

Arbetsförmedlingens interna styrning

Slutrapport om förändringsarbetets
genomslag

MISSIV

DATUM
2019-02-22
ERT DATUM
2017-06-08

DIARIENR
2017/146
ER BETECKNING
A2017/01236/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Arbetsförmedlingens ledning, styrning och uppföljning

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

Statskontoret lämnade en delrapport den 28 februari 2018. Nu slutredovisar vi uppdraget genom att överlämna rapporten *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag* (2019:03).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Tillförordnad utredningschef Annika Gustafsson, utredarna Jan Boström, föredragande, Emeli Mårtensson och Jenny Torssander var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jan Boström

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Analysen av Arbetsförmedlingen	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Arbetsförmedlingens uppdrag och förutsättningar	12
1.3	Myndigheten bedriver ett förändringsarbete	16
1.4	Rapportens innehåll och disposition	19
1.5	Genomförande av uppdraget	21
2	Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning	25
2.1	Sammanfattande iakttagelser	25
2.2	Utgångspunkter för en effektiv styrning	26
2.3	Åtgärder för att hålla samman styrningen	27
2.4	Uppföljningen av verksamheten	29
2.5	Styrningen av ekonomin	31
2.6	Arbetsförmedlingens analys av arbetssätt	33
2.7	Myndighetens arbete för att säkerställa kompetensförsörjning	34
3	Styrningen av it-verksamheten	37
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Utgångspunkter för effektiv it-styrning	38
3.3	Organisationen för it-verksamheten	39
3.4	Övergripande principer för it-styrningen	40
3.5	Inriktningen på it-verksamheten	42
3.6	Utvecklingsbehov inom it-verksamheten	43
4	Förändringsarbetets genomförande	47
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Utgångspunkter för ett effektivt förändringsarbete	48
4.3	Förnyelseresans innehåll	49
4.4	Förnyelseresan genomförs i linjen	51
4.5	Arbetsförmedlarnas syn på förnyelseresan	53
4.6	Ny organisation för att stödja förändringsarbetet	56
4.7	Risker med den nya organisationen	57
5	Utvecklingen inom förnyelseresans olika delar	61
5.1	Sammanfattande iakttagelser	61
5.2	Utgångspunkter för vår analys	62
5.3	Tjänster – förändringarna har inte fått genomslag	62
5.4	Arbetsgivarkontakter – mer långsiktighet	64
5.5	It och digitalisering – fortsatta brister i interna it-stöd	66

5.6	Kontroll – svag styrning inom området	67
5.7	Kompetens – omfattande insatser men oklart hur ny kunskap används	68
5.8	Självledarskap – fortsatt uppskattat	69
5.9	Kultur – egna initiativ premieras	71
6	Förnyelseresans påverkan på Arbetsförmedlingens resultat	75
6.1	Sammanfattande iakttagelser	75
6.2	Utgångspunkter för vår analys	76
6.3	Matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare	77
6.4	Prioritering av de som står långt från arbetsmarknaden	81
6.5	Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen	85
7	Förenklingar i den interna administrationen	89
7.1	Sammanfattande iakttagelser	89
7.2	Utgångspunkter för vår analys	90
7.3	Administrationen är tidskrävande för arbetsförmedlare	91
7.4	Arbetsförmedlingens åtgärder för att minska onödig administration	94
7.5	Tidstjuvar och möjligheter till förenklingar för arbetsförmedlare	96
7.6	Möjligheter till förenklingar för lokala chefer	99
8	Slutsatser och förslag	103
8.1	Positiv utveckling sedan delrapporten, men en del problem finns kvar	103
8.2	Förbättrad intern styrning ger bättre förutsättningar att klara uppdraget	104
8.3	Arbetsförmedlingen behöver hantera flera risker inom förändringsarbetet	105
8.4	Administrationen för arbetsförmedlare behöver minska	110
8.5	Statskontorets förslag	112
	Referenser	115

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	121
2	Enkät till arbetsförmedlare	125

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen genomför mellan 2014 och 2021 ett omfattande förändringsarbete som myndigheten kallar förnyelseresan. Bakgrunden är bland annat att de har haft problem med styrning, organisation och kultur, men också att it-utvecklingen har varit eftersatt.

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning. Uppdraget omfattar att bedöma hur förändringsarbetet har genomförts och om det har förbättrat myndighetens resultat. Dessutom har Statskontoret i uppdrag att undersöka möjligheterna att förenkla Arbetsförmedlingens interna administration.

Förändringsarbetet är väl förankrat

Förnyelseresan är väl förankrad hos medarbetare och chefer. Arbetsförmedlarna tror generellt att förnyelseresan kommer att ge myndigheten bättre förutsättningar att klara av de olika delarna i uppdraget. Detta gör det lättare för myndigheten att genomföra förändringarna.

Inom flera delar av förändringsarbetet har vi sett en positiv utveckling. Till exempel har Arbetsförmedlingens satsning för att ändra kulturen och den nya ledningsfilosofin fått genomslag och detta arbete är uppskattat. Den del av förnyelseresan som handlar om att stärka arbetet med arbetsgivare märks på så sätt att arbetsförmedlarna upplever ökade möjligheter till långsiktiga kontakter med arbetsgivarna.

Styrningen är nu mer sammanhållen

Statskontoret konstaterar att Arbetsförmedlingen har förbättrat sin interna styrning på flera sätt. Ett exempel är att verksamhetsplanerna nu ger ett bättre stöd och att de är mer integrerade i budgetprocessen. Styrningen har därmed bättre förutsättningar att nå hela myndigheten. Det ger en bra grund för att fortsätta anpassa och driva förändringsarbetet.

Samtidigt återstår några utmaningar i styrningen. Arbetsförmedlingens chefer behöver stöd i att prioritera bland de många förändringar som ska genomföras i förnyelseresan. Myndigheten behöver också stärka stödet för chefer när det gäller att analysera orsakerna till verksamhetens resultat. Myndighetens arbete med så kallade klusteranalyser ökar förutsättningarna för att hitta effektiva arbetssätt, men det behövs fler analyser med myndighetsövergripande perspektiv.

Snabb digital utveckling medför risker

Arbetsförmedlingens it-verksamhet har gjort framsteg. På relativt kort tid har leveranskapaciteten av digitala it-tjänster ökat och it-styrningen utvecklats.

Men det finns flera risker som Arbetsförmedlingen behöver hantera. It-avdelningen behöver bland annat stärka det ekonomiska perspektivet i styrningen. Det är även otydligt hur olika styrprinciper för it-verksamheten hänger samman. I vissa fall är det svårt att se helheten med olika utvecklingsinitiativ. Myndigheten behöver också bättre säkerställa att it-verksamheten fångar upp användarnas behov och att organisationen kan ta emot it-tjänsterna. För att lyckas med den planerade verksamhetsomställningen till 2021 behöver myndigheten också på kort tid utveckla och införa nya interna it-stöd.

Få tydliga effekter av förändringsarbetet

Statskontoret bedömer att förnyelseresans många åtgärder inte har lett till tydliga effekter för arbetssökande och arbetsgivare. Dessa målgrupper har överlag inte förändrat sin inställning till det stöd och den service som Arbetsförmedlingen ger. Förnyelseresan har inte heller stärkt myndighetsutövningen eller Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen.

Både arbetssökande och arbetsgivare får kontinuerligt tillgång till fler digitala kontaktmöjligheter och självservice-tjänster. Allt fler använder också Arbetsförmedlingens digitala tjänster. Men myndigheten har inte kunnat visa vilka effekter de digitala satsningarna har gett. Det är till exempel otydligt om de resurser som digitaliseringen har frigjort används för att öka stödet till grupper som står långt från arbetsmarknaden.

Den interna administrationen behöver minska

Den interna administrationen kräver betydligt mer tid av arbetsförmedlare än av andra statligt anställda. Förnyelseresan har heller inte lett till konkreta förbättringar för arbetsförmedlarna och deras dagliga arbetssituation. En viktig förklaring till detta är att Arbetsförmedlingens interna it-stöd ännu inte har blivit bättre. De bristfälliga it-stöden orsakar dubbelarbete och onödig administration. Handläggarsstöden till arbetsförmedlarna är också både omfattande och ibland krångliga. Parallellt med åtgärder för minskad administration behöver myndigheten stärka arbetet för en mer rättssäker myndighetsutövning.

Statskontorets förslag

För att stärka den fortsatta verksamhetsutvecklingen föreslår Statskontoret att Arbetsförmedlingen

- minskar antalet förändringar som ska genomföras inom förändringsarbetet och stärker stödet till chefer för när och hur införanden ska ske
- tydliggör syftet med administrativa uppgifter, ser över handläggarsstöden och säkerställer att dokumentationen är enhetlig
- säkerställer att digitaliseringen ger nytta och avsedda effekter
- utvecklar analysstödet till chefer och genomför fler myndighetsövergripande analyser av arbets- och organisationssätt
- säkerställer att it-verksamheten fångar upp användarnas behov och att den övriga organisationen kan ta emot it-tjänsterna
- utvecklar styrningen av it-verksamheten för att stärka ekonomiperspektivet och för att säkerställa att utvecklingsprojekt skapar bästa möjliga nytta för myndigheten som helhet.

Statskontoret bedömer att förslagen i stort är relevanta för den inriktning för myndigheten som pekas ut i regeringsförklaringen 2019.

1 Analysen av Arbetsförmedlingen

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning utvecklas. Statskontoret slutredovisar uppdraget i denna rapport. Vi lämnade en delrapport till regeringen den 28 februari 2018.¹ Statskontoret analyserade Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete även 2016.²

1.1.1 Frågor som Statskontoret ska besvara

Arbetsförmedlingen inledde 2014 ett förändringsarbete under namnet förnyelseresan för att genomgripande utveckla verksamheten. Ett av Arbetsförmedlingens syften med förnyelseresan är att den interna styrningen ska fungera bättre, men förändringsarbetet rör i princip samtliga delar av myndighetens verksamhet. Två av de sex delfrågor som Statskontoret ska besvara enligt uppdraget rör specifikt styrning, ledning och uppföljning:

1. Hur ändamålsenlig och effektiv är Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning?
2. Vilka utvecklingsbehov finns inom Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning?

Övriga delfrågor som Statskontoret ska besvara handlar om förändringsarbetet generellt, intern administration och arbetsförmedlarnas utrymme för professionella bedömningar:

3. Vilka möjligheter och risker finns i förändringsarbetet?
4. Hur har förändringsarbetet påverkat verksamhetens resultat?

¹ Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens interna ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

² Statskontoret (2016:5). *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

5. Vilka eventuella möjligheter finns det att förenkla Arbetsförmedlingens interna administration så att resurser kan frigöras till kärnverksamheten?
6. Vilket genomslag har förändringsarbetet fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuell anpassad hjälp till arbetssökande och arbetsgivare?

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Arbetsförmedlingens uppdrag och förutsättningar

Arbetsförmedlingens verksamhet påverkas av inriktningen på regeringens arbetsmarknadspolitik, konjunkturläget och vilka som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Men myndighetens huvuduppdrag att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare har varit detsamma. Arbetsförmedlingens olika uppgifter spänner över ett brett fält:³

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

³ Kategoriseringen är Statskontorets. Vi har utgått från förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

fungerar. Myndigheten ska också tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken.

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen genom regleringsbrev var tidigare detaljerad och omfattande. I budgetpropositionen för 2015 meddelade regeringen att de planerar att minska detaljstyrningen av Arbetsförmedlingen.⁴ Sedan 2015 har detaljeringsgraden också minskat i regleringsbrev. Numera beskriver regeringen de flesta av uppdragen översiktligt.⁵

1.2.1 Minskade anslag innebär personalneddragningar

Arbetsförmedlingen ska under 2019 disponera knappt 67 miljarder kronor. Den största delen går till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, lönebidrag och kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (tabell 1.1).

⁴ Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv.*

⁵ Regleringsbrev till Arbetsförmedlingen 2010–2019.

Tabell 1.1 Anslag till Arbetsförmedlingen 2017–2019.

	Anslag	Ända- mål	2017 (tkr)	2018 (tkr)	2019 (tkr)
Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare	UO 13 Anslag 1:3	Transfe- reringar	6 427 900	5 179 300	3 707 500
Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare	UO 13 Anslag 1:4	Sak	3 619 600	Flyttat	Flyttat
Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	UO 14 Anslag 1:1	Förvalt- ning	8 393 100	8 409 300	7 620 900
Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	UO 14 Anslag 1:2	Transfe- reringar	27 445 300	24 916 900	27 013 800
Kostnader för arbetsmarknads politiska program och insatser	UO 14 Anslag 1:3	Sak	11 178 600	13 877 100	10 292 900
Lönebidrag och Samhall m.m.	UO 14 Anslag 1:4	Sak	13 721 600	13 797 000	13 321 900
Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar	UO 14 Anslag 1:12	Sak	6 216 600	5 261 900	4 914 200
Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet	UO 25 Anslag 1:5	Transfe- reringar	-	500 000	Utgått
SUMMA			77 002 700	71 941 500	66 871 200

Källa: Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2017–2019. Anslagsbeloppen är avrundade.

I jämförelse med 2017 och 2018 är den totala tilldelningen lägre, vilket främst kan förklaras av minskade programanslag.

För 2019 har anslaget för myndighetens förvaltningskostnader minskat med nästan 800 miljoner till 7,6 miljarder kronor. Myndigheten hade sedan tidigare planerat för omkring 400 miljoner kronor lägre i förvaltningsanslag från och med 2019.

Enligt Arbetsförmedlingen innebär de minskade programanslagen att de både behöver prioritera om i verksamheten.⁶ Myndigheten har nyligen infört stopp för extratjänster och moderna beredskapsjobb. Minskningen av förvaltningsanslaget är också större än vad Arbetsförmedlingen har planerat för. Det kommer under 2019 att innebära att myndigheten behöver minska antalet anställda kraftigt, enligt Arbetsförmedlingen.

1.2.2 Sammansättningen av sökande påverkar verksamheten

De senaste åren har varit bra ur arbetsmarknadssynpunkt. Sysselsättningen har ökat och arbetslösheten har minskat. Samtidigt har allt fler av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen svag anknytning till arbetsmarknaden.

Regeringens tidigare budgetpropositioner och olika underlag från myndigheten visar att Arbetsförmedlingen står inför utmaningar som är kopplade till att sammansättningen av arbetssökande har förändrats.⁷ Det handlar till exempel om att ta tillvara nyanländas kompetens och kunskap så att de snabbare kan etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen behöver också rusta arbetssökande genom vägledning och utbildning för att överbrygga den obalans som finns mellan arbetslösas utbildningsnivå och den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar.

1.2.3 Uppdraget kan komma att förändras

I regeringsförklaringen från januari 2019 aviserade statsministern att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden. Fristående aktörer ska få en större roll i matchningsarbetet och i arbetet med att rusta arbetssökande.⁸

⁶ Arbetsförmedlingen. Pressmeddelande (2018-12-19). *Arbetsförmedlingen stoppar nya extratjänster och moderna beredskapsjobb.*

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

⁸ Regeringskansliet (2019). *Regeringsförklaringen 21 januari 2019.*

En statlig utredning har gått igenom Arbetsförmedlingens verksamhet och möjliga utformningar av myndigheten i framtiden.⁹ Utredningen lämnar flera förslag om Arbetsförmedlingens framtida verksamhet, bland annat att myndighetens instruktion görs om. En av myndighetens huvudsakliga uppgifter ska bli att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar av de arbetssökande. Myndighetens kontrollarbete föreslås också förändras genom att dels se över regelverket för arbetslöshetsförsäkringen respektive ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och dels förändra organiseringen av kontrollarbetet. Utredningen föreslår vidare att Arbetsförmedlingen framöver ska erbjuda arbetsmarknadstjänster som tillhandahålls av både interna och externa aktörer.

Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen byter namn till Arbetsmarknadsmyndigheten för att tydligare koppla myndighetens uppdrag till de arbetsmarknadspolitiska målen.

1.3 Myndigheten bedriver ett förändringsarbete

Arbetsförmedlingen beslutade 2014 att genomföra ett omfattande förändringsarbete, eftersom myndighetens verksamhetsutveckling var eftersatt. Arbetet kallas för förnyelseresan och året därpå lanserade Arbetsförmedlingen inriktningen på detta arbete. Ett viktigt mål med förändringsarbetet är att Arbetsförmedlingen ska vara en ledande matchningsaktör när arbetet är slutfört 2021.¹⁰

När Arbetsförmedlingen inledde förändringsarbetet identifierade myndigheten problem med bland annat myndighetens kultur, styrning och it-system.¹¹

1.3.1 Många brister i den interna styrningen

Arbetsförmedlingen pekade inledningsvis ut ett antal problem med styrning och uppföljning som de ville komma till rätta med. Myndigheten

⁹ SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*

¹⁰ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021. Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa.*

¹¹ Ibid.

präglades då av en detaljerad regelstyrning och använde ett så kallat styrkort som bidrog till en kortsiktig ”pinnjakt” utan helhetssyn på styrningen. Dessutom var ekonomistyrningen ryckig, vilket innebar att snabba direktiv kunde gå ut om att öka eller minska förbrukningen inom ett område.

1.3.2 Styrningen var inte tillräckligt sammanhållen

Det var inte heller tydligt hur olika delar i styrningen hängde samman och verksamhetsplaneringen var inte ett stöd för att samordna styrningen. En tydligare och mer helhetsfokuserad styrning är därför ett centralt mål med förnyelseresan.

I delrapporten i februari 2018 bedömde Statskontoret att Arbetsförmedlingen fortfarande behöver säkerställa att styrningen blir sammanhållen för hela myndigheten. De lokala cheferna visste inte alltid inom vilka ramar de ska styra eller hur de ska prioritera i verksamheten. Detta riskerade att leda till att olika delar av myndigheten styrs efter delvis skilda principer.

1.3.3 Brett förändringsarbete inom hela verksamheten

Utöver styrning och uppföljning berör förnyelseresan många olika områden. För att konkretisera innehållet har vi urskilt sju andra centrala delområden i förändringsarbetet.¹² Indelningen baserar vi på Arbetsförmedlingens tidiga beskrivningar av förnyelseresan i inriktningsdokument¹³, arbetsmarknadsrapporter och årsredovisningar 2014–2016. Statskontoret har urskilt följande områden:

- *Bättre tjänster.* Arbetsförmedlingen ska förbättra tjänsterna för arbetssökande och arbetsgivare. De ska kunna sköta allt fler ärenden digitalt.
- *Bättre arbetsgivarkontakter.* Arbetsförmedlingen vill stärka kontakterna med arbetsgivare så att de blir fler och mer kvalitativa.

¹² I delrapporten ingick bättre uppföljning som ett av delområdena. I slutrapporten behandlar vi uppföljning gemensamt med styrning.

¹³ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021 – Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa.*

- *Bättre it-system och digitalisering.* Arbetsförmedlingen ska utveckla både det interna it-systemet och de digitala tjänsterna för arbetssökande och arbetsgivare.
- *Bättre kontroll.* Arbetsförmedlingen ska effektivisera kontrollarbetet så att beslut och utbetalningar ska vara korrekta i större utsträckning.
- *Bättre kompetens.* De anställda ska få bättre förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Myndigheten har genomfört en satsning på att öka de anställdas kompetens – kompetenslyftet.
- *Självledarskap.* Arbetet med en ny ledningsfilosofi är en central del av förnyelseresan. I centrum står begreppet självledarskap som handlar om att ge chefer och medarbetare större eget ansvar.
- *Kulturförändring.* Med hjälp av förnyelseresan vill Arbetsförmedlingen skapa en kultur med öppnare arbetsklimat och mindre detaljstyrning.

I delrapporten bedömde Statskontoret att förändringsarbetet var väl förankrat. Men arbetet var också försenat inom flera områden och hade ännu inte lett till några tydliga resultat för de arbetssökande och arbetsgivarna.

1.3.4 Strategiska förflyttningar behövs för att nå målet

I början av förnyelseresan tog Arbetsförmedlingen fram en kund- och kanalstrategi som är en plan för hur myndigheten ska förändra hur de arbetar med de arbetssökande och arbetsgivarna.¹⁴ Det innebär bland annat att den första, och huvudsakliga, ingången till Arbetsförmedlingen ska vara digital.

Det senaste året har Arbetsförmedlingen fokuserat allt mer på ett antal så kallade strategiska förflyttningar.¹⁵ Förflyttningarna ska konkretisera innehållet i kund- och kanalstrategin och tydligt peka ut hur arbetet inom förnyelseresan ska fortsätta.

¹⁴ Arbetsförmedlingen 2014-10-24. *Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi*. PM

¹⁵ Arbetsförmedlingen 2017-04-19. *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik: Viktiga vägval och strategiska förflyttningar*. Bilaga 2 till slutrapport *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

1.3.5 Omfattande digital utveckling är nödvändig

Utvecklingen av både digitala tjänster och internt it-stöd har varit eftersatt. En viktig del av utvecklingsarbetet har därför handlat om att införa en ny plattform för myndighetens nya it-system. Myndigheten vill också att informationsteknik och digitalisering ska bli en del av kärnverksamheten i och med att de arbetar med allt fler digitala tjänster. I delrapporten konstaterade Statskontoret att de interna it-systemen fortfarande är bristfälliga och att det försvårar arbetsförmedlarnas arbete. En väl fungerande it-utveckling är också en förutsättning för att förändringsarbetet ska gå att genomföra.

1.3.6 En ny organisation är snart på plats

Arbetsförmedlingen genomför för närvarande en omorganisation. I dag bedrivs förmedlingsverksamheten i tre regioner. Varje region består av ett antal marknadsområden med arbetsförmedlingsenheter som driver lokala arbetsförmedlingskontor.

I och med omorganisationen ska kärnverksamheten i stället delas in i tre nationella verksamhetsområden: Af Arbetsgivare, Af Arbets sökande och Af Direkt (kundtjänst). Den nya organisationen ska vara genomförd i sin helhet den 1 juli 2019.¹⁶

1.4 Rapportens innehåll och disposition

I denna rapport redogör Statskontoret för Arbetsförmedlingens ledning, styrning och uppföljning, förnyelseresans genomförande och resultat samt myndighetens interna administration. Vi inleder varje kapitel med att sammanfatta våra iakttagelser och att därefter beskriva utgångspunkterna för våra bedömningar.

1.4.1 Intern ledning, styrning och uppföljning

I kapitel 2 följer vi upp de utvecklingsbehov inom ledning, styrning och uppföljning som vi identifierade i delrapporten. Vi beskriver hur Arbetsförmedlingen säkerställer att styrningen blir sammanhållen. Vi bedömer

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2017). *Realiseringsplan – Införande av verksamhetsområdena Arbetsförmedlingen arbets sökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare.*

också om myndigheten arbetar på ett systematiskt sätt för att identifiera effektiva arbetssätt som kan bli användbara i hela organisationen. Därutöver analyserar vi myndighetens ekonomiska styrning.

I kapitel 3 analyserar vi myndighetens it-styrning djupare, eftersom en väl fungerande it-utveckling är en förutsättning för att förändringsarbetet ska gå att genomföra.

1.4.2 Möjligheter och risker i förändringsarbetet

I kapitel 4 fokuserar vi på hur Arbetsförmedlingen har genomfört förändringsarbetet hittills och följer upp de möjligheter och risker i förändringsarbetet som vi identifierade i delrapporten. Vi bedömer också om det har tillkommit nya möjligheter eller risker. Slutligen analyserar vi organisationsförändringen.

1.4.3 Förändringsarbetets påverkan på resultatet

I rapportens femte och sjätte kapitel analyserar vi hur förändringsarbetet hittills har påverkat verksamhetens resultat. I Kapitel 5 bedömer vi särskilt de sju delområden i förnyelseresan som vi har identifierat utöver styrning och uppföljning (se avsnitt 1.3.3).

I kapitel 6 analyserar vi i vilken utsträckning förändringsarbetet har förbättrat myndighetens möjligheter att utföra sitt huvudsakliga uppdrag. Vi bedömer hur förändringsarbetet har påverkat matchningsarbetet, prioriteringen av de som står långt från arbetsmarknaden och kontrollerna inom arbetslöshetsförsäkringen.

1.4.4 Förenklingar av den interna administrationen

I kapitel 7 redovisar vi vilka möjligheter Arbetsförmedlingen har att förenkla sin administration för att frigöra resurser till kärnverksamheten. Vi har så långt som möjligt identifierat de uppgifter eller processer som inte skapar nytta för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Det kan till exempel handla om dubbelarbete, eller administration som uppstår på grund av att rätt information inte finns tillgänglig. Vi har även analyserat stödfunktionernas stöd till verksamheten.

1.4.5 Professionella bedömningar

Statskontoret svarade i delrapporten relativt utförligt på delfrågan om vilket genomslag som förändringsarbetet har fått för arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar. Vi konstaterade då att utrymmet hade ökat något men att arbetsförmedlare och chefer inte fick tillräckligt stöd. I kapitel fyra återkommer vi kortfattat till frågan om arbetsförmedlarnas utrymme att göra professionella bedömningar och ge individuellt anpassad hjälp till arbetssökande och arbetsgivare.

1.4.6 Ingen omprövning av verksamheten

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att ompröva Arbetsförmedlingens uppdrag. En statlig utredning har nyligen föreslagit hur det statliga åtagandet ska utformas inom det arbetsmarknadspolitiska området (se avsnitt 1.2.3).¹⁷

1.5 Genomförande av uppdraget

Vi har använt oss av flera metoder för att svara på frågorna i uppdraget. Vi har genomfört en enkätundersökning till arbetsförmedlare, intervjuat drygt 100 personer inom myndigheten samt analyserat statistik och dokument. Faktainsamlingen har i huvudsak genomförts under oktober–november 2018. Det innebär att våra iakttagelser baseras på uppgifter som gällde innan riksdagen röstade igenom förslaget om statens budget för 2019 och statsministerns regeringsförklaring i januari 2019.

1.5.1 Enkätundersökning till arbetsförmedlare

Vi har i en enkätundersökning till arbetsförmedlare i oktober och november 2018 följt upp resultaten i undersökningen som vi genomförde i november och december 2017 inför delrapporten. Frågorna fångar upp arbetsförmedlarnas uppfattning om förnyelseresan. En del av frågorna kan jämföras med svaren i den undersökning som vi gjorde inför 2016 års rapport. Det gör att vi kan uttala oss om förändringar över tid.

