

# Gör jobbet!

En mer effektiv användning av  
Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel





MISSIV

DATUM  
2025-01-31

DIARIENR  
2023/157

ERT DATUM  
2023-10-05

ER BETECKNING  
A2023/01353

Regeringen  
Arbetsmarknadsdepartement  
103 33 Stockholm

## Uppdrag om effektiviteten i Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedel

Regeringen gav den 5 oktober 2023 Statskontoret i uppdrag att analysera hur effektivt Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel, samt vid behov lämna förslag som skulle ge myndigheten möjlighet att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt framöver.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel (2025:2)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Therese Brolin, Lirigzon Karaqica och Kajsa Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Kajsa Holmberg



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag</b>	<b>9</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Statskontorets slutsatser och förslag	10
1.3	Hur vi har disponerat rapporten	22
<b>2</b>	<b>Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen mer långsiktigt och sammanhållet samt mindre detaljerat</b>	<b>23</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	23
2.2	Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen på ett mer långsiktigt sätt	24
2.3	Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen på ett mer sammanhållet och mindre detaljerat sätt	29
2.4	Regeringen behöver bättre förutsättningar för att hålla samman sin finansiella styrning	33
2.5	Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver fortsätta att utveckla sina informella kontakter	37
<b>3</b>	<b>Arbetsförmedlingen behöver styra sin verksamhet mer långsiktigt och sammanhållet</b>	<b>41</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	41
3.2	Arbetsförmedlingen behöver styra verksamheten mer långsiktigt	42
3.3	Verksamhetsplanen behöver göra det tydligare vad verksamheten ska prioritera	45
3.4	Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop sin verksamhet och ekonomi	49
3.5	Arbetsförmedlingen behöver fortsätta det påbörjade arbetet med att stärka sin interna styrning	53
<b>4</b>	<b>Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin information om kostnader och nyttor</b>	<b>57</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	57
4.2	Arbetsförmedlingen behöver mer information om vad personalen lägger sin tid på	58
4.3	Arbetsförmedlingen behöver kunna följa kostnader för olika delar av verksamheten	62
4.4	Arbetsförmedlingen behöver utveckla sitt arbete med att definiera, följa upp och ta till vara nyttor	65
4.5	Arbetsförmedlingen behöver ge regeringen bättre förutsättningar att styra myndigheten	68

<b>5</b>	<b>Arbetsförmedlingen behöver i högre utsträckning utforma verksamheten utifrån behoven hos arbets sökande som står långt från arbetsmarknaden</b>	<b>73</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	73
5.2	Arbetsförmedlingen behöver i högre utsträckning utforma verksamheten utifrån sin expertkompetens	74
5.3	Arbetsförmedlingens arbetssätt behöver vara mer anpassade till arbets sökande som står långt från arbetsmarknaden	80
5.4	Arbetsförmedlingens nya arbetssätt behöver frigöra resurser till personer långt från arbetsmarknaden	84
<b>6</b>	<b>Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop förmedlingsverksamheten</b>	<b>91</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	91
6.2	Ansvarsfördelningen inom förmedlingsverksamheten behöver bli tydligare	92
6.3	Arbetsförmedlingen behöver arbeta lagom ärendebaserat	100
6.4	Arbetsförmedlingen behöver säkerställa arbetsförmedlarnas tillgång till funktionella it-system	102
6.5	Arbetsförmedlingen behöver öka produktiviteten inom förmedlingsverksamheten	105
	<b>Referenser</b>	<b>109</b>
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	117
2.	Hur vi har genomfört uppdraget	123
3.	Arbetsförmedlingens anslag	131

# Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att med hjälp av Ekonomistyrningsverket analysera och bedöma hur effektivt Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel. Statskontorets analys visar att Arbetsförmedlingen inte har använt sina förvaltningsmedel effektivt under 2018–2023. Men Statskontoret bedömer också att myndigheten har stora möjligheter att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt framöver. I rapporten lämnar vi därför en rad förslag på åtgärder som regeringen och Arbetsförmedlingen kan vidta för att uppnå det.

Statskontoret bedömer att regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen mer långsiktigt och mindre detaljerat. Det skulle ge Arbetsförmedlingen större utrymme att använda sin expertkompetens för att avgöra vad som är det mest effektiva sättet att stödja arbetssökande och arbetsgivare. Regeringen behöver också hålla ihop styrningen genom förordningar, uppdrag och regleringsbrev. Det skulle göra det lättare för Arbetsförmedlingen att förena styrsignalerna med varandra.

Arbetsförmedlingen behöver fokusera mer på att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och att planera insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det kräver att Arbetsförmedlingen står stadigare i sin roll som expertmyndighet på det arbetsmarknadspolitiska området än vad myndigheten har gjort under 2018–2023. Arbetsförmedlingen behöver också fördela sina förvaltningsmedel på ett sätt som motsvarar de mål och den verksamhet som myndigheten har planerat, göra tydligare prioriteringar, samt hålla ihop ansvar, mandat och resurser inom förmedlingsverksamheten på ett bättre sätt än tidigare. Arbetsförmedlingens nya generaldirektör har under 2024 tagit steg i den här riktningen, men mycket arbete återstår.

Statskontoret bedömer också att regeringen och Arbetsförmedlingen behöver förändra hur de samarbetar. Arbetsförmedlingen behöver visa tillit till regeringen genom att ge regeringen obekväm information om konsekvenserna av regeringens styrning och sina förutsättningar att genomföra styrningen. Regeringen behöver visa tillit till Arbetsförmedlingen genom att ge myndigheten utrymme att stödja de arbetssökande på det sätt som myndigheten bedömer är mest effektivt, och som därmed bör ge bäst resultat på sikt. Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver också ha tålamod, eftersom det kommer att ta tid för myndigheten att omsätta ett ökat handlingsutrymme i bättre resultat.





# 1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

I det här kapitlet redogör vi för våra slutsatser när det gäller hur effektivt Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel. Vi lämnar också förslag på vad regeringen och Arbetsförmedlingen kan göra för att myndigheten ska ha möjlighet att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt framöver.

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera och bedöma hur effektivt Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel. Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag att bistå Statskontoret i arbetet. Uppdraget har inkluderat att:

- kartlägga hur Arbetsförmedlingen fördelar och prioriterar sina förvaltningsmedel utifrån sitt uppdrag,
- analysera och bedöma hur ändamålsenligt Arbetsförmedlingen mäter hur personalen fördelar sin tid,
- analysera och bedöma hur Arbetsförmedlingen bedriver sitt utvecklingsarbete,
- analysera och bedöma hur effektivt myndigheten använder sina förvaltningsmedel samt vilket utrymme myndigheten har att använda dem mer effektivt.

I syfte att Arbetsförmedlingen ska använda sina förvaltningsmedel mer effektivt har uppdraget även inkluderat att vid behov:

- föreslå hur Arbetsförmedlingen kan utveckla sitt arbete med intern styrning, verksamhetsutveckling och uppföljning av verksamheten
- föreslå hur regeringen kan utveckla sin styrning av myndigheten.

Statskontoret och ESV har lämnat två muntliga lägesavstämningar till Regeringskansliet, den 6 april respektive den 29 september 2024. Detta är vår slutrapport.

### 1.1.1 Hur vi har tolkat vårt uppdrag

Vi har tolkat det som att syftet med uppdraget är att förbättra Arbetsförmedlingens förutsättningar att använda sina förvaltningsmedel effektivt. Det inkluderar att visa regeringen och Arbetsförmedlingen hur effektivt myndigheten har använt sina förvaltningsmedel under de senaste åren. Det inkluderar också att visa regeringen och Arbetsförmedlingen hur myndigheten kan använda sina medel mer effektivt framöver.

### 1.1.2 Vi har fokuserat på områdena med störst förbättringsutrymme

I rapporten fokuserar vi genomgående på vad vi bedömer är de aspekter av regeringens styrning och Arbetsförmedlingens verksamhet som går att förbättra mest när det gäller myndighetens möjligheter att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt. Det innebär att problemen vi tar upp är antingen vanliga eller stora. Det innebär också att vi i huvudsak fokuserar på faktiska problem snarare än risker för ineffektivitet. Dessutom innebär det att vi inte redogör för regeringens styrning eller Arbetsförmedlingens verksamhet i sin helhet.

Vår analys omfattar perioden 2018–2023. Utöver den perioden beskriver vi även vissa åtgärder som Arbetsförmedlingens nya generaldirektör har initierat under 2024. Det gör vi för att vår rapport ska vara ett så rättvisande och användbart underlag som möjligt för både regeringen och myndigheten. Men vi har inte analyserat dessa åtgärder eftersom de ligger utanför vår undersökningsperiod. Det har inte heller gått tillräckligt lång tid för att bedöma vad åtgärderna leder till.

Statskontoret och ESV har samarbetat nära inom uppdraget och i stora delar genomfört analysen tillsammans. Vi har gemensamt definierat vilka specifika uppgifter som respektive myndighet har ansvarat för att genomföra. ESV har i huvudsak tagit fram underlag som visar hur Arbetsförmedlingen har bedrivit sitt it-utvecklingsarbete, inklusive jämförelser mellan Arbetsförmedlingen och ett urval av andra myndigheter. ESV har även tagit fram underlag som beskriver Arbetsförmedlingens anslag och anslagsutnyttjande. Statskontoret har ansvarat för övriga uppgifter, inklusive att hålla ihop arbetet med uppdraget som helhet och att ta fram slutrapporten. Statskontoret ansvarar ensamt för slutsatserna och förslagen.

I bilaga 2 beskriver vi mer ingående hur vi har genomfört uppdraget. Där framgår bland annat hur vi har tolkat centrala begrepp, avgränsat vårt arbete och utformat vår analys. Där framgår också vilket material vi har baserat vår analys på.

## 1.2 Statskontorets slutsatser och förslag

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen inte har använt sina förvaltningsmedel effektivt under perioden 2018–2023. Men vi bedömer också att myndigheten har stora möjligheter att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt framöver. Vi lämnar en rad förslag på åtgärder som regeringen och Arbetsförmedlingen kan vidta för att uppnå det. Vi har övervägt att ange hur regeringen och Arbetsförmedlingen ska prioritera mellan våra förslag, men valt att inte göra det. Det beror på att förslagen hänger ihop, och på att regeringens och Arbetsförmedlingens årshjul samt planerade verksamhet påverkar vad som är den mest effektiva ordningen att genomföra förslagen. Sammantaget syftar också samtliga förslag antingen direkt eller indirekt till att förbättra samarbetet mellan regeringen och Arbetsförmedlingen. Vi anser att ett bättre samarbete är det enskilt viktigaste för att myndigheten ska ha möjlighet att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt framöver.

### 1.2.1 Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver förbättra hur de samarbetar

Både regeringen och Arbetsförmedlingen har bidragit till att myndigheten inte har använt sina förvaltningsmedel effektivt under perioden 2018–2023. Regeringen och Arbetsförmedlingen har hamnat i en ond cirkel av svaga resultat och svag tillit. Det har bidragit till att regeringen i sin årliga styrning har styrt Arbetsförmedlingen alltför detaljerat och kortsiktigt. Arbetsförmedlingen har i sin tur fokuserat alltför mycket på att genomföra regeringens årliga styrning, på bekostnad av sina förordningsstyrda uppgifter. Därmed har varken regeringen eller myndigheten i tillräcklig utsträckning ägnat sig åt de uppgifter som de har bäst förutsättningar att utföra. I regeringens fall handlar det om att staka ut den långsiktiga inriktningen för arbetsmarknadspolitiken. I Arbetsförmedlingens fall handlar det om att använda sin expertkompetens för att bedöma vad som är det mest effektiva sättet att stödja arbetsökande och arbetsgivare, och därmed nå målen för politikområdet. Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver bryta det mönstret.

Regeringen har länge velat se bättre resultat från Arbetsförmedlingen i form av en ökad andel arbetssökande som övergår till reguljära arbeten eller studier. Men regeringen har inte gett Arbetsförmedlingen något större utrymme att använda sin expertkompetens för att avgöra hur myndigheten ska nå sådana resultat. I stället har regeringen styrt myndigheten mot att öka antalet deltagare i specifika arbetsmarknadspolitiska insatser, och mot att överlåta en stor del av arbetet med att matcha och rusta arbetssökande för lediga jobb till fristående aktörer. Riksdagen och regeringen har också minskat myndighetens förvaltningsanslag. Vi anser att det har signalerat till Arbetsförmedlingen att regeringen inte litar fullt ut på myndighetens förmåga att bedöma vad som är det mest effektiva sättet att stödja arbetsökande och arbetsgivare, eller på myndighetens förmåga att omsätta bedömningarna i verksamhet.

Arbetsförmedlingen har i sin tur inte levererat de resultat eller den information som regeringen behöver för att styra myndigheten på ett mindre detaljerat och mer långsiktigt sätt. Arbetsförmedlingen har till exempel inte visat tydligt hur myndigheten använder sina förvaltningsmedel eller hur sambandet mellan myndighetens förvaltningsanslag och sakanlag för arbetsmarknadspolitiska insatser ser ut. Arbetsförmedlingen har inte heller gjort det tillräckligt tydligt att myndigheten i vissa fall har saknat förutsättningar för att nå de antal deltagare i specifika insatser som regeringen har förväntat sig, eller att regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser i vissa fall har försämrat myndighetens möjligheter att förbättra sina resultat.

Signalerna om svag tillit som regeringens styrning har skickat till Arbetsförmedlingen har gjort det svårare för myndigheten att stå upp för sina egna bedömningar gentemot regeringen. Det har också gjort det svårare för myndigheten att hålla fast vid sina förordningsstyrda uppgifter oavsett regeringens årliga styrning genom

uppdrag och regleringsbrev. I stället har Arbetsförmedlingen försökt att genomföra regeringens årliga styrning, även när regeringen under kort tid har styrt myndigheten i olika riktningar, eller i en annan riktning än de förordningsstyrda uppgifterna. Det har inte förbättrat myndighetens resultat. Däremot har det tagit mycket av myndighetsledningens fokus och inneburit att myndighetsledningen i alltför hög utsträckning har överlåtit till regeringen att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver ha tålamod och visa tillit till varandra för att förändra sitt samarbete och genomföra våra förslag. Regeringen behöver visa tillit till Arbetsförmedlingen genom att ge myndigheten det handlingsutrymme som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina förordningsstyrda uppgifter. Samtidigt behöver Arbetsförmedlingen visa tillit till regeringen genom att ge regeringen obekväma information om konsekvenserna av regeringens styrning och sina förutsättningar att genomföra styrningen. Arbetsförmedlingen behöver också visa regeringen att myndigheten har förmåga att hantera ett större handlingsutrymme, genom att tydligare redovisa hur myndigheten använder sina förvaltningsmedel för att stödja de arbetssökande på det sätt som myndigheten bedömer är mest arbetsmarknadspolitiskt motiverat och som därmed bör ge bäst resultat på sikt. Men sådana resultat kommer att ta tid att nå, och påverkas av faktorer utanför myndighetens kontroll. Det innebär att den öppna arbetslösheten kan komma att stiga på kort sikt. Men på lång sikt bör det leda till att fler arbetssökande får en varaktig sysselsättning än vad som annars hade varit fallet.

### **1.2.2 Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen mer sammanhållet och långsiktigt samt mindre detaljerat**

Under perioden 2018–2023 har regeringen styrt Arbetsförmedlingen på ett sätt som har gett myndigheten svåra förutsättningar att använda sina förvaltningsmedel effektivt. Regeringen har genom förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (verksamhetsförordningen) styrt Arbetsförmedlingen mot att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och mot att genomföra insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Regeringen har också genom regleringsbrevet styrt Arbetsförmedlingen mot att förbättra sina resultat, det vill säga att öka andelen arbetssökande som övergår till reguljära arbeten eller studier. Samtidigt har regeringen gett Arbetsförmedlingen andra styr signaler som försämrat myndighetens förutsättningar att fullgöra sina förordningsstyrda uppgifter och förbättra sina resultat. Till exempel har regeringen genom regleringsbrevet styrt myndigheten mot att öka antalet deltagare i specifika arbetsmarknadspolitiska insatser. Det innebär i praktiken att regeringen har begränsat Arbetsförmedlingens utrymme att använda sin expertkompetens för att bedöma vilket stöd till arbetssökande som är mest effektivt och arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

En av insatserna som regeringen har styrt mot, matchningstjänsten Rusta och Matcha, har främst varit lämplig för arbetssökande som står medellångt från arbetsmarknaden. Därför har det varit svårt för Arbetsförmedlingen att öka antalet deltagare i insatsen och samtidigt fullgöra sina förordningsstyrda uppgifter. Andra insatser har varit lämpliga för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, men ofta krävt förarbete i form av förberedande insatser eller samverkan med kommunerna. Därför har det varit svårt för Arbetsförmedlingen att öka antalet deltagare i insatserna så snabbt som regeringen har förväntat sig.

Regeringen har också på kort tid styrt Arbetsförmedlingen i olika riktningar när det gäller hur mycket av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som myndigheten ska utföra med egen personal. Dessutom har riksdagen respektive regeringen på kort varsel förändrat nivån på myndighetens förvaltningsanslag. Myndigheten har därför behövt lägga mycket tid på att snabbt ställa om sin verksamhet, i stället för att stödja arbetssökande och arbetsgivare. Det har också skapat osäkerhet inom Arbetsförmedlingen kring myndighetens framtid.

Sammantaget har dessa aspekter av regeringens styrning bidragit till att Arbetsförmedlingen i vissa fall har anvisat arbetssökande till de insatser som regeringen har styrt mot, i stället för att stödja de arbetssökande på det sätt som myndigheten bedömer vore mest arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Arbetsförmedlingen har därmed riskerat att förlänga de arbetssökandes tid i arbetslöshet och öka deras behov av stöd från myndigheten. Vi baserar det på att Arbetsförmedlingen som expertmyndighet bör vara bättre än regeringen på att bedöma vilket stöd som är mest effektivt för de arbetssökande.

**Statskontoret föreslår att:**

**Regeringen enbart styr Arbetsförmedlingen mot resultat.** Regeringen bör inte styra mot prestationer, så som att öka antal deltagare i specifika arbetsmarknadspolitiska insatser utan enbart mot resultat, så som att öka andelen arbetssökande som övergår till reguljära arbeten eller studier. Det inkluderar att:

- Styra mot målgrupp i stället för insats, om regeringen vill styra hur Arbetsförmedlingen prioriterar. Det kan till exempel handla om resultat för långtidsarbetslösa, arbetssökande med kort utbildning eller arbetsgivare inom en viss bransch.

Om regeringen genomför vårt förslag får Arbetsförmedlingen utrymme att avgöra hur myndigheten ska nå de önskade resultaten på det mest effektiva sättet. Detta kan leda till att Arbetsförmedlingen inte anvisar lika många arbetssökande till insatser och att den öppna arbetslösheten därmed stiger på kort sikt. Men på lång sikt bör det leda till att en högre andel arbetssökande övergår till reguljära arbeten eller studier, än vad som annars vore fallet.

Om regeringen ändå väljer att fortsätta att styra Arbetsförmedlingen mot specifika insatser bör regeringen styra myndigheten mot insatser som ligger i linje med myndighetens förordningsstyrda uppgifter. Regeringen bör också styra Arbetsförmedlingen mot att öka antalet deltagare i insatserna på flera års sikt, så att myndigheten får möjlighet att genomföra nödvändigt förarbete och att gradvis omfördela förvaltningsmedel till arbetet med insatserna i fråga. Det är särskilt viktigt om insatserna är arbetskrävande för myndigheten att handlägga, eller om de kräver förberedande insatser eller samverkan med andra aktörer.

### 1.2.3 Arbetsförmedlingen behöver också styra mer sammanhållet och långsiktigt

Arbetsförmedlingen har hanterat regeringens styrning på ett sätt som ytterligare har försämrat myndighetens möjligheter att använda sina förvaltningsmedel effektivt.

#### **Arbetsförmedlingen behöver stå stadigare i sina förordningsstyrda uppgifter**

Arbetsförmedlingen har inte omsatt sina förordningsstyrda uppgifter till intern styrning, till exempel genom att formulera långsiktiga effektmål för verksamheten. Myndigheten har inte heller skapat sig en gemensam bild av vad det innebär att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. I stället har myndigheten i alltför hög utsträckning låtit regeringens årliga styrning genom mål och uppdrag i regleringsbrev styra verksamheten. Det har bidragit till att myndigheten har fokuserat på att öka antalet deltagare i de insatser som regeringen har styrt mot, snarare än att stödja arbetssökande på det sätt som myndigheten bedömer vore mest arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Till exempel har myndigheten formulerat målen i sin verksamhetsplan utifrån regeringens årliga styrning, även när den årliga styrningen har varit svår att förena med de förordningsstyrda uppgifterna.

Arbetsförmedlingen har inte heller fördelat eller prioriterat sina förvaltningsmedel utifrån sina förordningsstyrda uppgifter i någon större utsträckning under perioden 2018–2023. Över tid har myndigheten fördelat och prioriterat förvaltningsmedel *till* arbetet med att utveckla och tillhandahålla digitala självservice-tjänster och service på distans, *från* den lokala förmedlingsverksamheten. Framför allt skar Arbetsförmedlingen ned i den lokala förmedlingsverksamheten 2019. Syftet var att värna arbetet med att digitalisera myndigheten, för att kunna klara sitt uppdrag med mindre personal, och därmed med ett lägre förvaltningsanslag än tidigare.

Vi bedömer att Arbetsförmedlingens prioriteringar hittills har missgynnat arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, det vill säga den målgrupp som myndigheten ska prioritera enligt verksamhetsförordningen. Det beror på att arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden generellt sett har svårare att få sina behov tillgodosedda genom digitala självservice-tjänster och service på distans. Vi bedömer vidare att Arbetsförmedlingens prioritering av digitala tjänster och service på distans har försvårat myndighetens arbetsgivararbete. Det beror på att arbetsgivararbetet kräver kunskap om den lokala arbetsmarknaden och fysiska besök på arbetsplatser, vilket förutsätter att myndigheten finns närvarande lokalt.

Under 2024 har Arbetsförmedlingens generaldirektör påbörjat arbetet med en ny långsiktig målbild för myndigheten, som utgår från uppgifterna i myndighetens instruktion.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen slutför arbetet med att omsätta uppgifterna i sin instruktion och verksamhetsförordning till en långsiktig målbild.** Målbilden bör inkludera vilka effekter som myndigheten ska uppnå i förhållande till sina målgrupper. Målbilden bör också tydliggöra vad det innebär att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.

**Arbetsförmedlingen formulerar målen i sin årliga verksamhetsplan, och eventuella mål för antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska insatser, utifrån sin långsiktiga målbild och expertkompetens.** Myndigheten bör använda sin expertkompetens för att bryta ner sin långsiktiga målbild i årliga mål som också svarar mot regeringens årliga styrning. Det ligger i linje med hur effektkedjan i myndighetens styrmodell visar att myndighetens interna styrning ska fungera. Om regeringen i sin årliga styrning ger Arbetsförmedlingen mål eller uppdrag som är i svåra att förena med myndighetens förordningsstyrda uppgifter bör myndigheten väga de olika styrsignalerna mot varandra och formulera en kompromiss.

**Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop verksamhet och ekonomi**

Arbetsförmedlingen har inte heller fördelat eller prioriterat sina förvaltningsmedel utifrån regeringens årliga styrning i någon större utsträckning. För åren 2020–2023 har Arbetsförmedlingen i huvudsak fördelat sina förvaltningsmedel mellan avdelningar och verksamhetsområden utifrån hur verksamhetens kostnader var fördelade föregående år, utan någon större hänsyn till vilken verksamhet som myndigheten har planerat för kommande år. Myndigheten har inte heller tagit hänsyn till hur investeringar i en del av verksamheten påverkar kostnader i en annan del av verksamheten. Sammantaget har det bidragit till att det har funnits för mycket medel i förhållande till den planerade verksamheten inom vissa delar av myndigheten, och för lite medel inom andra delar av myndigheten.

