkat för att effektivisera och öka ändamålsenligheten i Arbetsförmedlingens arbete. År 2008 slogs Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna ihop till en sammanhållen myndighet, Arbetsförmedlingen. Det var en omfattande organisatorisk förändring som syftade till att uppnå ökad enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I samband med reformen anpassades myndighetens förvaltningsanslag. Därefter har emellertid långtidsarbetslösheten ökat kraftigt, i första hand som en följd av 2008 års ekonomiska kris. Detta har medfört nya utmaningar för Arbetsförmedlingen. Regeringens politik har också inneburit att grupper som varit borta länge från arbetsmarknaden åter har tagit steget in i arbetskraften. Sammantaget har effekten varit att Arbetsförmedlingens uppdrag utvidgats. Myndighetens förvaltningsanslag har åter ökat. Sedan sammanslagningen till en sammanhållen myndighet har förvaltningsanslaget uppgått till mellan 4,7 och 6,0 miljarder kronor per år. I budgetpropositionen för 2012 föreslås anslaget uppgå till 7,2 miljarder kronor.

I budgetpropositionen för 2011 aviserades att regeringen övervägde att låta en extern granskare följa upp reformeringen av Arbetsförmedlingen. Detta gjordes mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendationer med anledning av granskningen av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken.

I samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen för 2011 framförde Arbetsmarknadsutskottet att utskottet förutsätter att regeringen följer Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla den interna styrningen så att verksamheten kan genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt. Utskottet såg också positivt på att regeringen övervägde att åter låta en extern granskare följa upp reformeringen av Arbetsförmedlingen. Utskottet föreslog även att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts om styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Riksdagen beslutade i enlighet med Arbetsmarknadsutskottets betänkande (rskr. 2010/11:126).

Arbetsförmedlingen avser enligt årsredovisningen för 2010 att påbörja en intern kartläggning 2011 för att kunna redovisa kostnader och volymer för sina kundmöten fördelade på olika kundgrupper. Riksrevisionen har också rekommenderat att Arbetsförmedlingen påbörjar ett arbete för att utveckla redovisningen av prestationer hänförliga till förvaltningsanslaget och utvecklar metoder för att beräkna kostnaderna för dessa prestationer.

I budgetpropositionen för 2012 konstaterade regeringen att det är angeläget att förstärka stödet till såväl långtidsarbetslösa som till dem som riskerar långtidsarbetslöshet samt öka uppföljningen av arbetssökande. Bland annat föreslog regeringen en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Regeringen poängterade i detta sammanhang att det är viktigt att resurserna används effektivt och att prestationer kan redovisas på ett tillfredsställande sätt samt att en extern aktör skulle få i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens resursanvändning.

Regeringens samlade bedömning är att det i dag saknas en heltäckande bild av hur Arbetsförmedlingens förvaltningsresurser används, fördelade på olika målgrupper och de prestationsmått som används i årsredovisningen. Det finns därför ett behov av en närmare kartläggning och analys av Arbetsförmedlingens resursanvändning och redovisning, för att möjliggöra en ändamålsenlig uppföljning av resursfördelningen inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

På regeringens vägnar


Hillevi Engström


Jonas Pålsson

4

Kopia till

Socialdepartementet SFÖ
Finansdepartementet Fi/BA
Finansdepartementet Fi/EA
Finansdepartementet KLS
Arbetsförmedlingen
Riksrevisionen
Ekonomistyrningsverket