¹⁷ SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*

Enkätundersökningen innehåller även frågor som Statskontoret tidigare har ställt till statligt anställda i en rapport om tillit.¹⁸ På så sätt kan vi jämföra tilliten i Arbetsförmedlingen med tilliten i andra statliga myndigheter. Inför slutrapporten har vi lagt till frågor om hur arbetsförmedlarna generellt uppfattar den administrativa bördan.

Enkäten skickades till 2 200 arbetsförmedlare. Svarsfrekvensen var 68 procent. I bilaga 2 finns en mer utförlig redovisning av hur vi genomförde enkäten och även en sammanställning av enkätsvaren.

1.5.2 Intervjuer med ledning, chefer och medarbetare i myndigheten

Vi har i intervjuer med personer på ledningsnivå, chefer och medarbetare försökt hitta förklaringar till varför arbetsförmedlarna har svarat som de har gjort i enkäten. Intervjuerna har haft något olika fokus, vilket vi redogör för nedan. I likhet med delrapporten täcker intervjuerna flera centrala delar av myndigheten liksom samtliga regioner och ett urval av chefer på underliggande beslutsnivåer.

Myndighetsledningen

Vi har intervjuat generaldirektören som initierade förändringsarbetet. Vi har även intervjuat styrelsens ordförande och överdirektören. Intervjuerna med den högsta ledningen har varit viktiga för att få deras perspektiv på styrningen och förändringsarbetet.

Anställda med centrala funktioner och stödfunktioner

Vi har intervjuat anställda som har centrala funktioner för den interna styrningen och för att genomföra förändringsarbetet. Det har gett oss en bild av hur styrning, ledning och uppföljning har utvecklats inom myndigheten. Vi har bland annat intervjuat cheferna för analysavdelningen, ekonomiavdelningen, personalavdelningen, staberna och internrevisionen.

Chefer på alla nivåer inom regionerna

Vi har besökt Arbetsförmedlingens tre regioner. För att fånga hela styrkedjan har vi intervjuat de 2 regiondirektörerna¹⁹, 1 marknadschef i

¹⁸ Statskontoret (2016:26B). *Tillit på jobbet*.

¹⁹ En av regioncheferna är ansvarig för två regioner.

respektive region och ett urval av lokala chefer, 23 arbetsförmedlingschefer (enhetschefer) och 9 sektionschefer. Vid intervjuerna har vi identifierat eventuella hinder för styrningen och för förändringsarbetets genomslag. För att få en så bred bild som möjligt har vi i slutrapporten gjort ett nytt urval av chefer och medarbetare i regionerna.

Gruppintervjuer med arbetsförmedlare

Vi har genomfört totalt fyra gruppintervjuer: tre stycken med åtta arbetsförmedlare i varje region och en med sex handläggare inom Af Direkt. Syftet har varit att ta reda på vilket stöd som personalen får, vilket genomslag den interna styrningen får i praktiken, hur medarbetarna uppfattar förändringsarbetet samt att identifiera administrativa moment som tar tid från viktigare uppgifter. Gruppintervjuerna kompletterar enkätundersökningen bland arbetsförmedlarna för att få en mer detaljerad beskrivning av olika problem och möjligheter.

1.5.3 Analys av dokument, rapporter och statistik

Vi har analyserat ett stort antal interna styrdokument, bland annat den så kallade strategiska kartan för förändringsarbetet, verksamhetsplaner, uppföljningsrapporter och tertialuppföljningar. Vi har även analyserat styrelseprotokoll. För att sätta arbetet hos Arbetsförmedlingens styrelse i relation till andra styrelser har vi utgått från Statskontorets kartläggning av myndighetsstyrelser.²⁰

Vi har också följt hur verksamhetsresultaten har utvecklats från tiden före förnyelseresan fram till i dag. Vi har fokuserat särskilt på den del av Arbetsförmedlingens uppföljning som mer direkt mäter myndighetens bidrag. Även myndighetens arbetsgivar- och sökandeundersökning utgör underlag. För att se eventuella förändringar i Arbetsförmedlingens roll har vi kompletterat med uppgifter från Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökning om hur olika grupper av arbetssökande hittar jobb.

²⁰ Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

1.5.4 En konsult har bistått i uppföljningen av it-styrningen

Statskontoret har anlitat Vergenta för att följa upp myndighetens styrning av it-verksamheten. Konsulten har analyserat relevanta dokument och intervjuat personer på olika nivåer i it-organisationen, bland andra it-chefen, chefen för Af Direkt, förvaltningsdirektören, enhetschefer, sektionschefer, it-strategen och chefsarkitekten.

1.5.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har utförts av utredarna Jan Boström (projektledare), Emeli Mårtensson, Jenny Torssander och praktikanten Gustaf Bons. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Arbetsförmedlingen har faktagranskat kapitel 1–7 i ett utkast till rapporten.

2 Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning

I Statskontorets delrapport konstaterade vi att den interna styrningen hade utvecklats åt rätt håll, men att den behöver bli mer sammanhållen. Det var oklart för cheferna inom vilka ramar de skulle styra. I detta kapitel analyserar vi hur den övergripande styrningen och uppföljningen av verksamheten och ekonomin har utvecklats under 2018. Vi analyserar också hur myndigheten arbetar för att analysera effektiva arbetssätt och att säkerställa att myndigheten har tillgång till den kompetens som den behöver.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

2.1.1 Styrningen har blivit mer sammanhållen

Arbetsförmedlingens interna styrning har utvecklats sedan vi redovisade vår delrapport. Exempelvis har verksamhetsplanernas betydelse ökat. Det leder till att planeringen och prioriteringarna inom Arbetsförmedlingens olika delar har bättre förutsättningar att ligga i linje med myndighetens inriktning och mål.

2.1.2 Uppföljningen varierar mellan regioner

Arbetsförmedlingens uppföljning av verksamheten på nationell nivå har en tydlig struktur. Det finns bland annat ett uppföljningspaket med olika indikatorer. Men det skiljer sig på regional och lokal nivå när det gäller vad som följs upp. Vi har sett att chefer behöver stöd i att följa upp verksamheten och att analysera resultaten.

2.1.3 Chefer behöver stöd i den ekonomiska styrningen

Även om Arbetsförmedlingens budgetprocess och verksamhetsplanering har blivit mer integrerade, finns det tecken på att cheferna i kärnverksamheten behöver mer stöd i den ekonomiska styrningen. Detta är särskilt viktigt eftersom myndighetens ekonomiska läge under 2019 är ansträngt.

2.1.4 Myndigheten har börjat analysera arbetssätt

I delrapporten konstaterade vi att Arbetsförmedlingen ännu inte på ett systematiskt sätt hade börjat använda den så kallade klustermodellen som ska identifiera faktorer som bidrar till ett effektivt arbete. Modellen har nu fått visst genomslag och används i delar av verksamheten. Men det varierar mellan regionerna hur modellen används. Hela organisationen behöver också mer systematiskt identifiera effektiva arbetssätt.

2.1.5 Nya krav på kompetensförsörjning

Myndighetens omorganisation och osäkerheten kring Arbetsförmedlingens framtid riskerar att försämra kompetensförsörjningen. Dessutom kommer digitaliseringen att föra med sig nya krav på arbetssätt och förmågor.

2.2 Utgångspunkter för en effektiv styrning

Statskontoret ska bedöma om Arbetsförmedlingens interna styrning är ändamålsenlig och effektiv. Vi utgår då från att den interna styrningen ska ge myndigheten förutsättningar för att nå målen för förändringsarbetet, klara av de instruktionsenliga uppgifterna och möta de utmaningar myndigheten står inför. I en stor myndighet som Arbetsförmedlingen är det angeläget att styrningen når ut i hela myndigheten genom alla beslutsled. För detta krävs att det är tydligt hur de olika delarna av styrningen hänger ihop. Styrningen behöver också vara sammanhållen i praktiken, det vill säga att chefer i alla led vet inom vilka ramar de ska styra och prioritera.

Arbetsförmedlingens styrfilosofi utgår i stora delar från tillitsbaserad styrning, det vill säga en styrning som ska ge tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten.

I delrapporten konstaterade vi att chefer och medarbetare anser att den tidigare detaljstyrningen inom myndigheten hade minskat. Våra intervjuer inför slutrapporten bekräftar denna bild. Vid en sådan styrning behöver uppföljningen ge tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt uppfattas som meningsfull av den som följs upp.²¹

²¹ Se till exempel Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

2.3 Åtgärder för att hålla samman styrningen

Arbetsförmedlingens interna styrning ska via sammanlagt fem chefsled nå myndighetens drygt 14 000 anställda (sex chefsled inom marknadsområde Stockholm Gotland). Myndigheten har en styrmodell som på övergripande nivå ska tydliggöra hur styrningen ska hänga samman. Myndighetens process för verksamhetsplanering ska sedan säkerställa att verksamhetens planering för alla delar ligger i linje med myndighetens inriktning och mål.

2.3.1 Modell beskriver hur styrningen hänger samman

Arbetsförmedlingens styrmodell visar hur myndighetens uppdrag, styrning och resultat hänger ihop på övergripande nivå. Ramarna för modellen utgår från de regler för intern styrning och kontroll som myndigheten behöver förhålla sig till men också från kulturella aspekter som värdegrund och ledningsfilosofi.

Arbetsförmedlingen utgår från sitt uppdrag från regeringen och riksdagen för att sätta upp en strategisk treårsplan som de tillsammans med de ekonomiska förutsättningarna bryter ned i verksamhetsplaner eller aktivitetsplaner på samtliga nivåer i organisationen. Ett mål är att styrmodellen ska skapa förutsättningar för ökad kund- och samhällsnytta genom att chefer och medarbetare ska agera utifrån de ramar som styrmodellen anger.

2.3.2 Styrelsen och ledningsgruppen hanterar strategiska frågor

Arbetsförmedlingens styrelse beslutar om myndighetens strategiska planering och om verksamhetens inriktning. Styrelsen vid Arbetsförmedlingen är mer aktiv än många andra myndigheters styrelser. Det visar Statskontorets rapport om myndighetsstyrelser och vår analys av styrelsens mötesprotokoll.²² Styrelsen efterfrågar genomgående att myndigheten redovisar till exempel uppföljning av olika åtgärder på styrelsens möten. Styrelsen efterfrågade till exempel en omfattande riskanalys och bättre möjligheter

²² Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken och Mötesprotokoll för Arbetsförmedlingens styrelse 2017–2018*.

till uppföljning innan den fattade beslut om den nya organisationen för myndigheten.²³

Den nationella ledningsgruppen ska analysera strategiska och myndighetsövergripande frågor. Även om mötesanteckningarna är knapphändiga, kan vi se att ledningsgruppen hanterar de större strategiska frågorna som exempelvis förnyelseresan och de verksamhetsförflyttningar som myndigheten ska göra.²⁴ I ledningsgruppen ingår generaldirektören, överdirektören samt cheferna och direktörerna för ledningsstaben, staben strategisk förändring, analysavdelningen, förvaltningsavdelningen, kommunikationsavdelningen, Arbetsförmedlingen Direkt, Arbetsförmedlingen IT, avdelningen rehabilitering till arbete, personalavdelningen och rättsavdelningen samt regionerna.

2.3.3 Verksamhetsplanerna ger en tydlig riktning

Det framgår av våra intervjuer med myndighetsledning och chefer på olika nivåer att verksamhetsplanerna har fått en ökad betydelse för att leda och styra verksamheten. Detta är en skillnad jämfört med tidigare år då verksamhetsplanerna inte på samma sätt uppfattades som ett aktivt styrdokument.

Verksamhetsplanerna ska i varje beslutsled skapa förutsättningar för att genomföra de beslut som fattas av styrelsen och ledningen. Avdelningarna, regionerna och staberna ska ta fram egna planer med utgångspunkt i den nationella verksamhetsplanen. Även marknadsområdena och enheterna ska utveckla egna planer.

Vår analys av flera verksamhetsplaner visar att det går att följa de strategiska målen genom olika nivåer i organisationen. Även om det finns lokala avvikelser har arbetet med verksamhetsplanerna tagit stora steg framåt.

2.3.4 De nationella målen är svåra att bryta ner

Våra intervjuer med enhetschefer visar att det kan vara svårt att bryta ner de nationella målen till mer verksamhetsanpassade mål. En del enhetsche-

²³ Mötesprotokoll för Arbetsförmedlingens styrelse 2017–2018.

²⁴ Anteckningar från ledningsgruppens möten 2017–2018.

fer framhåller att det inte är tydligt vad enhetsnivån ska åstadkomma för att uppnå de nationella målen. Det får till följd att styrsignalerna ibland blir otydliga. De anser att ambitionen om minskad detaljstyrning har lett till att ledningen av myndigheten riskerar att uppfattas som svag.

2.3.5 Många beslut samtidigt gör det svårt att prioritera

Flera chefer på enhets- och sektionsnivå säger i intervjuerna med oss att många nya beslut och förändringar ska införas parallellt vilket gör det svårt för dem att prioritera och besluta om när åtgärderna ska genomföras. Ibland kommer det även beslut på åtgärder som ligger utanför verksamhetsplanen. Många av dessa åtgärder ligger inom ramen för förnyelserevan. Vi återkommer därför till detta i avsnitt 4.4 om förnyelserevanens genomförande.

2.4 Uppföljningen av verksamheten

Arbetsförmedlingen har arbetat med att förbättra sin uppföljning av verksamheten. De har bland annat infört ett nytt uppföljningspaket med ett trettiotal indikatorer. Indikatorerna i uppföljningspaketet mäter myndighetens resultat inom till exempel matchning, långtidsarbetslöshet och övergångar till studier, men även verksamhetsrelaterade resultat som effektivitet, kundnytta och god förvaltning.

Vi såg i delrapporten att det fanns tecken på att styrningen började röra sig mer mot att följa upp resultat. Våra intervjuer inför slutrapporten förstärker denna bild. Intervjuerna visar att alla chefsnivåer har en tydlig bild av myndighetens resultat och att uppföljningen ofta utgår från uppsatta målnivåer.

2.4.1 Indikatorerna uppfattas vara för övergripande

I våra intervjuer uppger enhets- och sektionschefer att de ibland har svårt att tolka och analysera indikatorerna i sitt lokala sammanhang. Det leder till att marknadsområdena tar fram egna indikatorer. En framförd synpunkt är att myndigheten tydligare behöver motivera varför de har valt just dessa trettio indikatorer och om någon av indikatorerna ska få större vikt i analysen av resultaten. Några chefer på nationell ledningsnivå anser i intervjuerna att indikatorerna behöver en tydligare hierarki.

2.4.2 Lokal variation i uppföljningen

Respektive ledningsnivå får vid resultatdialoger några gånger per år presentera verksamhetens resultat för sin överordnade chef. I den mer löpande uppföljningsprocessen ingår även gemensamma diskussioner om lägesbilden varje månad i så kallade situationsrum.

I delrapporten bedömde vi att uppföljningen har blivit bättre på nationell nivå men att det regionalt och lokalt finns variationer. Samma bild framträder i intervjuerna med de lokala cheferna inför slutrapporten. Det varierar när det gäller vilka mål och indikatorer som följs upp på lokal nivå. En del chefer saknar också stöd i uppföljningen, till exempel stöd i att ta fram underlagen.

2.4.3 Svårt för chefer att analysera resultat

Arbetsförmedlingen har gjort en egen analys av styrningen. Den visar att chefer ofta saknar stöd för att djupare analysera resultaten för sin respektive ledningsnivå.²⁵ Våra intervjuer visar att det särskilt på sektionnivå finns en önskan om mer stöd i att förstå och kunna analysera sektionens resultat. De anser att mängden indikatorer är rimlig, men att det är svårt att använda resultaten från indikatorerna för att utveckla verksamheten. Det finns också tecken på att stödet skiljer sig mellan marknadsområdena.

2.4.4 Lägre betyg för arbetet med ständiga förbättringar

Av arbetsförmedlarna anger 37 procent att de på kontoren följer upp hur de arbetar och förändrar det som inte fungerar. Det är en ökning sedan 2017 då 30 procent instämde i detta påstående. Samtidigt verkar arbetet med ständiga förbättringar inte längre vara lika aktuellt, eftersom färre anser att detta är ett stöd i arbetet i 2018 års enkätundersökning än i 2017 års undersökning.

Ständiga förbättringar är en process för att förbättra verksamheten i det dagliga arbetet. Det innebär att chefer och medarbetare ska vara involverade i att utveckla arbetet på den egna arbetsplatsen.

²⁵ Arbetsförmedlingen (2018). *Ledning & Styrning. Verksamhetsplanering, budget och uppföljning*. (Intern PowerPoint-presentation).

2.5 Styrningen av ekonomin

Myndigheten behöver kunna hålla samman budgetprocessen med verksamhetsplaneringen för att säkerställa att verksamheten drivs i linje med de ekonomiska förutsättningarna. Det lägre förvaltningsanslaget för 2019 innebär att myndigheten behöver prioritera om i verksamheten och minska antalet anställda. Myndigheten bedömer att vinsterna i effektivitet genom att utveckla digitala lösningar och att införa kund- och kanalstrategin inte kommer att motsvara minskningen av förvaltningsanslaget.²⁶

2.5.1 Budgetprocess och verksamhetsplanering hålls överlag samman

Processen för den ekonomiska styrningen utgår från den generella styrningen som formuleras i verksamhetsplanerna. Verksamhetsplanerna och den strategiska planen i form av de treåriga budgetunderlagen ska gå hand i hand med de ekonomiska förutsättningarna.

Vår bedömning i delrapporten om att budget och verksamhetsplanering har blivit mer integrerade bekräftas delvis av de chefer på olika nivåer vi nu har intervjuat. De flesta håller med om att diskussionerna om de ekonomiska förutsättningarna följer verksamhetsplaneringen. Flera lyfter exempelvis fram att controllrarna har fått en viktigare roll i verksamhetsplaneringen. Några framhåller också att det har blivit enklare att revidera verksamhetsplanen om de ekonomiska förutsättningarna förändras under året. Medarbetare inom ledningsstaben framhåller att myndighetsledningen numera är tydlig under budgetarbetet med att verksamhetsplanen kan behöva ändras i förhållande till utfallet av budgeten under året.

Våra intervjuer visar att det skiljer sig i vilken utsträckning som arbetet med att integrera budgeten har nått ut till sektionerna. Det skiljer sig också när det gäller hur involverade sektionscheferna är i budgetdiskussionerna. Ett par sektionschefer som vi har intervjuat framhåller att de framför allt har svårt att planera när budgeten inte är realistisk jämfört med det utfall som de förväntas leverera.

²⁶ Arbetsförmedlingen (2018). *Strategisk inriktning för Arbetsförmedlingens Verksamhetsutveckling 2019–2021 samt preliminära budgetanvisningar 2019.*

2.5.2 Ekonomikunskaperna brister i delar av organisationen

Arbetsförmedlingens analys visar att chefer och medarbetare i delar av organisationen har bristande kunskap om och förståelse för ekonomi och ekonomisk styrning.²⁷ En synpunkt som framförs i våra intervjuer är att det ekonomiska perspektivet inte alltid får tillräckligt utrymme. De intervjuade anser att chefer och medarbetare på den lokala nivån behöver ha bättre kunskap om vad en insats kostar. Det gäller inte bara kostnaderna för själva insatsen den arbetssökande tar del av, utan för hela kedjan från att kartlägga individens förutsättningar och behov till att följa upp resultatet av insatsen.

2.5.3 Nytt system för ekonomihantering ska införas

Myndigheten kommer under 2019 att införa ett nytt ekonomihanterings-system. De flesta chefer som vi har intervjuat uttrycker att systemet kommer bli ett viktigt stöd i budgetarbetet. Det nya systemet kommer tydligare att visa hur de olika delarna hänger ihop.

2.5.4 Ekonomiavdelningens åtgärder efter att it-budgeten överskreds

Under 2017 överskred Arbetsförmedlingen sin it-budget med 57 miljoner kronor. Det ledde till att myndigheten fick stoppa delar av it-verksamheten. De som vi har intervjuat anser att det inte är strukturella brister inom myndighetens ekonomistyrning som orsakade överskridandet. Underskottet uppstod enligt dem av att det inom it-avdelningen inte fanns tillräcklig kontroll över kostnaderna i kombinationen med att kapaciteten av it-leveranser ökade snabbt på kort tid.

Ekonomiavdelningen och it-avdelningen har nu gemensamt tagit fram en handlingsplan som förtydligar budgetansvaret och förstärker rutinerna för ekonomiuppföljning. Enligt företrädare för ekonomiavdelningen ligger it-verksamhetens budget nu i balans. Men it-avdelningen behöver fortfarande stärka sin ekonomistyrning, vilket vi utvecklar i kapitel 3.

²⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Ledning & Styrning. Verksamhetsplanering, budget och uppföljning.*

2.6 Arbetsförmedlingens analys av arbetssätt

I delrapporten bedömde vi att Arbetsförmedlingen inte systematiskt har analyserat sina arbetssätt. Därför hade myndigheten liten kunskap om vilka arbetssätt som är effektiva.

Arbetsförmedlingen arbetar med att identifiera interna faktorer som ger goda resultat med hjälp av en så kallad klustermodell. Den innebär att kontor med liknande yttre förutsättningar hamnar i samma kluster. Det gäller till exempel när den lokala arbetsmarknaden och bakgrundsvariablerna hos inskrivna liknar varandra. De kontor som har bra resultat jämfört med andra kontor i sitt kluster antas arbeta på ett mer framgångsrikt sätt. Syftet är att identifiera dessa framgångsfaktorer och sprida dem till de övriga kontoren.

2.6.1 Klustermodellen används framgångsrikt i Region Nord

I dagsläget är det Region Nord som har kommit längst när det gäller att använda klustermodellen. De har identifierat och internt spridit framgångsfaktorer i arbetet med långtidsarbetslösa och med nyanlända inom etableringsuppdraget.²⁸ Femton chefer på olika nivåer i Region Nord som vi har intervjuat anser att klustermodellen är mycket användbar i arbetet. De bedömer att de analyser som görs med hjälp av modellen ger bättre förutsättningar för styrningen, motiverar medarbetarna och leder till bättre resultat.

En sammanställning från Arbetsförmedlingen visar också att det i de flesta kluster skett en höjning av lägstanivån för vissa resultatindikatorer.²⁹ Samtidigt är det svårt att bedöma om det är modellen som främst har bidragit till detta eller om det är andra faktorer.

²⁸ Arbetsförmedlingen (2017). *Fler nyanlända i jobb* och Arbetsförmedlingen (2018). *Jämförande analys av enheters resultat och verksamhet inom JOB*. PM.

²⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Resultatvariation per kluster över tid – har lägstanivån höjts?*

Med förnyelseresan vill Arbetsförmedlingen uppnå att styrningen utgår från utvärderingar och analyser av effekter. Men myndigheten bedömer att de ännu inte har nått det målet.³⁰

2.6.2 Det behövs fler myndighetsövergripande analyser

Det finns fördelar med att analysera vilka arbetsätt och andra faktorer i myndigheten som ger goda resultat nära verksamheten. Sådana analyser kan exempelvis skapa förtroende och förståelse hos de lokala chefer som ska genomföra de eventuella förändringarna.

Men det varierar i dagsläget hur mycket regionerna arbetar med att identifiera och sprida effektiva arbetsätt. Det talar för att myndigheten kan behöva arbeta mer systematiskt för att identifiera effektiva arbets- och organisationssätt inom myndighetens olika delar. Detta skulle kunna komplettera det regionala förbättringsarbetet utifrån klustermodellen.

2.7 Myndighetens arbete för att säkerställa kompetensförsörjning

Arbetsförmedlingen har genomfört ett antal åtgärder för att säkerställa sin kompetensförsörjning. Under 2018 har myndigheten bland annat tagit fram en ny kompetensförsörjningsstrategi och utvecklat sina insatser för att stärka medarbetarnas kompetens.³¹

2.7.1 Förändrat arbetsätt ställer krav på kompetensutveckling

Arbetsförmedlingens verksamhetsförflyttningar kommer att ställa krav på att medarbetarna anpassar sig till nya arbetsätt och utvecklar nya förmågor. Myndigheten har visserligen utvecklat ett arbetsätt för att identifiera relevanta kompetenser inom ramen för kompetensförsörjningsstrategin, men enligt våra intervjuer med it-avdelningen finns det en risk för att anpassningen inte sker i den takt som krävs. Även arbetsförmedlare som vi har intervjuat bedömer att myndigheten kommer att behöva göra stora

³⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018*.

³¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens kompetensförsörjningsstrategi 2018–2021*.

satsningar på kompetensutveckling för att kunna ställa om till mer digitala arbetssätt.

2.7.2 Svårt för myndigheten att attrahera rätt kompetens

Arbetsförmedlingen bedömer att de kommer att behöva minska personalstyrkan på grund av att förvaltningsanslaget har minskat.³² Myndigheten bedömer också att det finns stor risk för att de inte kommer att kunna attrahera och behålla den kompetens som behövs framöver. Myndigheten framhåller i sin senaste riskanalys att omorganisationen och osäkerheten kring Arbetsförmedlingens framtid kan försämra kompetensförsörjningen.³³

³² Arbetsförmedlingen. *Verksamhetsplan 2019*.

³³ Arbetsförmedlingen (2018). *Risikanalys för 2019*.

3 Styrningen av it-verksamheten

Statskontoret varnade i 2016 års rapport för att brister i styrningen av it-verksamheten riskerar att försena myndighetens hela förändringsarbete. Styrningen var då reaktiv och saknade strategisk inriktning. Vi analyserar därför i detta kapitel hur styrningen av it-verksamheten har utvecklats sedan dess.