Inom den lokala förmedlingsverksamheten har Arbetsförmedlingen i huvudsak fördelat förvaltningsmedlen mellan enheter utifrån hur sökandesammansättningen såg ut på enheterna föregående år, det vill säga hur stora stödbehov som enheterna behöver möta. Vi bedömer att det är rimligt, eftersom Arbetsförmedlingen ska erbjuda arbetssökande och arbetsgivare en likvärdig service och ett likvärdigt stöd över hela landet.

Myndigheten har också fördelat en liten del av den lokala verksamhetens medel utifrån antalet deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser under föregående år. Det ska kompensera enheterna för antalet deltagare i vissa arbetskrävande insatser,

och ge enheterna ett litet incitament att öka antalet deltagare i vissa andra prioriterade insatser. Men den här fördelningsmodellen har gjort det svårt för den lokala verksamheten att snabbt öka antalet deltagare i olika insatser, utan att det går ut över kvaliteten i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Det beror på att enheterna har fått medel för antalet deltagare i insatserna först under nästkommande år. Problemet har varit större ju mer arbetskrävande insatserna är.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen fördelar sina förvaltningsmedel utifrån målen och aktiviteterna i verksamhetsplanen, samt med ett helhetsperspektiv på verksamheten.** Det förutsätter att:

- Generaldirektören tydliggör de preliminära ekonomiska ramarna för myndigheten som helhet, för varje avdelning och verksamhetsområde, samt för utvecklingsarbetet i samband med att myndigheten inleder arbetet med sin verksamhetsplan i februari varje år.
- Arbetsförmedlingen uppdaterar sin budgetinstruktion och sina mallar för budget- och verksamhetsplanering så att det framgår att avdelningar och verksamhetsområden ska beakta hur utvecklingsarbete i en del av verksamheten påverkar kostnaderna i deras del av verksamheten, när de planerar nästa års verksamhet och ekonomi.
- Arbetsförmedlingen uppdaterar den lokala förmedlingsverksamhetens resursfördelningsmodell årligen. Det inkluderar att utifrån tidredovisningsdata uppdatera vilka insatser som är särskilt arbetskrävande, samt att utifrån målen i verksamhetsplanen uppdatera vilka insatser som är prioriterade. Det inkluderar också att ta ställning till hur stor vikt de arbetskrävande respektive prioriterade insatserna ska ha i resursfördelningsmodellen.

**Arbetsförmedlingens ledning behöver göra tydligare prioriteringar**

Arbetsförmedlingens ledning har inte gjort det tillräckligt tydligt vad verksamheten ska prioritera, till exempel genom myndighetens långsiktiga målbild eller den årliga verksamhetsplanen. Dokument, funktioner och prioriteringar har tillkommit utan att andra har plockats bort. Det har medfört att styrsignalerna har varit för många och att alltför mycket har varit prioriterat, vilket har försämrat myndighetens förmåga att nå resultat.

Under 2024 har Arbetsförmedlingen uppdaterat den interna instruktionen för sin budgetprocess, så att det tydligare framgår att verksamhet och ekonomi behöver hänga ihop. Generaldirektören har också preliminärt fördelat myndighetens förvaltningsmedel för 2025 på ett sätt som svarar mot myndighetens planerade verksamhet 2025. Men det är för tidigt att bedöma resultatet av åtgärderna.



**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen stärker sin interna styrning genom att minska antalet styrsignaler.** Det handlar om att ta bort och förenkla styrdokument, funktioner och processer i stället för att lägga till, när myndigheten vill utveckla sin styrning.

**Arbetsförmedlingen avgränsar sin årliga verksamhetsplan till de aktiviteter som är viktigast för att nå de årliga målen.**

Därmed bör myndighetens viktigaste prioriteringar få ett större genomslag i verksamheten. Genom att begränsa sina aktiviteter får myndigheten också bättre förutsättningar att följa upp hur arbetet med aktiviteterna bidrar till målen, och därmed redovisa för regeringen hur myndighetens verksamhet bidrar till prestationer och resultat.

#### 1.2.4 Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop ansvar, mandat och resurser i förmedlingsverksamheten

Bristerna i Arbetsförmedlingens interna styrning har bidragit till ett omfattande merarbete inom Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet. En del av merarbetet består i att arbetsförmedlarna arbetar i parallella ärendehanteringssystem med frekventa driftsstörningar. En annan del består i att arbetsförmedlarna har ett stort antal onödiga kontakter med arbetssökande, arbetsgivare och kollegor. Genom att få bort det merarbetet uppskattar vi att myndigheten har möjlighet att frigöra åtminstone cirka 60 miljoner kronor i onödiga kostnader på sitt förvaltningsanslag, och på så sätt använda sina medel mer effektivt. Men myndigheten kan sannolikt frigöra mer medel än så, eftersom allt merarbete eller alla konsekvenser av merarbetet inte går att mäta.

En stor del av de onödiga kontakterna inom förmedlingsverksamheten beror på att ansvar, mandat och resurser inte hänger ihop. Som en följd av Arbetsförmedlingens fokus på digitala självservice-tjänster och service på distans har myndigheten delat upp förmedlingsverksamheten i två delar. Förenklat ska Personligt Distansmöte (PDM) fungera som första linjens stöd genom att hantera obokade kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, och stödja arbetssökande som står nära arbetsmarknaden. Den lokala förmedlingsverksamheten ska hantera bokade kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, samt stödja arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Men varken PDM eller den lokala verksamheten har haft förutsättningar att fungera som myndigheten har tänkt. Till exempel har PDM ansvar för att hantera alla obokade kontakter, men ett begränsat mandat att fatta beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser. Den lokala verksamheten har i sin tur ansvar för att erbjuda ett lokalt fördjupat stöd, men den är inte dimensionerad för att genomföra fysiska möten med arbetssökande och arbetsgivare i tillräcklig utsträckning.

Ansvarsfördelningen mellan PDM och den lokala verksamheten har inte heller varit tydlig för de som arbetar där, och de arbetssökandes kontakter har inte följt förmedlingsverksamhetens organisation. Därför har arbetsförmedlare ofta skickat runt arbetssökande och arbetsgivare mellan olika delar av verksamheten innan de har fått hjälp. Hög arbetsbelastning, myndighetens ärendebaserade arbetssätt och en upplevd press att hantera så många kontakter som möjligt har förstärkt problemet, genom att ge arbetsförmedlarna incitament och möjlighet att dela upp frågor från arbetssökande och arbetsgivare i mindre ärenden och skicka dem vidare till kollegor i olika delar av verksamheten.

Under hösten 2024 gav Arbetsförmedlingens generaldirektör direktören för verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad i uppdrag att se över myndighetens förmedlingsverksamhet, bland annat för att komma till rätta med ovanstående problem.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen tydliggör vad som ingår i PDM:s respektive den lokala förmedlingsverksamhetens befintliga ansvar.** Det inkluderar att:

- Tydliggöra vilken del av verksamheten som ansvarar för att hantera obokade kontakter från arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.
- Tydliggöra vilket ansvar som arbetsförmedlare i den lokala förmedlingsverksamheten har när det gäller att vara tillgängliga för obokade kontakter.
- Tydliggöra att det är varje arbetsförmedlares ansvar att hantera de arbetssökandes ärende så långt det är möjligt inom ramen för varje enskild kontakt, bokad eller obokad.
- Tydliggöra att det är varje arbetsförmedlares ansvar att boka in en nästa kontakt med inskrivna arbetssökande.
- Tydliggöra att det är varje chefs ansvar att följa upp medarbetare på kvaliteten i deras kontakter med arbetssökande och arbetsgivare framför antalet kontakter de genomför.

Om Arbetsförmedlingen genomför våra förslag bör de onödiga kontakter som beror på okunskap om den befintliga ansvarsfördelningen minska. Det bör även de onödiga kontakter som beror på upplevd press att genomföra så många kontakter som möjligt. Sammantaget bör detta i sin tur minska arbetsförmedlarnas arbetsbelastning något, och därmed bidra till att minska även de onödiga kontakter som beror på att arbetsförmedlare inte upplever sig ha tid att hantera varje ärende så långt det är möjligt.

Men för att komma till bukt med de onödiga kontakterna behöver Arbetsförmedlingen på sikt genomföra mer ingripande åtgärder än att tydliggöra den befintliga ansvarsfördelningen inom förmedlingsverksamheten. Det enskilt viktigaste är att säkerställa att ansvar, mandat och resurser hänger ihop.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen efter sin översyn av förmedlingsverksamheten säkerställer att ansvaret, mandatet och resurserna inom verksamheten hänger ihop.**

### 1.2.5 Arbetsförmedlingen behöver bedriva sitt utvecklingsarbete på ett mer sammanhållet sätt

Vårt uppdrag har även inkluderat att analysera och bedöma hur Arbetsförmedlingen bedriver sitt utvecklingsarbete. Vi har fokuserat på myndighetens arbete med it-utveckling. Vi bedömer att myndigheten inte har bedrivit sitt utvecklingsarbete på ett sammanhållet sätt, och att myndighetsledningen inte har haft tillräcklig kontroll över kostnaderna för arbetet.

Arbetsförmedlingens ledning har varken ställt tillräckliga krav på eller satt tillräckligt tydliga ramar för myndighetens it-utveckling under perioden 2018–2023. Endast ett fåtal av myndighetens viktiga it-utvecklingsprojekt har haft beslutsunderlag som beskriver kostnaderna för att utveckla, driva och införa projekten, samt beskriver de förväntade nyttorna av projekten, på ett sätt som gör nyttorna möjliga att följa upp. Inga av myndighetens it-projekt har haft underlag som beskriver vilka risker som finns för att projekten inte ska löpa enligt plan, eller hur förseningar påverkar projektens kostnader och nyttor. Arbetsförmedlingen har också använt flera uppsättningar principer för att prioritera mellan olika utvecklingsprojekt.

Därmed har Arbetsförmedlingen inte skapat förutsättningar för att prioritera mellan olika utvecklingsprojekt, eller för att följa upp dem och ta tillvara de förväntade nyttorna. Vi kan inte bedöma hur myndigheten skulle ha prioriterat om de hade haft sådana underlag. Däremot kan vi konstatera att utvecklingsarbete som svarar mot regeringens årliga styrning under perioden 2018–2023 har trängt undan viktiga interna utvecklingsprojekt. Till exempel har Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen sedan 2018 skjutit upp arbetet med sitt nya ärendehanteringssystem BÄR, för att i stället utveckla it-system som svarar mot regeringens årliga styrning. Därmed har myndigheten haft kostnader för att it-medarbetarna ska underhålla och arbetsförmedlarna ska arbeta i parallella system, utan att hittills ha kunnat ta tillvara de förväntade nyttorna av det nya systemet fullt ut.

Arbetsförmedlingens ledning har inte heller styrt eller följt upp utvecklingsarbetet som en integrerad del av myndighetens övriga interna styrning och uppföljning. I stället har myndighetsledningen i hög utsträckning delegerat de uppgifterna till de grupper och enskilda personer som är ansvariga för myndighetens it-portföljer och

it-produkter. De har finansierat och redovisat utvecklingsarbetet på olika sätt. Det har medfört att Arbetsförmedlingens ledning inte har haft tillräcklig kontroll över utvecklingsarbetets nuvarande och framtida kostnader.

Samtidigt har Arbetsförmedlingen vidtagit flera åtgärder för att tydliggöra kraven på och ramarna för sitt utvecklingsarbete. Det gäller särskilt sedan 2022. Bland annat har myndighetsledningen blivit mer involverad i arbetet med att planera och följa upp särskilt viktiga it-utvecklingsprojekt, så kallade utvecklingsobjekt. Vid slutet av 2023 hade samtliga utvecklingsobjekt nyttokalkyler enligt en formell mall, men kvaliteten på kalkylerna varierade fortfarande. Inför 2025 planerar myndigheten att utöka arbetet med nyttokalkyler så att det omfattar fler projekt.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingen avgränsar arbetet med nyttokalkyler till utvecklingsobjekten.**

I det arbetet bör myndigheten:

- Först säkerställa att samtliga utvecklingsobjekt har kompletta nyttokalkyler enligt myndighetens befintliga mall, samt att kalkylerna blir använda.
- Därefter vidareutveckla nyttokalkylerna för vissa särskilt viktiga utvecklingsobjekt, till exempel med en analys av hur förseningar påverkar utvecklingsobjektets kostnader och nyttor eller scenarion för olika ambitionsnivåer.

**Arbetsförmedlingen tar fram enhetliga prioriteringsprinciper för hela utvecklingsverksamheten.** Principerna bör vara inbördes rangordnade och tydliggöra att Arbetsförmedlingen *som utgångspunkt* ska:

- Omhänderta ny tvingande styrning genom minsta möjliga utvecklingsarbete.
- Slutföra påbörjade interna utvecklingsprojekt innan myndigheten startar nya interna projekt.

**Arbetsförmedlingen bryter ner det återstående arbetet med att föra över beslutstyper från det gamla ärendehanteringssystemet till det nya ärendehanteringssystemet BÄR i ett antal utvecklingsobjekt.**

Arbetet med att ta fram nyttokalkyler och att ta tillvara förväntade nyttor tar mycket tid, och är inte helt etablerat för utvecklingsobjekten ännu. Därför bör Arbetsförmedlingen prioritera att etablera en hög och jämn kvalitet på det *befintliga* innehållet i utvecklingsobjektens nyttokalkyler, samt utforma och etablera arbetssätt för att följa upp och ta till vara nyttorna av utvecklingsobjekten. Myndigheten bör därefter *utveckla* innehållet i nyttokalkylerna för särskilt viktiga utvecklingsobjekt. Om myndigheten därefter vill utveckla sitt arbete ytterligare bör de göra fler utvecklingsprojekt till utvecklingsobjekt. eftersom myndigheten har ett etablerat arbetssätt för dem.

Om myndigheten genomför våra förslag bör myndighetsledningen få bättre förutsättningar att hålla ihop och prioritera inom utvecklingsverksamheten. Det inkluderar att balansera interna utvecklingsprojekt mot projekt som svarar mot regeringens styrning.

#### 1.2.6 Arbetsförmedlingen är på väg mot ett mer ändamålsenligt sätt att mäta hur personalen fördelar sin tid

En annan del i vårt uppdrag har varit att analysera och bedöma hur ändamålsenligt Arbetsförmedlingen mäter hur personalen fördelar sin tid. Vi bedömer att myndigheten inte har gjort det på ett ändamålsenligt sätt under perioden 2018–2023.

Arbetsförmedlingen har haft ett tidredovisningssystem för att mäta hur personalen fördelar sin tid. Systemet har omfattat all personal och all tid. Men det har inte visat hur mycket tid som medarbetarna lägger på att hantera olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Myndigheten behöver den informationen för att kunna planera sin förmedlingsverksamhet. Regeringen behöver informationen för att kunna avgöra hur stort myndighetens förvaltningsanslag ska vara utöver den långsiktiga grundnivån, och för att kunna sätta tryck på myndigheten att effektivisera sitt arbete med insatserna. Få av de anställda vid Arbetsförmedlingen har också redovisat sin tid på ett systematiskt sätt. Det beror bland annat på att den tidigare generaldirektören inte har varit tydlig med att de anställda ska redovisa sin tid, och på att data från tidredovisningssystemet inte har gått att använda för att planera förmedlingsverksamheten.

Myndighetens lokala förmedlingsverksamhet har i stället använt tidschabloner för att planera sin verksamhet. Men schablonerna omfattar enbart anställda i den lokala förmedlingsverksamheten och enbart tiden de lägger på att hantera vissa arbetsmarknadspolitiska insatser. Schablonerna visar inte hur anställda inom den lokala verksamheten använder sin övriga arbetstid, eller hur anställda utanför den lokala verksamheten använder sin tid. Dessutom varierar schablonernas kvalitet.

I slutet av november 2024 beslutade Arbetsförmedlingens nya generaldirektör om att införa en ny version av myndighetens tidredovisningssystem. Den nya versionen ska vara i bruk i mars 2025, och bland annat göra det möjligt att följa hur mycket tid de anställda lägger på att handlägga olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Men det förutsätter att systemet kommer på plats och att de anställda faktiskt redovisar sin tid på ett korrekt sätt.

**Statskontoret föreslår att:**

**Arbetsförmedlingens ledning tydligt kommunicerar syftet med tidsredovisningen till sina anställda.**

**Arbetsförmedlingen återkommande genomför stickprovsundersökningar för att verifiera att tidsredovisningen är tillförlitlig.** Det kan till exempel handla om att genomföra avgränsade tidsstudier av arbetet med olika arbetsmarknadspolitiska insatser.

Genom att klargöra för de anställda hur en tillförlitlig tidsredovisning gör det lättare för myndigheten att planera sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet, och att redovisa för regeringen hur myndigheten använder sina förvaltningsmedel, kan myndighetsledningen stärka de anställdas incitament att redovisa sin tid. Genom stickprovsundersökningar kan myndigheten säkerställa att tidsredovisningsdata är tillförlitliga.

### 1.3 Hur vi har disponerat rapporten

I kapitel 2 analyserar vi hur regeringen har styrt Arbetsförmedlingen under perioden 2018–2023, och hur den här styrningen har påverkat myndighetens möjligheter att använda sina förvaltningsmedel effektivt. I kapitel 3 analyserar vi Arbetsförmedlingens interna styrning, inklusive hur myndigheten har operationaliserat regeringens styrning. I kapitel 4 analyserar vi hur Arbetsförmedlingen har följt upp och redovisat sina verksamhetskostnader. Vi analyserar även vilka förutsättningar myndigheten har gett regeringen att styra Arbetsförmedlingen effektivt genom sina årsredovisningar och budgetunderlag. I Kapitel 5 analyserar vi om, och i så fall i vilken utsträckning, som Arbetsförmedlingen har utformat sin verksamhet utifrån sin expertkompetens om vad som fungerar bra respektive mindre bra för olika grupper av arbetssökandes. I kapitel 6 analyserar vi slutligen hur effektivt Arbetsförmedlingens verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare har fungerat under vår undersökningsperiod.

## 2 Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen mer långsiktigt och sammanhållet samt mindre detaljerat

I det här kapitlet analyserar vi hur regeringen har styrt Arbetsförmedlingen under 2018–2023, och hur styrningen har påverkat myndighetens möjligheter att använda sina förvaltningsmedel effektivt. Vår utgångspunkt är att en effektiv styrning behöver vara långsiktig, sammanhållen och inte alltför detaljerad. Med sammanhållen menar vi att olika styrsignaler ligger i linje med varandra och går att förena på ett enkelt sätt (bilaga 2). I kapitlet fokuserar vi på de delar av regeringens styrning som vi bedömer att regeringen har störst utrymme att förbättra för att ge Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att använda sina medel mer effektivt. Det innebär att vi inte beskriver regeringens styrning av myndigheten i sin helhet.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen har inte varit tillräckligt långsiktig. Regeringen har på kort tid styrt Arbetsförmedlingen i olika riktningar när det gäller vilken roll myndigheten ska ha som utförare av arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Riksdagen och regeringen har också ändrat storleken på myndighetens förvaltningsanslag med kort varsel. Det har skapat osäkerhet inom myndigheten och medfört att de har behövt lägga mycket tid på att snabbt ställa om sin verksamhet.
- Regeringens styrning har inte varit tillräckligt sammanhållen. Regeringen har i förordning styrt Arbetsförmedlingen mot att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och mot att planera insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Men regeringen har också genom mål och uppdrag i regleringsbrev styrt myndigheten mot att öka antalet deltagare i insatser som är lämpliga för arbetssökande som står medellångt från arbetsmarknaden, eller som har krävt mycket arbete att göra tillgängliga för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Regeringens styrsignaler har därmed varit svåra för Arbetsförmedlingen att förena.
- Regeringen har styrt Arbetsförmedlingen på ett alltför detaljerat sätt. Genom att styra myndigheten mot att öka antalet deltagare i specifika arbetsmarknadspolitiska insatser har regeringen begränsat Arbetsförmedlingens utrymme att använda sin expertkompetens för att bedöma vilket stöd till arbetssökande som är mest effektivt och arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

- Arbetsförmedlingen har inte försett regeringen med tillräcklig information om hur arbetet med olika arbetsmarknadspolitiska insatser belastar myndighetens förvaltningsanslag. Därmed har regeringen inte haft förutsättningar att avgöra hur stort Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag behöver vara för att myndigheten ska kunna producera det antal deltagare i olika insatser som regeringen har förväntat sig. Regeringen har också haft svårt att sätta tryck på Arbetsförmedlingen att effektivisera sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet, eftersom regeringen inte har haft information om vad som är en rimlig kostnad för att producera en viss mängd verksamhet.
- De informella kontakterna mellan regeringen och Arbetsförmedlingen har förstärkt problemen i regeringens styrning, snarare än att lösa ut dem. Det beror bland annat på att regeringen har kommunicerat tydliga förväntningar på antalet deltagare i olika insatser, samtidigt som Arbetsförmedlingens ledning inte har kommunicerat tillräckligt tydligt och väl underbyggt till regeringen om sina förutsättningar att nå de antal deltagare som regeringen förväntar sig.

## 2.2 Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen på ett mer långsiktigt sätt

Under perioden 2018–2023 har riksdagen och regeringen styrt Arbetsförmedlingen på ett kortsiktigt sätt i flera avseenden. Regeringen har styrt Arbetsförmedlingen i olika riktningar när det gäller vilken roll myndigheten ska ha som utförare av arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Riksdagen och regeringen har också ändrat storleken på myndighetens förvaltningsanslag med kort varsel. Det har skapat osäkerhet inom Arbetsförmedlingen och medfört att myndigheten har behövt lägga mycket tid på att snabbt ställa om verksamheten.

### 2.2.1 Reformeringen av Arbetsförmedlingen har skapat mycket arbete och osäkerhet

I början av 2019 slöt Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet det så kallade januariavtalet, som låg till grund för regeringsbildningen strax därefter. I januariavtalet aviserade partierna att Arbetsförmedlingen skulle reformeras i grunden.<sup>1</sup> I maj 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbereda reformeringen. I uppdraget beskrev regeringen att Arbetsförmedlingen skulle fortsätta att ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men att fristående aktörer skulle matcha och rusta arbetssökande för lediga jobb. Arbetsförmedlingen skulle också fortsätta att ansvara för att insatser för nyanlända invandrare och

---

<sup>1</sup> Socialdemokraterna. (2019). *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet det gröna*, punkt 18.



arbetsökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, fungerade på ett effektivt sätt.<sup>2</sup>

Under hösten 2021 nyanserade regeringen sin beskrivning av vem som skulle utföra den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2022 att det i huvudsak var fristående aktörer som skulle matcha och rusta arbetsökande, men att det fortsatt skulle finnas en bredd av insatser, inklusive verksamhet i Arbetsförmedlingens egen regi. Liknande formuleringar återkom sedan i uppdrag till myndigheten.<sup>3</sup> I slutet av 2022 aviserade regeringen att reformeringen var slutförd. Då hade regeringen gett myndigheten 14 regeringsuppdrag och 6 återrapporteringskrav kopplade till reformeringen. Regeringen hade också infört ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, förmedlingsinsatser, som myndigheten endast i undantagsfall fick anordna i egen regi. Dessutom hade regeringen gett myndigheten nya uppgifter när det gällde att upphandla, kontrollera och följa upp fristående aktörer, samt ökat möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheten och aktörerna.<sup>4</sup> Däremot hade regeringen inte tagit bort någon av uppgifterna som Arbetsförmedlingen hade före reformeringen.