Kapitlet bygger på en underlagsrapport från en konsult med särskild kompetens inom it-styrning. Konsulten har analyserat relevanta dokument och intervjuat personer på olika nivåer i it-organisationen.³⁴

3.1 Sammanfattande iakttagelser

3.1.1 Kliv framåt för it-styrningen

Arbetsförmedlingens it-avdelning har på relativt kort tid utvidgat sitt uppdrag och höjt leveranskapaciteten. Den fungerar nu tillsammans med verksamhetsområdet Af Direkt som katalysator för myndighetens digitaliseringsarbete. Arbetsförmedlingens it-styrning har utvecklats sedan Statskontorets rapport från 2016, men det finns fortfarande tydliga utvecklingsbehov och myndigheten behöver hantera vissa risker.

3.1.2 Snabb förändringstakt medför risker

It-verksamheten har snabbt gått från en kultur som är inriktad på detaljstyrning till ett arbetssätt där medarbetarna ska ta ett större ansvar. Den snabba förändringstakten innebär risker. Det finns enligt flera intervju personer tecken på att medarbetarna inte får tillräcklig kompetensutveckling, vilket kan leda till ett stort konsultberoende. Om övriga verksamheter inte utvecklas i samma takt finns också risk för att de inte kan ta emot nya it-tjänster på ett bra sätt.

³⁴ Vergenta (2018). *Analys av Arbetsförmedlingens IT-styrning. Underlagsrapport.*

3.1.3 Styrningen och uppföljningen behöver utvecklas

Enligt flera intervjupersoner är it-avdelningens ekonomistyrning för svag, även om det har förbättrats under 2018. Det är också oklart hur olika styrprinciper för it-verksamheten hänger ihop och hur avdelningen ska fånga upp användarnas behov. Det kan leda till att enskilda utvecklingsinitiativ inte blir de bästa för myndigheten som helhet. Det går inte heller att säga vilka effekter olika initiativ får eftersom arbetet med att identifiera och förverkliga nyttorna av initiativen är i uppstartsfasen.

3.1.4 Strategiska riktningen vilar på ett fåtal chefer

Den långsiktiga planen för it-verksamheten har enligt flera intervjupersoner inte kommunicerats till hela it-avdelningen och medarbetare har inte tydligt informerats om vad som återstår att göra. Det innebär att den strategiska inriktningen vilar på ett fåtal chefer. Ett så pass stort personberoende innebär risker. Myndigheten behöver säkerställa den långsiktiga utvecklingen även om nyckelpersoner skulle bytas ut.

3.1.5 Interna it-stöd behöver utvecklas på kort tid

Utvecklingen av interna it-stöd har varit eftersatt. Det ställs nu höga krav på att it-avdelningen under relativt kort tid hinner utveckla och införa ett stort antal tjänster för arbetsförmedlare om myndigheten ska lyckas med den verksamhetsomställning som har utlovats till 2021.

3.2 Utgångspunkter för effektiv it-styrning

Vi anser att utveckling inom it-verksamheten bör räknas som en del av verksamhetsstyrningen. Precis som för övriga områden behöver styrningen utgå från myndighetens övergripande mål och vara sammanhållen så att cheferna vet inom vilka ramar de ska styra.

Men det finns också drag inom it-verksamheten som ställer särskilda krav. Utveckling och drift av it-stöd kräver ofta stora investeringar, vilket förutsätter att myndigheten analyserar risker och har rutiner för kostnadskontroll. Området kräver också en särskild expertis som verksamheten lätt kan bli beroende av. Det riskerar att leda till att styrningen i praktiken överläts till denna expertis. När ett stöd eller en tjänst har införts behöver myndigheten därför följa upp att det verkligen bidrar till att uppfylla verksamhetsmålen på det sätt som det är tänkt. Myndigheten behöver också inventera

befintlig kompetens, tydliggöra framtida behov och ta ställning till hur de ska fylla eventuella luckor i kompetensen.³⁵

3.3 Organisationen för it-verksamheten

Arbetsförmedlingens it-avdelning och verksamhetsområdet Af Direkt ansvarar för it-leveranserna. Leveranserna gäller såväl digitaliseringsrelaterade lösningar som utveckling, underhåll, drift och avveckling av it-system. När omorganisationen är klar för etablerandet av de två nya verksamhetsområdena arbetssökande och arbetsgivare vid mitten av 2019 kommer it-avdelningen och Af Direkt att utgöra två av fyra kärnverksamhetsområden inom Arbetsförmedlingen.

IT-avdelningen och Af Direkt har för 2019 en total budget på knappt 1,9 miljarder kronor. Det är drygt 600 miljoner kronor mer än budgeten för 2018.³⁶

3.3.1 It-avdelningen har en framskjuten position

Sedan den 1 januari 2017 bedrivs it-arbetet inom en ny it-avdelning. It-chefen ingår numera i myndighetens ledningsgrupp. It-chefen har också fått en roll som CIO.³⁷ It-avdelningen ansvarar sedan den 1 juli 2018 för myndighetens processer och information. Det innebär att it-avdelningen ansvarar för att myndighetens processer sker med utgångspunkt i gemensamma ramar för digitaliseringen.³⁸

Enligt intervjupersonerna inom it-verksamheten har dessa förändringar lett till att it-avdelningen har fått en betydligt mer framskjuten roll inom myndigheten. Avdelningen har fått ett större ansvar, högre status i myndigheten och agerarar med ett större självförtroende än tidigare.

³⁵ Se vidare avsnittet "Utgångspunkter för en effektiv IT-styrning" i Statskontoret 2016:25 *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd* s. 71–73.

³⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Verksamhetsplan för 2019. Bilaga 1 Medelstilldelning 2019*.

³⁷ CIO står för Chief Information Office. Det är en person på direktörsnivå som svarar för en organisations interna informationssystem.

³⁸ Arbetsförmedlingen (2018). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

Det råder enligt våra intervjuer delade meningar om vad ansvaret för processer innebär, trots den definition som ges i arbetsordningen. Några intervjupersoner framför att myndigheten behöver konkretisera vad ansvaret innebär i realiteten. Om det endast innebär att avdelningen äger myndighetens processmodell blir förändringen inte så stor. Men om det innebär att avdelningen även ska ansvara för att utforma och införa myndighetens processer är förändringen desto större.

3.3.2 Nytt verksamhetsområde för servicetjänster

Verksamhetsområdet Af Direkt inrättades den 1 juni 2017. De ansvarar för att utveckla digitala tjänster för självservice och för produktionen av det som kallas service på distans. Af Direkt skapades genom att flytta personal från den tidigare avdelningen för digitala tjänster och it-avdelningen. Denna omfördelning har enligt intervjuerna lett till att samarbetet mellan olika delar inom it-verksamheten nu är bättre än tidigare. Intervjupersonerna anser också att ansvarsfördelningen inom it-området har blivit tydligare.

3.4 Övergripande principer för it-styrningen

Arbetsförmedlingens verksamhetsplan styr it-verksamheten på samma sätt som den styr övriga verksamheter inom myndigheten. På senare år har också den strategiska kartan som sätter ramar för förnyelsearbetet tydligare brutits ned även för it-verksamheten. Utöver dessa generella grunder finns även principer som gäller speciellt för it-verksamheten.

3.4.1 It-strategin ska styra it-verksamheten

Arbetsförmedlingen utarbetade 2016 en strategi för att stödja beslutsfattandet kring informationsteknik. Utgångspunkten är att informationsteknik ska förenkla för arbetssökande och arbetsgivare, interna användare och externa aktörer.³⁹ I delrapporten konstaterade vi att strategin kan leda till att styrningen av it-verksamheten blir tydligare. Det framgår också av intervjuerna inför slutrapporten att strategin har förbättrat förutsättningarna att styra it-verksamheten i ett långsiktigt perspektiv. Arbets-

³⁹ Arbetsförmedlingen (2016). *IT-strategi*.

förmedlingen planerar att besluta om en ny version av strategin under första kvartalet 2019.

Myndigheten ska enligt strategin kraftigt öka mängden it-tjänster som utförs av någon annan än myndigheten (extern sourcing). Men det finns ännu ingen tydligt utpekad ägare för frågor som informationssäkerhet, GDPR och olika former av säkerhetsskydd. Det finns därmed en risk för att myndighetens säkerhetsfunktioner inte är tillräckligt delaktiga när myndigheten ska bedöma vilka tjänster som kan läggas ut på en extern leverantör. Det visar internrevisionens granskning av it-strategin.⁴⁰ Internrevisionen har rekommenderat att säkerhetsfunktionerna ska vara med när myndigheten tar fram den nya versionen av strategin.⁴¹

Företrädare för myndighetsledningen bedömer att ägarskapet för informationssäkerhet mellan it-avdelningen och säkerhetsenheten är tydligt definierat på en övergripande nivå, men att arbetet med att ansvarsfördelningen på operativ nivå ännu inte är klart.

3.4.2 It-utvecklingen styrs med hjälp av portföljer

För den del av it-verksamheten som handlar om utveckling använder sig Arbetsförmedlingen av så kallad portföljstyrning. Det innebär att utvecklingsinitiativ samlas i portföljer där myndigheten gör övergripande prioriteringar. Tanken är att prioriteringarna ska ge kontroll över vilka initiativ som ska påbörjas, hur pågående initiativ fortlöper och vilka resultat som avslutade initiativ har gett. Ett utskott till den nationella ledningsgruppen ska säkerställa att initiativen leder till att myndigheten når sina strategiska mål och att de ligger i linje med den strategiska inriktningen för verksamhetsåret.⁴²

På strategisk nivå finns en övergripande portfölj för it-utveckling. Medlen från den övergripande portföljen fördelas till fyra underliggande portföljer på taktisk nivå: digitala tjänster, digitalt arbetsförmedlingsstöd, it-bas samt

⁴⁰ Arbetsförmedlingens internrevision (2018:6). *Granskning av IT-strategi*. Granskningen genomfördes av revisorer från PWC på uppdrag av internrevisionen.

⁴¹ Ibid, punkt 1 i rekommendationsöversikten.

⁴² Arbetsförmedlingen (2018). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

ledning och stöd. På den taktiska nivån bestäms vad som ska genomföras inom respektive portfölj. Därefter tar olika styrgrupper fram planer, fördelar resurser och följer upp portföljerna. Styrgrupperna ska vara en länk till verksamheten.⁴³

3.5 Inriktningen på it-verksamheten

Arbetsförmedlingens it-verksamhet har genomgått genomgripande förändringar. Den passivitet och bristande involvering i myndighetens strategiarbete som Statskontoret lyfte fram i 2016 års rapport har nu utvecklats till att it-verksamheten spelar en central roll för myndighetens utveckling. Det framgår av både våra intervjuer och myndighetens styrdokument.

3.5.1 Snabb förändringstakt inom it-verksamheten

It-avdelningen har prioriterat att öka sin leveransförmåga. Även Af Direkt är enligt intervjuerna tydligt inriktade på att leverera. Flera intervjupersoner beskriver att it-verksamheten har gått från att vara avvaktande och förvaltningstung till att bli leveransfokuserad. De anser att denna förändring har varit nödvändig för att kunna genomföra den digitalisering som myndigheten strävar efter.

It-verksamheten har förflyttat sig från en detaljinriktad kultur till ett mer agilt arbetssätt där medarbetare ska ta större eget ansvar. I det operativa arbetet har verksamheten till exempel gått från projekt- till produktstyrning där arbetet sker i småskaliga tvärfunktionella team med ett stort eget mandat. Produktstyrningen omfattar hela produktens livscykel, från utveckling till drift och avveckling. I samband med detta avskaffade myndigheten också den så kallade pm3-modellen som tidigare användes för systemförvaltning.⁴⁴ Den skapade enligt myndigheten trögstyrd förvaltningsobjekt.

3.5.2 Medveten kraftig pendelrörelse

Ledningen för it-verksamheten har dragit förändringarna långt för att snabbt ändra beteenden i verksamheten. En del av intervjupersonerna

⁴³ Arbetsförmedlingen (2018). *Portföljstyrning på Arbetsförmedlingen*.

⁴⁴ Pm3 är en modell för systemförvaltning som utgår från förvaltningsobjektet.

anser att den kraftiga pendelrörelsen har varit nödvändig för att bryta upp den kultur som tidigare präglade it-verksamheten. Andra anser att förändringarna borde ha gjorts på ett mer balanserat sätt så att de hade blivit mindre krävande för verksamheten. Några bedömer att förändringarna har lett till att en del medarbetare nu associerar olika former av styrning med något negativt.

Intervjupersonerna påpekar att Arbetsförmedlingens övriga organisation inte har ställt om på något motsvarande sätt. Flera varnar för att det riskerar att öka gapet mellan it-verksamheten och myndighetens övriga verksamhet. De menar att gapet kan leda till att den övriga verksamheten inte har tillräcklig förmåga att ta emot it-tjänsterna.

3.5.3 Driftsstörningar och försenat internt it-stöd

Underhåll och drift av it-system har i praktiken kommit att prioriteras ned. Det finns inget formellt beslut om detta, men det är ett resultat av den tydliga inriktningen på leveranser som it-avdelningen har valt. Det har varit återkommande driftsstopp för systemen. Myndigheten utlovade tidigare att nya och moderniserade stöd skulle införas för personalen under 2017.⁴⁵ Men dessa stöd är ännu inte på plats. It-avdelningen fokuserade i stället på att etablera basplattformar. Syftet är att de framöver ska utgöra grunden för att utveckla internt it-stöd.

3.6 Utvecklingsbehov inom it-verksamheten

Intervjuerna och analysen av Arbetsförmedlingens styrdokument visar att it-verksamheten behöver utvecklas på flera sätt. Det handlar bland annat om att stärka it-avdelningens ekonomistyrning och att tydligare fånga upp vad användarna behöver.

3.6.1 Strategiska inriktningen kommuniceras inte tydligt

Intervjuerna tyder på att den långsiktiga planen för it-verksamheten och nedbrytningen av den strategiska kartan inte har kommunicerats till verksamheten. Det råder delade meningar om hur väl it-strategin omsätts i praktiken. En del anser att strategin är väl integrerad, medan andra anser

⁴⁵ Arbetsförmedlingen (2015). *Strategiska åtgärder 2016–2018*.

att den saknar förankring i verksamheten. Internrevisionens granskning visar också att medarbetare inte har informerats om hur långt verksamheten har förflyttat sig och vad som är kvar att genomföra.⁴⁶

3.6.2 Oklart hur olika styrperspektiv hänger samman

Det går inte att utläsa hur produkt-, portfölj- och ekonomistyrningen hänger samman ur myndighetens styrdokument.⁴⁷ Intervjupersonerna ger inte heller någon gemensam bild. Oklarheterna riskerar i förlängningen att leda till suboptimeringar och att ansvar faller mellan stolarna. Några anser att styrningen hålls samman av att den ansvariga i linjen ofta även ansvarar för produkten, men de kan inte närmare redogöra för hur styrningen hålls samman när så inte är fallet.

3.6.3 Risk för att utvecklingsinitiativ blir för isolerade

Intervjupersonerna anser att it-utvecklingen bedrivs för mycket i stuprör. Styrgrupperna tar visserligen fram långsiktiga utvecklingsplaner för respektive portfölj, men de intervjuade anser att det saknas en bild av vilken långsiktig nytta som portföljerna ska åstadkomma tillsammans. Det kan bli svårt för de som ansvarar för det operativa arbetet att förstå vilket strategiskt initiativ de egentligen bidrar till. Det riskerar i sin tur leda till att personalen inte ser helheten av olika myndighetsgemensamma initiativ.

3.6.4 Nya arbetssätt kräver nya kompetenser

Intervjupersonerna framhåller att det är avgörande att internt flytta förmågor och kompetenser för att it-verksamheten ska kunna utvecklas i den riktning som myndigheten önskar. Det gäller till exempel medarbetare inom it-verksamheten som har förmågan att se helheter och formulera behov. Den nya produktbaserade styrformen ställer också nya krav.

Flera av de intervjuade varnar för att it-avdelningen inte hinner genomföra förflyttningarna i den takt som de nya arbetssätten kräver. De bedömer att nyrekrytering och konsulter visserligen fungerar väl, men att it-avdelning-

⁴⁶ Arbetsförmedlingens internrevision (2018:6). *Granskning av IT-strategi*.

⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*, Arbetsförmedlingen (2018). *Portföljstyrning på Arbetsförmedlingen* och Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsförmedlingens utvecklingsportfölj 2018*.

en inte har gjort tillräckligt för att utveckla kompetensen hos den befintliga personalen.

3.6.5 Arbetet med effekthemtagning är i sin linda

På senare tid har Arbetsförmedlingen tagit fram så kallade nyttoregister för de fyra taktiska portföljerna. Registren beskriver den beräknade nyttan och vilka som ansvarar för effekthemtagning. Det framgår av tillgängliga dokument att arbetet är i uppstartsfasen. Flera intervjupersoner framhåller att det återstår ett stort arbete med att definiera och införa lämpliga arbetssätt för detta.

3.6.6 It-avdelningens ekonomistyrning behöver stärkas

It-avdelningen överskred sin budget under 2017. Orsaken var enligt intervjuerna att avdelningen endast budgeterade på avdelningsnivå, vilket medförde att styrningen inte var transparent. En annan förklaring som framförs är att det informella budskapet inom avdelningen har varit att det är viktigare att leverera än att hålla ned kostnaderna.

Den sammantagna bilden från intervjuerna är att ekonomistyrningen behöver stärkas även om det numera är möjligt att budgetera på enhets- och sektionsnivå. It-avdelningen behöver bredda sin kompetens i ekonomi till flera personer, utveckla kompetensen inom it-controlling samt utforma tydligare processer för ekonomi och erbjuda ändamålsenliga verktygsstöd.

3.6.7 Användarnas behov fångas inte alltid in

Enligt myndighetsledningen är modellen för produktstyrning utformad så att användarnas behov ska fångas upp. De anger att myndigheten även har andra metoder för att fånga upp användarnas behov.⁴⁸ Men intervjuerna inom it-verksamheten visar att det skiljer sig i vilken utsträckning olika produktteam tar hänsyn till de behov som finns hos användarna. Flera av våra intervjupersoner i övriga delar av myndigheten anser också att teamen inte i tillräcklig utsträckning tar in synpunkter från dem. De konstaterar även att teamen inte alltid tar hänsyn till de regler som myndigheten behöver följa i sin handläggning när de utformar olika stöd.

⁴⁸ Metoderna är vad myndigheten benämner kundresor, växthus och modellkontor.

4 Förändringsarbetets genomförande

Arbetsförmedlingen startade förnyelseresan 2014 med ambitionen att nå målen för utvecklingsarbetet till 2021. Förnyelseresan ska leda till övergripande förändringar i myndigheten. I det här kapitlet analyserar vi hur Arbetsförmedlingen hittills har genomfört förnyelseresan och de möjligheter och risker som är förknippade med den. Vi redogör också för den omorganisation som myndigheten genomför.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

4.1.1 De anställda är med på resan

Arbetsförmedlingens ledning har på ett övergripande plan fått med sig chefer och medarbetare i de förändringar myndigheten vill åstadkomma. Arbetsförmedlarna tror också generellt att förnyelseresan kommer att förbättra myndighetens förmåga att utföra sina olika uppgifter framöver. Detta är två viktiga faktorer som underlättar genomförandet.

4.1.2 För många förändringsåtgärder medför risker

Många delar av Arbetsförmedlingens förnyelseresa är omfattande. Det gäller inte minst myndighetens omorganisation och digitaliseringen av verksamheten. Därutöver tillkommer en mängd specifika förändringar inom i stort sett alla delar av myndigheten. Förändringarnas omfattning riskerar att leda till att de chefer som ska genomföra förändringarna inte har en rimlig chans att hinna med. Det är heller inte tydligt hur cheferna ska prioritera mellan åtgärderna.

4.1.3 Tröttsam väntan på förbättringar för arbetsförmedlarna

Arbetsförmedlarnas arbetssituation har ännu inte förbättrats på något konkret sätt. Det är framför allt tidigare förseningar i myndighetens utveckling av interna it-stöd som påverkar arbetsförmedlarnas dagliga

arbete. Utvecklingen av dessa stöd behöver också gå framåt i relativt rask takt för att myndigheten ska kunna genomföra andra förändringar inom förnyelseresan.

4.1.4 Omorganisationen kan försvåra samarbetet

Arbetsförmedlingens nya organisation delar upp arbetet med arbetsgivare och arbetssökande i två separata verksamhetsområden. Det ger arbetsförmedlarna bättre möjligheter att specialisera sig, vilket kan komma att förbättra deras förutsättningar att göra professionella bedömningar. Men samtidigt kan det bli svårt att upprätthålla ett helhetsperspektiv på matchningsarbetet när olika delar av myndigheten kommer att arbeta med arbetsgivare och arbetssökande.

4.2 Utgångspunkter för ett effektivt förändringsarbete

Förändringsarbete tar ofta längre tid att genomföra och kostar mer än planerat. Det visar Statskontorets analyser av andra stora myndigheter, men också delar av den vetenskapliga litteraturen. Vi utgår från följande faktorer som centrala för ett effektivt genomförande av ett förändringsarbete:⁴⁹

- Ju mer komplexa förändringar ledningen vill åstadkomma, desto viktigare är det att ha med sig medarbetarna.
- Det är viktigt att följa upp förändringsarbetet och vara beredd på att modifiera det under arbetets gång.
- Styrningen från ledningen behöver kombineras med ett medarbetar-drivet arbete.
- Cheferna är nyckelaktörer i förändringsarbetet och ska både förmedla ledningens intentioner och motivera medarbetarna.
- Det är viktigt för ledningen att vara vaksam så att det inte uppstår en ”förändringsbyråkrati” där man talar om förändring i stället för att genomföra reella förändringar.

⁴⁹ Statskontoret (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*, s. 7ff och Christensen m.fl. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*, s. 219ff.

En väl fungerande styrning är naturligtvis också centralt för att effektivt genomföra förändringar. I kapitel 2 konstaterade vi att styrningen har utvecklats positivt, till exempel är verksamhetsplanerna nu ett bättre stöd i styrningen. Det kan underlätta för genomförandet av de många förändringar som förnyelseresan innebär. Samtidigt finns det vissa risker i genomförandet, som svagheter i it-styrningen i kombination med den snabba förändringstakten inom it-området (se kapitel 3).

4.3 Förnyelseresans innehåll

Förnyelseresan samlar de flesta utvecklingsinsatser som pågår inom Arbetsförmedlingen. Förändringarna omfattar kultur, struktur och organisation. En av de önskade och mer framträdande kulturförändringarna är myndighetens nya ledarskapsfilosofi där det så kallade självledarskapet utgör en central del. Strukturella förändringar är också centrala i förnyelseresan, som att utveckla it-system och ärendehantering. För närvarande genomför Arbetsförmedlingen också en organisationsförändring där den lokala förmedlingsverksamheten delas upp i tre verksamhetsområden för arbetssökande respektive arbetsgivare samt Af Direkt.

4.3.1 Myndigheten vill ändra verksamheten från grunden

En viktig del i Arbetsförmedlingens förnyelseresa är att genomföra en kund- och kanalstrategi. Den handlar bland annat om att arbetssökande och arbetsgivare i större utsträckning ska använda självservice-tjänster och att ersätta fysiska besök med andra kontaktformer. Arbetsförmedlingens tjänster och service ska också hänga ihop ”sömlöst”, det vill säga utan avbrott för den arbetssökande.⁵⁰

Sedan ett par år tillbaka fokuserar Arbetsförmedlingen på ett antal strategiska förflyttningar.⁵¹ Förflyttningarna är förändringar som ska konkretisera innehållet i kund- och kanalstrategin och tydliggöra inriktningen på det fortsatta arbetet inom förnyelseresan.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2014). *Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi*. PM.

⁵¹ Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik: Viktiga vägval och strategiska förflyttningar*. Bilaga 2 till slutrapport *Ny organisation för Arbetsförmedlingen*.

En central förflyttning är ”från it-stöd till it-kärn”. Det innebär att it inte främst ska vara en stödverksamhet för arbetsförmedlarna utan en del av myndighetens kärnverksamhet i och med allt fler digitala tjänster. Ett annat exempel på en förflyttning är ”från min kund till kundens ärende”. Det innebär att de arbetssökande inte längre ska ha en personlig arbetsförmedlare. Ytterligare en förflyttning är från ”oplanerat till inbokat”. Det innebär att spontanbesöken från de arbetssökande ska minska och att direktservice på kontoren främst ska ge allmän service och information.

4.3.2 Varierat genomslag för förflyttningarna

Strategin att öka självservicen och de digitala kontaktvägarna har bland annat lett till att andelen arbetssökande som har skrivit in sig själva har ökat från cirka 40 procent i början av 2017 till cirka 80 procent i början av 2019.⁵² Även den digitala aktivitetsrapporteringen bland de arbetssökande har ökat. De fysiska besöken på lokalkontoren blir samtidigt färre, men myndigheten förväntar sig inte att service på distans finns på plats i hela landet förrän i september 2019.⁵³

Arbetsförmedlingen bedömer att de för majoriteten av de strategiska förflyttningarna har kommit knappt halvvägs.⁵⁴ En förflyttning som myndigheten anser att de kommit betydligt längre med än övriga är att gå från ”oplanerat till inbokat”. Men för de arbetsförmedlare som vi har intervjuat är denna förändring fortfarande otydlig. De vet till exempel inte om de ska lägga ut bokningsbara tider eller inte. Arbetsförmedlarna arbetar också med att få kunderna att förstå att de inte längre har en personlig förmedlare.

4.3.3 Stor acceptans för inriktningen på förändringarna

Vår bild utifrån chefsintervjuerna är att det generellt finns stor acceptans för förflyttningarna och ett utbrett stöd för den allmänna inriktningen på förändringsarbetet. En majoritet (54 procent) av arbetsförmedlarna uppger

⁵² Uppgift från Arbetsförmedlingen, e-post 2019-02-02.

⁵³ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018*.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen 2018-10-10. Presentation för Statskontoret.

i vår enkät att förändringsarbetet möter de utvecklingsbehov som myndigheten har.

4.4 Förnyelseresan genomförs i linjen

Förnyelseresan är en del av den ordinarie verksamheten och tanken är att förändringarna ska genomföras i linjen. Det innebär att chefer på olika nivåer inom myndigheten är förändringsledare. Staben strategisk förändring samordnar förnyelseresan på ett övergripande plan. Förnyelseresan är integrerad i den ordinarie verksamheten och det är därför svårt att uppskatta kostnaderna för förändringsarbetet.⁵⁵

4.4.1 Strategisk karta ger ramar för förändringsarbetet

Arbetsförmedlingen tog i början av förnyelseresan fram en strategisk karta som sätter ramarna för förändringsarbetet. Kartan visar ett antal önskvärda tillstånd för varje år under arbetets gång. För att uppnå de önskvärda tillstånden genomför avdelningar, staber eller regioner olika åtgärder. De aktiviteter som hör till respektive åtgärd ska finnas i respektive verksamhetsplan.⁵⁶

Arbetsförmedlingen genomför en fördjupad uppföljning av tillstånden tre gånger per år. I delrapporten bedömde vi att uppföljningen fungerar väl och att uppföljningsrapporterna ger en god bild av hur förnyelseresan fortskrider. Men den senaste rapporten är inte lika grundlig som de tidigare.⁵⁷

Våra intervjuer med enhets- och sektionschefer tyder på att den strategiska kartan kan vara till hjälp för att förstå och förklara inriktningen på förändringsarbetet. Intervjuerna visar också att kartan endast i mindre utsträckning är ett konkret stöd.

4.4.2 Förseningar inom flera områden

I vår delrapport pekade vi på att Arbetsförmedlingen var försenade i sitt utvecklingsarbete inom flera områden. Framför allt har den ursprungliga planen att förbättra it-systemen inte hållit. Målet att it-stödet ska ge förut-

⁵⁵ Statskontorets delrapport (2018:5).

⁵⁶ En mer ingående beskrivning av tillstånden finns i Statskontoret 2018:5, s. 46–49.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018*.

sättningar för en effektiv och korrekt ärendehandläggning är framflyttad från 2017 till 2019.⁵⁸ Eftersom it-utvecklingen i många fall är en förutsättning för andra förändringar har förseningen även lett till förseningar inom exempelvis tjänsteutveckling och ärendehandläggning.⁵⁹

4.4.3 Chefer saknar stöd i att prioritera

Ett strukturerat stöd till chefer minskar produktionsbortfallet och förbättrar medarbetarnas arbetssituation under en förändring.⁶⁰ Arbetsförmedlingen vägleder cheferna i bland annat förändringsledning genom att erbjuda utbildningar och nätverk. Det finns också olika typer av förändringsstöd, beredningsgrupper och samordnare.

Samtidigt saknar de enhets- och sektionschefer på de lokala arbetsförmedlingskontoren som vi har intervjuat fortfarande stöd i att prioritera bland de många olika förändringsinsatserna. Arbetsförmedlingen har bland annat arbetat med att verksamhetsplanerna ska fungera som ett tydligare stöd i vilka förändringar som cheferna ska prioritera. I några fall anser också enhetscheferna att verksamhetsplanerna nu är en bättre hjälp i förändringsarbetet.

4.4.4 Främsta problemet är det stora antalet åtgärder

Den stora omfattningen av åtgärder i kombination med oklarheterna kring prioriteringsordningen gör det svårare för Arbetsförmedlingens lokala chefer att avgöra hur och när de ska genomföra olika åtgärder. Det visar en samstämmig bild från intervjuerna med enhets- och sektionschefer.

Arbetsförmedlingen har gjort en egen analys som pekar i samma riktning. Enligt den upplever cheferna att förändringar och införanden ”regnar ner”. Det införs ibland nya aktiviteter vid sidan av de som har beslutats i verksamhetsplanen. Det får till följd att det inte alltid finns organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att kunna genomföra besluten.⁶¹

⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2018). *Strategisk karta 2018–2020*.

⁵⁹ Arbetsförmedlingen (2017). *Fördjupad uppföljningsrapport 2: januari–augusti*.

⁶⁰ ESV (2017:20). *Vägledning – Att leda förändring i offentlig verksamhet*.

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Ledning & Styrning. Verksamhetsplanering, budget och uppföljning*, (intern PowerPoint-presentation).

Särskilt enhetscheferna lyfter fram att omfattningen på förändringarna är för stor för de ska ha en chans att genomföra dem alla. Prioriteringen sker då i många fall lokalt på arbetsförmedlingskontoren. I ett av marknadsområdena har enhetscheferna skapat ett särskilt införandenätverk för att hantera den stora mängden införanden och hjälpa sektionscheferna att prioritera. Behovet av ett sådant nätverk tyder på att det saknas tydliga strukturer för att införa förändringarna i verksamheten och att det finns skillnader mellan olika delar av Arbetsförmedlingen.

4.4.5 Spretig kommunikation försvårar ytterligare

En del enhets- och sektionschefer som vi har intervjuat anser också att det blir otydligt när myndighetsledningen använder olika kanaler för att kommunicera förändringar eller nya beslut. Ofta förmedlar ledningen nya beslut genom cheferna och varje chefsnivå kommunicerar beslutet vidare. Men det händer också att ledningen använder sig av så kallad direktstyrning, till exempel på myndighetens intranät. Det medför enligt dessa intervjupersoner att det blir otydligt vad som är viktigast att prioritera.

Andra problem som nämns i våra intervjuer är att framförhållningen i att införa de olika förändringarna är för kort, och den centrala samordningen är för svag, till exempel mellan olika nationella avdelningar.

4.5 Arbetsförmedlarnas syn på förnyelseresan

Samtidigt som chefer ibland upplever att kommunikationen kring förändringarna i förnyelseresan är splittrad uppger nio av tio arbetsförmedlare att de känner till vad förnyelseresan är och i stora drag vad den innebär. Redan 2015 var kännedomen om förnyelseresan mycket hög bland arbetsförmedlarna.⁶² Det innebär att myndighetens information om förnyelseresan är god på ett övergripande plan.

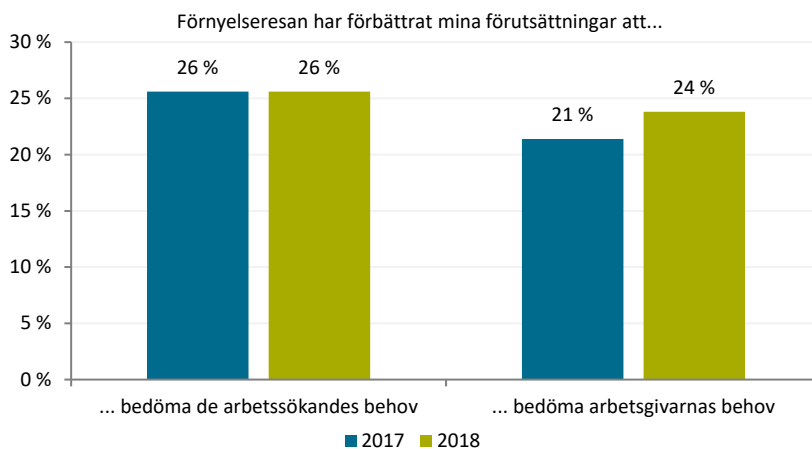
4.5.1 Förutsättningar för professionella bedömningar har inte förbättrats

I delrapporten konstaterade vi att förändringsarbetet fram till slutet av 2017 inte tydligt hade förbättrat arbetsförmedlarnas förutsättningar att

⁶² Statskontorets enkätundersökningar 2015, 2017 och 2018.

göra professionella bedömningar och utforma individuellt anpassat stöd till arbetssökande och arbetsgivare. Andelen som anser att förnyelseresan har förbättrat förutsättningarna att bedöma arbetssökandes och arbetsgivarnas behov har inte ökat sedan dess. Det är fortfarande ungefär en fjärdedel som anser att förutsättningarna har förbättrats (figur 4.1).

Figur 4.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som instämmer i olika påståenden om förnyelseresan.



Kommentar: I figuren redovisas andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt). Andelsskillnaderna mellan 2017 och 2018 är inte statistiskt signifikanta.

Källa: Statskontorets enkätundersökningar till arbetsförmedlare 2017 och 2018.

I delrapporten konstaterade vi att brister i it-stöden och att självledarskapet inte gav tillräcklig vägledning bidrog till att förutsättningarna för bedömningarna inte hade blivit bättre. Dessa förklaringar gäller fortfarande. Arbetsförmedlingen arbetar nu med att det ska finnas möjlighet till automatiskt framtagna beslutsunderlag för att frigöra tid och för att underlätta arbetsförmedlarnas arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Dessa underlag kan vara kartläggningar av arbetsmarknadens behov och krav samt den arbetssökandes förutsättningar.

4.5.2 Arbetsituationen har ännu inte blivit bättre

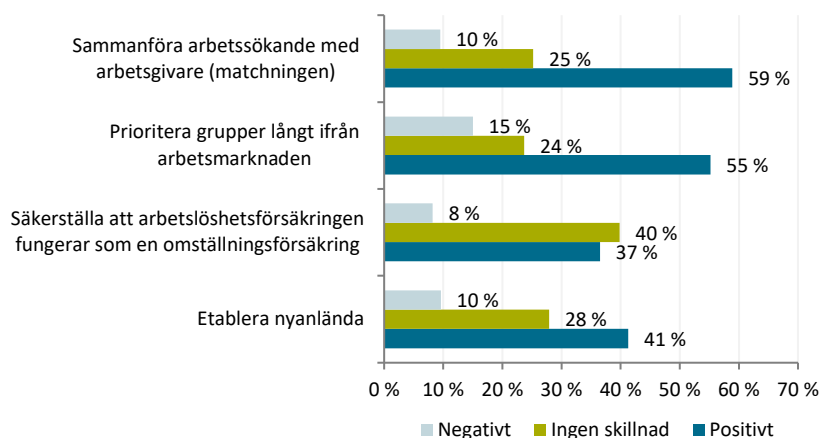
Ungefär tre av tio arbetsförmedlare anser att förnyelseresan har lett till konkreta förbättringar i den egna arbetsituationen, vilket är ungefär lika

stor andel som 2017.⁶³ En lika stor andel anser att förnyelseresan har lett till försämringar. Vanliga försämringar som arbetsförmedlarna nämner i de runt 400 fritextsvaren är bristande interna it-system, ökad administration och övertro på arbetssökandes digitala förmåga.

4.5.3 Arbetsförmedlarna tror på ökad förmåga

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion sammanföra arbetssökande med arbetsgivare och prioritera de grupper som står långt från arbetsmarknaden. En majoritet av arbetsförmedlarna tror att förnyelseresan kommer att stärka förmågan att utföra båda dessa uppgifter. Endast en mindre andel tror att förmågan att utföra dessa uppdrag kommer att bli sämre. Andelen som tror att kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen och etableringen av nyanlända kommer att bli bättre till följd av förnyelseresan är något lägre, men uppfattningen är totalt sett övervägande positiv (figur 4.2).

Figur 4.2 Hur tror du att förnyelseresan kommer påverka Arbetsförmedlingens förmåga att:



Kommentar: Andel (procent) av arbetsförmedlarna som svarat mycket positivt eller ganska positivt (redovisas sammanslagna som positivt), ingen skillnad samt mycket negativt eller ganska negativt (redovisas som negativt).

Källa: Statskontorets enkätundersökning till arbetsförmedlare 2018.

⁶³ Enkätundersökningen från 2017 visade att arbetsförmedlare som varit anställda länge inte var lika positivt inställda till förnyelseresan. Skillnaderna mellan de med kortare och längre anställningstid har minskat något i årets enkätundersökning.

Sammantaget tror alltså arbetsförmedlarna att förändringsarbetet kommer att leda till att myndigheten blir bättre på att utföra sina huvudsakliga uppgifter. I jämförelse med andra stora myndighetsförändringar, till exempel Polismyndighetens omorganisation⁶⁴, tror medarbetarna på Arbetsförmedlingen i mycket större utsträckning att förändringarna kommer att ha positiva effekter.

4.6 Ny organisation för att stödja förändringsarbetet

Arbetsförmedlingen vill anpassa organisationen efter den utveckling som pågår inom ramen för förnyelseresan och de förflyttningar som myndigheten vill göra. Arbetsförmedlingen inledde arbetet med den nya organisationen under hösten 2016 och presenterade förslaget 2017. Den nya organisationen träder i kraft den 1 juli 2019.⁶⁵

Arbetet med att forma den nya organisationen har utgått från analyser av vad arbetssökande och arbetsgivare behöver och förväntar sig av Arbetsförmedlingen. Erfarenheterna från analyserna tillsammans med myndighetens strategiska förflyttningar (avsnitt 4.3.1) har varit styrande för den nya organisationsstrukturen.

4.6.1 Ett arbetssökandespar och ett arbetsgivarpar

Den nya organisationen har tre verksamhetsområden: Af Direkt, Af Arbetssökande och Af Arbetsgivare. Därutöver finns sex avdelningar (it, analys, kommunikation, rättsavdelningen, hr och förvaltning) samt en ledningsstab och en stab för strategisk förändring. Arbetsförmedlingen började att bemanna den nya organisationens verksamhetsområden under hösten 2018.

⁶⁴ Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Slutrapport*.

⁶⁵ Arbetsförmedlingen (2016). *Ny organisation – förslag till inriktning* och Arbetsförmedlingen (2017). *Fördjupad analys – Arbetsförmedlingen arbetssökande och arbetsgivare*.

Tanken är att den nya organisationen ska göra det möjligt för arbetsförmedlarna att ge ett bättre stöd till arbetssökande och arbetsgivare samt lättare kunna samverka med andra parter. En viktig del i detta är att specialisera arbetsförmedlarrollen. I den nya organisationen jobbar arbetsförmedlarna mer renodlat, antingen mot arbetssökande eller arbetsgivare.

4.6.2 Stegvis införande av olika verksamhetsområden

De nya verksamhetsområdena införs stegvis. I juni 2017 införde Arbetsförmedlingen verksamhetsområdet Af Direkt. Af Direkt ansvarar bland annat för digitala tjänster och för myndighetens nationella kundtjänst.

Under 2017 inrättades också myndighetens nya it-avdelning. Därefter har huvudkontorets avdelningar fått delvis ny organisation. Det som återstår är att införa verksamhetsområdena Arbetssökande och Arbetsgivare. Verksamhetsområdena kommer att fokusera på matchning utifrån vad respektive målgrupp behöver.

Med den nya indelningen av förmedlingsverksamheten följer också en ny regional indelning av kärnverksamheten. De tidigare tio marknadsområdena kommer att bilda sex regioner. Varje region har ett antal enheter som ska ansvara för arbetssökande respektive arbetsgivare.

4.7 Risker med den nya organisationen

De allra flesta medarbetare och chefer som vi har intervjuat ser positivt på omorganisationen, och särskilt på de möjligheter till specialisering som den kommer att ge. Men intervjupersonerna lyfter också fram risker med omorganisationen. De mest framträdande är risken för försämrat samarbete mellan de olika verksamhetsområdena, risken för att myndighetens resurser inte fördelas utifrån de arbetssökandes behov och risken för att försenad it-utveckling kan hindra genomslaget av den nya organisationen.

4.7.1 En verksamhet i stuprör försvårar samarbete

Det finns en relativ utbredd oro, både bland arbetsförmedlare och inom ledningen, att den nya organisationen ska leda till sämre samarbete mellan olika verksamhetsområden.⁶⁶

I fritextsvaren på vår enkät ger arbetsförmedlarna flera exempel på risker för matchningsarbetet. Det handlar till exempel om att det blir svårare för de som arbetar med arbetssökande i behov av mycket stöd att upparbeta bra kontakter med arbetsgivare.

Både Arbetsförmedlingens riskanalys och våra intervjuer visar att myndigheten är medveten om risken för att det uppstår stuprör med de nya verksamhetsområdena. Det kommer att krävas ett väl utvecklat samarbete mellan de olika verksamheterna för att minska denna risk.

4.7.2 Resurserna dimensioneras inte utifrån arbetssökandes behov

Den nya organisationen och myndighetens digitalisering innebär att arbetssökande och arbetsgivare i första hand ska välja digitala kontaktvägar. Men om de sökande inte använder de digitala tjänsterna som tänkt riskerar satsningarna på Af Direkt att bli överdimensionerade i förhållande till arbetsförmedlingskontorens resurser.

De många fritextsvaren i vår enkätundersökning visar att många arbetsförmedlare upplever att den nya organisationen inte är dimensionerad utifrån Arbetsförmedlingens sammansättning av arbetssökande. Medarbetare på huvudkontoret pekar på risken att Arbetsförmedlingen inte lyckas med att på ett bra sätt ta tillvara de resurser som digitaliseringen kan frigöra. Samtidigt ökar andelen av arbetssökande som väljer att skriva in sig själva på digital väg för varje år. Det skulle kunna vara ett tecken på att resursdimensioneringen faktiskt följer de sökandes behov.

⁶⁶ Detta har myndigheten också identifierat i riskanalysen av den nya organisationen. Källa: Arbetsförmedlingen (2017). *Ny organisation – Slutrapport*. Bilaga 3: ”Riskanalyser med anledning av Arbetsförmedlingens förslag till ny organisation.”

4.7.3 Ofärdiga it-lösningar kan vara ett hinder

Arbetsförmedlingen gjorde under våren 2017 en riskanalys av den nya organisationen. Myndigheten bedömer att den av de mer sannolika riskerna och den mest allvarliga är att it-stödet inte kommer att vara färdigutvecklat i tid. Det kan då medföra att Af Direkt inte kan ge det stöd som krävs. Arbetsförmedlingen planerar att undvika detta genom att verksamhetsområdet Af Direkt och funktionen CIO inrättas tidigt i samband med omorganisationen, vilket också har skett.

Riskanalysen visar också att det finns en risk för tillfälligt försämrade resultat och minskat förtroende under förändringen. Myndigheten ska hantera detta bland annat genom att värna medarbetarnas positiva uppfattning om att omorganisationen behövs.⁶⁷

⁶⁷ Arbetsförmedlingen (2017). *Ny organisation – Slutrapport*. Bilaga 3: ”Riskanalyser med anledning av Arbetsförmedlingens förslag till ny organisation.”

5 Utvecklingen inom förnyelseresans olika delar

Arbetsförmedlingen har genomfört ett stort antal förändringar inom förnyelseresan som pågår mellan 2014 och 2021. I det här kapitlet beskriver vi vad det pågående förändringsarbetet har lett till så här långt inom sju centrala delområden (se avsnitt 1.3.3.).

5.1 Sammanfattande iakttagelser

5.1.1 Positiv utveckling inom vissa delområden

Vi bedömer att det har skett en positiv utveckling inom flera av förnyelseresans delområden, till exempel när det gäller att utveckla arbetsgivarkontakter, självservice-tjänster och digitala kontaktmöjligheter för arbetssökande och arbetsgivare. Men inom andra områden är utvecklingen inte lika tydlig, till exempel när det gäller ambitionerna om en förbättrad tjänstestruktur och bättre kontroll.

5.1.2 Arbetsförmedlarna ser få förbättringar än så länge

Arbetsförmedlarna uppfattar att stödet och servicen till arbetssökande och arbetsgivare än så länge är relativt oförändrad. Detsamma gäller kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlarna anser varken att de interna it-systemen fungerar väl eller att myndighetens satsning på kompetensutveckling har ökat deras kunskap. Särskilt anmärkningsvärt är att de interna it-systemen har fått allt sämre betyg från arbetsförmedlarna över tid.

5.1.3 Lyckad satsning på ny myndighetskultur

Arbetsförmedlare och chefer är generellt positiva till satsningen på att förändra myndighetens interna kultur. Bland arbetsförmedlarna märks det främst genom att majoriteten uppskattar det så kallade självledarskapet.

5.2 Utgångspunkter för vår analys

I det här kapitlet analyserar vi i vilken mån ett antal interna förändringar har fått genomslag i Arbetsförmedlingen. Inom vissa delområden bedömer vi även om utvecklingsarbetet har lett till mätbara förändringar för arbetssökande och arbetsgivare.

För att konkretisera innehållet i Arbetsförmedlingens förnyelseresa urskilde vi i delrapporten ett antal centrala delområden. De var bättre tjänster, arbetsgivarkontakter, it-system och digitalisering, kompetens, kontroll, självledarskap och kultur. I delrapporten bedömde vi även uppföljning som ett separat område, men i den här slutrapporten analyserar vi uppföljningen i samband med styrningen i kapitel 2.

För varje delområde har vi följt ett antal indikatorer som mäter antingen förhållanden inom myndigheten så som arbetsförmedlarna uppfattar dem, eller eventuella förändringar för arbetssökande och arbetsgivare.⁶⁸ Med utgångspunkt i indikatorerna och olika kvalitativa underlag såsom intervjuer och dokument bedömer vi här i vilken mån de interna förändringarna har fått genomslag inom respektive delområde.

5.3 Tjänster – förändringarna har inte fått genomslag

Arbetsförmedlingen har förändrat sin tjänstestruktur för att den ska bli mer anpassad efter arbetssökandes och arbetsgivares behov. Men sammantaget bedömer vi att den tjänsteutveckling som Arbetsförmedlingen har arbetat med hittills inte har fått tillräckligt genomslag i myndigheten.

5.3.1 Flera insatser för förbättrad service

Arbetsförmedlingen vill anpassa sin verksamhet för att i sina tjänster bättre fånga upp vad arbetssökande och arbetsgivare behöver och förväntar sig. Ett viktigt steg är den digitala utvecklingen med ökade möjligheter till kontakt och hjälp digitalt (se vidare avsnitt 5.5). Ett annat steg är den nya tjänstestruktur som Arbetsförmedlingen införde under våren 2018. Arbetsförmedlingens nya struktur för ”erbjudanden och

⁶⁸ Indikatorerna listas i Statskontorets delrapport (2018:5), bilaga 3.

tjänster” ska innebära att arbetsgivare och arbetssökande tydligare ska se vilket stöd och vilken service de kan ta del av. Det finns nu tre erbjudanden till arbetsgivare och fyra till arbetssökande. Inom varje erbjudande framgår vilka tjänster Arbetsförmedlingen har. Inom erbjudandet ”hitta jobb” kan arbetssökande till exempel få hjälp med ansökan och stöd i att hitta rätt jobb.⁶⁹

Tjänsteutvecklingen hänger också ihop med de strategiska förflyttningar som Arbetsförmedlingen genomför, till exempel att arbetssökande och arbetsgivare ska få ökad kontroll över sitt ärende och att det ska bli tydligare vad Arbetsförmedlingens tjänster bidrar till.⁷⁰ Inom dessa områden bedömer myndigheten att de ännu inte har kommit halvvägs.⁷¹

5.3.2 Svårt att helt genomföra en del förändringar

Våra intervjuer tyder på att flera arbetsförmedlingskontor inte jobbar på något aktivt sätt med den nya tjänstestrukturen, och i flera fall är det oklart för arbetsförmedlarna vad den innebär. Chefer på olika nivåer i kärnverksamheten har också haft svårt att införa den nya strukturen. Det har till exempel inte varit klart för dem vad som är nytt jämfört med tidigare och på vilket sätt det nya tjänstebudgetet är en del av förflyttningarna. Det varierar också mellan marknadsområdena i vilken utsträckning medarbetarna använder den nya tjänstestrukturen.

5.3.3 Ingen skillnad i servicen enligt arbetsförmedlarna

Ett syfte med förändringarna är alltså att utgå mer från arbetsgivarnas och de arbetssökandes behov. Ungefär fyra av tio arbetsförmedlare instämmer i att Arbetsförmedlingens stöd och service möter de arbetssökandes och arbetsgivarnas behov. Det visar vår enkätundersökning. Andelen har inte ökat sedan 2017 då vi ställde samma fråga till arbetsförmedlarna.⁷² Det

⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Erbjudanden och tjänster. Beskrivningar, revision 2.0, 2018-04-19.*

⁷⁰ Arbetsförmedlingen kallar just dessa förflyttningar för ”från otydliga krav och förväntningar till egenmakt för kunden” och ”från administrativa programbeslut till värdeskapande tjänster”.

⁷¹ Arbetsförmedlingen 2018-10-10. Presentation för Statskontoret.

⁷² För svarsfördelningar i enkäten 2018, se bilaga 2. För svarsfördelningen i enkäten 2017, se Statskontorets delrapport (2018:5).

har alltså inte skett någon förändring efter att den nya tjänstestrukturen infördes.

5.3.4 Arbetssökande och arbetsgivare är inte mer nöjda

Bättre tjänster borde i förlängningen ge nöjdare arbetssökande och arbetsgivare, men deras uppfattning om Arbetsförmedlingens service har inte förändrats nämnvärt de senaste tre åren. Knappt hälften av arbetsgivarna som har haft kontakt med Arbetsförmedlingen anser att myndigheten helt har erbjudit den service de behövde. Denna andel har varit relativt konstant de tre senaste åren.⁷³ Det finns inte heller någon tydlig förändring i hur nöjda de arbetssökande är. De som svarar att de är mycket eller ganska nöjda är ungefär hälften av de arbetssökande.⁷⁴

De arbetssökande och arbetsgivare som har fått hjälp via kundtjänst är betydligt mer positiva.⁷⁵ Men de grupper som söker hjälp på distans skiljer sig troligen från övriga arbetssökande och arbetsgivare, varför en direkt jämförelse är svår.

5.4 Arbetsgivarkontakter – mer långsiktighet

Arbetsförmedlingen vill stärka sina kontakter med arbetsgivare. Några områden som ska bidra till det är att specialisera arbetsförmedlarrollen, att utveckla ett särskilt verksamhetsområde för arbetsgivare och att utveckla digitala tjänster. Sammantaget ser vi en viss positiv utveckling i myndighetens arbete som riktas mot arbetsgivare. Till exempel anser arbetsförmedlarna att deras möjligheter till långsiktiga kontakter har ökat.

⁷³ Uppgifter från Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning 2015–2018. Frågan lyder ”Tycker du att Arbetsförmedlingen kan erbjuda den service ert företag/organisation behöver?”.

⁷⁴ Uppgifter från Arbetsförmedlingens sökandeundersökning 2015–2018. Frågan lyder: ”Är du nöjd med den service du får från Arbetsförmedlingen?”