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen har haft betydande kostnader för att genomföra reformeringen. Det handlar bland annat om kostnader för att upphandla nya matchningstjänster inom programmet förmedlingsinsatser, utveckla it-stöd för tjänsterna, samt införa de nya tjänsterna och stöden. Men det är oklart vad reformeringen totalt har kostat att genomföra, eftersom Arbetsförmedlingen inte har möjlighet att skilja dessa kostnader från övriga verksamhetskostnader. Dessutom hade myndigheten sannolikt genomfört delar av arbetet även utan uppdrag från regeringen, enligt företrädare för myndighetens ledningsstab. Samtidigt har reformeringen trängt undan annat arbete inom myndigheten, inte minst på grund av den pressande tidsramen. Det uppger företrädare för myndighetens ledning, förmedlingsverksamhet respektive it-verksamhet.

Vi bedömer att regeringens styrning kring reformeringen har skapat osäkerhet både inom och utanför Arbetsförmedlingen om vilken roll myndigheten har som utförare av arbetsmarknadspolitisk verksamhet, samt om den är annorlunda i dag jämfört med innan reformeringen. Arbetsförmedlingen hade även före reformeringen i uppgift att anlita fristående aktörer, och köpte även då in en stor del av de arbets-

---

<sup>2</sup> Regeringsbeslut A2019/00923/A. *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*, s. 8–11.

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, s. 42; Regeringsbeslut A2021/01978. *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera vissa förutsättningar för matchningstjänster*. s.6; *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen*.

<sup>4</sup> Prop. 2021/22:216. *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. s. 1.

marknadspolitiska insatserna. Det inkluderade förmedlingsinsatser.<sup>5</sup> Dessutom har regeringen från 2024 åter styrt Arbetsförmedlingen mot att med egen personal sammanföra arbetssökande med arbetsgivare som söker arbetskraft. I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen att myndigheten skulle få minskade medel för att köpa matchningstjänster från fristående aktörer. I regleringsbrevet för 2024 fick Arbetsförmedlingen också ett uppdrag att med egen personal förstärka stödet för att sammanföra arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden med arbetsgivare som söker arbetskraft, som ett komplement till de fristående aktörernas matchningstjänster.<sup>6</sup>

Under 2024 har Arbetsförmedlingen utvecklat och börjat erbjuda insatsen sammanhållet matchningsstöd, som ett led i arbetet att med egen personal förstärka stödet till arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Det uppger företrädare för myndighetens ledningsstab respektive förmedlingsverksamhet. I budgetpropositionen för 2025 föreslog regeringen även ett tillskott på knappt 80 miljoner kronor på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för detta ändamål. Regeringen aviserade även ytterligare tillskott för ändamålet under 2026 och 2027. Regeringen avser att finansiera tillskotten i huvudsak genom att omfördela medel från myndighetens anslag 1:3 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser (programanslaget), som tidigare har varit avsedda för att köpa matchningstjänster.<sup>7</sup>

### 2.2.2 Avvikelser från det aviserade förvaltningsanslaget har försvårat för Arbetsförmedlingen att planera sin verksamhet

Riksdagen respektive regeringen har vid några tillfällen under vår undersökningsperiod ändrat storleken på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med kort varsel, genom att tilldela myndigheten avsevärt mer eller mindre medel i regleringsbrevet än vad de tidigare hade aviserat. Avvikelsena mellan det tidigare aviserade och det tilldelade förvaltningsanslaget har också varit något större för Arbetsförmedlingen än för Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Transportstyrelsen, men ungefär jämförbara med Centrala Studiestödsnämnden under perioden 2018–2023. Pensionsmyndigheten och Migrationsverket har vid ett par tillfällen haft större avvikelser än Arbetsförmedlingen mellan det aviserade och det tilldelade förvaltningsanslaget (tabell 1).

---

<sup>5</sup> Ds. 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitik verksamhet*, s. 22; SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, s. 89, 640.

<sup>6</sup> Prop. 2023/24:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, s. 43; *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen*.

<sup>7</sup> Prop. 2024/25:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, s. 35, 37.

**Tabell 1. Avvikelse mellan aviserat förvaltningsanslag i budgetproposition år t-1 och tilldelat förvaltningsanslag (procent).**

Myndighet	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arbetsförmedlingen	0,4	-5,2	-4,3	15,0	7,4	0,4
Centrala studiestödsnämnden	6,4	1,3	0,8	4,8	17,1	0,9
Försäkringskassan	2,5	-3,1	7,5	4,2	1,9	-3,1
Kronofogdemyndigheten	1,2	-0,2	2,0	3,7	1,1	0,1
Migrationsverket	3,7	4,0	-18,5	-0,8	-0,8	17,7
Pensionsmyndigheten	2,7	6,1	20,5	40,9	25,1	0,1
Skatteverket	1,0	-2,7	7,9	6,2	3,5	0,8
Transportstyrelsen	1,2	1,9	0,0	-0,3	6,4	1,1

Källa: Budgetpropositioner 2018–2023, ESV Hermes, samt egna beräkningar.

Kommentar: Total tilldelning inkluderar eventuella ändringsbudgetar. Tabellen visar den procentuella avviken mellan beräknat förvaltningsanslag i budgetpropositionen år t -1 och den faktiska totala tilldelningen år t. Till exempel visar uppgifterna för 2018 den procentuella avviken mellan det förvaltningsanslag som regeringen i budgetpropositionen för 2017 aviserade för 2018, och myndighetens totala tilldelning för 2018.

En avvikelse mellan Arbetsförmedlingens aviserade och tilldelade förvaltningsanslag ägde rum 2019. Då tilldelade regeringen Arbetsförmedlingen cirka 420 miljoner kronor mindre i förvaltningsanslag än de aviserat i budgetpropositionen för 2018.<sup>8</sup> Det följde av att riksdagen röstade igenom oppositionens budget efter riksdagsvalet 2018. Totalt minskade myndighetens förvaltningsanslag med cirka 790 miljoner kronor mellan 2018 och 2019, när vi inkluderar tidigare aviserade minskningar av anslaget.<sup>9</sup> Därmed behövde Arbetsförmedlingen snabbt skära ned kraftigt i verksamheten.

Myndighetsledningen bedömde att de var tvungna att värna myndighetens fortsatta arbete med att digitalisera verksamheten, för att myndigheten skulle kunna klara sitt uppdrag med mindre personal och därmed med ett mindre förvaltningsanslag. Därför valde ledningen att i huvudsak skära ned i den lokala förmedlingsverksamheten. Konsekvensen blev att myndigheten enbart under 2019 stängde 88 kontor och att knappt 3 200 anställda slutade till följd av uppsägningar och övriga avgångar.<sup>10</sup> Det bidrog till ytterligare osäkerhet inom Arbetsförmedlingen kring myndighetens framtida roll, utöver den osäkerhet som reformeringen skapade.

I regleringsbrevet för 2020 styrde regeringen myndigheten mot att säkerställa och vid behov återställa sin lokala närvaro, antingen genom egna kontor, eller samarbete med kommuner eller Statens Servicecenters servicekontor.<sup>11</sup> I vårändringsbudgeten 2020

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. s. 46; Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>9</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>10</sup> Arbetsförmedlingen. (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, s. 10, 113.

<sup>11</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.*

fick Arbetsförmedlingen ett tillskott på 330 miljoner kronor innevarande år, för att hantera en ökad arbetslöshet till följd av Covid-19-pandemin och för att säkerställa en likvärdig service i hela landet. I budgetpropositionen för 2021 fick myndigheten ett permanent tillskott på 250 miljoner kronor per år för att säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro och likvärdig service i hela landet.<sup>12</sup> Till följd av detta återöppnade myndigheten sex kontor under 2020.<sup>13</sup>

### 2.2.3 Politikområdet kan förklara men bara delvis motivera att regeringen styr Arbetsförmedlingen kortsiktigt

En förklaring till att riksdagen och regeringen har styrt Arbetsförmedlingen i olika riktningar är att arbetsmarknaden förändras både snabbt och ofta. Det handlar till exempel om att konjunkturen svänger, att ny teknik slår igenom, eller att nya grupper av arbetssökande eller arbetsgivare kliver in på arbetsmarknaden. Därför kan regeringen ibland behöva styra Arbetsförmedlingen i en ny riktning med kort varsel, till exempel när det gäller vilka målgrupper som myndigheten ska prioritera eller hur mycket medel som myndigheten får använda. Det motiverade till exempel att regeringen 2021 tilldelade Arbetsförmedlingen cirka 1 miljard kronor mer i förvaltningsanslag än vad de hade aviserat i budgetpropositionen för 2020, främst i form av tillfälliga medel för att hantera det ökade antalet inskrivna arbetssökande till följd av Covid-19-pandemin.<sup>14</sup>

En annan förklaring är att arbetsmarknadspolitiken är ett politikområde som riksdagen och regeringen ofta prioriterar. Kanske för att sysselsättning är en förhållandevis viktig fråga för väljarna,<sup>15</sup> eller för att sysselsättningen och arbetsgivarnas kompetensförsörjning är avgörande för statens skatteintäkter och därmed för regeringens möjligheter att genomföra sin politik inom andra områden. Men det är inte givet att riktningen som regeringen har styrt Arbetsförmedlingen i har varit mer effektiv än någon annan riktning. Till exempel finns det inga studier som visar att matchningstjänster i fristående aktörers regi är billigare eller mer effektiva än motsvarande insatser i Arbetsförmedlingens egen regi.<sup>16</sup>

Många av de insatser som regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att avveckla respektive utveckla under perioden 2018–2023 riktar sig till ungefär samma målgrupper, även om det finns skillnader på detaljnivå. Till exempel är etableringsjobben, extratjänsterna och yrkesintroduktionsanställningarna alla

---

<sup>12</sup> Prop. 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020*. s. 116f; Prop. 2020/21:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*. s. 47.

<sup>13</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*. s. 12.

<sup>14</sup> Prop. 2020/21:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*. s. 39.

<sup>15</sup> Se till exempel Novus (2023). *Viktigaste politiska frågan november 2023*. s. 4.

<sup>16</sup> SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. s. 708–712; IFAU (2024:17). *En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer*. s. 5–8.

varianter av subventionerade anställningar. Detsamma gäller stöd och matchning, kundval rusta och matcha och rusta och matcha 2, som alla är varianter av upphandlade matchningstjänster. Trots att insatserna liknar varandra behöver Arbetsförmedlingen ofta ny- eller vidareutveckla sina rutiner och it-stöd för varje ny eller förändrad insats, samt göra insatserna kända både internt och för målgrupperna. Det innebär kostnader för myndigheten, och att annat arbete får stå tillbaka.

## 2.3 Regeringen behöver styra Arbetsförmedlingen på ett mer sammanhållet och mindre detaljerat sätt

Regeringen har under perioden 2018–2023 i förordning styrt Arbetsförmedlingen mot att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och att planera insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Samtidigt har regeringen i regleringsbrev styrt myndigheten mot att öka antalet deltagare i insatser som främst är lämpliga för arbetssökande som står medellångt från arbetsmarknaden. Regeringen har också i regleringsbrev styrt myndigheten mot att under innevarande år öka antalet deltagare i insatser som ofta kräver förberedande arbete för att vara tillgängliga för arbetssökande långt från arbetsmarknaden. Sammantaget har dessa styrningar varit svåra för Arbetsförmedlingen att förena.

### 2.3.1 Svårt att förena regeringens styrning mot volymer och Arbetsförmedlingens förordningsstyrda uppgifter

Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppgifter är formulerade i två förordningar. Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (verksamhetsförordningen). Därtill ger regeringen varje år Arbetsförmedlingen ett antal mål och uppdrag, genom sitt regleringsbrev till myndigheten och särskilda regleringsbeslut. Vi bedömer att delar av denna styrning inte har varit sammanhållna, eftersom vissa förordningsstyrda uppgifter samt mål och uppdrag i regleringsbrev har varit svåra att förena.

Av Arbetsförmedlingens verksamhetsförordning framgår att de insatser och aktiviteter som myndigheten planerar ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Där framgår också att Arbetsförmedlingen ska anpassa sin verksamhet efter den enskildes förutsättningar och att myndigheten ska prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.<sup>17</sup> Regeringen har också genom mål och uppdrag i regleringsbrev styrt myndigheten mot att prioritera arbetet med långtidsarbetslösa, och mot att förbättra sina resultat genom att öka andelen arbetssökande som övergår till reguljärt arbete eller studier.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 3 § och 5 § i Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

<sup>18</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2021–2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

Samtidigt har flera av regeringens mål för, och uppdrag till, Arbetsförmedlingen handlat om att öka eller väsentligt öka antalet deltagare i matchningstjänster.<sup>19</sup> Matchningstjänsterna skulle enligt regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen vara utformade så att de svarade mot stödbehoven hos breda grupper av arbetsökande.<sup>20</sup> Myndigheten bedömde också initialt att tjänsterna var en lämplig insats för arbetsökande som står medellångt från arbetsmarknaden och har ett medelstort stödbehov.<sup>21</sup> Därmed bedömer vi att regeringens styrning mot ökade volymer i matchningstjänster har varit svår för Arbetsförmedlingen att förena med myndighetens förordningsstyrda uppgifter att planera insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade, och att prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden.

### 2.3.2 Vissa av regeringens styrsignaler har varit svåra för Arbetsförmedlingen att genomföra på kort tid

Under vår undersökningsperiod har regeringen också styrt Arbetsförmedlingen mot att öka eller väsentligt öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning respektive reguljär utbildning.<sup>22</sup> Reguljär utbildning avser i detta fall utbildning i bemärkelsen insats som Arbetsförmedlingen anvisar en arbetsökande till medan han eller hon är inskriven vid myndigheten, och inte utbildning som en arbetsökande självmant skriver ut sig själv från myndigheten för att delta i.

Både arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning är enligt Arbetsförmedlingen effektiva insatser för arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden. Samtidigt behöver sådana arbetsökande ofta en kedja av förberedande insatser, anpassade utbildningar eller ett individuellt pedagogiskt stöd för att kunna tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning.<sup>23</sup> Under vår undersökningsperiod har det inte heller funnits tillräckliga reguljära utbildningsalternativ för arbetsökande med mycket kort tidigare utbildning och bristande kunskaper i svenska. För att skapa fler sådana alternativ behöver Arbetsförmedlingen samverka med kommunerna.<sup>24</sup> Därför bedömer vi att det har krävt mycket arbete av Arbetsförmedlingen att förena uppgiften att prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden med styrsignalerna att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning respektive

---

<sup>19</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2018–2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>20</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2020 och 2021 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>21</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Åtterrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.* s. 6, 34f.

<sup>22</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2018 och 2020–2022 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>23</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Åtterrapport om behoven hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden.* s. 33, 76; Arbetsförmedlingen (2023). *Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020.* s. 40, 50, 52f.

<sup>24</sup> Riksrevisionen (2024:3). *Kortutbildade arbetsökandes övergång till reguljär utbildning.* s. 50–53, 69.

reguljär utbildning. Vi bedömer också att myndigheten har haft svårt att öka antalet deltagare i insatserna under innevarande år, i enlighet med målen i regeringens regleringsbrev till myndigheten. Det beror på att insatserna i fråga ofta kräver förberedande insatser eller utvecklad samverkan med kommunerna.

### 2.3.3 Styrningen mot att öka antalet deltagare i specifika insatser har bidragit till omotiverade anvisningsbeslut

Vår utredning visar att regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser har fått ett stort genomslag i Arbetsförmedlingens verksamhet (avsnitt 5.2). Det har bidragit till att Arbetsförmedlingen har anvisat enskilda arbetssökande till insatser som regeringen har styrt myndigheten mot, trots att en annan insats – eller ingen insats alls – hade varit mer arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare, samt företrädare för myndighetens analysavdelning och tidigare ledning. Även Riksrevisionen och Arbetsförmedlingens internrevision har sett sådana indikationer, när det gäller reguljär utbildning respektive matchningstjänster.<sup>25</sup> Men vi kan inte bedöma hur många arbetssökande det handlar om, eftersom vi inte har analyserat enskilda beslut och inte heller har kompetens för att överpröva arbetsförmedlarnas bedömning.

Vi bedömer att regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser därmed har bidragit till att myndigheten har använt sina förvaltningsmedel ineffektivt. Det beror på att vissa arbetssökande sannolikt hade stärkt sina jobbchanser mer genom att delta i den insats som arbetsförmedlaren bedömde som mest arbetsmarknadspolitiskt motiverad, eller genom att fortsätta att söka jobb på egen hand, än genom att delta i den insats som regeringen styrde myndigheten mot. Det kan till exempel handla om att de arbetssökande har haft svårt att tillgodogöra sig insatsen som regeringen har styrt mot, eller avstått från att söka eller ta mindre attraktiva jobb under tiden som insatsen har pågått. Det riskerar att ha förlängt de arbetssökandes tid i arbetslöshet och därmed ökat deras behov av stöd från Arbetsförmedlingen.

### 2.3.4 Styrningen mot volymer har flera möjliga orsaker

Vi ser flera möjliga och sannolikt överlappande skäl till att regeringen har styrt Arbetsförmedlingen mot att öka antalet deltagare i specifika insatser under perioden 2018–2023, och även dessförinnan. Det kan handla om att regeringen vill genomföra politiska överenskommelser, som till exempel Januariavtalet eller

---

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2024:3). *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning*. s. 66f; Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:01. Verksamhetsplanering, styrning och uppföljning*. s. 21; Arbetsförmedlingen (2023). *Internrevisionsrapport 2022:01. Styrning mot effektiv verksamhet*. s. 8f.

Unionens, LO:s och Svenskt Näringslivs avtal om etableringsjobb.<sup>26</sup> Det kan också handla om att regeringen har använt ett ökat antal deltagare i olika insatser för att motivera förslag till riksdagen om att öka ett eller flera av Arbetsförmedlingens anslag. När riksdagen har beslutat om budgetpropositionen behöver regeringen omsätta detta i myndighetsstyrning, ofta genom sitt regleringsbrev till myndigheten. Detta framgår av intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen.

Dessutom kan det handla om att regeringen vill styra vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen ska prioritera. Vi tolkar det som ett uttryck för att regeringen inte har litat fullt ut på Arbetsförmedlingens egen förmåga att bedöma vad som är det mest effektiva sättet att stödja arbetsökande och arbetsgivare, eller förmåga att omsätta bedömningarna i verksamhet. Vi baserar det på att regeringen inte skulle ha något skäl att styra myndigheten mot att öka antalet deltagare i till exempel arbetsmarknadsutbildning om regeringen trodde att myndighetens egna bedömningar skulle leda till samma eller bättre resultat.

Samtidigt är Arbetsförmedlingen regeringens expertmyndighet inom det arbetsmarknadspolitiska området, med uppgift att analysera, följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.<sup>27</sup> Våra intervjuer med företrädare för myndigheten, såväl som myndighetens egna analysrapporter och forsknings-sammanställningar, visar också att myndigheten generellt har god kunskap om vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som är effektiva för olika grupper av arbetsökande.<sup>28</sup>

### 2.3.5 Regeringens styrning mot volymer har skapat en ond cirkel

Vi ser flera skäl till att Arbetsförmedlingen i alltför hög utsträckning har följt regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser, på bekostnad av sina förordningsstyrda uppgifter att prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden och att planera insatser som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Ett skäl är att det är lättare för Arbetsförmedlingen att följa upp och redovisa prestationer, till exempel hur många arbetsökande de har anvisat till en viss insats, än hur prestationerna har bidragit till resultat, till exempel en ökad andel arbetsökande som övergår till reguljära arbeten eller studier. Det beror på att

---

<sup>26</sup> Arbetsmarknadsdepartementet. Pressmeddelande. (2023-12-13). *Första avtalet om etableringsjobb på plats*. (Hämtad 2024-12-03).

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/forsta-avtalet-om-etableringsjobb-pa-plats/>

<sup>27</sup> 4 § Förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>28</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden*. s. 28.



övergångarna till arbete eller studier påverkas av förhållanden som är utanför myndighetens kontroll, så som de arbetssökandes förutsättningar, konjunkturen och läget på arbetsmarknaden.

Ett annat skäl är att det ofta tar tid för Arbetsförmedlingen att nå resultat i form av ökade övergångar till reguljära arbete eller studier, eftersom arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden ofta behöver en kedja av insatser för att kunna konkurrera om ett reguljärt arbete eller klara en reguljär utbildning som leder till jobb.<sup>29</sup> Samtidigt förväntar sig regeringen att Arbetsförmedlingen ska uppnå målen för både prestationer och resultat under innevarande år, eftersom målen finns i myndighetens årliga regleringsbrev. Om Arbetsförmedlingen misslyckas med det kan det minska regeringens förtroende för myndigheten. Sammantaget ger det Arbetsförmedlingen incitament att anvisa arbetssökande till insatserna som regeringen styr mot, snarare än insatserna som myndigheten bedömer är mest arbetsmarknadspolitiskt motiverade, för att så långt det är möjligt möta regeringens förväntningar.

Därmed kan myndigheten bidra till att minska den *öppna* arbetslösheten på kort sikt, genom att öka antalet arbetssökande som deltar i insatser. Men på längre sikt borde fler personer övergå till reguljära arbeten eller studier om myndigheten i större utsträckning använde sin expertkompetens för att bedöma vilket som är det mest effektiva sättet att stödja de arbetssökande. Arbetsförmedlingens försök att möta regeringens förväntningar på kort sikt försämrar därmed myndighetens möjligheter att förbättra sina resultat och möta regeringens förväntningar på lång sikt.

## 2.4 Regeringen behöver bättre förutsättningar för att hålla samman sin finansiella styrning

Regeringen finansierar Arbetsförmedlingens verksamhet genom sex olika anslag. Det handlar om myndighetens förvaltningsanslag, tre sakanslag för olika arbetsmarknadspolitiska insatser och två sakanslag för olika ersättningar till personerna som deltar i insatserna (bilaga 3). Det finns samband mellan de olika anslagen. Men Arbetsförmedlingen vet inte exakt hur sambandet mellan myndighetens förvaltningsanslag och sakanslagen som finansierar arbetsmarknadspolitiska insatser ser ut. Därför kan myndigheten inte heller informera regeringen om det. Det gör att regeringen inte har förutsättningar att hålla ihop sin finansiella styrning av myndigheten fullt ut.

---

<sup>29</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Åtterrappport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.* s. 76.

#### 2.4.1 Arbetsförmedlingens anslagsstruktur innebär att varje beslut om insats skapar kostnader på flera anslag

Arbetsförmedlingens anslagsstruktur innebär att de flesta beslut om insatser som myndigheten fattar skapar kostnader på minst två, men ofta tre, olika anslag: förvaltningsanslaget, ett av sakanslagen som finansierar arbetsmarknadspolitiska insatser, och ett av sakanslagen som finansierar ersättning till personerna som deltar i insatser. Flera av anslagen är uppdelade på olika anslagsposter. Det framgår av regeringens regleringsbrev till myndigheten.<sup>30</sup> Vilka kostnader som ett beslut skapar på vilka anslag varierar beroende på vilken insats det handlar om, vilken aktör som ska utföra den och vilken person som ska delta i den. Hur ett visst beslut om en insats belastar Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag beror till exempel på hur arbetskrävande insatsen är att handlägga, och på om myndigheten genomför insatsen i egen regi.