⁷⁵ I en undersökning från Arbetsförmedlingen under kvartal 3 2018 var 88 procent av de som haft kontakt med kundtjänst nöjda eller ganska nöjda. Källa: ”NKI Sökande Q3 riket.” Exceldokument från Arbetsförmedlingen 2018-12-04.

5.4.1 Företagsrådgivare och digitalisering ska förbättra arbetet

För att stärka sitt arbete mot arbetsgivarare har Arbetsförmedlingen sedan 2016 bland annat anställt ett hundratal företagsrådgivare med fördjupad branschkunskap. Företagsrådgivarna ska bland annat stötta arbetsförmedlarna i deras kontakter med arbetsgivarna. Andelen arbetsförmedlare som anser att de alltid eller oftast har möjlighet att bygga upp långsiktiga relationer med arbetsgivare har ökat från 25 till 40 procent mellan 2017 och 2018. Det visar våra enkätundersökningar.

En annan viktig del i Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla sina kontakter med arbetsgivarna är att öka tillgängligheten via digitalisering. Sedan 2017 kan arbetsgivarna sköta hela rekryteringsprocessen digitalt med de självservicejänster som Arbetsförmedlingen har infört.

I Arbetsförmedlingens arbete med att stärka arbetsgivarkontakterna ingår också att specialisera arbetsförmedlarrollen. Detta blir särskilt tydligt i den nya organisationen som har ett särskilt verksamhetsområde för arbetsgivararbetet. Det kommer också leda till att myndigheten öronmärker resurser till arbetsgivararbetet.

5.4.2 Arbetsgivare anser inte att Arbetsförmedlingen bidrar mer

Det pågår alltså flera satsningar inom arbetsgivararbetet. Samtidigt minskar andelen arbetsgivare som anser att Arbetsförmedlingens service bidrar till en snabbare eller bättre rekryteringsprocess, från 44 procent 2015 till 36 procent 2018.⁷⁶ Andelen arbetsgivare som anser att de har fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa minskade mellan 2012 till 2016, men har sedan ökat något det senaste året. Troligen påverkar även bristen på arbetskraft arbetsgivarnas uppfattning, utöver Arbetsförmedlingens bidrag i rekryteringsprocessen.

⁷⁶ Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökningar 2015–2018.

5.5 It och digitalisering – fortsatta brister i interna it-stöd

Arbetsförmedlingen har ännu inte helt åtgärdat bristerna inom it-området. Till exempel pågår det ett arbete för att i grunden förbättra de föråldrade interna it-systemen (se kapitel 3). De it-system som arbetsförmedlarna använder i sitt dagliga arbete har inte blivit bättre. Men det finns större tillgänglighet till digitala tjänster för arbetssökande och arbetsgivare.

5.5.1 Arbetsförmedlarna allt mer missnöjda med de interna it-systemen

Arbetsförmedlarna anser att it-stöden för närvarande inte är utformade så att de kan arbeta på ett bra sätt. Våra enkätundersökningar visar också att arbetsförmedlarna har blivit allt mer negativa till it-stöden sedan 2015.

Myndigheten bedömer att de befintliga beslutsstöden till viss del har utvecklats, men att arbetet med ett uppdaterat beslutsstöd kommer att pågå fram till 2021.⁷⁷ I kapitel 7 redogör vi mer ingående för det dubbelarbete som drabbar arbetsförmedlare på grund av de otillräckliga it-systemen.

5.5.2 Ökad extern användning av digitala tjänster

Förnyelseresan fokuserar starkt på digitalisering av myndighetens service. Tanken är att arbetssökande i första hand ska använda digital självservice och i andra hand fördjupat stöd. Det ska leda till färre personliga fysiska möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande.

Andelen arbetssökande som väljer digital inskrivning på Arbetsförmedlingen ökar för varje år. År 2018 var andelen nyinskrivna som hade valt direktinskrivning 69 procent. Det kan jämföras med 37 procent 2016. Andelen digitalt inskrivna som har fått erbjudande om och sedan valt service från en arbetsförmedlare på distans har däremot inte ökat under de senaste tre åren.⁷⁸

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 1 2018*. Dnr Af-2018/0024 2199.

⁷⁸ *Af uppföljningspaket resultat*, exceldokument från Arbetsförmedlingen 2019-01-10.

5.5.3 Oklart hur snabbt den digitala utvecklingen kan gå

Samtidigt som den externa användningen av de digitala tjänsterna ökar lyfter många arbetsförmedlare fram att det finns en risk för att vissa sökande inte klarar av att använda dem. De befäror att satsningarna på Af Direkt därför blir överdimensionerade i förhållande till resurserna vid de lokala kontoren (se även avsnitt 4.7.2). Det kan vi utläsa bland annat i det stora antalet fritextsvar i vår enkät till arbetsförmedlare.

De som vi har intervjuat på lokalkontoren har ännu inte märkt några positiva effekter av utökningen av kundtjänsten. De upplever inte att de har fått mer tid till de arbetssökande som besöker kontoren. De uppfattar snarare att resurserna på lokalkontoren har minskat som en följd av satsningen på Af Direkt.

5.6 Kontroll – svag styrning inom området

Bättre kontroll avser Arbetsförmedlingens arbete med att förebygga och upptäcka fusk och felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen har genomfört flera förändringar inom kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen, men det märks hittills inte på resultaten.

5.6.1 Kontrollarbetet ska bli mer effektivt

En av Arbetsförmedlingens uppgifter är att säkerställa att arbetslöshetsersättningen fungerar som en omställningsförsäkring. Ett annat område där väl fungerande kontroll är viktigt är ekonomiska stöd till arbetsgivare. I delrapporten bedömde vi att Arbetsförmedlingen redan då hade stärkt efterhandskontrollen av arbetsgivare.

Sedan ett par år tillbaka arbetar Arbetsförmedlingen enligt en strategi för arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att effektivisera och förtydliga. Det innebär att det i högre grad än tidigare ska bli ”rätt direkt”. Myndigheten har därför bland annat förenklat handläggarstöden inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ansvariga för kontrollarbetet uppfattar att de förändringar som har genomförts inte har gett något faktiskt resultat. En orsak som nämns är att styrningen och uppföljningen av området är svag. Arbetsförmedlingens ledning har nyligen fattat ett inriktningsbeslut om att centralisera kontrollen genom att införa en sammanhållen central kontrollfunktion senast 2020.

Målet med den centrala kontrollfunktionen är att automatisera handläggningsprocessen så långt som det är möjligt.

5.6.2 Inga tecken på förbättrad kontroll av arbetssökande

Andelen av de arbetslösa med ersättning från a-kassa eller aktivitetsstöd som inte har ägnat någon tid åt att söka arbete har varit relativt konstant åren 2015–2018 (mellan 13,6 och 15,0 procent). I vår enkätundersökning instämmer endast var fjärde arbetsförmedlare i att kontrollen av arbetssökande medför en liten risk för fusk och fel. Andelen är densamma som 2017.

5.6.3 Automatisering av kontrollarbetet

Arbetsförmedlingen införde nyligen automatisk granskning av aktivitetsrapporter, det vill säga den rapportering av sökta jobb och andra aktiviteter som den arbetssökande lämnar till Arbetsförmedlingen för att få ersättning. Syftet är en mer effektiv och kvalitativ granskning.

Den automatiska granskningen omfattar aktivitetsrapporter som lämnats in digitalt av öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa och timanställda vilket motsvarar cirka 45 procent av alla inlämnade aktivitetsrapporter. I ett pilotprojekt som Arbetsförmedlingen genomförde 2018 godkändes 13 procent av aktivitetsrapporterna efter automatisk granskning och behövde därmed inte granskas av en arbetsförmedlare. Den automatiska granskningen ska ge utrymme för en mer kvalitativ granskning av de kvarvarande rapporterna.

5.7 Kompetens – omfattande insatser men oklart hur ny kunskap används

Arbetsförmedlingen har försökt att öka kompetensen hos de anställda genom ett stort antal utbildningsinsatser. Men arbetsförmedlarna anser inte att deras kompetens har ökat som en följd av satsningen. Däremot anser de att de har goda möjligheter att gå kurser om de behöver det.

5.7.1 Omfattande kompetenslyft har slutförts

Arbetsförmedlingens enskilt största satsning för att öka medarbetarnas kompetens inom förnyelseresan är det så kallade kompetenslyftet som

pågick mellan 2016 och mars 2018. Kompetenslyftet innehöll utbildningsinsatser, ofta i form av webbutbildning. Ämnena omfattade arbetsmarknadskunskap, god förvaltning, kommunikation och verksamhetsutveckling. Antalet utbildningsinsatser uppgick totalt till 140 000 och nådde 89 procent av Arbetsförmedlingens anställda.⁷⁹

Företrädare för hr-avdelningen framför i intervjuer med oss att det har saknats en tydlig målsättning med satsningen. Både hr-avdelningen och arbetsförmedlare lyfter fram att den nya kunskap som har kommit med utbildningarna i vissa fall inte används i det dagliga arbetet i särskilt stor utsträckning.

5.7.2 Kompetensen oförändrad enligt arbetsförmedlarna

Ett halvår efter att kompetenslyftet avslutades 2018 ställde vi i vår enkät till arbetsförmedlare frågan om deras arbetsrelaterade kompetens har ökat som en följd av satsningen. Knappt var tredje arbetsförmedlare instämde i det, medan lika många inte höll med. Totalt sett verkar alltså själva kunskapshöjningen ha varit begränsad, enligt arbetsförmedlarna. Men det kan inte uteslutas att vissa grupper har fått ut mer av utbildningarna. En extern utvärdering som Arbetsförmedlingen har låtit utföra visar också att den kunskap som personalen har fått inom kompetenslyftet sällan används i praktiken.⁸⁰

Arbetsförmedlarna uppger samtidigt i relativt stor utsträckning att de kan ta del av interna kurser och utbildningar om de behöver det för att göra ett bra arbete. Det anser 53 procent av arbetsförmedlarna i vår enkätundersökning. Endast 23 procent anser att de inte har sådana möjligheter.

5.8 Självlärdskap – fortsatt uppskattat

Med förnyelseresan introducerade Arbetsförmedlingen en ny ledningsfilosofi som gäller både chefer och medarbetare. Det så kallade självlärdskapet är en central del av ledningsfilosofin. Generellt finns en positiv på syn på myndighetens ledningsfilosofi, men de anställda på myndighetens

⁷⁹ Ramböll Management Consulting (2018). *Slututvärdering av Kompetenslyftet*.

⁸⁰ Ibid.

kundtjänst upplever att det kan vara svårt att förena deras arbete med självledarskapet.

5.8.1 Arbetsförmedlarna positiva till ledningsfilosofin

Övergripande handlar självledarskapet om att ”var och en kan leda sig själv mot myndighetens samlade målbild”.⁸¹ Arbetsförmedlingen har på olika sätt arbetat med att öka förståelsen för vad självledarskapet innebär under de senaste åren och det finns bland annat ett omfattande stödmaterial på myndighetens intranät.

I delrapporten konstaterade vi att självledarskapet trots myndighetens insatser var otydligt för medarbetarna, men att det samtidigt var ett uppskattat arbetssätt. Även i årets enkätundersökning anser en majoritet (52 procent) av arbetsförmedlarna att självledarskapet underlättar arbetet, även om det har minskat något sedan 2017 (59 procent). Våra intervjuer med arbetsförmedlarna visar att begreppet fortfarande är vagt för många. Från intervjuerna under hösten 2018 noterar vi att Arbetsförmedlingens ledning har börjat använda begreppet tillitsbaserad styrning i stället för självledarskap. En förklaring är att det är enklare för myndigheten att kommunicera sin styrning och ledning med hjälp av tillitsbegreppet. Även om också det begreppet kan behöva förklaras är det inte lika mångtydigt som självledarskapet.

5.8.2 Tilliten är lika utbredd som i andra statliga myndigheter

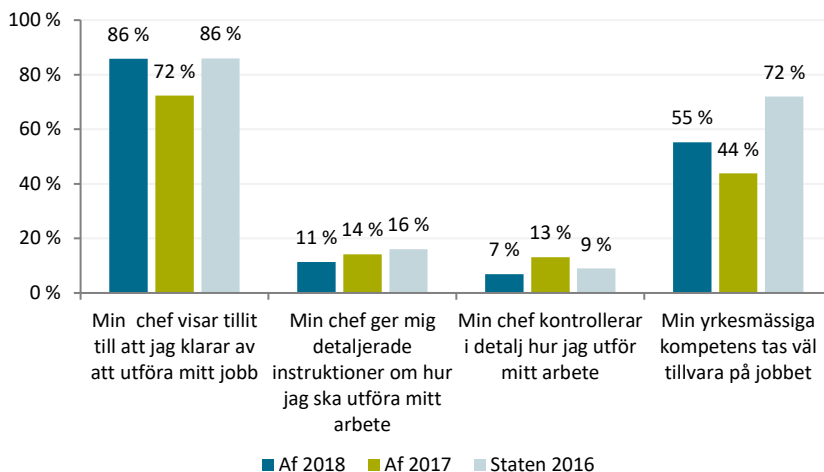
Generellt anser arbetsförmedlarna att de alltid eller oftast känner tillit från sin chef (figur 5.1). Andelen har också ökat det senaste året. Arbetsförmedlingen skiljer sig inte från andra statliga myndigheter när det gäller detta. Det är ovanligt med detaljerade instruktioner eller detaljkontroll från chefen, både på Arbetsförmedlingen och inom staten i stort.

I självledarskapet ingår att bidra med sin egen kompetens. Arbetsförmedlare anser i lägre grad än andra statligt anställda att deras yrkesmässiga

⁸¹ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi*. Promemoria 2015-02-12

kompetens tas tillvara. Men våra undersökningar visar att andelen har ökat något under det senaste året.

Figur 5.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna som alltid eller oftast uppger följande:



Kommentar: Figuren redovisar andelarna som svarat "Ja, alltid" eller "Ja, oftast".

Källa: Statskontorets enkäter till arbetsförmedlare 2017 och 2018 respektive Statskontorets enkätundersökning till anställda 2016 (Statskontorets rapport 2016:26B *Tillit på jobbet*).

5.8.3 Mer detaljstyrning inom delar av myndigheten

Det finns alltså inga tecken på ökad detaljstyrning från cheferna inom myndigheten generellt. Men vår enkätundersökning och fritextsvaren i enkäten visar att arbetsförmedlarna vid Af Direkt upplever mer detaljstyrning än andra medarbetare. De anser i många fall att de har begränsad möjlighet till självledarskap eftersom de arbetar efter detaljerade scheman med relativt liten möjlighet att påverka arbetet.

5.9 Kultur – egna initiativ premieras

Förnyelseresan ska innebära en kulturförflyttning, bland annat mot ett öppnare arbetsklimat. De chefer som vi har intervjuat upplever ofta att kulturen har blivit bättre i och med förnyelseresan. Men det finns färre tecken på att även arbetsförmedlarna upplever ett öppnare klimat och en bättre återkopplingskultur.

5.9.1 Öppnare klimat och ökat förtroende anser chefer

Samstämmigheten är hög i ledningen och bland chefer på olika nivåer att det generellt är en bättre kultur på myndigheten i dag jämfört med före förnyelseresan. De upplever ett öppnare klimat, ett ökat förtroende från ledningen och att det är högre i tak.

Exempel från våra intervjuer är att egna initiativ premieras och att det finns en annan frihet som chef än tidigare. Det handlar framför allt om att detaljstyrningen har minskat. En förklaring är också att den nya ledningsfilosofin har bidragit till en bättre kultur. I förnyelseresan ska medarbetare och chefer också ”äga” hur de genomför förändringar, det vill säga själva styra över hur de genomför förändringarna.

Arbetsförmedlarna instämmer delvis i att det är ett öppet klimat på den egna arbetsplatsen, men i något mindre utsträckning i att det är ett öppet klimat på Arbetsförmedlingen i stort.⁸² Det finns samtidigt inget generellt underlag som tyder på att arbetsförmedlarna nu skulle uppfatta att klimatet är mer öppet än det var på myndigheten 2014.⁸³

5.9.2 Återkommande feedback har inte blivit vanligare

Med förnyelseresan ville Arbetsförmedlingen bland annat få en bättre återkopplingskultur.⁸⁴ Vår enkätundersökning visar att ungefär lika många arbetsförmedlare anser att det finns en sådan kultur, som att det inte finns en sådan. Samma fråga ställde Arbetsförmedlingen i den senaste traditionella medarbetarundersökningen som genomfördes 2014. Då ansåg de anställda i högre utsträckning att arbetsplatsen präglades av en kultur med kontinuerlig feedback.

⁸² På en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 8 (instämmer helt) för påståendet ”På min arbetsplats har vi en kultur som präglas av kontinuerlig feedback” är medelvärdet 5.2. För samma påstående om Arbetsförmedlingen är medelvärdet 4.6.

⁸³ Arbetsförmedlarna instämmer i dag inte i högre utsträckning i att klimatet är öppet än vad anställda gjorde i medarbetarundersökningen 2014. Den undersökningen är dock inte helt jämförbar med vår enkät eftersom vi riktar oss till enbart arbetsförmedlare och inte samtliga anställda.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.

Arbetsförmedlingen har sedan 2018 ersatt traditionella medarbetarundersökningar med mätningar varje vecka i en så kallad medarbetarpuls. Dessa mätningar ger bland annat underlag inför arbetsplatsträffarna. Tanken är bland annat att mätningarna ska vara en utgångspunkt för att utveckla arbetsmiljön, men det är för tidigt att bedöma om de har fått den funktionen

6 Förnyelseresans påverkan på Arbetsförmedlingens resultat

Arbetsförmedlingens uppgifter enligt myndighetens instruktion är bland annat att förbättra matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande, prioritera grupper som står långt från arbetsmarknaden, och säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. I det här kapitlet analyserar vi förnyelseresans betydelse för att förbättra verksamhetsresultaten inom dessa centrala delar av Arbetsförmedlingens uppdrag.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

6.1.1 Förbättrade förutsättningar för verksamheten

Några av delarna i Arbetsförmedlingens förnyelseresa kan komma att förbättra förutsättningarna för att på sikt matcha arbetssökande med lediga jobb hos arbetsgivare. Det gäller till exempel myndighetens satsning på digitalisering, specialisering och arbetsgivarkontakter. Men det är inte tydligt om förändringarna i dagsläget har lett till förbättrade resultat.

6.1.2 Oklart om effektiviseringar leder till ökat stöd till de som behöver det mest

Förnyelseresan handlar om att förbättra verksamheten generellt, och inte särskilt om att prioritera grupper med liten jobbchans. Det är ännu oklart i vilken utsträckning de resurser som frigörs i och med digitaliseringen kommer att användas till att öka stödet till de grupper som står långt från arbetsmarknaden. Men myndighetens klusteranalyser ökar förutsättningar för ett mer effektivt arbete för att stödja dessa grupper.

6.1.3 Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen inte tydligt bättre

Förnyelseresan har inte tydligt lett till att Arbetsförmedlingen fått bättre förutsättningar för att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. De åtgärder som myndigheten hittills har genomfört har inte varit tillräckliga för att förbättra kontrollarbetet.

6.2 Utgångspunkter för vår analys

De senaste åren har varit bra ur arbetsmarknadssynpunkt. Sysselsättningsgraden har ökat och arbetslösheten har minskat. I oktober 2018 var den säsongrensade arbetslösheten 6,3 procent. Arbetslösheten har minskat sedan 2014 då motsvarande andel för januari var 8,0 procent.⁸⁵ Det är alltså under en god konjunkturutveckling som förnyelseresan har pågått.

6.2.1 Resultaten påverkas av många faktorer

Vi kan empiriskt inte skilja effekten på verksamhetsresultaten av Arbetsförmedlingens interna arbete från olika omvärldsfaktorer. Men utifrån vår redovisning av förnyelseresans genomslag hittills (kapitel 5) bedömer vi i detta kapitel i vilken utsträckning Arbetsförmedlingens förutsättningar för att nå bra resultat har blivit bättre. Vi beskriver också översiktligt hur resultaten har utvecklats under de senaste åren inom myndighetens olika uppdragsområden.

6.2.2 Myndighetsledningen bedömer att kultursatsningen har lett till bättre resultat

Enligt Arbetsförmedlingen har förnyelseresan bidragit till att förbättra myndighetens resultat.⁸⁶ Myndighetsledningen anser bland annat att kulturella förändringar, till exempel genomslaget för den nya ledningsfilosofin, redan har haft en positiv påverkan på resultatutvecklingen.

I kapitel 4 såg vi att de anställda på Arbetsförmedlingen i hög grad tror att förnyelseresan kommer att leda till ökad förmåga för myndigheten att utföra sitt uppdrag. Men vi bedömer att såväl genomslaget för lednings-

⁸⁵ SCB arbetskraftsundersökningar. (Tabell: Säsongrensade serier, månad, 15–74 år.)

⁸⁶ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*, s 5.

filosofin som personalens tro på förnyelseresan i första hand underlättar själva genomförandet än direkt påverkar verksamhetsresultaten.

En mer välfungerande styrning, som vi också har sett att förnyelseresan lett till (kapitel 2), är ytterligare ett villkor för att kunna genomföra förändringar framgångsrikt. Samtidigt bedömer Arbetsförmedlingen att deras styrning av verksamheten ännu inte utgår från utvärderingar och analyser av effekter i tillräcklig utsträckning.⁸⁷ Detta är en viktig del i arbetet att kunna förbättra verksamhetsresultaten.

6.2.3 Oklar koppling mellan uppdraget och målen för förändringsresan

I delrapporten framhöll vi att det inte alltid är tydligt hur de strategiska målen med förnyelseresan ska stödja Arbetsförmedlingens uppdrag och utmaningar. Vi bedömde att flera av målen är formulerade på ett sätt som gör att det är svårt att avgöra om de uppfylls. Vi bedömde också att formuleringarna inte är tillräckligt vägledande.

Myndighetens uppdrag att effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare finns med i det övergripande målet för förnyelseresan, nämligen att Arbetsförmedlingen 2021 ska vara en ”ledande matchningsaktör”. De strategiska målen med förnyelseresan är: offensiv och efterfrågad partner, innovativ tjänsteutvecklare, självklar expertmyndighet, attraktiv och utmanande arbetsgivare samt myndighet med god förvaltningskultur. Dessa mål ger uttryck för ledningens övriga ambitioner och visioner, men har en mer oklar koppling till myndighetens instruktionsenliga uppdrag.

6.3 Matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare

Sammanfattningsvis bedömer vi att förnyelseresans inriktning kan bidra till bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingens arbete att matcha arbetssökande med lediga jobb hos arbetsgivare. Men resultatutvecklingen är inte entydig och förändringarna har inte alltid fått tillräckligt genomslag.

⁸⁷ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018*.

En del centrala förändringar ligger fortfarande i framtiden, som specialiseringsmöjligheter i och med omorganisationen.

6.3.1 Varierat resultat för matchningen

Arbetsförmedlingen ska bidra till en välfungerande arbetsmarknad genom att matcha arbetssökande med lediga jobb. Men det är en mängd faktorer som påverkar hur väl lediga jobb kan fyllas av arbetssökande, och många av dem ligger helt eller delvis utanför Arbetsförmedlingens kontroll. Konjunkturen, sammansättningen av gruppen arbetssökande och regelverken är några exempel på detta.

I verksamhetsuppföljningen skiljer Arbetsförmedlingen därför på indikatorer som ska mäta hur Arbetsförmedlingen har bidragit till önskade effekter på arbetsmarknaden och på mått som snarare fångar utvecklingen generellt inom det arbetsmarknadspolitiska området.⁸⁸ När det gäller matchningen redogör Arbetsförmedlingen för tre mått på myndighetens bidrag till en effektiv matchning. Utvecklingen för dessa mått ser ut så här för de senaste tre åren:⁸⁹

- Andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning⁹⁰ som är i arbete (med eller utan stöd) 90 dagar efter att utbildningen har avslutats har ökat från 34 procent 2016 till 42 procent 2018.
- Andelen arbetsgivare som anser att Arbetsförmedlingens service bidrar till en snabbare eller bättre rekryteringsprocess har minskat från 41 procent 2016 till 36 procent 2018.⁹¹
- Andelen arbetsgivare som anser att de har fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa har ökat något det senaste året. 2018 ansåg 78 procent⁹² av arbetsgivarna att de hade fått tillräckligt med sökande (2016 och 2017 var andelen 74 procent).

⁸⁸ Arbetsförmedlingen (2018). Bilaga 5. Arbetsförmedlingens uppföljningspaket till VP 2018.

⁸⁹ *Af uppföljningspaket resultat*, exceldokument från Arbetsförmedlingen 2019-01-10.

⁹⁰ Ett av de större programmen som finns sett till antalet deltagare.

⁹¹ Frågan ställs till ett urval av arbetsgivare som har lämnat rekryteringsuppdrag till Arbetsförmedlingen. 2018 års uppgifter är baserade på kvartal 1–3.

⁹² Uppgiften avser fram till och med kvartal tre 2018.

Indikatorerna för Arbetsförmedlingens bidrag till matchningen utvecklas alltså i både positiv och negativ riktning. Arbetsförmedlingen har också satt upp egna mål för resultaten. Myndigheten uppnådde 2018 målet för en av de tre indikatorerna ovan. Det var att minst 75 procent av arbetsgivarna skulle anse att de fått tillräckligt med sökande att kunna anställa.⁹³ Arbetsförmedlingen konstaterar också att det i större utsträckning än tidigare saknas förutsättningar för en effektiv matchning då sammansättningen av arbetssökande och arbetsgivarnas behov står allt längre ifrån varandra.⁹⁴

6.3.2 Möjligen för tidigt att förvänta sig bättre resultat

Flera delar av förnyelseresan är potentiellt betydelsefulla för matchningsarbetet, till exempel förbättrade arbetsgivarkontakter, digitalisering och tjänsteutveckling. Samtidigt är det svårt att se externa effekter och det interna genomslaget är inte alltid tydligt (se avsnitt 5.3 och 5.4). Det gäller till exempel det nya ramverket för myndighetens erbjudanden och tjänster. Arbetsförmedlingen är inte heller färdiga med de ”förflyttningar” som de ska genomföra. Det gör att det i många fall kan vara för tidigt att förvänta sig att förändringarna redan ska förbättra resultaten.

Samtidigt har det gått fyra år sedan förnyelseresan startade. En del satsningar inom arbetsgivarområdet är genomförda, som att införa företagsrådgivare och ökade digitala möjligheter för arbetsgivare. Arbetsförmedlarna anser i ökad utsträckning att de har möjlighet att bygga upp långsiktiga kontakter. Men arbetsgivarna anser alltså inte att Arbetsförmedlingen bidrar till en snabbare och bättre rekryteringsprocess i någon ökad utsträckning.

6.3.3 Inte fler som använder Arbetsförmedlingen

SCB:s arbetskraftsundersökningar visar hur många som har använt sig av Arbetsförmedlingen när de fick sitt nuvarande arbete. Frågorna i undersökningarna fångar inte om personerna har haft tidigare kontakt med eller fått någon form av stöd från Arbetsförmedlingen. Men även om de inte

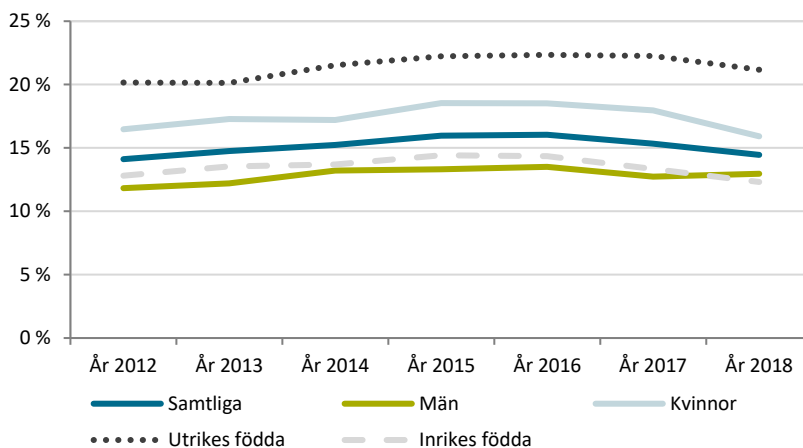
⁹³ Arbetsförmedlingen (2018). *Verksamhetsplan 2018*.

⁹⁴ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsrapporten 2018*.

mäter Arbetsförmedlingens totala inblandning, kan de på ett övergripande plan spegla förändringar i hur olika grupper använder Arbetsförmedlingen.

Bland anställda som har fått nytt jobb under det senaste året använde ungefär 15 procent Arbetsförmedlingen, en andel som har varit förhållandevis stabil de senaste sju åren (figur 6.1). Kvinnor och utrikes födda använde sig av Arbetsförmedlingen i högre grad än män och inrikes födda.

Figur 6.1 Andelen (procent) anställda sedan högst ett år som använde Arbetsförmedlingen när de fick sitt nuvarande arbete.

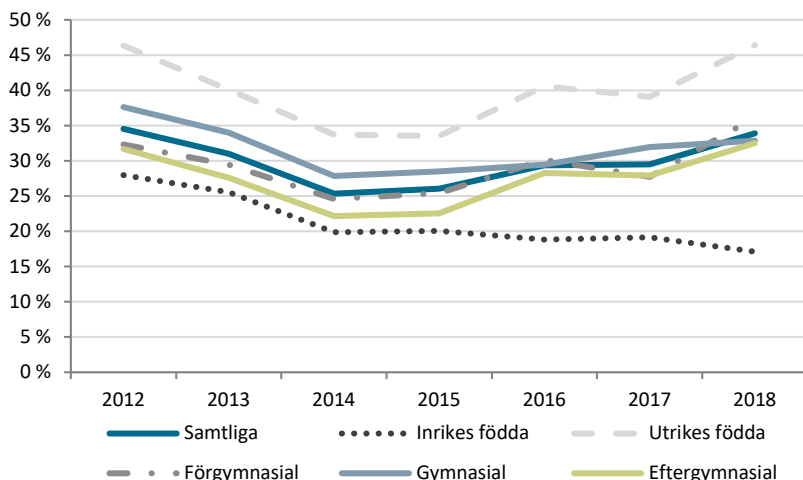


Kommentar: Frågan i undersökningen lyder "Använde du på något sätt Arbetsförmedlingens tjänster när du fick ditt nuvarande arbete?" Figuren redovisar andelen som svarade "ja" av samtliga som fick frågan.

Källa: SCB:s arbetskraftsundersökning, uppgifter framtagna på uppdrag av Statskontoret.

Bland arbetslösa minskade kontakten med Arbetsförmedlingen fram till 2014, men har därefter ökat för samtliga grupper utom inrikes födda arbetslösa (figur 6.2). Det är ingen större skillnad mellan mäns och kvinnors kontakt (visas inte i figuren), och på senare år inte heller mellan olika utbildningsgrupper. Andelen arbetslösa som har varit i kontakt med Arbetsförmedlingens personal är högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Denna skillnad har ökat över tid.

Figur 6.2 Andelen (procent) arbetslösa som har varit i kontakt med Arbetsförmedlingens personal eller jobbcoacher.



Kommentar: Frågan i undersökningen lyder "Hur gjorde du när du sökte arbete under de senaste fyra veckorna". Andelar för svarsalternativet "var i kontakt med Af:s personal eller jobbcoacher".

Källa: SCB:s arbetskraftsundersökning, uppgifter framtagna på uppdrag av Statskontoret.

Andelen av de arbetslösa som har använt Arbetsförmedlingen tjänster på egen hand (till exempel platsbanken eller lagt in uppgifter på webbplatsen) är betydligt högre, men har inte ökat de senaste åren. Snarare finns en tendens att den typen av användning har minskat något, från 72 procent 2012 till 66 procent 2018. Men även andelen som använder andra jobbdatabaser än Arbetsförmedlingens har minskat.

6.4 Prioritering av de som står långt från arbetsmarknaden

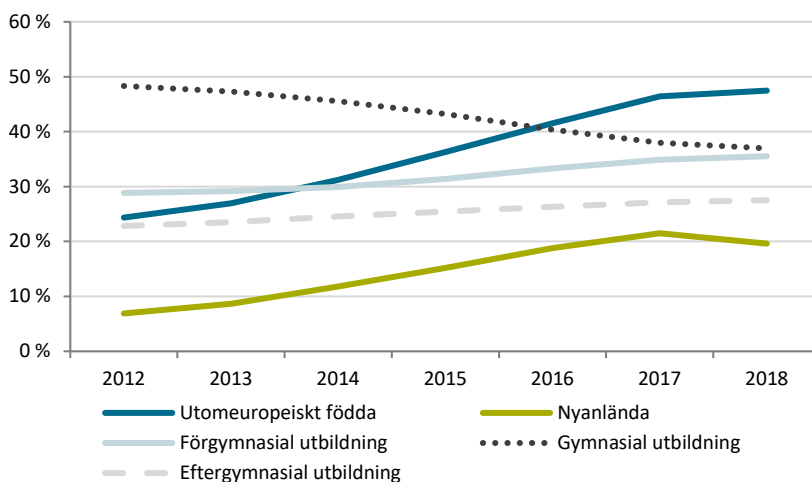
Arbetsförmedlingen ska bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktions sätt. I detta ingår bland annat att prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden och öka deras möjligheter till arbete. Ett syfte med förnyelseresans kund- och kanalstrategi (se även avsnitt 4.3.1) är att effektivisera verksamheten och på så sätt frigöra resurser och tid till de grupper som behöver mest stöd och hjälp från myndigheten. Sammanfattningsvis bedömer vi att det ännu inte finns några tydliga tecken på att Arbets-

förmedlingens effektiviseringar har lett till att mer tid eller resurser går till de grupper som har stora stödbehov.

6.4.1 Gruppen arbetssökande har förändrats

De senaste åren har sammansättningen av arbetssökande påverkats av den stora flyktinginvandringen, även om andelen nyanlända har minskat något under det senaste året (figur 6.3). Andelen inskrivna med endast förgymnasial utbildning har ökat, och i viss grad även andelen med eftergymnasial utbildning.

Figur 6.3 Andel (procent) kvarstående inskrivna arbetslösa inom olika grupper, 16–64 år, årsgenomsnitt 2012–2018.



Källa: Arbetsförmedlingen, Statskontorets sammanställning.

Arbetsförmedlingens verksamhet påverkas av att de inskrivna i allt större utsträckning består av grupper som står långt från arbetsmarknaden. Myndigheten ansvarar till exempel för nyanländas etablering och för arbetslivsinriktad rehabilitering.

6.4.2 Långtidsarbetslösheten är fortsatt en utmaning

Även om arbetslösheten har minskat har antalet långtidsarbetslösa inte minskat i motsvarande grad under de senaste fyra åren.⁹⁵ Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden handlar bland annat om att prioritera dem till insatser och program.

Jobb- och utvecklingsgarantin är det största programmet för de som har varit arbetslösa länge. Insatserna inom programmet är individuella och ska bryta den långvariga arbetslösheten som personen är inne i. Några av resultaten för deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin ser ut så här:⁹⁶

- Andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte har en pågående aktivitet har minskat från 23 procent 2016 till 17 procent 2018. Men andelarna utan registrerad aktivitet låg betydligt lägre 2012–2014.
- Andelen deltagare med arbetsplatsförlagda aktiviteter har varit 27–29 procent under de senaste tre åren, vilket är lägre än tidigare år.
- Andelen deltagare som varje månad gick till arbete eller studier 2018 är 5,0 procent, vilket är en ökning jämfört med året innan.

Det finns ingen tydlig förbättring jämfört med tiden före förnyelseresan när det gäller pågående aktivitet eller arbetsplatsförlagd aktivitet. Arbetsförmedlingen använder båda dessa mått som indikatorer på Arbetsförmedlingens bidrag till att minska långtidsarbetslösheten. Myndigheten har inte uppnått sina egna mål för andelen deltagare utan registrerad eller arbetsplatsförlagd aktivitet 2018⁹⁷, men målet för andelen som gick till arbete eller studier är uppnått.⁹⁸

⁹⁵ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsrapporten 2018*, s. 13

⁹⁶ *Af uppföljningspaketet resultat*, exceldokument från Arbetsförmedlingen 2019-01-10.

⁹⁷ Arbetsförmedlingens målsättning 2018 för andelen utan registrerad aktivitet var högst 10 procent, och andelen deltagare med arbetsplatsförlagda aktiviteter minst 40 procent. Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018.

⁹⁸ Målet var en ökning till minst 4,8 procent. Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2018.

6.4.3 Goda resultat för flera grupper

Målen i regleringsbrevet för 2018 innebär att resultaten för flera grupper som står långt från arbetsmarknaden ska förbättras. Resultaten för dessa grupper har också i många fall varit positiv.⁹⁹ Det gäller till exempel nyanlända inom etableringsuppdraget, arbetssökande ungdomar och personer med funktionsnedsättning.

De åtgärder som Arbetsförmedlingen bedömer har påverkat utvecklingen är bland annat ökad samverkan med kommunerna och förstärkning av arbetsgivararbetet. Våra intervjuer med representanter för ledningsstaben visar även att de anser att en tydligare årlig styrning med målnivåer har bidragit till att förbättra resultatet.

6.4.4 Ingen särskild satsning på de som behöver mycket stöd

På ett övergripande plan innehåller förnyelseresan inga explicita åtgärder för att prioritera grupper långt ifrån arbetsmarknaden. Till exempel saknas det sådana åtgärder i den lista över strategiska åtgärder som Arbetsförmedlingen har tagit fram.¹⁰⁰ Förnyelseresan handlar i första hand om att förbättra verksamheten generellt och att det i längden ska leda till att anställningsmöjligheterna för de som står långt från arbetsmarknaden ökar.

Men en tanke med digitaliseringen är att frigöra resurser för de grupper som behöver mest stöd och personlig service. I vilken utsträckning digitaliseringen och en utökad kundtjänst kommer att leda till mer tid och resurser för de med stora stödbehov beror på var de frigjorda resurserna hamnar.

6.4.5 Risk för övertro på digital användning

Det kan vara en utmaning att bedriva utvecklingsarbete och samtidigt hantera förändringar i omvärlden. Även om den övergripande inriktningen

⁹⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens resultatsammanställning oktober 2018*. Statskontoret bedömer Arbetsförmedlingens arbete inom etableringsuppdraget i en separat rapport (Statskontoret 2019:1).

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.

på förnyelseresan är relevant finns en risk för att utvecklingsarbetet inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn till att gruppen arbetslösa förändras.

Den stora satsningen på digitaliseringen har lett till att medarbetare inom olika delar av myndigheten uttrycker en oro för att det finns en övertro på digital användning. De lyfter även fram att de arbetslösa inte längre har en personlig handläggare som en risk, särskilt för de grupper som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bedömer själva att de digitala kontaktvägarna hittills inte har lett till ökad tillgänglighet eller högre kvalitet.¹⁰¹

6.4.6 Klusteranalys har förbättrat arbetet med långtidsarbetslösa

En evidensbaserad verksamhetsutveckling kan ha en positiv påverkan på resultaten. Detta är också ett av förnyelseresans fokus, till exempel genom att återinföra klustermodeller (se kapitel 2). I vissa fall har också Arbetsförmedlingen lyckats förbättra resultaten efter att de har identifierat framgångsfaktorer med hjälp av klustermodellen.¹⁰² Ett exempel är arbetet med långtidsarbetslösa. Region Nord styr också efter de faktorer som de har identifierat som effektiva genom att integrera dem i sina verksamhets- och aktivitetsplaner. I flera fall har enheter med låga resultat inom respektive kluster förbättrat sina resultat.

6.5 Kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattningsvis bedömer vi att förändringsarbetet inte tydligt har förbättrat myndighetens kontrollarbete (se avsnitt 5.6). Till exempel visar vår granskning att en del av myndighetens åtgärder inom kontrollområdet inte har fått tydligt genomslag i verksamheten och att styrningen inom området är förhållandevis svag. Verksamhetsresultaten för arbetet med arbetslöshetsförsäkringen har inte heller blivit bättre.

¹⁰¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018*, s 5.

¹⁰² Arbetsförmedlingen (2018). *Jämförande analys av enheters resultat och verksamhet inom JOB*, PM 2018-04-25.

6.5.1 Ingen förbättring av resultaten

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Den som får arbetslöshetsersättning ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen använder andelen av de arbetslösa med ersättning från akassa eller aktivitetsstöd som inte har ägnat någon tid åt arbetssökande som ett mått på myndighetens bidrag till regelefterlevnad i arbetslöshetsförsäkringen:

- 2018 uppgav 14,5 procent av de arbetslösa med ersättning från akassa eller aktivitetsstöd att de inte ägnat någon tid åt att söka arbete (2017: 15,0 procent; 2016: 13,6 procent; 2015: 14,8 procent).

Enligt detta mått varierar sökaktiviteten något över tid men det finns utifrån dessa resultat inga tydliga tecken på att Arbetsförmedlingen har förbättrat sig i sin roll som kontrollfunktion. Utöver Arbetsförmedlingens arbete bidrar troligen även andra faktorer, exempelvis sammansättningen av gruppen med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och arbetsmarknaden i stort. Arbetsförmedlingens mål var att andelen som inte ägnat någon tid åt att söka arbete skulle minska till 13 procent 2018.¹⁰³

6.5.2 Flera granskningar visar på brister i kontrollen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) granskade 2017 Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar.¹⁰⁴ Enligt IAF anser arbetsförmedlarna att myndighetsutövningen prioriteras lågt i förnyelseresan. Även IAF:s granskning från 2018 visar att det finns brister i handläggningen av aktivitetsrapporter och att kontrollerna inom ersättningssystemet är eftersatta.¹⁰⁵ En ny offentlig utredning bedömer att kontrollarbetet behöver

¹⁰³ Arbetsförmedlingen (2018). *Verksamhetsplan 2018*.

¹⁰⁴ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017). *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar*. Rapport 2017:3.

¹⁰⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018). *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?* Rapport 2018:5.

organiseras mer ändamålsenligt. Utredningen anser bland annat att stöd och kontroller bör separeras.¹⁰⁶

¹⁰⁶ SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, s. 27

7 Förenklingar i den interna administrationen

I detta kapitel redovisar vi vilka förenklingar som Arbetsförmedlingen kan göra för att minska den interna administrationen för arbetsförmedlare och lokala chefer. Syftet är att myndigheten ska kunna frigöra resurser till kärnverksamheten.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

7.1.1 Administration tar tid från viktigare arbetsuppgifter

Arbetsförmedlare anser i högre utsträckning än andra statligt anställda att administration tar tid från viktigare uppgifter. Detta kan delvis förklaras av att Arbetsförmedlingens interna språkbruk skiljer sig från andra myndigheter. Men arbetsförmedlarna ger i våra intervjuer även flera exempel på administrativt betungande moment i arbetet.

7.1.2 Förnyelseresan kan på sikt leda till förenklingar

Förnyelseresan och de strategiska förflyttningarna kan på sikt leda till förenklingar i den interna administrationen. Detta beror främst på om it-avdelningen och Af Direkt kommer att leverera det digitala stöd som krävs för att myndigheten ska kunna frigöra tid för arbetsförmedlarna.

7.1.3 Förenklingar för arbetsförmedlare och lokala chefer

Våra intervjuer och vår enkätundersökning visar att det är möjligt att förenkla administrationen. För arbetsförmedlarna medför brister i it-stödet att de får börja om med redan påbörjade arbetsuppgifter och registrera på flera ställen. Myndigheten kan också frigöra tid för arbetsförmedlarna genom att förenkla de omfattande och ibland krångliga handläggargstöden. De lokala cheferna behöver framför allt ett bättre stöd i personaladministrativa frågor som i dag tar mycket tid.

7.1.4 God förvaltning har inte prioriterats

Förnyelseresans delmål om en god förvaltning har enligt flera intervjupersoner inte prioriterats tillräckligt. Andelen helt korrekt handlagda ärenden ligger enligt myndigheten på en för låg nivå, vilket kan bero på att arbetsförmedlarna inte har fått tillräckligt med stöd i och kunskap om vilka krav som ställs på myndighetsutövning. Under 2019 planerar Arbetsförmedlingen att stärka arbetet med god förvaltning.

7.2 Utgångspunkter för vår analys

Administration kan avse olika typer av aktiviteter och utföras i olika former. Det finns ingen vedertagen definition av administration men en betydelse kan vara att samla in, bearbeta och sammanställa information till olika målgrupper för att upprätthålla exempelvis en organisation eller verksamhet.¹⁰⁷ Denna information kan vara nödvändig för myndighetsutövningen så att beslut fattas på ett rättssäkert sätt. En korrekt ärendehandläggning kan också vara ett tecken på att myndigheten har en god förvaltning. Administration behövs därför i många fall vid myndighetsutövning för att uppfylla krav på exempelvis rättssäkerhet.

Men administration kan också ta onödigt mycket tid och skapa så kallade tidstjuvar. En tidstjuv uppstår när kostnaden i form av resurser överstiger nyttan av den administrativa uppgiften.¹⁰⁸ Den vetenskapliga litteraturen och Statskontorets erfarenheter visar att det finns ett antal mekanismer som kan förklara att tidstjuvar uppstår för handläggare i myndigheter. Det kan till exempel vara att

- brister i it-system kan leda till att handläggare får göra omtag och registrera på flera ställen¹⁰⁹
- ett stort antal rutiner och standarder kan försvåra för handläggare¹¹⁰

¹⁰⁷ Forssell och Ivarsson Westerberg (2014). *Administrationssamhället*, s. 43.

¹⁰⁸ Se till exempel Direktoratet för förvaltning og IKT, *Hva er en tidstyv?* Tillgänglig på <http://www.difi.no/fagomrader-ogtjenester/tidstyver/hva-er-en-tidstyv> (2018-12-13).

¹⁰⁹ Statskontoret (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd*, s78f och 2015.8 *Inrättande av Inspektionen för vård och omsorg*, s 53f.

¹¹⁰ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, s 44f.

- yrkeskategorier i kärnverksamheten oftare får utföra administrativa uppgifter efter att antalet administratörer har minskat¹¹¹
- fokus på resultat kan öka administrationen i form av olika rapporteringar för att följa resultatenheternas resultat.¹¹²

7.3 Administrationen är tidskrävande för arbetsförmedlare

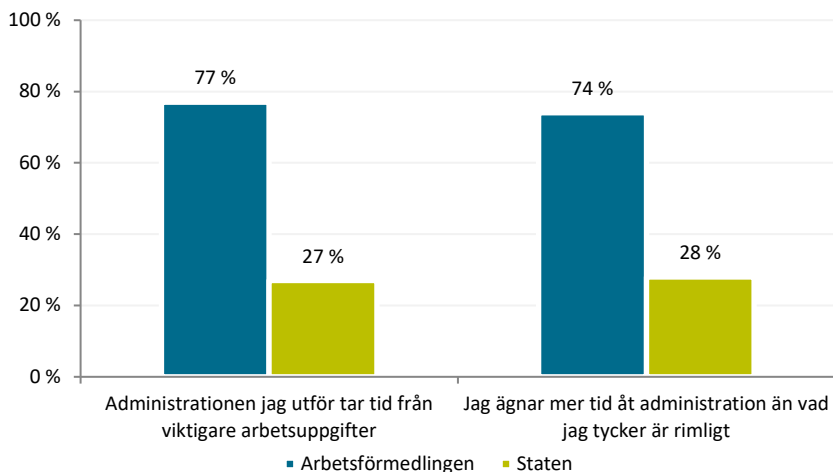
Vår enkät visar att 77 procent av arbetsförmedlarna anser att administration alltid eller oftast tar tid från viktigare arbetsuppgifter. Det är en ökning med 11 procentenheter jämfört med resultaten i delrapporten. Av arbetsförmedlarna svarar också nästan tre av fyra att de alltid eller oftast lägger mer tid än rimligt på administrativa uppgifter (figur 7.1). Motsvarande uppgifter är klart lägre för anställda i staten i övrigt.

I delrapporten påpekade Arbetsförmedlingens ledning att myndighetens interna språkbruk gör att handläggning ibland kallas för administration. Det kan vara en förklaring till att arbetsförmedlarna uppfattar att de har mer administrativa uppgifter jämfört med andra myndigheter.

¹¹¹ Forssell och Ivarsson Westerberg (2014). *Administrationssamhället* s. 63 f, 186 och 207 och Dagens nyheter 2016-03-28 *Låt den offentliga sektorn återinföra administratörer*. Debattartikel av Louise Bringselius.

¹¹² Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten*, s 26f.

Figur 7.1 Andel (procent) av arbetsförmedlarna respektive anställda i staten som instämmer i påståendena att administration tar tid från viktigare arbetsuppgifter och att mer tid än rimligt ägnas åt administration.



Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett svarsalternativen Ja, alltid eller Ja, oftast.

Källa: Statskontorets enkät till arbetsförmedlare och Statskontorets enkät till anställda i staten (Statskontoret 2016 *Tillit på jobbet*).

7.3.1 God förvaltning kräver viss administration

Att administrationen upplevs som betungande för många arbetsförmedlare tror några sektionschefer och medarbetare på nationell nivå bland annat beror på att de inte känner till vilka krav som ställs på en myndighetsutövande statstjänsteman. De bedömer att myndigheten behöver bli tydligare med att det i handläggningen ingår en del administrativa uppgifter. Samtidigt ger arbetsförmedlarna i våra intervjuer exempel på flera administrativt betungande moment som inte är handläggning. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.5.

7.3.2 JO kritiserar brister i dokumentationen

Samtidigt som arbetsförmedlarna upplever att en del av de administrativa uppgifterna är onödiga har Arbetsförmedlingen kritiserats av Riksdagens ombudsmän (JO) för bristande dokumentation och för att inte ha uppfyllt

sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet.¹¹³ Det kan ses som en paradox. Å ena sidan finns en bild av att administrationen är tidskrävande, å andra sidan att handläggningen inte har utförts på ett korrekt sätt.

De arbetsförmedlare som vi har intervjuat tror att en hög arbetsbelastning och alltför många ärenden samtidigt kan förklara att det ibland blir fel. Några arbetsförmedlare anser också att introduktionsutbildningarna för nyanställda inte har gett tillräcklig kunskap och vägledning för att klara av handläggningen. Med tiden får arbetsförmedlarna visserligen mer kunskap och erfarenhet om vad som krävs för att handlägga korrekt, men de tror att bättre introduktionsutbildningar kunde ha minskat risken för fel.

7.3.3 Arbetet med god förvaltning har varit eftersatt

Ett av förnyelseresans strategiska mål handlar om god förvaltning. Åtgärderna inom ramen för målet under 2018 gäller bland annat att få till stånd en bättre ärendehandläggning, minimera antalet anmärkningar från revisorer och tillsynsmyndigheter samt utveckla en förvaltningskultur som garanterar effektiv service och korrekt myndighetsutövning.

Arbetsförmedlingen bedömer i en uppföljningsrapport att myndigheten inte kommer att nå målet under 2018 när det gäller åtgärder som har att göra med god förvaltning.¹¹⁴ Uppföljningen pekar främst på att ärendehandläggningen inte håller tillräcklig kvalitet, vilket också styrelsen lyfter fram i årsredovisningen för 2017.¹¹⁵ Andelen ärenden som har blivit korrekt handlagda ligger enligt styrelsen på en för låg nivå. Myndigheten har heller inte gjort tillräckligt för att förenkla det interna regelverket.

Styrelsen har under 2018 följt utvecklingen av åtgärderna inom god förvaltning. Men myndigheten märker inga förbättringar än så länge. Både företrädare från ledningsgruppen och styrelsen anser att myndigheten inte har prioriterat god förvaltning i tillräcklig utsträckning.

¹¹³ Se till exempel beslut från JO dnr. 3969–2017, dnr. 5254–2016, dnr. 2901–2015 och dnr. 5700–2015.

¹¹⁴ Arbetsförmedlingen (2018). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018. Utvecklingen av tillstånden i den strategiska kartan under januari-augusti 2018.*

¹¹⁵ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.*

Myndighetsledningen uppger för oss att de kommer att prioritera god förvaltning högre under 2019. Bland annat ska rättsavdelningen ta över samordningsansvaret för insatser som har att göra med detta område. Arbetet kommer ske i samarbete med cheferna för verksamhetsområdena arbetssökande och arbetsgivare. Insatserna kan till exempel innebära att utbilda chefer och medarbetare i statstjänstemannarollen och god förvaltningskultur.