#### 2.4.2 Styrningen mot specifika insatser ökar behovet av en sammanhållen finansiell styrning

Anslagsstrukturen innebär att regeringen ofta behöver justera nivåerna på flera anslag samtidigt för att styrningen mot att öka antalet deltagare i specifika insatser ska få avsedd effekt. Om regeringen höjer nivån på sakanslag 1:3 för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, för att fler arbetssökande ska få tillgång till insatser, kan regeringen till exempel även behöva höja Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för att myndigheten ska kunna omsätta det högre programanslaget i fler beslut om insatser. Detsamma gäller om regeringen styr Arbetsförmedlingen från att öka antalet deltagare i arbetspraktik till att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Det beror på att arbetsmarknadsutbildningar är mer arbetskrävande att handlägga än arbetspraktik, enligt företrädare för myndigheten.

Detta innebär att regeringen behöver veta hur olika insatser belastar Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag, för att kunna hålla samman sin finansiella styrning av myndigheten. Men Arbetsförmedlingen har inte försett regeringen med den informationen. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen. Till exempel ska Arbetsförmedlingen i sina utgiftsprognoser redovisa hur sambanden mellan förvaltningsanslaget och sakanslagen ser ut.<sup>31</sup> Men prognoserna har inte innehållit några data som regeringen kan använda för att avgöra hur stort myndighetens förvaltningsanslag ska vara utöver den långsiktiga grundnivån, till exempel när regeringen vill justera anslagsnivån för att möta ett ökat antal arbetslösa, eller göra en särskild satsning på en viss insats. Däremot beskriver Arbetsförmedlingen i kvalitativa termer att

---

<sup>30</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2018–2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

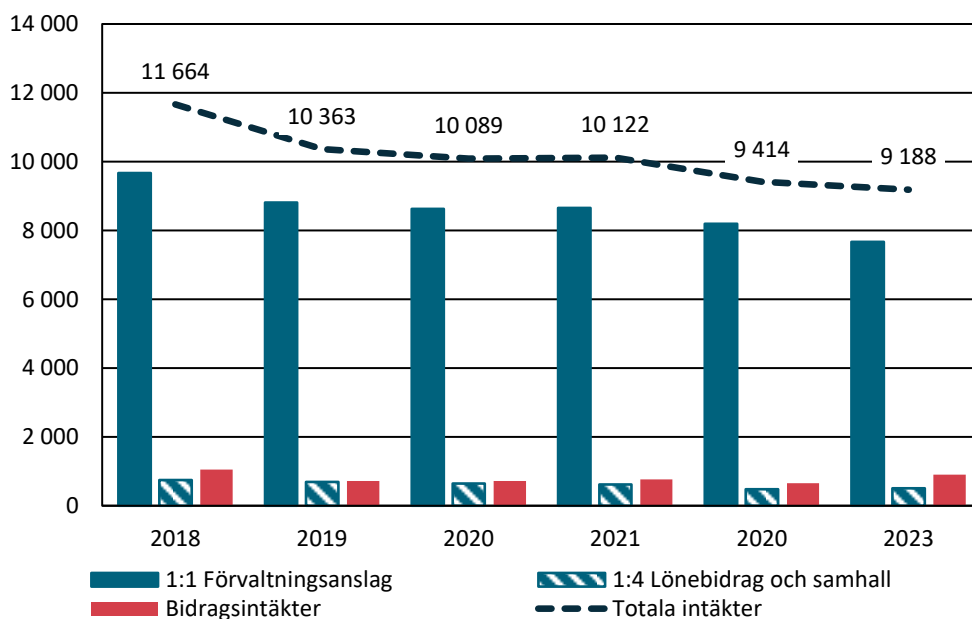
anslagen behöver vara i balans och att vissa insatser är mer arbetskrävande att handlägga än andra.<sup>32</sup>

Det innebär att nivån på förvaltningsanslaget sannolikt har varit för hög eller för låg i förhållande till det antal deltagare i olika insatser som regeringen har förväntat sig att anslaget ska räckta till. Det innebär också att regeringen har haft svårt att sätta tryck på Arbetsförmedlingen att effektivisera sin verksamhet, eftersom den inte vet vad som är en rimlig kostnad för att producera en viss mängd verksamhet.

### 2.4.3 Inget effektiviseringstryck på förvaltningsmedel på sakanslag

Majoriteten av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel kommer från myndighetens förvaltningsanslag. Det har minskat med drygt 20 procent mellan 2018 och 2023, räknat i fasta priser. Arbetsförmedlingen har också förvaltningsmedel på sakanslag 1:4 Lönebidrag och samhäll, samt i form av bidrag. Det handlar dels om EU-medel, dels om medel från Försäkringskassan för samverkan inom rehabiliteringsområdet (figur 1).

**Figur 1. Finansieringen av Arbetsförmedlingens förvaltningsutgifter, miljoner kronor, 2023 års priser.**



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2018–2023.

Kommentar: I de totala intäkterna ingår även marginella avgiftsintäkter, finansiella intäkter och intäkter från anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. De senare avser i praktiken inomstatliga transfereringar i form av arbetsmarknadsutbildning som Arbetsförmedlingen köper av universitet och högskolor, men redovisar dem som en verksamhetskostnad. Därför summerar staplarna inte exakt till den streckade linjen.

<sup>32</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2023). *Prognos för utbetalningar 2023–2026*. 2023-10-23. s. 12; Arbetsförmedlingen (2022). *Prognos för utbetalningar 2022–2025*. 2022-11-23. s. 12f, 19f; Arbetsförmedlingen (2022). *Prognos för utbetalningar 2022–2025*. 2022-02-07. s. 18.

Villkoren för anslag 1:4 anger att Arbetsförmedlingen får använda anslaget för utgifter av förvaltningskaraktär när det gäller insatsen Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS). SIUS är en insats för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.<sup>33</sup> Utgifterna av förvaltningskaraktär avser personalkostnader för de så kallade SIUS-konsulenter som är anställda vid myndigheten. Precis som med programanslaget har regeringen inte styrt hur mycket av anslag 1:4 som Arbetsförmedlingen får eller ska använda för förvaltningsutgifter som avser SIUS.<sup>34</sup> Det har i stället myndigheten själv fått avgöra utifrån sin egen målbild för verksamheten, enligt företrädare för myndighetens ekonomiavdelning. Det har gett upphov till en rad problem.

Det främsta problemet är att Arbetsförmedlingen inte har haft något tryck på sig att bedriva arbetet med SIUS effektivt, eftersom de själva har avgjort både ambitionsnivån och kostnaden för arbetet. Under vår undersökningsperiod har myndigheten inte heller haft någon information om styckkostnaden för en SIUS-insats, till skillnad från insatserna som myndigheten köper in med medel från programanslaget. Men under 2024 har myndigheten påbörjat arbetet med att ta fram den informationen, enligt företrädare för Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

Ett annat problem är att en hög arbetsbelastning inom förmedlingsverksamheten, som myndigheten i huvudsak finansierar med sitt förvaltningsanslag, har skapat flaskhalsar i SIUS-konsulenternas arbete. Det beror på att konsulenterna är beroende av att arbetsförmedlare hittar arbetsgivare som vill ta emot arbetssökande med en funktionsnedsättning. SIUS-konsulenterna får inte själva lägga sin arbetstid på att hitta sådana arbetsgivare så länge deras lön finansieras med medel från anslag 1:4, eftersom uppsökande arbetsgivararbete inte är en del av insatsen SIUS. Det uppger företrädare för Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning och lokala förmedlingsverksamhet.

Ett mer principiellt problem är att förvaltningsmedel utanför förvaltningsanslaget gör det svårare för riksdagen och regeringen att överblicka vilka medel som Arbetsförmedlingen har att tillgå för sin verksamhet och vad verksamheten faktiskt kostar. Det gör det i sin tur svårare för riksdagen och regeringen att fatta välgrundade beslut om verksamhetens finansiering. Det riskerar också att minska riksdagens och regeringens kostnadskontroll, eftersom myndigheten kan öka sina utgifter utan att det är en följd av politiska beslut.<sup>35</sup> I Arbetsförmedlingens fall kan det ske genom att myndigheten ökar sin ambitionsnivå för SIUS och därmed använder en allt större del av anslag 1:4 till förvaltningsutgifter. Det har inte skett under perioden 2018–2023, då förvaltningsutgifterna för SIUS legat på en förhållandevis

---

<sup>33</sup> Regeringskansliet 2024-11-21. 241121 synpunkter AA.

<sup>34</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2018–2023 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>35</sup> Regeringskansliet, *Budgetarbetet 2023*, Cirkulär Fi 2023:1.

stabil nivå. Men för att undvika det ska myndigheter som grundprincip finansiera sina förvaltningsutgifter med sitt förvaltningsanslag.<sup>36</sup>

Företrädare för Regeringskansliet menar att anslagsstrukturen med medel för såväl SIUS, lönebidrag och Samhall på anslag 1:4 gör det enklare för riksdagen att följa kostnaderna för särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning.<sup>37</sup>

## 2.5 Regeringen och Arbetsförmedlingen behöver fortsätta att utveckla sina informella kontakter

Informella kontakter mellan regeringen och Arbetsförmedlingen kan göra regeringens styrning mer effektiv. Men under vår undersökningsperiod har de informella kontakterna förstärkt snarare än löst ut problemen med regeringens styrning. Det beror på att kontakterna har varit alltför enväga. Regeringen har informerat Arbetsförmedlingen tydligt om sina förväntningar, men myndighetens ledning har inte informerat regeringen tillräckligt tydligt om sina förutsättningar att genomföra styrningen. Arbetsförmedlingens ledning har också varit mån om att vara lyhörd för regeringen.

### 2.5.1 Informella kontakter mellan Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen ska göra regeringens styrning mer effektiv

Informella kontakter kan vara ett viktigt komplement till regeringens styrning. Företrädare för regeringen eller Regeringskansliet kan till exempel använda informella kontakter för att utbyta information och kunskap med företrädare för en myndighet, eller för att förtydliga regeringens styrning. Men det är alltid myndighetens ledning som ansvarar för hur myndigheten hanterar och eventuellt agerar på information de får genom informella kontakter.<sup>38</sup>

De informella kontakterna mellan Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen har syftat till att ge regeringens styrning förutsättningar att fungera så effektivt som möjligt. Dels genom att Regeringskansliet ska få information om vad som händer på Arbetsförmedlingen, dels genom att myndigheten ska få information om vad som är på gång från regeringens sida. Därmed kan Regeringskansliet få information om hur Arbetsförmedlingen bedömer sina förutsättningar att genomföra styrningen och nå de önskade resultaten. På så sätt ska regeringen vid behov kunna justera sin styrning för att myndigheten ska få bättre förutsättningar att fungera effektivt. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för regeringen, Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen.

---

<sup>36</sup> 6 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomsttitlar; Bet. 2000/01:FiU27, Prop. 2000/01:100. *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001.*

<sup>37</sup> Regeringskansliet 2024-11-21. *241121 synpunkter AA.*

<sup>38</sup> Regeringskansliet, utvecklingsprogrammet för styrning. 2013-09-16. Promemoria. s. 10f; 3 § myndighetsförordning (2007:515).

Regeringskansliets och Arbetsförmedlingens informella kontakter har varit omfattande under perioden 2018–2023. Myndigheterna har haft tjänstemannamöten på ledningsnivå varannan vecka. Den politiska ledningen har haft möten med Arbetsförmedlingens ledning cirka fyra gånger per år, utöver den årliga myndighetsdialogen. Ytterligare möten har ägt rum både på tjänstemanna- och ledningsnivå i samband med större händelser inom det arbetsmarknadspolitiska området, till exempel reformeringen av myndigheten. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet, och protokoll från möten med Arbetsförmedlingens styrelse.<sup>39</sup>

### 2.5.2 De informella kontakterna har inte löst problem med regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

De personer som har varit involverade i de informella kontakterna mellan den politiska ledningen och Arbetsförmedlingen, respektive Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen, beskriver att kontakterna har fungerat väl under åren 2018–2023. De beskriver till exempel att de har en respektfull dialog och en förståelse för varandras roller. Men vi bedömer att dessa kontakter har förstärkt snarare än löst ut problemen som har funnits i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.

Regeringen har bland annat använt informella kontakter för att förtydliga styrningen av reformeringen och mot att öka antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Till exempel har regeringen genom Regeringskansliet informerat Arbetsförmedlingen om vilka antal deltagare i olika insatser som de har beräknat myndighetens anslagsnivåer utifrån, och som regeringen därmed förväntar sig att myndigheten ska uppnå. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen som har deltagit i dessa kontakter. Därmed har kontakterna förstärkt de negativa konsekvenserna av regeringens styrning mot specifika insatser (avsnitt 5.2).

Företrädare för både Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen är tydliga med att informationen som regeringen eller Regeringskansliet ger Arbetsförmedlingen vid informella kontakter inte är styrning. Men flera av företrädarna för Arbetsförmedlingen som har deltagit i de informella kontakterna uppfattar att det är underförstått att informationen speglar regeringens förväntningar på myndigheten. De uppfattar också att det skulle få negativa konsekvenser för myndigheten om de inte levde upp till regeringens förväntningar. Vi bedömer att reformeringen och myndighetens minskade förvaltningsanslag 2019 har förstärkt den uppfattningen hos många av de tidigare och nuvarande myndighetsföreträdare som vi har intervjuat.

---

<sup>39</sup> Se till exempel Protokoll från Arbetsförmedlingens styrelsemöte 2019-03-04, 4 §; 2019-04-04, 4 §; 2019-04-26, 10 §; 2019-11-18/19, 6 §.

### 2.5.3 De informella kontakterna har varit alltför enväga

Vår analys visar att de informella kontakterna mellan regeringen, Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen har varit alltför enväga. Vi bedömer att det är det främsta skälet till att kontakterna har förstärkt snarare än löst problem med regeringens styrning av myndigheten. Regeringen och Regeringskansliet har i hög utsträckning informerat Arbetsförmedlingen om kommande styrning och vilka resultat regeringen förväntar sig att den ska leda till. Men Arbetsförmedlingens ledning har inte i tillräcklig utsträckning informerat regeringen och Regeringskansliet om vilka negativa konsekvenser som styrningen kan få, vilka kostnader den medför, eller vilka förutsättningar myndigheten har att genomföra styrningen och nå de förväntade resultaten. Det gäller till exempel myndighetens kostnader för att skjuta upp planerad it-utveckling till förmån för utveckling som svarar mot regeringens styrning, och myndighetens förutsättningar att nå det antal deltagare i olika insatser som regeringen har förväntat sig.

Arbetsförmedlingen hänvisar till att myndigheten i sina utgiftsprognoser och budgetunderlag har framfört att de behöver mer förvaltningsmedel för att kunna genomföra insatserna som regeringen har styrt mot, i omfattningen som regeringen har förväntat sig. Myndigheten hänvisar också till att de i en rapport till regeringen har skrivit att it-utveckling kopplad till reformeringen, samt till nya program och insatser, har minskat utrymmet för annan it-utveckling.<sup>40</sup> Men vi bedömer att informationen i de aktuella underlagen inte har varit tillräckligt tydlig eller väl underbyggd för att utgöra ett beslutsunderlag för regeringen. Vi bedömer också att regeringen behöver den typen av information innan den beslutar om ny styrning inte när regeringen redan har fattat beslut.

I kontakterna på tjänstemannanivå har företrädare för Arbetsförmedlingen kommunicerat tydligare kring myndighetens förutsättningar att genomföra regeringens styrning och nå de önskade resultaten. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet. Men vi kan inte se att informationen har gett något tydligt avtryck i hur regeringen har styrt Arbetsförmedlingen under perioden 2018–2023. Ett möjligt skäl till det är att inte heller tjänstemännen har kunnat underbygga sin information tillräckligt väl. Tjänstemännen vid Arbetsförmedlingen har till exempel inte kunnat visa empiriskt vilka konsekvenser det för med sig när regeringens styrning inte är sammanhållen, eftersom myndigheten inte har data som visar vad olika arbetsmarknadspolitiska insatser kostar att hantera (avsnitt 4.3.1).

---

<sup>40</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025*; Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingen budgetunderlag 2024–2026*; Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i Regleringsbrev 2022*. s. 7; Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*.

#### 2.5.4 Myndighetsledningen har ansett att de behöver vara lyhörda för politiska signaler

Flera nuvarande och tidigare företrädare för Arbetsförmedlingens ledning betonar i våra intervjuer att de behöver lyssna in och vara följsamma till politiska signaler för att myndigheten ska kunna använda sina förvaltningsmedel effektivt. Det beror på att myndigheten är stor och att det därför tar lång tid innan nya styrsignaler får genomslag i verksamheten. Därför menar dessa intervjupersoner att myndigheten måste gå före regeringens styrning för att kunna leverera de resultat som regeringen förväntar sig inom den tid som regeringen har avsatt. Utöver att vara följsamma till den formella styrningen handlar det om att lyssna in signaler i form av informella kontakter och politiska uttalanden i andra kanaler.



### 3 Arbetsförmedlingen behöver styra sin verksamhet mer långsiktigt och sammanhållet

I det här kapitlet analyserar vi ytterligare några av Arbetsförmedlingens förutsättningar att använda sina medel effektivt. Det handlar om hur Arbetsförmedlingen har omsatt regeringens styrning i intern styrning, och i vilken utsträckning som myndighetens interna styrning har varit långsiktig och sammanhållen (bilaga 2). Vi fokuserar på de aspekter av Arbetsförmedlingens interna styrning som vi bedömer har störst betydelse för myndighetens möjligheter att använda sina medel mer effektivt. Det innebär att vi inte beskriver Arbetsförmedlingens interna styrning i sin helhet.

#### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Arbetsförmedlingen har inte styrt sin verksamhet på ett långsiktigt eller sammanhållet sätt. Myndigheten har till exempel inte omsatt sina förordningsstyrda uppgifter till långsiktiga mål för vilka effekter som verksamheten ska uppnå för arbetssökande och arbetsgivare. Detta har bidragit till att myndigheten i huvudsak har formulerat målen i sin årliga verksamhetsplan utifrån målen i regeringens regleringsbrev till myndigheten, även när de har varit svåra att förena med myndighetens förordningsstyrda uppgifter.
- Arbetsförmedlingens verksamhetsplan och plan för it-utveckling (portföljplanering) har varit alltför omfattande respektive övergripande för att styra hur och vad de anställda ska prioritera. De anställda har inte heller haft en tydlig gemensam bild av vad uppgiften att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden innebär.
- Arbetsförmedlingens verksamhet och ekonomi har inte hängt samman. Myndigheten har till stor del planerat sin verksamhet och sin it-utveckling utan före sin ekonomi. Myndigheten har också i huvudsak planerat sin ekonomi utifrån hur verksamhetens kostnader var fördelade föregående år, och inte utifrån målen och verksamheten de har planerat för kommande år. Sammantaget har det bidragit till att det funnits för mycket medel i förhållande till verksamhet i vissa delar av myndigheten, och för lite medel i förhållande till verksamhet i andra delar av myndigheten.

- Arbetsförmedlingens sätt att planera sin ekonomi har varit kostnadsdrivande, eftersom avdelningar och verksamhetsområden som har fått godkänt av generaldirektören att överskrida sin budget innevarande år har blivit tilldelade en motsvarande andel av myndighetens medel även nästkommande år. Myndigheten har inte heller planerat för hur investeringar i en del av verksamheten har påverkat kostnader i en annan del av verksamheten. Därmed har myndigheten inte tagit till vara nyttorna av sina investeringar fullt ut.
- Arbetsförmedlingen har sedan 2022 vidtagit flera åtgärder för att stärka sin interna styrning. Det inkluderar styrningen av utvecklingsverksamheten. Åtgärderna är steg i rätt riktning, men flera av dem återstår att implementera fullt ut.

## 3.2 Arbetsförmedlingen behöver styra verksamheten mer långsiktigt

Arbetsförmedlingens ledning har inte styrt verksamheten på ett tillräckligt långsiktigt sätt. Myndigheten har till exempel inte omsatt sina förordningsstyrda uppgifter till långsiktiga mål för verksamheten. I stället har myndigheten formulerat målen i verksamhetsplanen utifrån målen i regeringens årliga regleringsbrev till myndigheten, även när de har varit svåra att förena med myndighetens förordningsstyrda uppgifter. Arbetsförmedlingen har också låtit it-utvecklingsarbete som svarar mot regeringens årliga styrning gå före mer långsiktigt utvecklingsarbete som är viktigt för att myndigheten ska kunna använda sina förvaltningsmedel effektivt.

### 3.2.1 Arbetsförmedlingen har inte omsatt sina förordningsstyrda uppgifter till ett syfte eller långsiktiga mål för verksamheten

Vår analys visar att Arbetsförmedlingen inte har omsatt sina förordningsstyrda uppgifter till intern styrning, till exempel i form av ett tydligt övergripande syfte för verksamheten eller långsiktiga mål för vilka effekter som verksamheten ska uppnå för arbetssökande och arbetsgivare.

Den strategiska inriktningen *Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid* har varit Arbetsförmedlingens övergripande och långsiktiga styrdokument under större delen av vår undersökningsperiod. Där skriver myndigheten att verksamheten syftar till att effektivt sammanföra arbetsgivare som söker arbetskraft med arbetssökande, att prioritera och rusta dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.<sup>41</sup> Skrivningarna motsvarar nästan ordagrant uppgifter i myndighetens tidigare respektive nuvarande instruktion och verksamhetsförordning. Men Arbetsförmedlingen har inte

---

<sup>41</sup> Arbetsförmedlingen. (2020). *Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*. s. 6.

konkretiserat eller sammanfattat uppgifterna i förordningarna till ett övergripande syfte eller motsvarande som myndigheten kan utgå ifrån när den utformar sin verksamhet.

Den strategiska inriktningen har inte heller innehållit några långsiktiga mål som anger vilka effekter som verksamheten ska uppnå i förhållande till sina målgrupper. I stället har de långsiktiga målen i den strategiska inriktningen handlat om hur myndigheten ska fungera internt och bli uppfattad av sina intressenter. Till exempel har Arbetsförmedlingen haft som långsiktigt mål att vara en modern och effektiv myndighet, och navet i ett system med många aktörer.<sup>42</sup> Detta är inget nytt fenomen. Statskontoret påtalade redan 2019 att Arbetsförmedlingens dåvarande långsiktiga mål inte i tillräcklig utsträckning svarade mot uppgifterna i myndighetens instruktion.<sup>43</sup>

Arbetsförmedlingen har även haft fyra delstrategier som ska fördjupa bilden av hur myndigheten ska driva och utveckla verksamheten långsiktigt inom olika områden.<sup>44</sup> *Strategin för kundarbete – digitalt först* är den enda av delstrategierna som har innehållit mål, varav vissa har rört effekter som verksamheten ska uppnå i förhållande till målgrupperna.<sup>45</sup> Men vi bedömer att varken målen, eller delstrategin som helhet, har varit kopplade till myndighetens strategiska inriktning. Dessutom bedömer vi att delstrategin har haft en oklar status. Till exempel uppger flera av myndighetsföreträdarna som vi har intervjuat att delstrategin är överspelad.

Under hösten 2024 har Arbetsförmedlingen arbetat med att ta fram en ny långsiktig målbild för myndigheten. Den nya målbilden ska utgå från myndighetens instruktion och ersätta den strategiska inriktningen. Det uppger företrädare för myndighetens ledningsstab.

### 3.2.2 Arbetsförmedlingen har inte tagit tillräckligt ansvar för verksamhetens inriktning

Företrädare för Arbetsförmedlingens enhet för styrning och uppföljning uppger att den strategiska inriktningen beskriver hur myndigheten har avsett att utveckla sin verksamhet på lång sikt, för att få bättre förutsättningar att uppnå resultat. Vilka resultat som Arbetsförmedlingen ska nå menar de att regeringen anger i sitt årliga regleringsbrev till myndigheten.

---

<sup>42</sup> Arbetsförmedlingen. (2020). *Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*. s. 14–19; Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens digitaliseringsstrategi*; Arbetsförmedlingen (2022). *Strategi för god förvaltning*; Arbetsförmedlingen (2021). *Strategin för kultur och kompetens*; Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*.