7.4 Arbetsförmedlingens åtgärder för att minska onödig administration

Ett av förnyelseresans delmål är att ”administrationen, för alla delar i organisationen, är enkel och i stor utsträckning koncentrerad till back office-funktioner.”¹¹⁶ Myndigheten ska vidare förflytta sig från en administrationstung handläggning till ett mer behovsanpassat och tjänstebaserat stöd till arbetssökande och arbetsgivare.¹¹⁷

7.4.1 Förnyelseresan ska ge effektivitetsvinster

Arbetsförmedlingen har genomfört åtgärder som kan bidra till att minska administrationen. Under 2018 har myndigheten haft i uppdrag av regering-
en att genomföra insatser för att effektivisera verksamheten.¹¹⁸

Redovisningen av uppdraget visar att Arbetsförmedlingen till följd av förnyelseresan kan vinna mycket på att effektivisera arbetet. Några av insatserna bedömer myndigheten också kommer att leda till minskad administration och förenklingar för arbetsförmedlarna. De insatser som hittills har analyserats kan enligt beräkningen spara 3,3 miljarder kronor över fem år.¹¹⁹

¹¹⁶ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021 – Innehåll och inriktning i myndighetens förnyelseresa*.

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik – Viktiga vägval och strategiska förflyttningar*.

¹¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

¹¹⁹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018. Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*.

7.4.2 Den digitala utvecklingen ska minska administrationen

Inom ramen för förnyelseresan arbetar Arbetsförmedlingen för att öka användningen av digitala tjänster och stöd. Många delar är under utveckling medan några redan har lanserats. Stora delar av arbetsförmedlingsverksamheten ska gå från manuell handläggning och många personliga möten till tjänster för självservice och digitala distansmöten.¹²⁰ Under 2018 har myndigheten infört några av de digitala lösningarna. Det gäller i första hand att alla besök till arbetsförmedlare ska bokas i förväg och därigenom minska antalet spontana besök.

Övergången till fler digitala tjänster för arbetssökande och arbetsgivare kan frigöra tid som arbetsförmedlarna kan ägna åt att ge fördjupat stöd. Men det är svårt att bedöma i vilken grad de administrativa arbetsuppgifterna kommer att minska. Däremot kan utvecklingen av de interna it-stöden komma att minska administrationen. Det nya systemet för beslut och ärendehantering har försenats, men planeras vara i bruk under 2019.¹²¹

7.4.3 Försök med automatiserad handläggning

Från och med november 2018 granskar Arbetsförmedlingen de arbetssökandes aktivitetsrapporter i vissa sökandekategorier automatiskt. Syftet är framför allt att granskningen ska bli mer effektiv och hålla högre kvalitet. När automatiseringen får fullt genomslag kommer den ge mer tid för arbetsförmedlarna att granska de aktivitetsrapporter som inte blir godkända av den automatiska granskningen. Arbetsförmedlingen har ännu inte mätt effekterna av den automatiserade granskningen. På de tre kontor som ingick i ett pilotprojekt tidigare under 2018 blev i genomsnitt 13 procent av aktivitetsrapporterna godkända av den automatiska granskningen.¹²²

¹²⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Strategisk inriktning för Arbetsförmedlingens Verksamhetsutveckling 2019–2021 samt preliminära budgetanvisningar 2019*.

¹²¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Strategisk inriktning för Arbetsförmedlingens Verksamhetsutveckling 2019–2021 samt preliminära budgetanvisningar 2019*.

¹²² Uppgifter från Arbetsförmedlingen.

7.5 Tidstjuvar och möjligheter till förenklingar för arbetsförmedlare

Vi har med hjälp av våra intervjuer och vår enkätundersökning identifierat både tidstjuvar och möjligheter till förenklingar för arbetsförmedlare. Det interna it-stödet nämns genomgående som en tidstjuv. Men komplicerade handläggarsöd och systemet för tidredovisning är också exempel på områden som medför ökad administration.

7.5.1 Det interna it-stödet skapar flest tidstjuvar

I delrapporten konstaterade vi att bristerna i Arbetsförmedlingens it-stöd är den viktigaste orsaken till onödig intern administration. Så är fortfarande fallet. Av vår enkät framgår att endast 18 procent av arbetsförmedlarna anser att it-stöden är utformade så att de kan arbeta på ett bra sätt. I delrapporten var motsvarande resultat 23 procent.

Samtliga intervjupersoner framhåller att arbetsförmedlarnas systemstöd är långsamt och krångligt. Dessutom medför återkommande driftsstörningar att arbetsförmedlarna får börja om med redan påbörjade arbetsuppgifter. Handläggningen är särskilt tidskrävande eftersom ärendena måste hanteras i flera parallella system som inte är sammankopplade. Ett exempel är utskick av kallelser till möten med arbetssökande som enligt en arbetsförmedlare kräver att handläggaren arbetar i sex olika system. I dagsläget saknas också möjlighet för arbetssökande att underteckna beslut med e-legitimation. Det leder till att arbetsförmedlarna får ägna tid åt att påminna de arbetssökande om att lämna in underskrifter.

Ett nytt och mer ändamålsenligt it-stöd kommer enligt myndigheten att ta bort många av de tidstjuvar som finns i dag. Myndigheten förväntar sig också att arbetssökande och arbetsgivare kommer att kunna utföra fler tjänster på digital väg, vilket tillsammans med bättre it-stöd kan frigöra tid för arbetsförmedlarna.

7.5.2 Nya verktyg kommuniceras inte alltid till arbetsförmedlarna

It-avdelningen lanserar nya digitala funktioner och verktyg efterhand. En synpunkt som framförs i intervjuerna är att avdelningen inte alltid hinner kommunicera alla nyheter. Det leder till att arbetsförmedlare fortsätter att

arbeta i gamla system trots att det finns nya verktyg som skulle kunna underlätta de administrativa uppgifterna.

7.5.3 Omfattande och komplicerade handläggarsöd stjäld tid

För att fatta beslut om rätt insats eller program för den arbetssökande har arbetsförmedlarna ett stort antal handläggarsöd som hjälp. Handläggarsöden beskriver vilka moment som handläggningsprocessen kräver inför och efter beslut om en viss insats eller ett program. Det finns i dag ett fyrtiotal handläggarsöd för de olika arbetsmarknadspolitiska insatserna och programmen.

Anställda på både huvudkontoret och i regionerna framhåller i intervjuerna att vissa handläggarsöd är onödigt komplicerade och ibland också otydliga. En synpunkt är att handläggarsöden skulle kunna renodlas till att tydligt visa vilka moment som är nödvändiga för att fatta rättssäkra beslut och vilka moment som inte behövs. Intervjupersonerna pekar ut att administrationen runt handläggningen av lönebidragsöd är särskilt betungande.

Det kan skapa en osäkerhet när arbetsförmedlarna själva ska bedöma vilka moment som behövs för handläggningen och för att fatta beslut, vilket i sin tur kan leda till onödig administration. Flera intervjupersoner anser att handläggarsöden behöver utvecklas och förenklas. Företrädare för huvudkontoret säger också att handläggarsöden kommer att bli mer lättanvända framöver när de integreras i det nya ärendehanteringssystemet. I samband med integreringen tror myndigheten att det går att identifiera delar av handläggarsöden som inte är nödvändiga för handläggningen.

7.5.4 Bara vissa får stöd av administratörer

Enheterna kan anställa så kallade programadministratörer som sköter mycket av det administrativa arbetet kring ett ärende. De hjälper till i alla moment inom ett ärende men fattar inga beslut. Arbetsförmedlare som arbetar på enheter med programadministratörer beskriver i våra intervjuer att de blir administrativt avlastade. Men det är inte alla enhetschefer som har valt att anställa programadministratörer. Det är främst arbetsförmedlare på stora kontor som kan få detta stöd. På övriga kontor är det arbetsförmedlarna som får utföra motsvarande administrativa sysslor.

7.5.5 Nytt system för tidredovisning är svårt att använda

Vi har inte fått några indikationer på att arbetsförmedlarna behöver göra olika typer av rapporteringar för att följa enhetens resultat.¹²³ Däremot införde Arbetsförmedlingen i oktober 2018 ett tidredovisningssystem för samtliga medarbetare, vilket myndigheten tidigare inte har haft. Syftet är att tidsredovisningen ska vara ett underlag för att planera och följa upp arbete och resurser. Dessutom ska den ge bättre underlag för riksdagen och regeringen om hur myndigheten använder sina resurser.¹²⁴

Flera av arbetsförmedlarna har lyft fram tidredovisningen som ytterligare en administrativ påлага och att systemet dessutom är svårt att använda. Samtidigt förstår de syftet med att rapportera in vad man som medarbetare lägger sin tid på. Arbetsförmedlarna hoppas att systemet kan utvecklas med tiden och bli mer lättanvänt. Till exempel efterfrågar de att det ska bli möjligt att synkronisera tidredovisningssystemet med den egna kalendern.

7.5.6 Generalistrollen kan medföra extra administration

Utöver de generella mekanismerna för tidstjuvar kan även arbetsförmedlarnas roll som generalister innebära att de behöver lägga mer tid på administration. En och samma arbetsförmedlare kommer i kontakt med många stöd och program. Det innebär att arbetsförmedlaren får hantera flera olika system, handläggargstöd och rutiner.

Det framgår av våra intervjuer att de inte hinner bli vana inom alla områden, utan får ofta uppdatera sig först när det är dags att handlägga ett visst stöd eller program. Det tar tid varje gång arbetsförmedlaren ska sätta sig in i ett nytt stöd och rutinerna kring det.

7.5.7 Den framtida specialiserade rollen kan frigöra tid

De strategiska förflyttningarna och den nya organisationen innebär att arbetsförmedlarnas roll framöver ska förskjutas från generalist till specialist. Syftet är att de arbetssökande och arbetsgivarna enklare ska få rätt

¹²³ Men Statskontoret har nyligen konstaterat att arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget upplever att de lägger tid på uppföljning som inte alltid skapar värde för arbetssökande eller samhället (Statskontoret 2019:1).

¹²⁴ Arbetsförmedlingen (2018). *Informationsmaterial till chefer om tidrapportering*.

information i stället för att alla arbetsförmedlare ska behöva ha kunskap inom alla områden.¹²⁵

Både chefer och arbetsförmedlare är överlag positiva till specialiseringen. Framför allt tror arbetsförmedlarna att det kommer att frigöra tid när de inte behöver leta i handläggargstöden för att få svar inom de områden där de inte är lika kunniga.

Samtidigt framhåller några arbetsförmedlare att specialiseringen kommer att medföra fler överlämningar, vilket ställer krav på enhetlighet i ärendedokumentationen. Annars kommer det att uppstå dubbelarbete.

7.6 Möjligheter till förenklingar för lokala chefer

Chefer inom statliga myndigheter utför generellt mycket administrativt arbete. Statliga mellanchefer ägnar bland annat mycket tid åt att följa upp och planera verksamheten samt att hantera olika typer av personaladministrativa ärenden. Det administrativa arbetet kan därför hindra dessa chefer att utföra sitt ledarskap.¹²⁶

Myndigheters stödfunktioner har en viktig roll i att ska skapa förutsättningar för att chefer och medarbetare ska kunna utföra sitt arbete effektivt och lägga mer tid på sina kärnuppgifter. Arbetsförmedlingen tillhandahåller stöd till de lokala cheferna genom nationella stödfunktioner, men det finns också visst stöd lokalt. I stort sett är de enhets- och sektionschefer som vi har intervjuat nöjda med stödet, men de anser också att stödet kan bli bättre inom vissa områden.

7.6.1 Andelen anställda i stödfunktioner har ökat över tid

I Arbetsförmedlingens nya organisation består stödet av sex avdelningar: analys-, it-, förvaltnings-, HR-, kommunikations- och rättsavdelningen. Därutöver finns centralt stöd i form av ledningsstaben och staben för strategisk förändring. I de nya verksamhetsområdena arbetssökande,

¹²⁵ Arbetsförmedlingen (2018). *Strategisk inriktning för Arbetsförmedlingens Verksamhetsutveckling 2019–2021 samt preliminära budgetanvisningar 2019*.

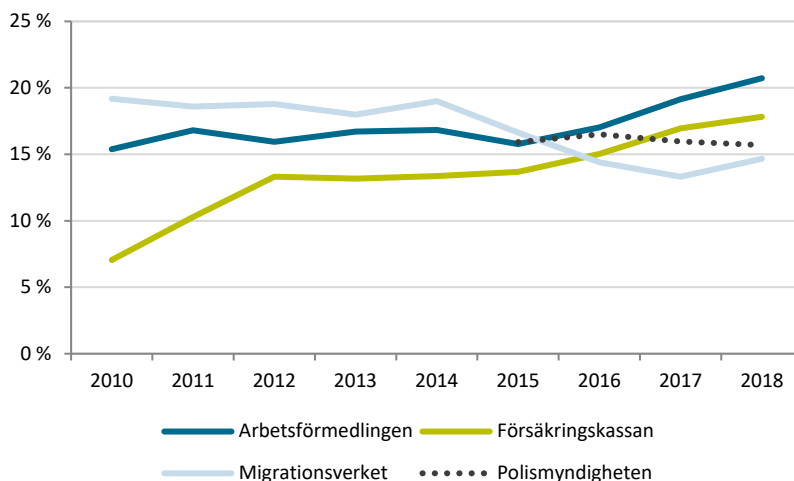
¹²⁶ Statskontoret (2016:19). *Mer tid till kärnverksamheten* s 32.

arbetsgivare respektive Af Direkt finns också stödfunktioner på region-, enhets- och sektionnivå.

I september 2018 var 2 796 personer anställda inom någon form av stödfunktion inom Arbetsförmedlingen.¹²⁷ Det motsvarar 21 procent av det totala antalet anställda.

Andelen anställda i stödfunktioner har ökat från 15 procent till 21 procent under perioden 2010–2018. Det motsvarar 2017 drygt 1 000 personer. Samtidigt har andelen anställda i kärnverksamheten minskat från 80 procent 2010 till 73 procent 2017.¹²⁸ Vi ser en liknande utveckling på Försäkringskassan som också är en stor myndighet med många medborgarkontakter.

Figur 7.2 Andel (procent) anställda i stödfunktioner perioden 2010–2017.



Kommentar: Figuren visar andelen anställda i stödfunktioner i förhållande till totala antalet anställda i september för respektive år. Uppgifterna gäller de anställda som arbetar mer än 40 procent av en heltidsanställning.

Källa: Arbetsgivarverket

¹²⁷ Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2018-01-28).

¹²⁸ Ibid.

7.6.2 Stödet till de lokala cheferna är överlag tillräckligt

De chefer på enhets- och sektionsnivå som vi har intervjuat är överlag nöjda med stödet som de får från de nationella stödfunktionerna. De anser också att verksamhetssamordnarna och kontrollrarna som finns inom varje marknadsområde är till stor hjälp, till exempel som stöd i frågor om ekonomi och verksamhetsanalyser. Men vi kan inte bedöma hur stödet uppfattas generellt av myndighetens chefer.

I stora myndigheter kan det vara så att lokala chefer får svara på ett stort antal interna remisser när olika stöd inom myndigheten ska uppdateras. Även om remissförfarandet ger möjlighet till inflytande kan hanteringen av remisser vara betungande.¹²⁹ De lokala chefer som vi har intervjuat har inte uttryckt att detta skulle vara något problem inom Arbetsförmedlingen.

7.6.3 Sektionscheferna får hantera många typer av uppgifter

De chefer på enhets- och sektionsnivå som vi har intervjuat uppskattar generellt sett stödet från de nationella stödfunktionerna. Men våra intervjuer visar också att det finns områden där framför allt sektionscheferna identifierar arbetsuppgifter som skapar tidstjuvar. De beskriver att deras uppdrag som sektionschefer är brett och omfattar en stor mängd arbetsuppgifter. De upplever att tiden ofta går åt till andra uppgifter än att leda medarbetarna i det dagliga arbetet.

Några sektionschefer nämner att de ofta förväntas delta i externa sammanhang, till exempel i samarbetsprojekt med kommunerna. Cheferna anser att det visserligen skapar värde, men att det kräver att de prioriterar bort andra uppgifter. Ett par andra sektionschefer pekar också på att de behöver lägga mycket tid på lokalförsörjningsfrågor. De anser att det inte ligger inom deras kompetensområde och att andra funktioner inom myndigheten borde hantera dessa frågor i stället.

7.6.4 Personaladministration tar mycket tid

Flera enhets- och sektionschefer som vi har intervjuat anser att personaladministration är särskilt tidskrävande, framför allt vid nyanställningar

¹²⁹ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation* s. 49.

och när anställningar upphör. Enligt sektionscheferna behöver de använda flera olika system och skicka flera e-postmeddelanden för att ordna med utrustning, behörigheter, passerkort och allt annat som en nyanställd behöver. Enligt cheferna borde detta kunna skötas i ett samlat system.

Några enhetschefer framhåller i intervjuerna med oss att administrationen i samband med lönerevisionen är onödigt omfattande och detaljerad. De anser att tiden som går åt till att ta fram underlag inför lönesamtalen inte heller skapar tillräckligt värde för medarbetarna.

Arbetsförmedlingen planerar att utveckla stödverksamheten på olika sätt. Ett sådant exempel är att inrätta en ny enhet som ska utveckla interna stöd-tjänster. Syftet är bland annat att minska administrationen i stödverksamheten genom att automatisera de administrativa arbetsuppgifter som i dag utförs manuellt.¹³⁰

7.6.5 Kvalitetssäkring av ersättningsbeslut tar tid från cheferna

Sektionscheferna kvalitetssäkrar myndighetens beslut om att betala ut ersättning till arbetssökande. Flera av de enhetschefer som vi har intervjuat anser att detta inte bör vara en chefsuppgift. De anser att sektionscheferna bör få mer tid till att vara chef. Kvalitetsgranskningen skulle i stället kunna utföras av en särskild granskningsfunktion. Exempelvis har Försäkringskassan särskilda specialister som sköter kvalitetsgranskningen av beslut.

¹³⁰ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens återrapporering 2018. Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen.*

8 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets samlade slutsatser om Arbetsförmedlingens breda förändringsarbete som benämns förnyelseresan. Detta arbete pågår sedan 2014 och ska vara klart 2021. Vi värderar myndighetens övergripande styrning och uppföljning samt hur de har genomfört förändringsarbetet och den digitalisering som ingår. Vi diskuterar även utmaningar i Arbetsförmedlingens myndighetsutövning och administration. Vi avslutar kapitlet med att lämna förslag till Arbetsförmedlingen för myndighetens fortsatta arbete med att utveckla verksamheten och den interna styrningen.

Statskontoret bedömer sammantaget att Arbetsförmedlingens interna styrning fortlöpande har förbättrats och att förändringsarbetet bidragit till bättre förutsättningar för den fortsatta verksamhetsutvecklingen. Men Arbetsförmedlingen behöver också hantera flera risker inom förändringsarbetet och minska mängden onödig administration för sina arbetsförmedlare.

8.1 Positiv utveckling sedan delrapporten, men en del problem finns kvar

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingens utveckling har varit positiv eller hållit sig på en fortsatt hög nivå inom flera av de områden som vi lyfte fram i delrapporten:

- Vi bedömde i delrapporten att Arbetsförmedlingens interna styrning behöver bli mer sammanhållen. Styrningen har nu blivit mer sammanhållen och har bättre förutsättningar att nå alla delar av myndigheten. Samtidigt finns svagheter, till exempel i delar av styrningen och uppföljningen av it-verksamheten.
- Vi bedömde i delrapporten att Arbetsförmedlingens nya ledningsfilosofi är otydlig för medarbetarna, bland annat det så kallade självledarskapet. Vi bedömer att arbetet inom förnyelseresan med att förbättra kulturen har fått genomslag, även om begreppet självledar-

skap fortfarande är vagt för många. Arbetsförmedlarna uppskattar ledningsfilosofin och chefer beskriver att kulturen har blivit öppnare.

- Arbetsförmedlingens ledning har i stort lyckats få med sig medarbetarna i förändringsarbetet, vilket inte är helt lätt att åstadkomma i en stor myndighet.
- Vi har tidigare konstaterat att förnyelseresans inriktning är relevant. Men än så länge har den inte bidragit till att förbättra myndighetens verksamhetsresultat på något tydligt sätt. Vi bedömer ändå att delar av förnyelseresan på sikt kan ge bättre förutsättningar för myndighetens matchningsarbete.

Inom andra områden ser Statskontoret att problemen fortfarande finns kvar:

- Vi bedömde i delrapporten att Arbetsförmedlingen behövde utveckla de interna it-stöden. Här upplever arbetsförmedlarna fortfarande stora problem. De faktiska förbättringarna är efter drygt fyra års förändringsarbete ännu mycket begränsade för arbetsförmedlarna.
- Det eftersatta digitala stödet orsakar onödigt dubbelarbete för arbetsförmedlarna. Dessutom bidrar omständliga handläggarsöd till onödig administration.
- Förnyelseresan är så pass omfattande och åtgärderna så många att myndighetens chefer inte hinner genomföra dem alla. Vi bedömer att myndighetens otydliga prioriteringsordning mellan förnyelseresans olika delar riskerar att medföra att det blir för stora skillnader i genomförandet inom organisationen. Genomslaget av åtgärderna riskerar därför också att minska.

8.2 Förbättrad intern styrning ger bättre förutsättningar att klara uppdraget

Statskontorets analys visar att Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning i stora drag är ändamålsenlig och effektiv. Det ger myndigheten bättre förutsättningar att klara uppdraget. Men delar av den interna styrningen behöver utvecklas. Det gäller bland annat stödet till cheferna och styrningen av it-verksamheten. Vi återkommer till it-styrningen i avsnitten 8.3.3 och 8.3.4.

8.2.1 Styrningen är i stora delar sammanhållen

Statskontorets återkommande analyser av Arbetsförmedlingen under de senaste tre åren visar att myndigheten successivt har förbättrat sin interna styrning. Verksamhetsplanerna som varje beslutsled tar fram har fått en ökad betydelse, vilket gör det lättare att genomföra ledningens beslut. Arbetet med budget och verksamhetsplanering hänger också samman bättre än tidigare.

Den mer sammanhållna styrningen ger myndigheten bättre förutsättningar att klara av sitt instruktionsenliga uppdrag och att kunna ställa om verksamheten om uppdraget ändras.

8.2.2 Cheferna längst ut i styrkedjan behöver bättre stöd

Cheferna på nivåerna närmast arbetsförmedlarna behöver få bättre förutsättningar att prioritera bland förändringarna och följa upp verksamheten för att myndighetens interna styrning ska bli effektivare. Många enhets- och sektionschefer uppger att de har svårt att prioritera bland många nya beslut och förändringar som ska införas parallellt. Det skiljer sig också i vilken utsträckning arbetet med att integrera budget och verksamhetsplanering har nått ut till sektionerna.

Det varierar på lokal och regional nivå när det gäller vad de följer upp. Det behöver inte vara ett problem om skillnaderna enbart beror på att de yttre förutsättningarna är olika. Men vår analys visar att cheferna inte har tillräckligt stöd för att djupare kunna analysera resultaten inom sitt ansvarsområde. Stödet för att genomföra sådana analyser skiljer sig mellan marknadsområdena.

8.3 Arbetsförmedlingen behöver hantera flera risker inom förändringsarbetet

Regeringen aviserade i regeringsförklaringen i januari 2019 en ny inriktning för Arbetsförmedlingen. Den indikerar att Arbetsförmedlingen i framtiden ska fokusera på att kontrollera arbetssökande och fristående aktörer, genomföra arbetsmarknadspolitiska bedömningar, utveckla digital infrastruktur samt bistå med statistik och analys. Vi går i detta avsnitt igenom vilka förutsättningar förnyelseresan ger inom dessa områden och

vilka risker som myndigheten behöver hantera i sitt fortsatta förändringsarbete.

8.3.1 Förnyelseresan gör myndigheten bättre rustad

Arbetsförmedlingen har på ett övergripande plan lyckats få med sig de anställda på de förändringar myndigheten vill göra. Vi anser att det är centralt för att effektivt genomföra ett förändringsarbete. Ju mer komplexa förändringar en ledning vill åstadkomma, desto viktigare är det att medarbetarna tror på dem. Den förbättrade interna styrningen är också en grund för att fortsätta driva och anpassa förändringsarbetet.

En stor del av förnyelseresan handlar om digitalisering. Myndighetens it-verksamhet har tagit kliv framåt under förnyelseresan. Självservice-tjänster och digitala kontaktmöjligheter har utvecklats för arbetssökande och arbetsgivare. Vi bedömer att Arbetsförmedlingen genom dessa förändringar står bättre rustad inför de ökade krav på digitalisering som de troligen kommer att ställas inför framöver.

8.3.2 Alla förutsättningar för att göra professionella bedömningar är inte på plats

Var fjärde arbetsförmedlare anser att förnyelseresan hittills har förbättrat deras förutsättningar att bedöma de arbetssökandes respektive arbetsgivar-nas behov. Den låga andelen kan förklaras bland annat av brister i de interna it-stöden och att självledarskapet inte ger tillräcklig vägledning till arbetsförmedlarna.

Arbetsförmedlarna behöver hantera flera parallella it-system som är långsamma och driftosäkra. Om it-stödet inte blir bättre kommer detta även i fortsättningen att hindra arbetsförmedlarna att göra professionella bedömningar.

När det gäller självledarskapet har myndigheten genomfört åtgärder för att förtydliga det. Dessutom har myndighetsledningen under senare tid i stället börjat använda begreppet tillitsbaserad styrning. Det kan vara enklare för ledningen och cheferna att förklara innebörden av självledarskap med tillitsbegreppet.

8.3.3 It-avdelningen behöver stärka ekonomistyrningen

Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med digitalisering kommer att kräva prioriteringar och ställa krav på ekonomistyrningen. Detta blir särskilt angeläget när myndigheten nu får ett lägre förvaltningsanslag än tidigare.