<sup>43</sup> Statskontoret. (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. s. 77.

<sup>44</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten*. s. 10.

<sup>45</sup> Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. s. 9f.

Vi anser att Arbetsförmedlingen därmed har låtit regleringsbrevet styra inriktningen på myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet i alltför hög utsträckning. Till exempel har målen i Arbetsförmedlingens verksamhetsplan bara svarat mot myndighetens förordningsstyrda uppgifter i den mån som målen i regleringsbrevet har gjort det. Även när målen i regleringsbrevet har varit svåra att förena med Arbetsförmedlingens förordningsstyrda uppgifter (avsnitt 2.3.1) har myndigheten fört över dem till sin verksamhetsplan, utan att justera dem så att de fungerar som en kompromiss mellan regeringens styrning i regleringsbrevet och i förordningar. Vi bedömer att regleringsbrevet har fått ett särskilt stort genomslag i Arbetsförmedlingens verksamhetsplan eftersom myndigheten inte har haft några egna långsiktiga effektmål att balansera regeringens årliga styrning mot.

Vi bedömer vidare att uppdrag som regeringen har gett Arbetsförmedlingen inom ramen för den årliga styrningen har gått före det mer långsiktiga arbetet inom myndigheten. Till exempel har Arbetsförmedlingen ofta skjutit upp arbetet med planerade eller pågående it-utvecklingsprojekt som myndigheten själv har bedömt som viktiga, för att i stället prioritera projekt som svarar mot regeringsuppdrag. Mer specifikt har Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen skjutit upp arbetet med att utveckla sitt nya besluts- och ärendehanteringssystem (BÄR), till förmån för att utveckla it-stöd som svarar mot uppdrag från regeringen. Det handlar bland annat om stöd för att utöka informationsutbytet med fristående aktörer och för att handlägga nya arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>46</sup> Det uppger företrädare för Arbetsförmedlingens ledning respektive it-verksamhet.

Samma myndighetsföreträdare beskriver att Arbetsförmedlingen ofta har haft en hög ambitionsnivå i arbetet som svarar mot regeringens årliga styrning. Till exempel arbetade Arbetsförmedlingen under reformeringen proaktivt med att utveckla it-stöd för matchningstjänster och informationsutbyte med fristående aktörer. Detta för att vara förberedda om eller när regeringen styrde myndigheten mot att bedriva en verksamhet som krävde sådana system. Som jämförelse har till exempel Migrationsverket under samma period prioriterat minsta möjliga it-utveckling för att hantera tvingande styrning.<sup>47</sup>

Vi bedömer att det har varit kostsamt för Arbetsförmedlingen att låta regeringens årliga styrsignaler gå före annat utvecklingsarbete. När det gäller BÄR har arbetsförmedlarna under flera år behövt lägga tid på att arbeta i parallella ärendehanteringssystem, och it-verksamheten har behövt lägga tid på att driva och underhålla de parallella systemen. Samtidigt har nyttorna av det nya systemet hittills inte blivit så stora som myndigheten förväntade sig, eftersom arbetet inte är

---

<sup>46</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i regleringsbrev 2022*. s. 7, 15; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Digitalisering av Arbetsförmedlingen, Utveckling och kostnader*.

<sup>47</sup> Migrationsverket 2020-12-18. *Instruktion, Portföljdirektivet I/012/202*.

slutfört. Risken för att myndigheten inte skulle slutföra arbetet med BÄR enligt plan, samt hur det skulle påverka kostnaderna för och nyttorna av utvecklingen, framgick inte av beslutsunderlaget för BÄR.<sup>48</sup> Detsamma gäller beslutsunderlagen för andra viktiga utvecklingsprojekt, trots att myndigheten ofta får nya styrsignaler från regeringen som påverkar utvecklingsverksamheten.

### 3.3 Verksamhetsplanen behöver göra det tydligare vad verksamheten ska prioritera

Arbetsförmedlingens verksamhetsplan och portföljplanering har inte gjort det tillräckligt tydligt för myndighetens anställda vad och hur de ska prioritera. Verksamhetsplanen har varit alltför omfattande, medan portföljplaneringen har varit alltför vag. Myndigheten har också haft flera uppsättningar principer för hur de ska prioritera mellan olika utvecklingsprojekt. Dessutom har de anställda inte haft en tydlig gemensam bild av vad det innebär att prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden.

#### 3.3.1 Verksamhetsplanen har innehållit ett stort antal aktiviteter utan inbördes prioritering

Arbetsförmedlingens årliga verksamhetsplan är det dokument som chefer och medarbetare i första hand vänder sig till för att få information om målen och inriktningen för myndighetens arbete. Detta framgår av många av våra intervjuer med företrädare för myndigheten. Men vi bedömer att Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner har varit alltför omfattande under åren 2018–2023 för att styra hur verksamheten ska prioritera. Till exempel innehåller planen för 2023 tre resultatmål, sju prestationsmål som ska ligga till grund för resultatmålen, och 113 aktiviteter som myndigheten ska genomföra för att uppnå målen. Av dessa aktiviteter handlar 66 om den löpande verksamheten och 47 om vad myndigheten vill utveckla under året för att långsiktigt förbättra sina förutsättningar att nå resultat. Aktiviteterna handlar om allt från att stärka stödet till arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden till att öka myndighetens informationssäkerhet.<sup>49</sup> Dessutom har myndigheten formulerat specifika mål för vilka antal deltagare i olika insatser som myndigheten behöver uppnå för att nå målen i verksamhetsplanen och regleringsbrevet (avsnitt 5.2.1).

De flesta år har myndighetsledningen inte prioriterat mellan de olika aktiviteterna i verksamhetsplanen.<sup>50</sup> Avsikten har i stället varit att chefer och medarbetare på olika nivåer i verksamheten ska prioritera de aktiviteter som de anser är viktigast för att nå de olika målen. Det ligger i linje med Arbetsförmedlingens tillitsbaserade

---

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:3. Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*. s. 17–19.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023, version 1.0*.

<sup>50</sup> Se Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner för åren 2018–2023.

ledningsfilosofi där anställda har ett stort handlingsutrymme inom ramen för myndighetens uppdrag och mål.<sup>51</sup> Enligt företrädare för myndighetens enhet för styrning och uppföljning vet de anställda vilka av aktiviteterna i verksamhetsplanen som är viktigast för att nå målen i just deras del av verksamheten. Samtidigt beskriver många anställda som vi har intervjuat att de uppfattar att verksamhetsplanen har varit alltför omfattande för att ge dem någon tydlig riktning. Även Arbetsförmedlingens internrevision har påtalat att mängden aktiviteter ger en bild av att allt är prioriterat.<sup>52</sup>

Företrädare för enheten styrning och uppföljning uppger också att verksamhetsplanerna inte har varit så omfattande som de framstår, eftersom avdelningarna och verksamhetsområdena ska fördela aktiviteterna mellan sig utifrån sina respektive ansvar enligt generaldirektörens arbetsordning.<sup>53</sup> Men vi menar att många av aktiviteterna i verksamhetsplanen kan vara flera avdelningars och verksamhetsområdets ansvar, eftersom de jobbar med aktiviteterna på olika sätt. En aktivitet som att ”öka fokus på att tidigt identifiera funktionsnedsättning hos arbetssökande” kan till exempel kräva såväl it-utveckling som kommunikationsinsatser och åtgärder inom förmedlingsverksamheten för att få full effekt.<sup>54</sup>

### 3.3.2 Portföljplaneringen har innehållit få aktiviteter men desto fler prioriteringsprinciper

Som bilaga till verksamhetsplanen har Arbetsförmedlingen även tagit fram en plan för vilka it-utvecklingsprojekt (initiativ med it-verksamhetens terminologi) som myndigheten ska genomföra under det aktuella året. Bilagan kallas för portföljplaneringen, eftersom Arbetsförmedlingen har organiserat sin it-utveckling i fyra portföljer: digitala tjänster, arbetsförmedlingsstöd, ledning och stöd, samt basfunktionalitet.

Till skillnad från den omfattande verksamhetsplanen har portföljplaneringen innehållit relativt lite information om vilka utvecklingsprojekt som myndigheten planerar att genomföra. Under 2022–2023 innehöll planeringen information om portföljernas så kallade nyttoprofil och taktiska fokus, projektens budget och

---

<sup>51</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten*. s. 4.

<sup>52</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:01. Verksamhetsplanering, styrning och uppföljning*. s. 8 och 10f.

<sup>53</sup> Arbetsförmedlingen 2024-10-17. *Arbetsförmedlingens kommentarer – intern styrning, uppföljning och kontroll*; Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*; Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast*.

<sup>54</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023 version 1.0*. s. 16.

tidsplan, samt hur projekten var kopplade till myndighetens verksamhetsplan.<sup>55</sup> Men projektens syfte och innehåll var ofta vagt formulerat. I planeringen för 2023 framgick till exempel att portföljen digitala tjänster skulle utveckla ”ett digitalt flöde för vägledning och matchning”, portföljen digitala arbetsförmedlingsstöd skulle utveckla ”kontroll och uppföljning” och att basportföljen skulle utveckla ”säker informationshantering”.<sup>56</sup> Därför bedömer vi att portföljplaneringen inte har gett myndighetsledningen en tydlig bild av vilken it-utveckling som portföljerna har planerat att genomföra. Det innebär i sin tur att styrelsens beslut om verksamhetsplanen med bilagor inte har satt några tydliga ramar för myndighetens utvecklingsarbete. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen är det inte heller tänkt att styrelsen, eller någon annan del av myndighetsledningen, ska besluta om portföljplaneringen eller de enskilda utvecklingsprojekt som ingår där. Det är i stället en uppgift för portföljernas styrgrupper, som inkluderar chefer från myndighetens avdelningar och verksamhetsområden. Portföljplaneringen är bara en information till myndighetsledningen.<sup>57</sup> Men vi bedömer att den informationen inte är särskilt användbar för myndighetsledningen. Därmed har portföljplaneringen tagit fokus från de underlag och frågor som ledningen ska ta ställning till.

Vi bedömer vidare att det har varit oklart på vilka grunder som portföljstyrgrupperna har beslutat om vilka utvecklingsprojekt de ska genomföra. Arbetsförmedlingen har haft fyra uppsättningar principer för att avgöra vilken it-utveckling som myndigheten ska prioritera. Det handlar om en uppsättning prioriteringsprinciper i myndighetens treåriga förändringsplan, en annan i styrdokumentet för portföljernas arbete, och ytterligare en i själva portföljplaneringen i form av portföljernas respektive nyttoprofil. Dessutom har portföljstyrgrupperna en egen uppsättning prioriteringsprinciper. Principerna säger bland annat att myndigheten ska prioritera projekt som ingår i förändringsplanen, projekt som svarar mot lagkrav och regeringsuppdrag samt projekt som syftar till att hantera teknisk skuld.<sup>58</sup> Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen är det tydligt för portföljernas styrgrupper hur de ska prioritera.<sup>59</sup> Men vi kan inte utläsa det, eftersom det inte framgår av de olika prioriteringsprinciperna hur de förhåller sig till varandra.

---

<sup>55</sup> Arbetsförmedlingen (2022). *Verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 4 i myndighetens VP 2022*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 3 till Verksamhetsplan 2023 version 1.0.*

<sup>56</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 3 till Verksamhetsplan 2023 version 1.0.*

<sup>57</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

<sup>58</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Förändringsplanen 2024–2026*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Prioriteringsprinciper taktisk portfölj 2024*; Arbetsförmedlingen (2022). *Portföljstyrning – intern instruktion. s. 7*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 3 till Verksamhetsplan 2023 version 1.0.*

<sup>59</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

Därför bedömer vi att Arbetsförmedlingens ledning inte har gett sig själva förutsättningar för att hålla ihop myndighetens utvecklingsarbete, eller för att följa upp arbetet inom portföljerna och bedöma om portföljerna bedriver det effektivt.

### 3.3.3 Anställda har inte haft samsyn om myndighetens uppdrag

I brist på tydliga prioriteringar i verksamhetsplanen och portföljplaneringen skulle en gemensam bild av Arbetsförmedlingens uppdrag kunna vägleda de anställda i hur de ska prioritera. Men under vår undersökningsperiod har anställda på Arbetsförmedlingen inte varit överens om vad myndighetens uppdrag är. Det framgår både av våra intervjuer och av Arbetsförmedlingens undersökningar från 2018, 2021 och 2023. I undersökningarna instämde enbart drygt 35 procent av de svarande medarbetarna helt eller delvis i påståendet att det finns en enhetlig syn på myndighetens uppdrag inom myndigheten.<sup>60</sup>

Den främsta skillnaden i hur anställda ser på Arbetsförmedlingens uppdrag gäller hur myndigheten ska prioritera mellan olika målgrupper. Myndigheten har en förordningsstyrd uppgift att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. I Arbetsförmedlingens undersökning från 2023 instämde cirka 95 procent av de svarande anställda helt eller delvis i påståendet att myndigheten ska ge mer stöd till dem som är i större behov av stöd. Men de anställda är inte överens om vad det innebär. Drygt 20 procent av de svarande instämde helt i att myndigheten bara bör stötta de som står långt från arbetsmarknaden, medan 40 procent av de svarande instämde helt i att myndigheten bör stötta alla arbetssökande (i någon mån).<sup>61</sup> Dessa skillnader i synen på Arbetsförmedlingens uppdrag har funnits i hela organisationen under hela vår undersökningsperiod. Det framgår av myndighetens undersökningar.<sup>62</sup> Samma bild återkommer i våra intervjuer med chefer och medarbetare vid myndigheten.

Det finns också betydande skillnader i de anställdas syn på hur viktigt det är att stödja arbetsgivare och att ha en lokal närvaro, samt i vilken utsträckning som myndigheten kan och bör stödja sina målgrupper genom digitala tjänster och service på distans. Även det framgår av myndighetens undersökningar och av våra intervjuer.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Synen på Arbetsförmedlingen*; Arbetsförmedlingen (2021). *Vägen mot 2026 (arbetsmaterial)*; Arbetsförmedlingen (2023). *Intern kommunikationsmätning*.

<sup>61</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Sammanfattning undersökningar till Statskontoret (arbetsmaterial)*.

<sup>62</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Synen på Arbetsförmedlingen*; Arbetsförmedlingen (2021). *Vägen mot 2026 (arbetsmaterial)*; Arbetsförmedlingen (2023). *Intern kommunikationsmätning*.

<sup>63</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Synen på Arbetsförmedlingen*; Arbetsförmedlingen (2021). *Vägen mot 2026*; Arbetsförmedlingen (2023). *Intern kommunikationsmätning*.



### 3.4 Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop sin verksamhet och ekonomi

Arbetsförmedlingen har inte styrt sin verksamhet och ekonomi integrerat. I stället har myndigheten till stor del planerat sin verksamhet utan tydliga ekonomiska ramar. Myndigheten har också i huvudsak planerat sin ekonomi utifrån hur föregående års kostnader var fördelade, och inte utifrån de mål och den verksamhet som myndigheten har planerat för kommande år. Arbetsförmedlingen har därmed inte heller tagit hänsyn till förväntade nyttor eller kostnader av it-investeringar när de har planerat sin verksamhet och ekonomi.

#### 3.4.1 Arbetsförmedlingen har planerat verksamheten före ekonomin

Enligt Arbetsförmedlingens styrmodell ska myndigheten arbeta integrerat med att planera sin verksamhet och sin ekonomi.<sup>64</sup> Men styrmodellen har inte tydliggjort hur det ska gå till, och Arbetsförmedlingen har inte haft några konkreta principer för hur myndigheten ska fördela sina medel. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning och med chefer och medarbetare som deltar i arbetet med myndighetens verksamhetsplan. Det påtalades också av myndighetens internrevision 2020.<sup>65</sup>

Vår analys visar att Arbetsförmedlingen i alltför hög utsträckning har planerat verksamheten före ekonomin. Myndigheten har inlett arbetet med verksamhetsplanen i februari, för att en första version av planen ska vara klar till midsommar. Tidigast vid midsommar har Arbetsförmedlingens generaldirektör presenterat en ekonomisk planeringsinriktning för verksamheten, det vill säga ett förslag till ekonomiska ramar för myndighetens avdelningar, verksamhetsområden, utvecklingsverksamhet och portföljer. Skälet är att generaldirektören har velat vänta in vårändringsbudgeten. Det uppger myndighetens tidigare generaldirektörer samt företrädare för myndighetens ekonomiavdelning. Men vårändringsbudgeten förbättrar inte myndighetens planeringsunderlag, eftersom den inte innehåller någon ny information om myndighetens ekonomiska ramar nästkommande år.

År 2022 och 2023 har generaldirektören även väntat in budgetpropositionen, och presenterat en ekonomisk planeringsinriktning först i slutet av september. Dessa år hade regeringen tidigare aviserat ett minskat förvaltningsanslag till Arbetsförmedlingen, och generaldirektören ville avvakta budgetpropositionen för att om möjligt undvika att skära ned på verksamheten. Vi bedömer att generaldirektörens agerande till viss del går att förklara utifrån att regeringen vid några tillfällen har förändrat myndighetens aviserade förvaltningsanslag mellan olika budgetpropositioner (avsnitt 2.2.2). Men ju längre generaldirektören väntar med att ge

---

<sup>64</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten*.

<sup>65</sup> Arbetsförmedlingen (2020). Internrevisionsrapport 2020:09. *Medelstilldelning*.

verksamheten en ekonomisk planeringsinriktning, desto svårare får myndigheten att anpassa sin verksamhet om regeringen inte aviserar ett högre förvaltningsanslag. Det inträffade till exempel under hösten 2023. Då behövde Arbetsförmedlingen säga upp knappt 150 provanställda som myndigheten just hade lagt resurser på att rekrytera och lära upp.<sup>66</sup> Enligt Arbetsförmedlingens tidigare generaldirektör berodde uppsägningarna även på att myndigheten hade en lägre personalomsättning än vad de förväntat sig utifrån tidigare erfarenheter.

### 3.4.2 Arbetsförmedlingen har i huvudsak planerat sin ekonomi utifrån föregående års kostnadsfördelning

När generaldirektören väl har presenterat en ekonomisk planeringsinriktning har den för 2020–2023 i huvudsak utgått från hur verksamhetens kostnader var fördelade föregående år, i stället för målen och verksamheten som myndigheten har planerat för nästkommande år. Generaldirektören har bara justerat de ekonomiska ramarna för olika delar av verksamheten när det har tillkommit nya uppgifter och medel, eller när organisationsförändringar har inneburit att både verksamhet och medel har flyttats inom myndigheten. Detta framgår av våra intervjuer med anställda som har deltagit i planeringsarbetet, samt företrädare för myndighetens ekonomiavdelningen respektive ledningsgrupp. Det påtalades även av myndighetens internrevision 2020, i relation till myndighetens utvecklingsverksamhet.<sup>67</sup> Arbetsförmedlingen förklarar detta arbetssätt bland annat med att myndigheten har en stor andel trögrörliga kostnader för lokaler, personal och it-drift.<sup>68</sup>

Arbetsförmedlingen har inte gjort något större förändringar i verksamhetsplanen utifrån den ekonomiska planeringsinriktningen, när generaldirektören väl har presenterat den. Det framgår av vår analys av den första och den slutgiltiga versionen av verksamhetsplanen 2022 och 2023, samt av våra intervjuer med medarbetare och chefer som deltar i arbetet med myndighetens verksamhetsplanering. Enligt intervjupersonerna skulle de inte hinna med att göra några större förändringar i verksamhetsplanen under hösten, eftersom det tar lång tid att förankra planen i myndigheten.

Vi bedömer att Arbetsförmedlingens sätt att planera sin verksamhet och ekonomi har bidragit till att det har funnits för mycket medel i förhållande till den planerade verksamheten i vissa delar av myndigheten, och för lite medel i förhållande till den planerade verksamheten i andra delar av myndigheten. Till exempel har portföljen digitala tjänster vid verksamhetsområde Direkt åren 2018–2023 haft tillräckligt med medel för att genomföra alla it-utvecklingsprojekt som de har sett behov av,

---

<sup>66</sup> Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-09-10. Information via e-post. *Uppgifter om antalet provanställningar.*

<sup>67</sup> Arbetsförmedlingen (2020). Internrevisionsrapport 2020:02. *Digitaliseringen av Arbetsförmedlingens tjänster*, s. 37.

<sup>68</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

och därmed inte behövt prioritera mellan olika projekt. Det uppger företrädare för verksamheten i fråga. Samtidigt uppger företrädare för portföljerna vid verksamhetsområde It att de har varit tvungna att prioritera hårt mellan olika utvecklingsprojekt. Företrädare för den lokala förmedlingsverksamheten beskriver också att de inte har haft tillräckligt med medel för att genomföra aktiviteterna i myndighetens verksamhetsplan fullt ut, till exempel när det gäller att öka antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Vi bedömer att skillnaderna i ekonomiskt utrymme mellan portföljerna och verksamhetsområdena inte beror på oförutsedda händelser, eftersom de har kvarstått över tid.

Enligt företrädare från Arbetsförmedlingens ledningsstab har myndigheten i oktober 2024 förtydligat den interna instruktionen för sin budgetprocess, så att det tydligare framgår att verksamhet och ekonomi hänger ihop. I arbetet med att planera verksamhet och ekonomi för 2025 har generaldirektören också försökt att anpassa förslaget till ekonomiska ramar för olika delar av verksamheten till innehållet i det första utkastet till verksamhetsplan.<sup>69</sup>

### 3.4.3 Arbetsförmedlingens sätt att planera verksamhet och ekonomi har varit kostnadsdrivande

Vi bedömer att Arbetsförmedlingens sätt att planera sin verksamhet och ekonomi har varit kostnadsdrivande. Vi baserar det på att avdelningar och verksamhetsområden har fått överskrida sin budget om generaldirektören har godkänt det. Därmed har de i praktiken blivit premierade med en större andel av myndighetens förvaltningsmedel nästa år, eftersom generaldirektören har baserat sin ekonomiska planeringsinriktning på hur myndighetens kostnader var fördelade föregående år. Under vår undersökningsperiod är det främst verksamhetsområdena It, Direkt och Lokal arbetsmarknad som har fått godkänt av generaldirektören att överskrida sin budget på ett betydande sätt.<sup>70</sup>

Arbetsförmedlingens verksamhet har inte heller satts under något effektiviseringstryck om generaldirektörens förslag till ekonomiska ramar har täckt den planerade verksamheten. Avdelnings- och verksamhetsområdesdirektörerna har sedan 2021 haft i uppgift att återkoppla till generaldirektören både vilka risker de anser att den ekonomiska planeringsinriktningen innebär för deras verksamhet, och vilka möjligheter de ser att genomföra verksamheten med mindre medel än föregående år. Men direktörerna har inte haft några incitament att påtala några möjligheter att genomföra verksamheten med mindre medel, eftersom det skulle innebära snävare

---

<sup>69</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad), *Planeringsinriktningen 2025 – sammanfattning*.