Statskontorets analys visar att chefer i kärnverksamheten behöver mer stöd i ekonomifrågorna. Det gäller särskilt inom it-avdelningen, även om styrningen av avdelningens ekonomi har blivit bättre sedan de överskred den interna budgeten 2017. It-avdelningen behöver bredda sin kompetens inom ekonomi samt utforma tydligare processer och mer ändamålsenliga verktyg för ekonomistyrningen.

8.3.4 Myndigheten behöver hantera riskerna inom it-styrningen

Statskontoret bedömer även att Arbetsförmedlingen behöver ta hand om andra utmaningar inom styrningen av it-verksamheten. Vi redogör i detta avsnitt för dessa utmaningar. Sammantaget riskerar de att leda till att enskilda utvecklingsprojekt inte ger de samlade effekter som digitaliseringen ska bidra till. För närvarande skiljer det sig i vilken utsträckning ansvariga produktteam tar hänsyn till vad de som använder it-systemen behöver. Det är också oklart hur olika styrprinciper för it-verksamheten hänger ihop. De vi har intervjuat anser att it-utvecklingen bedrivs för mycket i stuprör.

Vi anser också att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa den långsiktiga it-utvecklingen om viktiga nyckelpersoner skulle bytas ut. Vår analys visar att den strategiska inriktningen för it-verksamheten vilar på ett fåtal chefer. Myndigheten har inte heller kommunicerat den långsiktiga planen tillräckligt tydligt till medarbetarna inom it-verksamheten.

Statskontoret håller med internrevisionen om att säkerhetsfunktionerna ska delta i Arbetsförmedlingens arbete med att ta fram en ny version av it-strategin. Det finns i dagsläget en risk för att myndighetens säkerhetsfunktioner inte är tillräckligt delaktiga när myndigheten ska bedöma vilka tjänster som kan läggas ut på externa leverantörer.

8.3.5 Ännu ingen tydlig påverkan på resultaten

Statskontoret bedömer att vissa insatser inom Arbetsförmedlingens förnyelseresa på sikt kan ge en mer effektiv verksamhet och förbättra

myndighetens resultat. Myndighetens satsningar på digitalisering och på att stärka sitt arbete mot arbetsgivare är exempel på det. Allt fler arbets-sökande och arbetsgivare använder digitala tjänster och arbetsförmedlarna upplever att de har fått bättre möjligheter till långsiktiga kontakter med arbetsgivarna.

Men de indikatorer som mäter hur Arbetsförmedlingen bidrar till önskade effekter på arbetsmarknaden har inte utvecklats entydigt positivt under de senaste åren. Många externa faktorer påverkar resultaten och även sammansättningen av de arbetssökande förändras över tid. Det gör det svårt för oss att bedöma Arbetsförmedlingens bidrag. Samtidigt visar vår analys att det interna genomslaget för en del förändringar är svagt, till exempel för insatser för att förbättra tjänsterna. Arbetsförmedlingen är ännu inte heller klara med de förflyttningar som de vill göra inom ett antal områden. Arbetsförmedlingen behöver därför förtydliga hur de interna förändringarna ska bidra till att stärka arbetsmarknadens funktionssätt.

8.3.6 Det går inte att se konkreta effekter av digitaliseringen

Arbetsförmedlingens digitala utveckling ska frigöra resurser så att arbetsförmedlarna kan inrikta sig på att stödja de arbetssökande som behöver det mest. Men vi kan inte se några tecken på att den kvalificerade rådgivningen har ökat eller att stödet till de som står långt från arbetsmarknaden på något annat sätt konkret har förbättrats till följd av digitaliseringen. Därmed riskerar myndigheten att inte nå ett av målen med att införa digitala tjänster.

Vår analys visar att Arbetsförmedlingen inte i tillräcklig utsträckning har synliggjort hur myndigheten säkerställer nyttor och effekter av digitaliseringen. Arbetet med att ta tillvara nyttorna av den digitala utvecklingen är fortfarande i uppstartsfasen. Det gör att det för närvarande är svårt att se vilka effekter dessa utvecklingsinitiativ kommer att ge.

8.3.7 Svårt med rätt kompetens för ny inriktning

Arbetsförmedlingens satsning på att höja kompetensen i myndigheten har inte tydligt förbättrat den kunskap som arbetsförmedlarna använder i sitt dagliga arbete. Vi bedömer att det är en utmaning för myndigheten att

attrahera och behålla rätt kompetens. Digitaliseringen och nya arbetssätt kräver dessutom ny kompetens och nya förmågor.

Vi har sett tecken på att medarbetare inom it-verksamheten inte får tillräcklig kompetensutveckling i att se helheter och formulera behov. En sådan kompetens är numera nödvändig inom it-verksamheten där utvecklingen relativt snabbt har gått från detaljstyrning till att medarbetarna ska ta ett större eget ansvar. Det är också nödvändigt att myndighetens övriga verksamheter har motsvarande kompetens och förmåga. Annars riskerar de att inte kunna ta emot it-tjänsterna. Flera som vi har intervjuat varnar också för att den övriga organisationen inte har ställt om på motsvarande sätt som it-verksamheten.

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa både att it-verksamheten fångar upp användarnas behov och att den övriga organisationen kan ta emot it-tjänsterna.

8.3.8 Svagheter i myndighetsutövning och kontroll

Det finns kvalitetsbrister i Arbetsförmedlingens ärendehandläggning och myndighetens styrning och uppföljning inom kontrollområdet är förhållandevis svag. Rättslig kvalitet ska visserligen enligt myndigheten genomsyra hela verksamheten, men vi konstaterar att detta perspektiv inte helt har integrerats i det övriga förändringsarbetet. Flera som vi har intervjuat anser till exempel att de som utvecklar nya it-stöd inte alltid tar hänsyn till de regler som myndigheten behöver följa i sin handläggning. Brister i it-systemen och driftstörningar kan även leda till felaktiga beslut, till exempel har arbetssökande fått felaktiga varningar eller sanktioner.¹³¹

Det är positivt att Arbetsförmedlingens ledning kommer att prioritera arbetet med god förvaltning under 2019. Statskontoret anser att myndigheten kan bedriva detta arbete tillsammans med åtgärderna för att minska den onödiga administrationen för arbetsförmedlarna (se avsnitt 8.4.3).

¹³¹ Arbetsförmedlingen (2019). ”Risk för felaktiga sanktioner till arbetssökande”, pressmeddelande 2019-02-13

8.3.9 Fler generella analyser av effektiva arbetsätt

Arbetsförmedlingen arbetar med att identifiera interna faktorer som ger goda resultat med hjälp av den så kallade klustermodellen. Modellen har nu fått visst genomslag i myndigheten och delar av verksamheten använder den. Myndigheten har till exempel identifierat framgångsfaktorer i arbetet mot långtidsarbetslöshet och det finns också exempel på att modellen har förbättrat vissa resultat.

Men vi bedömer att Arbetsförmedlingen framöver behöver göra fler myndighetsövergripande analyser. Myndigheten behöver arbeta mer generellt och systematiskt för att identifiera vilka arbets- och organisationssätt som ger goda resultat.

8.3.10 Antalet förändringar behöver minska och stödet till cheferna stärkas

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör minska antalet förändringar som ska genomföras inom förnyelseresan. Myndigheten behöver också stärka stödet till cheferna för när och hur förändringar ska genomföras. Det skulle öka förutsättningarna för att genomföra förändringsarbetet på ett effektivt sätt och delvis också lösa chefernas utmaningar med att prioritera mellan många nya beslut och förändringar.

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen behöver minska antalet förändringar även om vissa införanden naturligt faller bort om myndighetens uppdrag ändras i den riktning som regeringsförklaringen pekar ut.

8.4 Administrationen för arbetsförmedlare behöver minska

Statskontoret bedömer att administrationen behöver minska för arbetsförmedlarna. Vi har i våra intervjuer fått flera exempel på tidstjuvar, det vill säga när tidsåtgången för uppgiften överstiger nyttan med uppgiften. Arbetsförmedlingen kan frigöra resurser till kärnverksamheten om de kan åtgärda tidstjuvarna.

Den framtida mer specialiserade rollen för arbetsförmedlare kan komma att frigöra tid, eftersom de inte kommer förväntas ha kunskap inom lika många områden. Men de tidstjuvar som vi redogör för nedan kommer att

vara aktuella att åtgärda även efter att myndigheten har infört den nya rollen.

8.4.1 Flera tidstjuvar för arbetsförmedlarna

Det interna it-stödet medför att arbetsförmedlarna ibland måste göra om vissa arbetsmoment och registrera uppgifter på flera ställen. Dessutom är handläggarsstöden som ska stödja arbetsförmedlarna när de ska besluta om en insats omfattande och ibland krångliga. Det leder till att det tar tid för arbetsförmedlarna att hitta rätt i stöden och kan även göra dem osäkra på vilka moment som egentligen behövs för handläggningen. Förutom att dessa brister orsakar tidstjuvar försämrar de även förutsättningarna för arbetsförmedlarna att göra professionella bedömningar. I förlängningen riskerar bristerna att leda till att minska stödet för förnyelseresan.

Myndigheten planerar att införa ett nytt ärendehanteringssystem som integrerar handläggarsstöden i systemet. Det skulle effektivisera handläggningen. Men vi bedömer att Arbetsförmedlingen ändå behöver se över handläggarsstöden. Även om integreringen kan leda till att handläggarsstöden blir mer lättanvända, kommer det fortfarande finnas ett behov av att utveckla dem. Vi vill också uppmärksamma Arbetsförmedlingen på att nya it-stöd inte garanterar att handläggningen blir mer rättssäker eller håller högre kvalitet. Arbetsförmedlarna kommer också fortsättningsvis behöva tillräcklig kunskap om reglerna.

8.4.2 Myndighetsutövning kräver viss administration

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen behöver tydliggöra att en del administrativa uppgifter ingår i handläggningen. Det interna språkbruket inom myndigheten leder till att vissa moment i handläggningen kallas för administration. Flera som vi har intervjuat säger att medarbetarna ibland inte förstår vilka krav som ställs på en myndighetsutövande stats-tjänsteman. Riksdagens ombudsmän (JO) har senast 2017 kritiserat Arbetsförmedlingen för brister i handläggningen, till exempel att dokumentationen inte är tillräcklig.

8.4.3 Myndigheten behöver ta ett samlat grepp om tidstjuvar och brister i myndighetsutövning

Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen behöver ta ett samlat grepp om problemen med tidskrävande administration för arbetsförmedlare och bristerna i myndighetsutövningen.

Arbetsförmedlingen bör tydligt kommunicera till arbetsförmedlarna att en rättssäker myndighetsutövning förutsätter viss administration. Samtidigt behöver myndigheten se över handläggargstöden för att identifiera de moment som inte är nödvändiga för handläggningen. Myndigheten bör också säkerställa att rutinerna för dokumentation är tydliga. Den nya organisationen kommer att medföra många överlämningar av ärenden mellan olika verksamhetsområden. Dokumentationen behöver då vara enhetlig för att överlämningarna ska vara effektiva och rättssäkra.

8.5 Statskontorets förslag

Arbetsförmedlingen har nyligen meddelat att myndigheten behöver minska sin personalstyrka kraftigt. Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen ändå behöver genomföra de åtgärder som vi föreslår för att kunna hantera de utmaningar och risker i verksamheten och utvecklingsarbetet som vi har identifierat. Däremot kan takten för att genomföra förslagen påverkas av hur neddragningarna kommer att se ut mer i detalj. Vi bedömer också att våra förslag fortfarande kommer att vara relevanta om Arbetsförmedlingen reformeras i den riktning som regeringsförklaringen pekar ut. Men förslagen kan behöva justeras efter att regeringen har preciserat reformen.

För att stärka den fortsatta verksamhetsutvecklingen föreslår Statskontoret att Arbetsförmedlingen

- minskar antalet förändringar som ska genomföras inom förändringsarbetet och stärker stödet till cheferna för när och hur dessa förändringar ska ske
- tydliggör syftet med de administrativa uppgifterna, ser över handläggargstöden och säkerställer att dokumentationen är enhetlig
- säkerställer att digitaliseringen ger nytta och avsedda effekter

- utvecklar analysstödet till chefer och genomför fler myndighetsövergripande analyser av arbets- och organisationssätt
- säkerställer att it-verksamheten fångar upp användarnas behov och att den övriga organisationen kan ta emot it-tjänsterna
- utvecklar styrningen av it-verksamheten för att stärka ekonomiperspektivet och för att säkerställa att utvecklingsprojekt skapar bästa möjliga nytta för myndigheten som helhet.

Arbetsförmedlingen har aviserat att ett system för beslut och ärendehantering ska vara på plats under 2019. Statskontoret vill betona vikten av att införa ett nytt sådant system.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2014) *Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi.*

Arbetsförmedlingen (2015) *Årsredovisning 2014.*

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

Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi.*

Arbetsförmedlingen (2015) *Strategiska åtgärder 2016–2018.*

Arbetsförmedlingen (2016) *Årsredovisning 2017*

Arbetsförmedlingen (2016) *IT-strategi.*

Arbetsförmedlingen (2016) *Ny organisation – förslag till inriktning.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens utvecklingsportfölj 2018.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik: Viktiga vägval och strategiska förflyttningar. Bilaga 2 till slutrapport Ny organisation för Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen (2017) *Realiseringsplan – Införande av verksamhetsområdena Arbetsförmedlingen arbetssökande och Arbetsförmedlingen arbetsgivare.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Fler nyanlända i jobb.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Budgetunderlag 2018–2020.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Fördjupad uppföljningsrapport nr 2.*

Arbetsförmedlingen. (2017) *Fördjupad analys – arbetssökande och arbetsgivare.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Ny organisation – Slutrapport.*

Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik – Viktiga vägval och strategiska förflyttningar.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Årsredovisning 2017.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Ledning & Styrning. Verksamhetsplanering, budget och uppföljning.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Strategisk inriktning för Arbetsförmedlingens Verksamhetsutveckling 2019–2021 samt preliminära budgetanvisningar 2019.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Jämförande analys av enheters resultat och verksamhet inom JOB.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Resultatvariation per kluster över tid – har lägstånivån höjts?*

Arbetsförmedlingen (2018) *Fördjupad uppföljningsrapport 1 2018.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2018.*

Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens kompetensförsörjningsstrategi 2018–2021.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Risikanalys för 2019.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Portföljstyrning på Arbetsförmedlingen.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Presentation för Statskontoret (2018-10-10).*

Arbetsförmedlingen (2018) *Strategisk karta 2018–2020.*

Arbetsförmedlingen (2018) *Erbjudanden och tjänster.*

Arbetsförmedlingen (2018) *NKI Sökande Q3 riket (exceldokument)*

Arbetsförmedlingen (2018) *Uppföljningspaket till VP 2018.*

Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsrapporten 2018.*

- Arbetsförmedlingen (2018) *Resultatsammanställning oktober 2018*.
- Arbetsförmedlingen. (2018) *Tillstånd och strategiska åtgärder 2017–2019*.
- Arbetsförmedlingen (2018) *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018. Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*.
- Arbetsförmedlingen (2018) *Informationsmaterial till chefer om tidrapportering*.
- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen stoppar nya extratjänster och moderna beredskapsjobb*. Pressmeddelande 2018-12-19.
- Arbetsförmedlingens internrevision 2018:6 *Granskning av IT-strategi*.
- Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökningar 2015–2018.
- Arbetsförmedlingens sökandeundersökningar 2015–2018.
- Arbetsförmedlingen (2019) *Verksamhetsplan 2019*.
- Arbetsförmedlingen (2019) *Uppföljningspaket resultat*. (exceldokument).
- Arbetsförmedlingen (2019). *Risk för felaktiga sanktioner till arbetssökande*, pressmeddelande 2019-02-13.
- Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*.
- Dagens nyheter 2016-03-28 *Låt den offentliga sektorn återinföra administratörer*. Debattartikel av Louise Bringselius.
- Direktoratet for forvaltning og IKT, *Hva er en tidstyv?* Tillgänglig på <http://www.difi.no/fagomrader-ogtjenester/tidstyver/hva-er-en-tidstyv> (hämtad 2018-12-13).
- Ekonomistyrningsverket 2017:20 *Vägledning – Att leda förändring i offentlig verksamhet*.
- Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) *Administrationssamhället*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2017:3 *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. 2018:5 *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?*

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

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

Ramböll Management Consulting (2018) *Slututvärdering av Kompetenslyftet.*

Regeringsförklaringen 21 januari 2019.

Regleringsbrev för budgetåren 2010–2019 avseende Arbetsförmedlingen.

Riksdagens ombudsmän, dnr. 3969–2017, dnr. 5254–2016, dnr. 2901–2015 och dnr. 5700–2015.

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

Statistiska centralbyrån *Arbetskraftsundersökningar 2012–2018.*

Statskontoret 2015.8 *Inrättande av Inspektionen för vård och omsorg.*

Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer.*

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

Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret 2016:25 *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd.*

Statskontoret 2016:26 *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret 2016:26B *Tillit på jobbet.*

Statskontoret 2017:6 *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken.*

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

Statskontoret. (2018:18) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Slutrapport.*

Statskontoret 2019:1 *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet.*

Vergenta (2018) *Analys av Arbetsförmedlingens IT-styrning. Underlagsrapport.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



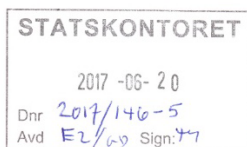
Regeringsbeslut

3

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

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag avseende ledning, styrning och uppföljning inom Arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

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

Statskontoret ska analysera:

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

Statskontoret ska vid behov föreslå åtgärder som Arbetsförmedlingen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning som leder till goda resultat i verksamheten. Statskontoret ska även redovisa eventuella möjligheter till förenklingar i Arbetsförmedlingens interna administration som skulle kunna frigöra resurser till kärnverksamheten.

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

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

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

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

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

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

Ärendet

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

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

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


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

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

På regeringens vägnar



Ylva Johansson



Jonas Jarefors

Kopia till

Finansdepartementet/OFA/SFÖ

Finansdepartementet/OFA/ESA

Arbetsförmedlingen

Kammarkollegiet

Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)

4 (4)

Bilaga 2

Enkät till arbetsförmedlare

Statskontoret har genomfört en enkätundersökning till ett urval av arbetsförmedlare under oktober och november 2018. Undersökningen har kartlagt arbetsförmedlarnas syn på sitt arbete och sin arbetsituation samt olika aspekter av förnyelseresan.

En del av frågorna är identiska med frågor i Statskontorets tidigare enkätundersökningar till arbetsförmedlare 2015¹³² och 2017¹³³, vilket ger oss möjlighet att följa utvecklingen över tid. Skillnader och förändringar som lyfts fram i rapporten är statistiskt säkerställda på risknivån 5 procent.

Urvalet är stratifierat på Arbetsförmedlingens elva marknadsområden, varav ett är Af Direkt (kundtjänst). Ur respektive marknadsområde drog Arbetsförmedlingen ett slumpmässigt urval om 200 arbetsförmedlare. Totalt bestod urvalet av 2 200 arbetsförmedlare.

Svarsfrekvensen uppgick till 68 procent (n=1 469) efter att urvalet justerats för viss övertäckning. Det finns endast mindre skillnader mellan de som svarade och totalurvalet vad gäller ålder, kön och anställningsår (se tabell 1). Vissa marknadsområden (Stockholm och Göteborg-Halland) är underrepresenterade.

¹³² Statskontoret (2016) *Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

¹³³ Statskontoret (2018) *Arbetsförmedlingens ledning och styrning*.

Tabell 1 Jämförelse mellan de svarande och urvalet.

	Svarande (n=1469)	Urval (n=2200)
Ålder, medelvärde	47 år	46 år
Kvinnor, andel	33 %	31 %
Män, andel	67 %	69 %
Anställningsår, medelvärde	2012	2012
Marknadsområden		
Skåne	9,7 %	9,1 %
Småland Blekinge	9,9 %	9,1 %
Göteborg-Halland	7,7 %	9,1 %
Nordvästra Götaland	9,1 %	9,1 %
Västra Svealand	9,3 %	9,1 %
Stockholm Gotland	8,3 %	9,1 %
Norra Mälardalen	8,5 %	9,1 %
Södra Mälardalen-Östergötland	8,7 %	9,1 %
Södra Norrland	9,6 %	9,1 %
Norra Norrland	10,1 %	9,1 %
Af Direkt	9,0 %	9,1 %

Redovisning av enkätsvar

Svaren har viktats utifrån antalet anställda i varje marknadsområde för att vara representativa för riket som helhet. I de fall då andelarna i tabellerna inte summerar till hundra beror det på avrundning. Ingen fråga var obligatorisk att svara på, men det interna bortfallet för de olika frågorna uppgår till högst 2 procent.

Fråga 1 **Arbetsförmedlingen bedriver det interna utvecklingsarbetet Förnyelseresan. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Andelar (procent).**

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Jag känner till vad förnyelseresan är och i stora drag vad den innebär	1	2	8	36	54	0	1 461
Utvecklingsarbetet inom förnyelseresan möter de utvecklingsbehov som Arbetsförmedlingen har	3	11	29	36	17	3	1 456
Förnyelseresan har resulterat i konkreta förbättringar i min egen arbetssituation	14	23	27	23	9	5	1 461
Förnyelseresan har lett till att jag har fått ett större eget ansvar i mitt arbete	13	19	26	25	12	4	1 444
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att bedöma de arbetssökandes behov*	15	25	29	18	7	6	1 383
Förnyelseresan har förbättrat mina förutsättningar att bedöma arbetsgivarnas behov**	15	23	29	17	7	9	1 194

*Frågan ställs endast till de arbetsförmedlare som arbetar med arbetssökande

**Frågan ställs endast till de arbetsförmedlare som arbetar med arbetsgivare

Fråga 2 **Hur tror du att Förnyelseresan kommer påverka Arbetsförmedlingens förmåga att: Andelar (procent).**

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Sammanföra arbetssökande med arbetsgivare (matchningen)	2	8	25	42	17	6	1 463
Prioritera grupper långt ifrån arbetsmarknaden	4	11	24	36	20	6	1 455
Säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring	2	7	40	27	10	16	1 460
Etablera nyanlända	3	7	28	29	12	21	1 456

Fråga 3 Anser du att förnyelseresan på något sätt lett till försämringar i ditt arbete: Andelar (procent). *Följs av frisvarsfråga.*

Ja	Nej	Vet ej	(n)
32	48	19	1 457

Fråga 4 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din arbetssituation? Andelar (procent).

Ja, alltid=1, Ja, oftast=2, Ibland=3, Nej, sällan=4, Nej, aldrig=5

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Min närmaste chef visar tillit till att jag klarar av att utföra mitt jobb	55	31	8	3	1	2	1 457
Min närmaste chef ger mig detaljerade instruktioner om hur jag ska utföra mitt arbete	3	9	21	39	29	1	1 460
Min närmaste chef kontrollerar i detalj hur jag utför mitt arbete	2	5	16	34	36	8	1 454
Min yrkesmässiga kompetens tas väl tillvara på jobbet	13	42	26	13	4	2	1 459
Jag har möjlighet att bygga upp långsiktiga relationer med arbetsgivare i mitt dagliga arbete	15	26	21	18	16	5	1 455
Möten med kunder i digitala kanaler (t.ex. chatt eller videosamtal) underlättar för mig i mitt arbete	5	12	20	18	20	25	1 452
På mitt kontor följer vi upp hur vi arbetar och ändrar därefter det som inte fungerar	8	30	35	18	7	3	1 458

Fråga 5 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om administration i ditt arbete? Andelar (procent).

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Administrationen jag utför tar tid från viktigare arbetsuppgifter	33	45	17	4	1	1	1 464
Jag ägnar mer tid åt administration än vad jag tycker är rimligt	37	37	17	7	1	1	1 462

Fråga 6 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om verksamheten på det kontor där du arbetar? Andelar (procent).

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Det stöd och den service som vi erbjuder möter arbetssökandes behov	4	18	36	33	7	3	1 462
Det stöd och den service som vi erbjuder möter arbetsgivares behov	2	10	30	35	6	16	1 452
Kontrollen av arbetssökande medför att risken för fusk och fel är liten	9	21	31	22	6	12	1 452
Kontrollen av arbetsgivare medför att risken för fusk och fel är liten	5	14	27	27	10	18	1 452
Jag dokumenterar uppgifter som inte kommer till användning i mitt arbete	16	25	26	16	11	7	1 431

Fråga 7 I vilken utsträckning anser du att följande rutiner och dokument är utformade så att du kan arbeta på ett bra sätt? Andelar (procent).

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Arbetsförmedlingens interna regler och handläggarsöd	4	14	30	40	13	0	1 459
Systemstöden (it)	24	33	23	14	4	1	1 445
Information på intranätet	6	21	36	29	7	1	1 450
Arbetsplatsträffar	6	14	37	30	11	2	1 434
Självledarskapet	8	12	25	35	18	3	1 434
Arbetet med ständiga förbättringar	7	16	37	25	10	5	1 434

Fråga 8 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om kompetens och kompetensutveckling? Andelar (procent).

1=Instämmer inte alls; 5=Instämmer helt

	1	2	3	4	5	Vet ej	(n)
Jag har möjlighet att gå interna kurser och utbildningar som jag behöver för att kunna göra ett bra arbete	9	14	23	29	24	2	1 440
Min arbetsrelaterade kompetens har ökat efter det Kompetenslyft som Arbetsförmedlingen har genomfört	15	16	30	24	9	7	1 455

Fråga 9 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete? Andelar (procent).

1=Instämmer inte alls; 8= Instämmer helt

	1	2	3	4	5	6	7	8	Vet ej	(n)
På min arbetsplats har vi en kultur som präglas av kontinuerlig feedback	11	1	16	15	16	16	9	5	1	1 455
Jag har förtroende för min närmaste chef	4	6	7	8	9	13	20	31	1	1 446
Inom Arbetsförmedlingen har vi ett öppet klimat	8	1	12	16	15	16	13	6	4	1 445
På min arbetsplats har vi ett öppet klimat	7	9	10	10	11	17	21	16	1	1 449