<sup>70</sup> Arbetsförmedlingen 2024-03-15. *Utfall per avd och VO 2018–2023*.

ekonomiska ramar nästa år. Vi hittar också få förslag till besparingar i verksamhetsområdesdirektörernas återkoppling till generaldirektören.<sup>71</sup>

Både generaldirektören och företrädare för ekonomiavdelningen har frågat avdelnings- och verksamhetsområdesdirektörerna om deras ekonomiska förutsättningar. Men varken generaldirektören eller företrädarna för ekonomiavdelningen har ifrågasatt om avdelningarnas och verksamhetsområdenas kostnader är motiverade. Detsamma gäller kostnaderna för utvecklingsverksamheten och de olika portföljerna. Det beror på att varken generaldirektören eller företrädarna för ekonomiavdelningen har ansett att de har haft tillräcklig kunskap om verksamheten för att kunna bedöma hur mycket medel de olika avdelningarna, verksamhetsområdena och portföljerna behöver, eller vilka konsekvenser en viss ekonomisk ram skulle få. Både generaldirektören och företrädarna för ekonomiavdelningen har också hänvisat till att beslut som princip ska fattas så nära den berörda verksamheten som möjligt, enligt generaldirektörens arbetsordning.<sup>72</sup>

#### 3.4.4 Arbetsförmedlingen har inte fördelat sina resurser utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv på verksamheten

Arbetsförmedlingen har inte beaktat hur verksamhet och kostnader i en del av myndigheten påverkar verksamhet och kostnader i en annan del av myndigheten. Arbetsförmedlingen har inte heller beaktat hur verksamhet och kostnader under innevarande år påverkar verksamhet och kostnader under kommande år. Det kan till exempel handla om hur en it-investering innevarande år ger upphov till driftskostnader kommande år. Sammantaget har detta försämrat myndighetens förutsättningar att ta tillvara nyttorna av sitt utvecklingsarbete.

Arbetsförmedlingen förväntar sig till exempel ofta att deras it-investeringar ska leda till nyttor i form av minskade kostnader. Men myndigheten har inte planerat för det genom att fördela mindre medel till den del av verksamheten där de förväntar sig att nyttorna ska uppstå. Arbetsförmedlingen har inte heller tagit ställning till var i verksamheten som de frigjorda medlen skulle göra störst nytta. I stället har den del av verksamheten där myndigheten förväntar sig att kostnaderna har minskat fått behålla de frigjorda medlen och, inom ramen för myndighetens årliga verksamhetsstyrning själva avgöra hur de vill använda dem. Därmed har

---

<sup>71</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *VO Direkt-Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022*; Arbetsförmedlingen (2021). *VO IT-Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022*; Arbetsförmedlingen (2021). *VO SÖK och AG-Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022*; Arbetsförmedlingen (2022). *VO Direkt-Ekonomisk planering 2023*; Arbetsförmedlingen (2022). *VO IT-Ekonomisk planering 2023*; Arbetsförmedlingen (2022). *VO Lokal Arbetsmarknad-Ekonomisk planering 2023*; Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*.

<sup>72</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*. Version 36.0.

Arbetsförmedlingen inte skapat förutsättningar för att ta tillvara de ekonomiska nyttorna av sina investeringar fullt ut. Arbetsförmedlingen har inte heller planerat för det omvända scenariot, det vill säga att någon del av verksamheten på kort sikt kan få ökade kostnader och behöva mer medel för att införa och lära sig ett nytt it-system eller ändra sina arbetsätt så att de kan ta tillvara potentialen i det nya systemet. Därmed har myndigheten inte heller tagit tillvara verksamhetsnyttan av sina investeringar fullt ut.

Men att planera alltför schablonmässigt för hur investeringar i en del av verksamheten påverkar kostnader i en annan del av verksamheten kan ge upphov till andra problem. Det visar vår jämförelse mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter. Försäkringskassan budgeterar till exempel utifrån investeringarnas nyttokalkyler, så att en förväntan om minskade kostnader direkt får genomslag i budgeten för nästa år. Det ger nyttokalkylerna stor tyngd. Men det skapar också motstånd mot att kalkylera med minskade kostnader eftersom det innebär att verksamheten får mindre medel. Även Skatteverket har tidigare budgeterat utifrån investeringarnas nyttokalkyler. Men Skatteverket har slutat med det, bland annat eftersom det skapade incitament att överskatta hur mycket olika investeringar skulle minska myndighetens kostnader, och därmed öka sannolikheten för att myndigheten skulle prioritera investeringarna. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Försäkringskassans respektive Skatteverkets it-verksamhet.

### **3.5 Arbetsförmedlingen behöver fortsätta det påbörjade arbetet med att stärka sin interna styrning**

Flera av bristerna Arbetsförmedlingens styrning har kvarstått över tid, trots att de har varit kända för myndighetsledningen. En förklaring till det är att generaldirektören under en stor del av vår undersökningsperiod har fokuserat på externa händelser så som reformeringen och pandemin. Men sedan 2022 har myndigheten börjat vidta åtgärder för att stärka sin interna styrning.

#### **3.5.1 Arbetsförmedlingens ledning har fokuserat på andra frågor än bristerna i myndighetens interna styrning**

Flera av bristerna i Arbetsförmedlingens interna styrning har kvarstått under flera år. Vi anser att en förklaring till det är att Arbetsförmedlingens styrelse har haft svårt att ta det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet. Det beror bland annat på att styrelsen har befunnit sig långt från verksamheten och varit beroende av verksamheten för att få information om densamma. Det beror också på att styrelsen har behövt lägga en stor del av sin mötestid på att ta del av information och därför inte har haft så mycket tid över att diskutera informationen och tillföra sina

perspektiv på underlagen. Detta är problem som Arbetsförmedlingens styrelse delar med många andra myndighetsstyrelser.<sup>73</sup>

En annan förklaring är att Arbetsförmedlingens generaldirektör under perioden 2019–2023 har fokuserat på att hantera externa händelser som påverkade myndigheten. Det handlar om det minskade förvaltningsanslaget 2019, reformeringen av Arbetsförmedlingen 2019–2022, pandemin som förde med sig hemarbete och ett kraftigt ökat antal nyinskrivna arbetssökande 2020–2021, samt kriget i Ukraina som krävde en beredskap för att stödja ett okänt antal ukrainska flyktingar 2022–2023. Det uppger tidigare generaldirektörer och andra företrädare för ledningsgruppen som vi har intervjuat. Vi bedömer att de tre förstnämnda händelserna har krävt mycket arbete både av generaldirektören och av myndigheten i stort. Men det har också varit lättare för generaldirektören att samla myndigheten kring externa händelser än att lösa interna problem. Det uppger flera tidigare och nuvarande företrädare för myndighetsledningen.

Arbetsförmedlingens ledningsgrupp har inte heller förmått att hjälpa generaldirektören att lösa ut bristerna i myndighetens interna styrning. De flesta av medlemmarna i ledningsgruppen har upplevt att arbetet i gruppen har varit frustrerande och ineffektivt under stora delar av vår undersökningsperiod. Det handlar om att medlemmarna har haft olika förväntningar på arbetet i gruppen och saknat en gemensam bild av gruppens funktion. Det handlar också om att mötena främst har gått ut på att utbyta information, utan något tydligt syfte. Enstaka diskussioner om principiella frågor har sällan lett fram till att gruppen har tagit ställning. Medlemmarna i gruppen har också värnat sin egen del av verksamheten i stället för att ta ett helhetsperspektiv på myndighetens verksamhet. Det framgår av våra intervjuer med nuvarande och tidigare medlemmar i ledningsgruppen.

### 3.5.2 Arbetsförmedlingen har sedan 2022 börjat vidta åtgärder för att stärka sin interna styrning

Arbetsförmedlingen har sedan 2022 vidtagit flera åtgärder för att stärka sin verksamhetsstyrning. Myndigheten har bland annat:

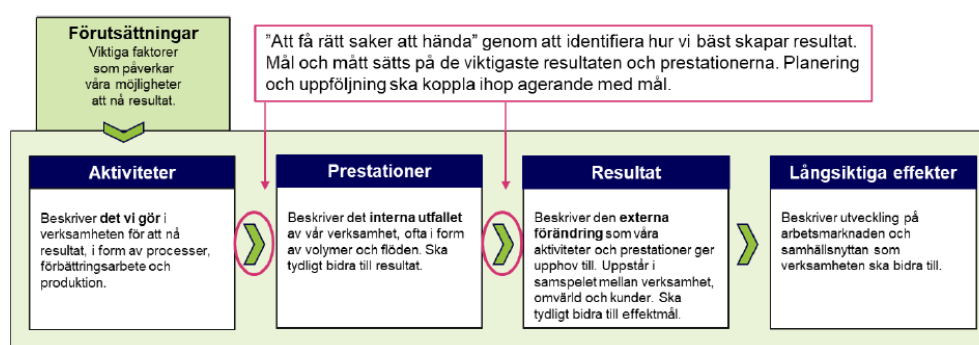
- Infört en treårig förändringsplan för att hålla ihop myndighetens långsiktiga och årliga styrning (2022). Enligt företrädare för Arbetsförmedlingens ledningsstab kommer förändringsplanen att utgå 2025. I stället ska myndigheten inkludera delar av förändringsplanen i verksamhetsplanen, för att göra den mer långsiktig.

---

<sup>73</sup> Se till exempel Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*. (Om offentlig sektor). s. 51, 55f; Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans?* s. 34.

- Brutit ut enheten styrning och uppföljning ur ledningsstaben och placerat den direkt under överdirektören för att göra myndighetsledningen mer involverad i myndighetens interna styrning (2022).
- Infört en ny styrmodell som visar hur myndighetens styrdokument ska hänga ihop samt hur effektkedjan för myndighetens verksamhet ska fungera, för att hålla ihop myndighetens interna styrning (2023) (figur 2).
- Infört en ny målstruktur med prestations- och resultatmål, som speglar myndighetens effektkedja (2022).<sup>74</sup> Innan dess ändrade myndigheten målstrukturen i verksamhetsplanen varje år.

**Figur 2. Arbetsförmedlingens effektkedja – myndighetens modell för planering och uppföljning.**



Källa: Arbetsförmedlingen (2023). Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten, s. 19.

Arbetsförmedlingen har även vidtagit flera åtgärder för att utveckla och stärka hur myndigheten styr sin utvecklingsverksamhet. Myndigheten har bland annat:

- Infört konceptet utvecklingsobjekt, för att hålla ihop och stärka myndighetsledningens förutsättningar att följa utvecklingsprojekt som myndigheten bedömer är särskilt viktiga eller som myndigheten behöver samordna mellan olika portföljer och delar av verksamheten (2022).<sup>75</sup>
- Inrättat ett utskott till generaldirektörens ledningsgrupp, som ska prioritera och bereda förslag till nya utvecklingsobjekt inför generaldirektörens beslut. Syftet är bland annat att säkerställa att beslutsunderlagen för viktiga investeringar håller tillräckligt god kvalitet (2022).

Vi bedömer att Arbetsförmedlingens åtgärder är steg i rätt riktning. Effektkedjan ger en tydlig bild av hur myndighetens verksamhet ska leda till långsiktiga effekter för målgrupperna. Anställda som deltar i arbetet med att planera myndighetens

<sup>74</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten*. s. 19.

<sup>75</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Utvecklingsobjekt som format, Beskrivning av arbetsformer, formalia, roller mm (v1.3)*.

verksamhet anser också att åtgärderna har gjort planeringsprocessen mer strukturerad och förutsägbar, vilket i sin tur har gett dem bättre förutsättningar att bidra i arbetet. Konceptet med utvecklingsobjekt har gjort myndighetsledningen mer involverad i utvecklingsverksamheten.

Samtidigt bedömer vi att flera av Arbetsförmedlingens åtgärder återstår att genomföra. Till exempel hänger myndighetens styrdokument inte ihop bara för att styrmodellen visar hur de *ska* göra det (avsnitt 3.4.1). Myndighetens interna styrning fungerar ännu inte heller på det sätt som effektkedjan beskriver, eftersom myndigheten inte har några långsiktiga effektmål.

Många av Arbetsförmedlingens åtgärder för att stärka sin interna styrning har också handlat om att lägga till saker. Det inkluderar bland annat förändringsplanen, utvecklingsobjekten och utskottet till generaldirektörens ledningsgrupp. Vi bedömer att myndigheten inte i samma utsträckning har tagit bort styrdokument, koncept eller organisatoriska funktioner. Därmed har Arbetsförmedlingens åtgärder i viss mån gjort myndighetens interna styrning mer komplex.



## 4 Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin information om kostnader och nyttor

I det här kapitlet analyserar vi hur Arbetsförmedlingen har följt upp och redovisat sina verksamhetskostnader och it-investeringar samt vilka förutsättningar detta har gett myndigheten att använda sina förvaltningsmedel effektivt. Vi analyserar också vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen genom sin årsredovisning och budgetunderlag har gett regeringen att styra myndigheten på ett långsiktigt och sammanhållet sätt (bilaga 2). Vi fokuserar på de aspekter av Arbetsförmedlingens uppföljning och redovisning som vi bedömer har störst betydelse för myndighetens möjligheter att använda sina medel mer effektivt.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Arbetsförmedlingen har till stor del saknat information om vad de anställda lägger sin tid på. Det beror på att få anställda har använt myndighetens tidredovisningssystem, och på att tidredovisningssystemet inte har gjort det möjligt att följa tidsåtgången för specifika arbetsmarknadspolitiska insatser. I stället har myndigheten använt schabloner för tidsåtgången för olika insatser, för att planera sin verksamhet. Men schablonerna har haft varierande kvalitet.
- Arbetsförmedlingen har inte haft tillförlitlig information om vad olika delar av verksamheten kostar. Det beror till stor del på att myndigheten inte har känt till vad de anställda lägger sin tid på. Inom it-verksamheten, där myndigheten har haft tidredovisningsdata, beror det i stället på att myndigheten inte har bedömt, finansierat eller redovisat sina kostnader på ett fullständigt eller enhetligt sätt.
- Arbetsförmedlingens årsredovisning och budgetunderlag har inte gett regeringen ett tillräckligt underlag för att styra myndigheten på ett långsiktigt och sammanhållet sätt. Arbetsförmedlingen har till exempel inte kunnat visa hur sambandet mellan myndighetens förvaltningsanslag och sakanslag ser ut, eftersom de inte har haft information om vad det kostar att hantera en viss arbetsmarknadspolitisk insats. Arbetsförmedlingen har inte heller kunnat visa tydligt hur myndigheten har använt sina förvaltningsmedel.
- Arbetsförmedlingen har, i likhet med andra myndigheter, haft svårt att följa upp vilka nyttor som myndighetens it-investeringar har bidragit till. Det beror på att myndigheten började arbeta systematiskt med nyttokalkyler först 2022, och att det är svårt att följa upp om investeringarna leder till de förväntade nyttorna utan sådana kalkyler. Men det beror också på att myndigheten har saknat verktyg för att följa upp nyttor, till exempel tidredovisningsdata som skulle ha kunnat visa tidsåtgången för olika arbetsuppgifter.

## 4.2 Arbetsförmedlingen behöver mer information om vad personalen lägger sin tid på

Arbetsförmedlingen införde ett tidredovisningssystem under 2018 för att kunna följa vad personalen lägger sin tid på och på så vis kunna följa verksamhetskostnaderna för olika förordningsstyrda uppgifter. Men tidredovisningssystemet har inte gjort det möjligt för personalen att redovisa hur mycket tid de lägger på olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsförmedlingens ledning har inte heller förmått anställda att redovisa sin tid i någon större utsträckning. Myndigheten har inte heller i tillräcklig utsträckning använt sig av andra verktyg för att följa vad personalen lägger sin tid på.

### 4.2.1 För få anställda på myndigheten har redovisat sin tid

Arbetsförmedlingen införde tidredovisningssystemet Tajma under hösten 2018. Syftet var att förbättra chefers och medarbetares underlag för att planera, styra och prioritera i verksamheten, samt att förbättra myndighetens möjligheter att redovisa för regeringen hur myndigheten använder sina medel.<sup>76</sup> Men anställda på Arbetsförmedlingen har inte använt Tajma i tillräcklig utsträckning för att systemet ska kunna ge tillförlitlig information om vad olika delar av verksamheten kostar. År 2018, då myndigheten införde systemet, var nyttjandegraden cirka 80 procent. Men sedan dess har nyttjandegraden sjunkit, och år 2023 låg den på 27 procent.<sup>77</sup> Inom den lokala förmedlingsverksamheten, där en majoritet av de anställda arbetar, var det bara 3,5 procent av personalen som redovisade sin tid 2023.<sup>78</sup>

### 4.2.2 Arbetsförmedlingen har haft svårt att utforma ett tidredovisningssystem som möter verksamhetens behov

Den låga nyttjandegraden av Tajma har bland annat berott på att de anställda ska redovisa sin tid med en hög detaljeringsgrad. Det har gjort det krångligt och tidskrävande för personalen att använda systemet. Till exempel har Tajma innehållit 178 olika aktiviteter som personalen har kunnat redovisa sin tid mot. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för bland annat Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, enheten för styrning och uppföljning samt förmedlingsverksamhet. Den höga detaljeringsgraden har varit ett särskilt problem inom den lokala förmedlingsverksamheten, eftersom deras arbete är svårt att dela upp i aktiviteter på den detaljnivå som tidredovisningssystemet kräver. Ett möte med en arbetssökande involverar till exempel många överlappande arbetsmoment. Det

---

<sup>76</sup> Arbetsförmedlingen 2016-12-15. Internt beslut. *Införande av tidredovisning*.

<sup>77</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*; Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*.

<sup>78</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*. s. 95.

uppger flera företrädare för verksamheten i fråga, och det uppmärksammades av myndighetens internrevision 2020.<sup>79</sup>

Samtidigt har det inte funnits några aktiviteter i tidredovisningssystemet för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program och insatser, utan bara för breda kategorier av insatser som att ”handlägga program och aktiviteter” eller ”handlägga lön- och anställningsstöd”.<sup>80</sup> Därmed hade myndigheten inte heller kunnat använda data från tidredovisningssystemet för att styra, planera och följa upp sin produktion av arbetsmarknadspolitisk verksamhet, även om fler anställda hade redovisat sin tid. Vi bedömer också att ett system som är svårt att använda, eller som inte möter verksamhetens behov, riskerar att medföra att personal redovisar sin tid på ett felaktigt sätt, antingen medvetet eller omedvetet. Dels för att det kan vara svårt att göra rätt, dels för att personalen kan vilja minimera tiden de lägger på att tidsredovisa.

För att komma till rätta med de här problemen har Arbetsförmedlingen sedan slutet av 2023 arbetat med att ta fram en ny version av Tajma, *Tajma 3.0*. Myndighetens ambition med det nya systemet har varit att det ska vara enklare att använda än det befintliga systemet, samtidigt som det ska innehålla aktiviteter för enskilda arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Men olika delar av verksamheten har haft svårt att komma överens om ett system som är tillräckligt detaljerat för att möta behovet av underlag för att planera och följa verksamhetens kostnader och som samtidigt är tillräckligt enkelt för att vara användarvänligt. Myndigheten skulle ha tagit det nya systemet i bruk under våren 2024. Men först i slutet av november 2024 beslutade generaldirektören hur den nya versionen av systemet ska se ut. Den nya versionen ska bland annat göra det möjligt att följa hur mycket tid de anställda lägger på att handlägga olika program och insatser, samt på arbetsgivararbete och på arbete mot felaktiga utbetalningar. Enligt myndighetens nya tidplan ska systemet vara fullt infört i mars 2025.<sup>81</sup> Vi bedömer därför att data från Tajma 3.0 avsevärt kan förbättra Arbetsförmedlingens möjligheter att planera och följa hur de anställda använder sin tid. Men det förutsätter att systemet kommer på plats och att de anställda använder systemet.

---

<sup>79</sup> Se Arbetsförmedlingen (2020). *Internrevisionsrapport 2020:09. Medelstilldelning*.

<sup>80</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-22. *Ärenderedovisning per aktivitet. 2018–2023 till Statskontoret (241122)*; Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-22. Information via e-post. Sv: *följdfråga om tidsredovisning*.

<sup>81</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-26. Internt beslut. *Arbetsmomentsmodell för kärnverksamheten*; Arbetsförmedlingen 2024-11-15. *Bilaga 1 underlag för beslut: Tidredovisning 3.0*.

### 4.2.3 Arbetsförmedlingens ledning har inte gett personalen goda skäl att tidsredovisa

Ett annat skäl till att få anställda ha använt Tajma är att Arbetsförmedlingens ledning inte har varit tydlig med att de anställda ska redovisa sin tid. Till exempel beslutade generaldirektören 2016 att myndigheten ska ”införa tidredovisning” senast under 2018. Men beslutet säger inte att anställda ska tidsredovisa.<sup>82</sup> Arbetsförmedlingen uppger att i samband med att myndigheten lanserade Tajma fick anställda information på intranätet om att de skulle tidsredovisa, och att generaldirektören under de första månaderna följde upp i vilken utsträckning som personalen redovisade sin tid.<sup>83</sup> Men det var först våren 2024, när myndigheten fick en ny generaldirektör, som anställda återigen fick direktiv om att tidsredovisa. Om, hur och när chefer på andra nivåer i myndigheten däremellan har informerat sina medarbetare om att de ska tidsredovisa har varierat. Detta framgår av våra intervjuer med företrädare för myndighetsledningen och med chefer och medarbetare i olika delar av myndigheten.

Arbetsförmedlingens ledning har inte heller kommunicerat till personalen varför de ska tidsredovisa, utöver informationen i beslutet från 2016 om att införa tidredovisning. Det framgår av våra intervjuer med chefer och medarbetare i olika delar av myndigheten. Dessutom har Arbetsförmedlingen andra system än Tajma som de anställda ska använda för att hålla reda på sin flexitid, samt registrera ledighet och annan frånvaro. Vi bedömer att detta sammantaget har gjort att det har funnits få incitament för personal i stora delar av verksamheten att tidsredovisa.

Undantaget är verksamhetsområde Ir, som har haft en modell för att fördela sina medel som bygger på redovisad tid. Därför har personalen där använt Tajma i avsevärt högre utsträckning än i övriga delar av verksamheten. Personalen som arbetar med service på distans inom verksamhetsområde Direkt har också haft mer heltäckande tidsredovisningsdata jämfört med andra delar av myndigheten. Men det har berott på att de har varit schemalagda i ett telefonisystem som exporterar data till Tajma, och inte på att de har redovisat sin tid. Detta framgår av våra intervjuer med företrädare för ekonomiavdelningen samt för verksamhetsområdena It och Direkt.

---

<sup>82</sup> Arbetsförmedlingen 2016-12-15. Internt beslut. *Införande av tidredovisning*. Arbetsförmedlingen (2024). *Åtterrapporering av uppdrag 12 i Regleringsbrev 2023*. s. 7f; Arbetsförmedlingen (2022). *Internrevisionsrapport 2022:01. Styrning mot effektiv verksamhet*.

<sup>83</sup> Arbetsförmedlingen 2024-10-17. *Arbetsförmedlingens kommentarer – Intern styrning, uppföljning och kontroll*.

#### 4.2.4 Den lokala förmedlingsverksamheten har använt tidsschabloner i stället för tidsredovisning

I brist på funktionella tidredovisningsdata har Arbetsförmedlingens lokala förmedlingsverksamhet använt schabloner över tidsåtgången för att handlägga olika arbetsmarknadspolitiska insatser, för att planera sin produktion. Det handlar till exempel hur många beslut om lönebidrag respektive arbetsmarknadsutbildning som en viss enhet kan producera med tillgängliga personalresurser. Vissa av schablonerna bygger på studier där ett urval av arbetsförmedlare har antecknat hur lång tid de lägger på olika fördefinierade moment i arbetet med att handlägga ett beslut. Andra schabloner bygger på enkätundersökningar där ett urval av arbetsförmedlare uppskattar hur lång tid arbetet med olika beslut tar. Det framgår av underlag från Arbetsförmedlingen och av våra intervjuer med chefer och medarbetare i den lokala verksamheten.<sup>84</sup>

Vi bedömer att kvaliteten på schablonerna varierar. Vissa av schablonerna bygger på alltför små, daterade och osäkra underlag för att vara tillförlitliga. Till exempel bygger schablonen för arbetsmarknadsutbildning på enkät från 2022 som 36 arbetsförmedlare svarade på.<sup>85</sup> Men det finns också exempel på mer tillförlitliga schabloner. Under 2024 tog den lokala förmedlingsverksamheten hjälp av myndighetens analysavdelning för att genomföra en mer omfattande tidsundersökning av arbetet med insatsen Rusta och Matcha. Den låg sedan till grund för en statistiskt säkerställd schablon. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för den lokala förmedlingsverksamheten respektive analysavdelningen.

Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning, som ansvarar för att följa hur de anställda använder sin tid, anser inte att schablonerna håller tillräcklig kvalitet för att ligga till grund för hur myndigheten följer och redovisar sina kostnader för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det beror på att schablonerna inte visar lokala variationer, förändringar över tid, eller hur mycket tid varje anställd faktiskt har lagt ner på olika arbetsmoment. Detta framgår av våra intervjuer med företrädare för ekonomiavdelningen.

---

<sup>84</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (odaterad). *Beräkning av tidsåtgång för beslut om lönebidrag, anställningsstöd och nystartsjobb* & Arbetsförmedlingen (2022). *Resultat: tidsstudie AUB*.

<sup>85</sup> Arbetsförmedlingen (2022). *Resultat: tidsstudie AUB*.

### 4.3 Arbetsförmedlingen behöver kunna följa kostnader för olika delar av verksamheten

Arbetsförmedlingen har inte kunnat följa kostnaderna för olika delar av verksamheten. Det beror till stor del på att myndigheten har saknat tillförlitliga data över vad personalen lägger sin tid på. Men det beror också på att myndigheten har bedömt, finansierat och redovisat kostnader på olika sätt inom olika delar av it-verksamheten. Dessutom har frekventa omorganisationer gjort det svårt för Arbetsförmedlingen att följa kostnaderna för olika organisatoriska enheter över tid.

#### 4.3.1 Arbetsförmedlingen har inte haft tillförlitliga data för vad olika uppgifter och insatser kostar

Arbetsförmedlingen har inte kunnat följa verksamhetskostnaderna för olika förordningsstyrda uppgifter eller arbetsmarknadspolitiska insatser, eftersom myndigheten har saknat tillförlitlig information om vad personalen lägger sin tid på. Arbetsförmedlingen har försökt att åtgärda bristerna i tidredovisningsdata på flera sätt. Till exempel har myndigheten sedan 2018 viktat data från olika avdelningar och verksamhetsområden för att de ska ge en mer rättvisande bild av hur personalen fördelar sin tid mellan olika uppgifter och insatser.<sup>86</sup> Myndigheten har också gjort punktinsatser för att få upp nyttjandegraden av Tajma inom den lokala förmedlingsverksamheten. Men även med dessa åtgärder är data osäkra. Ingen av de här åtgärderna har heller syftat heller till att stärka kvaliteten i data. Tvärtom har punktinsatserna för att öka nyttjandegraden riskerat att försämra datakvaliteten, om de anställda känner sig tvingade att använda systemet och därför rapporterar vad som helst. Att myndigheten har viktat data har i sin tur riskerat att förstärka befintliga kvalitetsbrister i dataunderlaget.

#### 4.3.2 Arbetsförmedlingen har inte kunnat följa kostnaderna för olika delar av it-verksamheten trots tidredovisningsdata

Trots att Arbetsförmedlingen har haft tidredovisningsdata med god täckningsgrad för it-verksamheten har myndigheten inte kunnat följa kostnaderna för den delen av verksamheten på ett enkelt sätt. Myndigheten har till exempel inte haft lättillgängliga uppgifter som visar vad olika utvecklingsprojekt har kostat att utveckla eller driva. Myndigheten har inte heller haft några lättillgängliga uppgifter som visar kostnaderna för utveckling och drift för it-verksamheten har varit som helhet.

Ett skäl till det är att Arbetsförmedlingen bara har krävt att verksamheten ska beräkna och följa kostnader för drift när det gäller utvecklingsobjekten. För de enskilda utvecklingsprojekten har det inte funnits något sådant krav. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens IT-verksamhet och ekonomiavdelning.

---

<sup>86</sup> Arbetsförmedlingen (2024) *Årsredovisning för 2023*. s. 80 (fotnot 190).

Ett annat skäl är att it-verksamheten under vår undersökningsperiod har varit uppdelad på två verksamhetsområden, Direkt respektive It, som har arbetat på delvis olika sätt. Det har både Arbetsförmedlingens internrevision och andra interna utredningar lyft fram som ett problem<sup>87</sup> och det framgår av våra intervjuer med företrädare för verksamheterna i fråga. De olika arbetssätten har påverkat hur verksamheterna och deras portföljer bedömer, finansierar och redovisar kostnader för bland annat drift respektive utveckling. Till exempel har portföljen digitala tjänster inom verksamhetsområde Direkt finansierat viss löpande verksamhet med medel från myndighetens utvecklingsram, trots att den inte ska finansiera drift enligt myndighetens portföljstyrningsinstruktion.<sup>88</sup> Företrädare för verksamhetsområdet motiverar finansieringen med att den löpande verksamheten i fråga har varit strategiskt viktig.<sup>89</sup> Generaldirektören har från september 2024 samlat all it-verksamhet under verksamhetsområde It, bland annat för att samordna verksamheten bättre. Men det är för tidigt att säga om åtgärden bidrar till mer enhetliga sätt att bedriva och finansiera it-verksamheten.

Vi bedömer att svårigheterna att följa kostnaderna för olika delar av It-verksamheten har förstärkts av att Arbetsförmedlingen har arbetat agilt inom den här delen av verksamheten. Ett agilt arbetssätt innebär att arbetet sker i korta, iterativa, cykler. Det ger större möjlighet att justera inriktningen på arbetet medan det pågår, vilket ska göra arbetet mer effektivt än traditionella arbetssätt där arbetet i högre utsträckning planeras i förväg. Men det agila arbetssättet har också bidragit till att det har blivit svårare, och mindre viktigt, för Arbetsförmedlingen att planera och följa upp utvecklingsarbetet, inte minst när det gäller kostnader. Det beror på att ett agilt arbete inte har tydliga start- och slutpunkter, och på att gränsen mellan drift och utveckling är svårare att urskilja. Detta är en utmaning som Arbetsförmedlingen delar med andra myndigheter. Till exempel uppger företrädare för ESV att deras rådgivning över tid har tagit emot allt fler frågor från myndigheter som undrar hur de ska finansiera och redovisa sina it-investeringar när de arbetar agilt. Men de ekonomiadministrativa reglerna är desamma oavsett hur myndigheterna arbetar.

Arbetsförmedlingen har också finansierat huvuddelen av sina it-investeringar direkt med förvaltningsanslaget (figur 3), trots att de som huvudregel ska finansieras med lån hos Riksgälden.<sup>90</sup> Det innebär att myndighetens förvaltningsanslag blir ojämnt belastat, eftersom hela investeringskostnaden belastar investeringsåret i stället för

---

<sup>87</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2020) *Internrevisionsrapport 2020:05. Arbetsförmedlingens Portfölj- och produktstyrning*. s. 10f; Arbetsförmedlingen (2021). *Hela myndigheten är dess framtid och framgång*. s. 67.

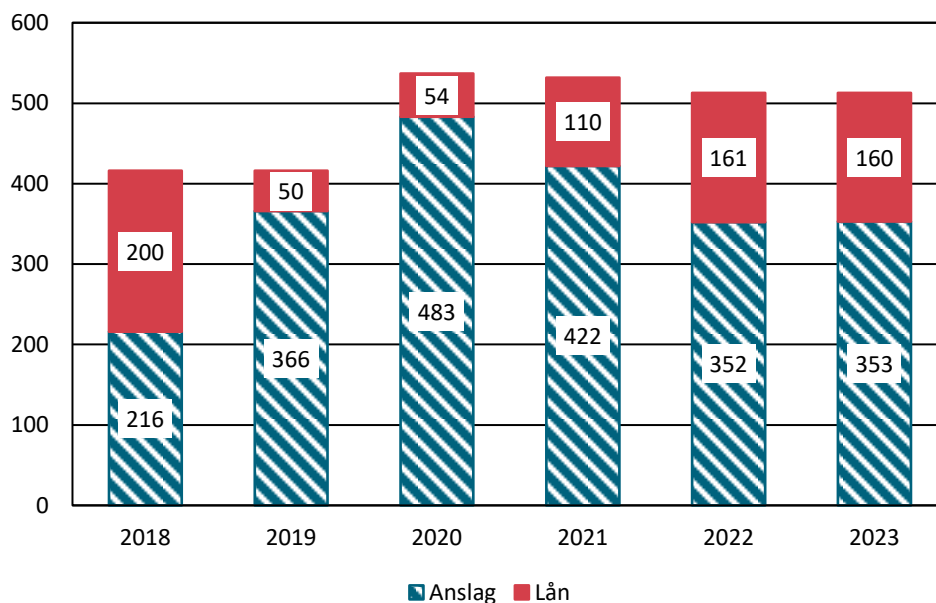
<sup>88</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 3 till Verksamhetsplan 2023 version 1.0*; Arbetsförmedlingen (2022). *Portföljstyrning – intern instruktion*. s. 1.

<sup>89</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*.

<sup>90</sup> 2 kapitlet 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

att skrivas av över flera år. Det har också inneburit att Arbetsförmedlingens ledning har haft det svårare att överblicka den totala omfattningen av myndighetens it-utvecklingsverksamhet.

**Figur 3. Budgeterad fördelning av utvecklingsram, lån och anslag, miljoner kronor.**



Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner 2018–2023, Bilaga 1 Medelstilldelning.

Under 2019 höjde Arbetsförmedlingen också sin beloppsgräns för när ett it-utvecklingsprojekt ska redovisas som en investering, och därmed finansieras med lån. Myndigheten höjde gränsen från en miljon kronor till fem miljoner kronor, bland annat för att administrationen kring lånefinansiering var administrativt betungande för it-verksamheten och för att myndighetens låneram vissa år inte hade varit tillräcklig för att finansiera planerade utvecklingsprojekt. Det uppger företrädare för Arbetsförmedlingens it-verksamhet och ekonomiavdelning. Arbetsförmedlingen hade 2023 en högre beloppsgräns än våra jämförelsemyndigheter.<sup>91</sup> Skatteverket hade, liksom Arbetsförmedlingen, en beloppsgräns på fem miljoner kronor, men den avsåg de totala utgifterna för ett utvecklingsprojekt, och inte bara den del som myndigheten redovisar som en investering. Det innebär att även Skatteverkets beloppsgräns i praktiken är lägre än Arbetsförmedlingens.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens Årsredovisning 2023*. s. 99; Bolagsverket (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 52; Centrala studiestödsnämnden (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 101; Försäkringskassan (2024). *Försäkringskassans årsredovisning 2023*. s. 211; Kronofogdemyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 78–79; Migrationsverket (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 138; Pensionsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 124; Transportstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 109.  
<sup>92</sup> Skatteverket (2024), *Årsredovisning 2023* s. 216.



### 4.3.3 Arbetsförmedlingen har inte skapat förutsättningar för att följa kostnader för olika organisatoriska enheter över tid

Arbetsförmedlingen har genomfört ett stort antal omorganisationer under perioden 2018–2023. Det har begränsat myndighetens möjligheter att följa kostnader och resultat även för organisatoriska enheter, det vill säga de enda kostnader som ska gå att följa även utan information om hur personalen använder sin tid. Till exempel har myndigheten enbart inom den lokala förmedlingsverksamheten gått från tre geografiska regioner med elva marknadsområden till sex regioner under vår undersökningsperiod. Myndigheten har också inrättat och avvecklat separata organisationer för arbetet med arbetsgivare respektive arbetsökande, liksom avdelningar för samordning och uppföljning respektive utveckling. Myndigheten också avvecklat en avdelning för arbetslivsinriktad rehabilitering.

Omorganisationerna har medfört att det krävs mycket manuellt arbete för att sammanställa kostnadsdata för jämförbara verksamhetsområden, avdelningar och enheter för perioden 2018–2023. Arbetsförmedlingen säkerställde inte heller att det skulle finnas möjlighet att följa kostnader över tid när myndigheten bytte planerings-, uppföljnings- och rapporteringssystem 2019. Att ta fram kostnadsdata för perioden innan 2020 kräver därför mycket manuellt arbete, även för de delar av verksamheten som myndigheten inte har omorganiserat. Problemen förstärker varandra, vilket innebär att det är särskilt svårt att följa kostnader på enhets-, sektions- eller kontorsnivå i förmedlingsverksamheten före 2020. Det framkommer i våra kontakter med företrädare för myndighetens ekonomi- respektive analysavdelning.

## 4.4 Arbetsförmedlingen behöver utveckla sitt arbete med att definiera, följa upp och ta till vara nyttor

Arbetsförmedlingen har förväntat sig att deras it-utveckling ska leda till nyttor, ofta i form av frigjord tid och minskade kostnader. Men myndigheten har bara arbetat systematiskt med nyttokalkyler för sin it-utveckling sedan 2022. De har fortfarande svårt att följa upp nyttorna av utvecklingsverksamheten.

### 4.4.1 Arbetsförmedlingen behöver etablera sitt arbete med nyttokalkyler

Arbetsförmedlingen behöver, i likhet med andra myndigheter, arbeta systematiskt med att definiera, planera, ta till vara och följa upp nyttan av sina it-investeringar, för att de ska kunna bidra så effektivt som möjligt till att uppfylla myndighetens mål. Nyttokalkyler, som beskriver de förväntade kostnaderna och nyttorna av olika investeringar, är ett centralt verktyg i det arbetet. Kalkylerna är en förutsättning för att myndigheter som Arbetsförmedlingen ska kunna prioritera mellan it-utveckling och annan verksamhet, samt mellan olika it-investeringar.<sup>93</sup> Kalkylerna ger också

---

<sup>93</sup> Myndigheten för digital förvaltning (odaterad). *Vägledning i nyttorealiserings 3.0*.

myndigheter bättre möjligheter att följa upp nyttorna av sina investeringar, eftersom de definierar vad myndigheten ska följa upp.

Arbetsförmedlingen började arbeta systematiskt med nyttokalkyler 2022. Då införde myndigheten konceptet utvecklingsobjekt (avsnitt 3.5.2), och ett krav på att samtliga utvecklingsobjekt ska ha utförliga nyttokalkyler. Kalkylerna ska inkludera kostnader för utveckling och drift, samt mätbara effektmål för de förväntade nyttorna. Året därpå tog myndigheten fram en formell mall för nyttokalkylerna.<sup>94</sup> Vi bedömer att mallen innehåller en mängd väsentlig information, så som kostnader för utveckling och drift, tydligt definierade nyttor och mätbara effektmål. Verksamhetens följsamhet till mallen har också ökat över tid. Men 2024 saknade vissa nyttokalkyler fortfarande mätbara effektmål.<sup>95</sup> Vi bedömer också att mallen för nyttokalkylerna fortfarande saknar fält och instruktioner för viss information som är väsentlig för särskilt stora eller viktiga investeringar. Det handlar till exempel om konsekvenserna av att inte genomföra it-utvecklingen i fråga, scenarion för olika ambitionsnivåer, samt risker för att de förväntade nyttorna inte går att ta tillvara.<sup>96</sup> Vi bedömer att den informationen är viktig för att Arbetsförmedlingens ledning ska kunna väga möjliga investeringar mot varandra och därmed också kunna fatta välgrundade beslut.

När det gäller de utvecklingsprojekt som inte är utvecklingsobjekt kräver Arbetsförmedlingen enbart ett beslutsunderlag som beskriver kostnaderna för att genomföra arbetet och den förväntade *typen* av nytta så som god förvaltning, tidsbesparing eller möjliggörande utveckling. Nyttorna i dessa underlag har sällan varit kvantifierade eller tydligt definierade på ett sätt som har gjort de möjliga att följa upp.<sup>97</sup> Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen planerar myndigheten att under 2025 utöka kravet på en nyttokalkyl även till verksamhetskritiska utvecklingsprojekt som inte är utvecklingsobjekt.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Utvecklingsobjekt som format, Beskrivning av arbetsformer, formalia, roller mm (v1.3)*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Bilaga 2 – Nyttokalkyl (kvantifierbar och kvalitativ) – Mall*.

<sup>95</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Fördjupad uppföljningsrapport 1. januari-mars 2024*. s. 49.

<sup>96</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Bilaga 2 – Nyttokalkyl (kvantifierbar och kvalitativ) – Mall*.

<sup>97</sup> Arbetsförmedlingen (2022). *Portföljstyrning – intern instruktion*. s. 7;

Arbetsförmedlingen (2024). *Åtterrapporering av uppdrag 12 i Regleringsbrev 2023*. s. 7f; Se till exempel initiativkortet för *Mina sidor Arbetsgivande och Arbetsökande, Ort & Yrke (kontroll för ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet)*, *Tolk Express*, *E-arkiv* samt *Digitalt samråd med arbetstagarorganisationer*.

<sup>98</sup> Arbetsförmedlingen 2024-12-06. *EpilogAF till STV*.

Samtliga jämförelsemyndigheter uppger att det är utmanande att göra nyttokalkyler. Företrädare för flera av myndigheterna beskriver arbetet som administrativt tungt, samtidigt som styrning från EU, riksdagen eller regeringen ofta begränsar myndigheternas utrymme att använda nyttokalkylerna för att prioritera mellan olika it-investeringar. Därför har flera av myndigheterna skalat ner sitt arbete med nyttokalkyler för enskilda utvecklingsprojekt. Det uppger företrädare för myndigheterna i fråga.

#### 4.4.2 Arbetsförmedlingen har – liksom andra myndigheter – svårt att följa upp nyttor av it-investeringar

Under vår undersökningsperiod har styrgrupperna för Arbetsförmedlingens it-portföljer ansvarat för att följa upp de förväntade nyttorna av myndighetens utvecklingsprojekt, och säkerställa att de blir tillvaratagna. Det framgår av Arbetsförmedlingens portföljstyrningsinstruktion.<sup>99</sup> Det har skilt utvecklingsarbetet från myndighetens övriga verksamhet, som enheten för styrning och uppföljning har följt upp på en myndighetsövergripande nivå.

Vi har inte kunnat hitta några exempel på att Arbetsförmedlingen systematiskt har följt upp förväntade nyttor och säkerställt att de har blivit verklighet under perioden 2018–2023. Även Arbetsförmedlingens internrevision har vid flera tillfällen lyft fram att myndigheten har problem med att ta tillvara nyttor av sina it-investeringar.<sup>100</sup> En förklaring till det är att myndigheten började arbeta systematiskt med nyttokalkyler först 2022. För it-investeringar utan nyttokalkyler finns det inte förutsättningar att följa upp de förväntade nyttorna, eftersom det inte är tydligt vilka de förväntade nyttorna är. Men även när det gäller it-investeringar med nyttokalkyler har Arbetsförmedlingen hittills haft svårt att följa upp nyttor. Det beror i huvudsak på att det har gått alltför kort tid för att följa upp nyttorna av investeringarna i fråga. Men det beror även på att myndigheten inte har tidsredovisningsdata som gör det möjligt att följa hur investeringarna har påverkat tidsåtgången för olika arbetsuppgifter. När det gäller de fyra utvecklingsobjekt som Arbetsförmedlingen har slutfört sedan 2022 konstaterar myndigheten till exempel att de har genomfört arbetet som skulle leda till nyttor, men att det utifrån nuvarande underlag inte är möjligt att bedöma vilka nyttor som de faktiskt har uppnått.<sup>101</sup>

Ett annat exempel gäller de förväntade nyttorna av det omfattande interna utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen kallar för Förnyelseresan. Myndigheten tog 2018 fram en nyttokalkyl för de projekt som då återstod att genomföra inom

---

<sup>99</sup> Arbetsförmedlingen (2022). *Portföljstyrning – intern instruktion*. s. 7.

<sup>100</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020*. s. 160; Arbetsförmedlingen (2020). *Internrevisionsrapport 2020:02. Digitaliseringen av Arbetsförmedlingens tjänster*. s.40; Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2020:06. Arbetsförmedlingens Portfölj- och produktstyrning*. s. 20.

<sup>101</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Fördjupad uppföljningsrapport 1. Januari-mars 2024*. s. 52f.

Förnyelseresan. Kalkylen inkluderar bland annat investeringar i service på distans och digitala självservice-tjänster, som totalt under perioden 2018–2022 skulle minska myndighetens kostnader med cirka 3,3 miljarder kronor genom att spara medarbetarnas tid.<sup>102</sup> Arbetsförmedlingen har återrapporterat till regeringen att myndigheten har genomfört de projekt som avser service på distans och digitala självservice-tjänster, och att nyttorealiseringsgraden är 100-procentig i förhållande till kalkylen. Men myndigheten har inte redovisat hur mycket tid som medarbetarna har sparat eller hur kostnaderna har minskat i olika delar av verksamheten.<sup>103</sup> Vi har inte heller kunnat se att myndigheten har följt upp nyttorna i fråga på ett systematiskt sätt.

Under hösten 2024 har Arbetsförmedlingens generaldirektör flyttat ansvaret för att följa upp myndighetens utvecklingsarbete från portföljernas styrgrupper till Enheten styrning och uppföljning. Vi har inte analyserat hur åtgärden påverkar kvaliteten i uppföljningen, eftersom den ligger utanför vår undersökningsperiod och det är för tidigt att bedöma hur den har påverkat uppföljningen.

## 4.5 Arbetsförmedlingen behöver ge regeringen bättre förutsättningar att styra myndigheten

Arbetsförmedlingen har under vår undersökningsperiod inte haft tillförlitliga data över vad olika arbetsuppgifter kostar att utföra, eftersom myndigheten inte har följt upp vad de anställda lägger sin tid på. Därför bedömer vi att myndighetens årsredovisning och budgetunderlag inte har gett regeringen tillräckliga underlag för att styra myndigheter på ett effektivt sätt.

### 4.5.1 Arbetsförmedlingens årsredovisning visar inte tydligt hur myndigheten använder sina förvaltningsmedel

Vår analys visar att Arbetsförmedlingens årsredovisning inte har gett regeringen en tillräckligt tydlig eller tillförlitlig bild av hur myndigheten använder sina förvaltningsmedel. Det grundläggande skälet till det är att redovisningen har byggts på osäkra tidredovisningsdata (avsnitt 4.3.1). Men det finns även andra skäl.

Ett annat skäl är att Arbetsförmedlingen i sin årsredovisning har delat in verksamheten i alltför grova kategorier för att ge en tydlig bild av hur myndigheten har använt sina förvaltningsmedel (tabell 2). Arbetsförmedlingen har använt tre huvudkategorier som ska svara mot uppgifterna i myndighetens instruktion: *Matcha*, *Rusta* och *Säkerställa arbetslöshetsförsäkringen*. *Matcha* respektive *Rusta* stod tillsammans för drygt 70 procent av verksamhetens kostnader år 2023. Kategorierna i fråga har tre underkategorier vardera. Men även med underkategorier

---

<sup>102</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Business case förnyelseresan*.

<sup>103</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i regleringsbrev 2022*. s. 16–19.

bedömer vi att indelningen i vissa fall är alltför grov. Det främsta exemplet är underkategorin tjänster för att söka arbete, som stod för cirka 30 procent av verksamhetens kostnader 2023. Det innebär att kostnaderna för vissa tjänster inom kategorin kan ha ökat kraftigt samtidigt som kostnaderna för andra tjänster inom kategorin kan ha minskat kraftigt, utan att det framgår av redovisningen. Men vi bedömer att även underkategorierna program och aktiviteter med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar samt rustande och stärkande insatser är alltför grova för att ge regeringen en tydlig bild av vilka insatser som Arbetsförmedlingen använder sina resurser till, och hur det har förändrats över tid. Därmed har regeringen inte kunnat följa hur myndigheten prioriterar, eller om styrningen mot ett ökat antal deltagare i specifika insatser har gett avtryck i hur myndigheten har fördelat sina medel.

**Tabell 2. Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader finansierade med förvaltningsanslag, procent.**

Kategori	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Matcha</b>	<b>33,7</b>	<b>36,4</b>	<b>35,3</b>	<b>33,1</b>	<b>33,4</b>	<b>42,0</b>
Tillhandahålla infrastruktur för matchning	0	3,9	1,9	2,1	2,4	2,6
Rekryteringstjänster till arbetsgivare	10,8	10,1	7,2	6,5	8,0	9,4
Tjänster för att söka arbete	22,9	22,4	26,2	24,5	23,0	30,0
<b>Rusta</b>	<b>31,2</b>	<b>29,7</b>	<b>29,5</b>	<b>32,2</b>	<b>30,7</b>	<b>31,3</b>
Program och aktiviteter med aktivitetsstöd	7,8	6,0	6,4	10,1	8,1	10,3
Subventionerade anställningar	6,3	7,2	9,2	10,6	11,7	9,1
Rustande och stärkande insatser	17,1	16,5	13,8	11,5	10,8	12,0
<b>Säkerställa arbetslöshetsförsäkringen</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>3,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>
<b>Övrigt</b>	<b>25,3</b>	<b>23,7</b>	<b>23,0</b>	<b>21,1</b>	<b>21,9</b>	<b>16,3</b>
Ledning	6,0	6,1	4,3	3,9	3,7	2,6
Andra funktioner	9,9	10,1	11,5	10,2	9,9	6,7
Huvudkontoret	9,4	7,4	7,3	7,0	8,3	7,1
<b>Utbildning för anställda</b>	<b>8,6</b>	<b>7,9</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>11,8</b>	<b>8,5</b>

Källa: Arbetsförmedlingen 2024-05-06. Ärenderedovisning 2018–2023 till Statskontoret 240506.

Kommentar: Arbetsförmedlingen ändrade sitt sätt att beräkna verksamhetskostnader i årsredovisningen 2023. Siffrorna ovan är beräknade på sättet som de använde innan 2023, för att få en sammanhängande tidsserie för perioden 2018–2023. Därför stämmer siffrorna för 2023 ovan inte överens med de i årsredovisningen för 2023.

Ett annat skäl är att Arbetsförmedlingen har redovisat fördelade och inte faktiska kostnader i de olika kategorierna.<sup>104</sup> Det innebär att myndigheten har beräknat hur stor andel av den redovisade tiden som personalen har lagt på uppgifter i varje kategori, och därefter fördelat ut motsvarande andel av myndighetens verksamhetskostnader dit, i stället för att redovisa den faktiska kostnaden för arbetet. Det ger en missvisande bild, eftersom kostnaden för en årsarbetskraft har varierat mellan olika

<sup>104</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s. 80.

delar av myndigheten. Den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft har till exempel varit cirka 70 procent högre inom verksamhetsområde It än inom den lokala förmedlingsverksamheten under 2018–2023.<sup>105</sup> En större andel personal som arbetar i it-verksamheten har därför bidragit till att antalet anställda vid Arbetsförmedlingen har minskat mer än myndighetens totala verksamhetskostnader sedan 2018.

Alla myndigheter som beslutar om stora ärendevolymer ska även redovisa styckkostnader per ärende, så att regeringen kan följa hur myndighetens produktivitet utvecklas över tid.<sup>106</sup> Arbetsförmedlingen har redovisat styckkostnader för två kategorier av ärenden under perioden 2018–2023, och för en tredje kategori sedan 2023. Kategorierna är beslut om arbetsmarknadspolitiska program och aktiviteter, beslut om subventionerade anställningar, samt kontroll- och sanktionsärenden.<sup>107</sup> Styckkostnaden för de två förstnämnda ärendekategorierna har ökat avsevärt sedan 2018 (figur 4), vilket indikerar att verksamheten har blivit mindre produktiv. Men vi bedömer att kategorierna är så grova att det är svårt att avgöra om en högre styckkostnad per ärendekategori beror på minskad produktivitet eller på en högre andel tidskrävande beslut. Det beror på att varje ärendekategori innehåller många olika typer av beslut, som tar olika lång tid att handlägga. Företrädare för Arbetsförmedlingens Enhet för styrning och uppföljning uppger att de inte heller har lagt någon stor vikt vid styckkostnaderna per ärendekategori, eftersom måttet har varit svårt att tolka. Myndigheten har i huvudsak redovisat uppgifterna för att det är ett förordningskrav.

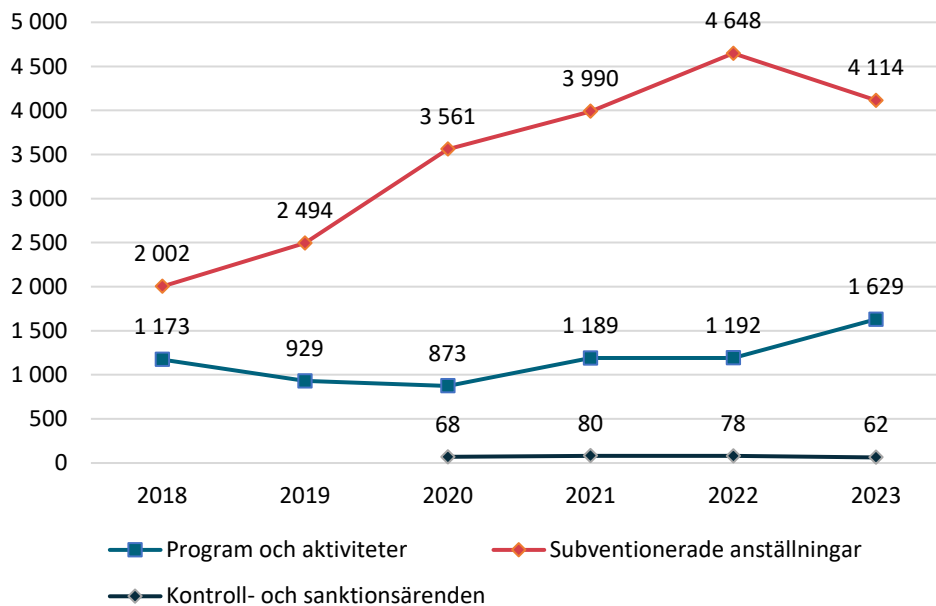
---

<sup>105</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kostnader per årsarbetskraft (ESV) 2019–2023*.

<sup>106</sup> 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>107</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*. s. 23, 27 och 53.

Figur 4. Styckkostnad per ärendekategori 2018–2023, kronor.



Källa: Arbetsförmedlingen 2024-05-06. *Ärenderedovisning 2018–2023 till Statskontoret (240506)*.

Kommentar: Arbetsförmedlingen ändrade sitt sätt att beräkna verksamhetskostnader i årsredovisningen 2023. Siffrorna ovan är beräknade på sättet som de använde innan 2023, för att få en sammanhängande tidsserie för perioden 2018–2023. Därför stämmer siffrorna för 2023 ovan inte överens med de i årsredovisningen för 2023.

#### 4.5.2 Regeringen har inte fått ett tillräckligt underlag för att bedöma Arbetsförmedlingens resursbehov

Vi bedömer att Arbetsförmedlingens budgetunderlag inte har gett regeringen tillräcklig information för att kunna bedöma myndighetens framtida resursbehov och styra myndighetens finansiering på ett sammanhållet sätt. Det är en brist som Arbetsförmedlingen delar med flera andra myndigheter som Statskontoret har analyserat.<sup>108</sup>

Arbetsförmedlingen har inte kunnat redovisa sambandet mellan myndighetens förvaltningsanslag och sakanslag för arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tydligt sätt, eftersom myndigheten inte har information om kostnaderna för att handlägga olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsförmedlingen har resonerat i kvalitativa termer kring hur arbetskrävande olika insatser är att handlägga samt lyft fram att förvaltningsanslaget och sakanslagen behöver vara i balans. Men myndigheten har inte redovisat data som stödjer det, och som regeringen kan

<sup>108</sup> Se till exempel Statskontoret (2024:10). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*. s. 117f; Statskontoret (2024:2). Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans?* s. 50f.

använda för att dimensionera myndighetens förvaltningsanslag till särskilda satsningar på olika insatser.<sup>109</sup>

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen inte heller har redovisat kostnader och förväntade nyttor kopplade till myndighetens investeringar på ett tydligt sätt. Alla myndigheter ska i budgetunderlaget specificera investeringsutgifter som överstiger 20 miljoner kronor.<sup>110</sup> Sedan 2020 har Arbetsförmedlingen även haft i uppdrag att redovisa investeringar som påverkar myndighetens effektivitet. Redovisningen ska bland annat omfatta investeringarnas innehåll, kostnader och förväntade nyttor.<sup>111</sup> Men Arbetsförmedlingens redovisning har inte gjort det möjligt att urskilja enskilda investeringar, som till exempel utvecklingsobjekt. Arbetsförmedlingen har inte heller tydliggjort i sin redovisning hur de förväntade nyttorna förhåller sig till kostnaderna, så att regeringen har kunnat bedöma hur investeringarna påverkar myndighetens framtida resursbehov. I stället har Arbetsförmedlingen redovisat både sina investeringar och de förväntade nyttorna i övergripande områden. Det handlar till exempel om investeringar inom områdena kundarbete och fristående aktörer, samt nyttor inom områdena frigjord tid och förbättrat resultat.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2022–2024*. s. 16; Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025*. s. 6f.

<sup>110</sup> 9 kapitlet 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>111</sup> *Regleringsbrev för budgetåren 2020–2024 avseende Arbetsförmedlingen*.

<sup>112</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2022–2024*. s. 23f; Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025*. s. 34f; Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2024–2026*. s. 35–39.



## 5 Arbetsförmedlingen behöver i högre utsträckning utforma verksamheten utifrån behoven hos arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden

I det här kapitlet fortsätter vi att analysera Arbetsförmedlingens förutsättningar att använda sina medel effektivt. Här handlar det om i vilken utsträckning som Arbetsförmedlingen har utformat verksamheten i enlighet med sitt uppdrag och utifrån kunskap om vad som har fungerat bra respektive mindre bra för olika grupper av arbetssökande (bilaga 2). Vi fokuserar på de förhållanden som vi bedömer har störst betydelse för myndighetens möjligheter att använda sina medel mer effektivt.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Arbetsförmedlingen har lagt alltför liten vikt vid den egna kunskapen om vilka insatser som är effektiva för olika grupper av arbetssökande, och alltför stor vikt vid att nå de antal deltagare i olika insatser som regeringen har förväntat sig. Därmed har myndigheten till viss del anvisat arbetssökande till insatser på andra grunder än sin arbetsmarknadspolitiska bedömning. Det har inneburit att Arbetsförmedlingen har stöttat arbetssökande på andra sätt än vad som hade varit mest effektivt.
- Arbetsförmedlingen har inte i tillräcklig utsträckning prioriterat arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Detta, trots att det är myndighetens uppgift och att den här gruppen av arbetssökande utgör en stor och ökande andel av de som är inskrivna vid myndigheten. Det handlar bland annat om att:
  - Arbetsförmedlingen har infört arbetssätt som på gruppnivå missgynnar arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Myndigheten har fokuserat på digitala självservice-tjänster, service på distans och ett ärendebaserat arbetssätt, i stället för fysiska möten och en personlig handläggare, som generellt bättre möter behoven hos arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.
  - Arbetsförmedlingen har omfördelat resurser från den lokala förmedlingsverksamheten som ska stödja arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, till verksamhetsområdena It och Direkt som utvecklar digitala tjänster och service på distans. Det är tvärt emot Arbetsförmedlingens ambition att de nya arbetssätten skulle frigöra resurser till arbetet med att stödja arbetssökande långt från arbetsmarknaden.

## 5.2 Arbetsförmedlingen behöver i högre utsträckning utforma verksamheten utifrån sin expertkompetens

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen har lagt alltför stor vikt vid att nå de antal deltagare i olika insatser som regeringen har förväntat sig, och alltför liten vikt vid den egna kunskapen och kompetensen om vilka insatser som är effektiva för olika grupper av arbetssökande. Det har bidragit till att myndigheten till viss del anvisat arbetssökande till insatser på andra grunder än sin arbetsmarknadspolitiska bedömning, och därmed stöttat de arbetssökande på andra sätt än vad som hade varit mest arbetsmarknadspolitiskt motiverat.<sup>113</sup>

### 5.2.1 Arbetsförmedlingen har planerat sin produktion utifrån regeringens förväntningar om antalet deltagare i insatser

Arbetsförmedlingen sätter varje år interna mål för vilka antal deltagare i olika insatser som myndigheten ska nå under året. Målen ska ligga till grund för arbetet i förmedlingsverksamheten och för den utgiftsprognos som myndigheten gör i februari. Myndigheten ska enligt sin styrmodell sätta målen utifrån sin så kallade strategiska programmix. Programmixen bygger på löpande analyser av sökandesammansättningen, arbetsmarknaden och myndighetens samlade kunskap om vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som är effektiva för olika målgrupper.<sup>114</sup>

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen när de har tagit fram sin strategiska programmix utgått alltför lite från myndighetens samlade kunskap, och alltför mycket från regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser. Vi baserar vår bedömning på att myndigheten har tagit fram programmixen för att den ska vara så effektiv som möjligt *inom ramen för regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i vissa insatser*, inte för att den ska vara så effektiv som möjligt. Det innebär att myndigheten i sina volymmål utgår ifrån hur många personer som behöver delta i olika insatser för att myndigheten ska uppfylla målen i regleringsbrevet, överförda till myndighetens verksamhetsplan. Det handlar både om att öka antalet deltagare i insatser som regeringen vill se fler deltagare i, och att minska antalet deltagare i andra insatser, så att myndigheten inte överskrider sina anslag. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för myndighetens ekonomiavdelning, analysavdelning och lokala förmedlingsverksamhet.

Företrädare för förmedlingsverksamheten beskriver att de i hög utsträckning använder volymmålen och prognoserna för att planera och följa upp sin verksamhet. Det har inneburit ett stort fokus på att uppnå ett visst antal beslut om matchningstjänsten Rusta och Matcha respektive arbetsmarknadsutbildning under de senaste åren. Om verksamheten har avvikit alltför mycket från målen och

---

<sup>113</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport om behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. s. 57.

<sup>114</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Vår styrmodell – så styrs myndigheten*. s. 12f.

prognosen har de fått interna styrsignaler om att vidta åtgärder för att öka antalet deltagare i de berörda insatserna. Det har till exempel handlat om att utvidga målgruppen för Rusta och Matcha och om att lägga mer arbetstid på att hitta lämpliga kandidater för arbetsmarknadsutbildning. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare och företrädare för förmedlingsverksamheten.

Vi bedömer också att Arbetsförmedlingens volymmål, och därmed även myndighetens årliga utgiftsprognos i februari, har gett en alltför positiv bild av myndighetens produktionskapacitet. Vi baserar det på att myndighetsledningen vid flera tillfällen har ansett att de måste försöka att möta regeringens förväntningar, även när förmedlingsverksamheten har påtalat att de inte kommer att kunna nå volymerna i fråga. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för ekonomiavdelningen och förmedlingsverksamheten. Dessutom har Arbetsförmedlingen inte haft några data som bekräftat att prognoserna är realistiska. Att Arbetsförmedlingen överskattar sin produktionskapacitet riskerar i sin tur att minska regeringens förtroende för myndigheten.

### 5.2.2 Arbetsförmedlingen har inte fördelat sina förvaltningsmedel utifrån målen för antalet deltagare i olika insatser

Vår analys visar att Arbetsförmedlingen inte har fördelat sina förvaltningsmedel utifrån sina interna volymmål, målen i verksamhetsplanen, eller regeringens motsvarande mål i regleringsbrevet. Därmed har myndigheten inte skapat ekonomiska förutsättningar för förmedlingsverksamheten att nå målen för antalet deltagare i olika insatser. Arbetsförmedlingen har för perioden 2020–2023 i huvudsak fördelat sina förvaltningsmedel mellan olika avdelningar och verksamhetsområden utifrån hur kostnaderna var fördelade föregående år (avsnitt 3.4.1). Det innebär att förmedlingsverksamheten inte har fått en större andel av myndighetens förvaltningsmedel de år som verksamheten ska nå högre volymer i mer arbetskrävande insatser, jämfört med andra år.

Inom den lokala förmedlingsverksamheten har myndigheten i huvudsak fördelat sina medel utifrån föregående års sökandesammansättning. Det har till exempel handlat om andelen nyinskrivna, långtidsarbetslösa och inskrivna med funktionsnedsättning. Syftet är att enheterna ska kunna erbjuda arbetssökande och arbetsgivare en likvärdig service och ett likvärdigt stöd över hela landet, i enlighet med kraven i myndighetens verksamhetsförordning. Utöver det har myndigheten fördelat en mindre del av den lokala verksamhetens förvaltningsmedel, 20 procent, utifrån antalet deltagare i ett urval av arbetsmarknadspolitiska insatser föregående år. Det har, åtminstone sedan 2018, handlat om ett par insatser som myndigheten har bedömt vara särskilt arbetskrävande, i form av anställningsstöd och särskilda insatser som finansieras från anslag 1:4. Sedan 2022 har det också handlat om ett par insatser som myndigheten har avsett att prioritera, i form av matchningstjänster och arbetsmarknadsutbildning. Detta har gett enheterna ett litet incitament att anvisa fler arbetssökande till de prioriterade insatserna. Men enligt företrädare för den lokala förmedlingsverksamheten är effekten marginell.

Vi bedömer att det är rimligt att den lokala förmedlingsverksamheten i huvudsak fördelar sina medel utifrån föregående års sökandesammansättning, även om det över tid kan leda till att enheter med dåliga resultat får mer medel för att de ackumulerar en högre andel långtidsarbetslösa. Alternativet att fördela medlen utifrån enheternas resultat skulle förstärka skillnaderna i både förutsättningar och resultat mellan olika enheter. Detta skulle göra verksamheten mindre likvärdig, vilket i sin tur skulle gå ut över de arbetssökande och arbetsgivarna.

Däremot behöver resurstilldelningen till förmedlingsverksamheten som helhet spegla de antalet deltagare i olika insatser som Arbetsförmedlingen planerar för att uppnå. Myndigheten kan åstadkomma det på flera sätt. Dels genom att fördela mer medel till förmedlingsverksamheten som helhet de år som myndigheten vill öka antalet deltagare i arbetskrävande insatser, dels genom att avsevärt sänka målen för antalet deltagare i andra insatser, för att frigöra arbetsförmedlarnas tid till de arbetskrävande insatserna i fråga. Annars finns en risk att myndighetsledningen förväntar sig att arbetsförmedlarna ska fatta fler beslut än vad arbetstiden räcker till, vilket riskerar att påverka beslutens kvalitet.

### 5.2.3 Arbetsförmedlingens sätt att fördela sina medel har gjort det svårt att snabbt öka volymerna i arbetskrävande insatser

Fördelningsmodellen har också gjort det svårt för den lokala verksamheten att snabbt öka antalet deltagare i olika insatser under innevarande år, utan att det går ut över kvaliteten i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna. Det beror på att enheterna inte har fått medel för antalet deltagare i insatserna förrän nästkommande år. Därmed har trögheten också varit större ju mer arbetskrävande insatserna har varit.<sup>115</sup>

Matchningstjänsten Rusta och Matcha är en insats som går relativt snabbt att handlägga och som håller den arbetssökande i aktivitet upp till ett år. Det har bidragit till att myndigheten har anvisat arbetssökande till tjänsten trots att de egentligen hade behövt en eller flera insatser som var mer arbetskrävande att handlägga. Detta för att Arbetsförmedlingen ska möta regeringens förväntningar om ett ökat antal deltagare i tjänsten och få förvaltningsmedlen att räckta till så många beslut som möjligt för att kunna använda så mycket av programanslaget som möjligt. Detta framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare. Såväl företrädare för myndighetsledningen som arbetsförmedlare som vi har intervjuat har också uttryckt att det är bättre att arbetssökande deltar i en insats som inte möter deras behov fullt ut, än att de inte deltar i någon insats alls.

När det gäller reguljär utbildning har Riksrevisionen konstaterat att Arbetsförmedlingen har ”anvisat alltför brett” i syfte att nå sitt volymmål för insatsen. Enligt Riksrevisionen kan det ha medfört att arbetssökande har blivit anvisade att söka en reguljär utbildning, fastän de egentligen hade behövt en annan

---

<sup>115</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens Årsredovisning 2023*. s. 23ff.

arbetsmarknadspolitisk insats. Enbart 30 procent av de anvisade arbetssökande påbörjade en utbildning, vilket kan bero på att de arbetssökande inte har förstått vad anvisningen innebar. Det kan också bero på att de som anordnar utbildningen bedömt att de arbetssökande inte kan tillgodogöra sig en utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, till exempel för att de saknar tillräckliga kunskaper i svenska.<sup>116</sup>

Därför bedömer vi att Arbetsförmedlingen under 2018–2023 har beslutat om insatser som inte har varit arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Sådana beslut riskerar att förlänga de berörda individernas tid i arbetslöshet och behov av stöd från Arbetsförmedlingen (avsnitt 2.3.3). Men vi kan inte bedöma hur många beslut eller arbetssökande det handlar om, eftersom vi inte har analyserat myndighetens enskilda beslut och inte har kompetens för att överpröva arbetsförmedlarnas bedömning.

När det gäller arbetsmarknadsutbildning har Arbetsförmedlingen haft svårt att hitta lämpliga deltagare bland arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, bland annat eftersom personerna i fråga ofta saknar förutsättningar att ta sig igenom en arbetsmarknadsutbildning. Därför har arbetsförmedlarna behövt lägga mycket tid på att hitta lämpliga kandidater, och på att stödja dem under utbildningen. Men Arbetsförmedlingen har inte fördelat sina förvaltningsmedel, eller sänkt målen för antalet deltagare i andra insatser, på ett sätt som möjliggör detta. Det har bidragit till att myndigheten inte har använt hela programanslaget (tabell 3), och till att myndigheten inte har mött regeringens förväntningar om ökade volymer i arbetsmarknadsutbildning.

**Tabell 3. Tillgängligt belopp och utfall anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, miljoner kronor.**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tillgängligt belopp	13 877	10 621	10 731	12 364	9 164	6 647
Utfall	13 017	9 907	7 276	11 425	7 138	6 057
Outnyttjat belopp	860	714	3 455	940	2 027	590

Källa: ESV Hermes.

Kommentar: 2018–2019 bestod anslagssparandet i huvudsak av medel på anslagspost fem, ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare. Det berodde bland annat på färre deltagare i etableringsprogrammet än vad anslagsposten var dimensionerad för (Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2018 och 2019).

Med undantag för 2019 har Arbetsförmedlingen inte heller använt hela anslag 1:4 för lönebidrag och Samhall m.m. Enligt företrädare för myndigheten beror det bland annat på att besluten om lönebidrag är arbetskrävande att handlägga, och att myndigheten därför hade behövt ett högre förvaltningsanslag för att kunna handlägga fler beslut. Men myndigheten har inte heller fördelat sina befintliga förvaltningsmedel för att möjliggöra fler beslut om lönebidrag (tabell 4).

<sup>116</sup> Riksrevisionen (2024:3). *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning*. s. 66f.

**Tabell 4. Tillgängligt belopp och utfall anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m., miljoner kronor.**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tillgängligt belopp	13 797	13 322	13 811	13 866	14 058	14 204
Utfall	13 002	13 665	12 747	12 612	12 281	11 992
Outnyttjat belopp	795	-344	1 064	1 255	1 776	2 212

Källa: ESV Hermes.

Kommentar: Uppgifterna i tabellen avser den del av anslag 1:4 som Arbetsförmedlingen disponerar. 2020–2021 berodde anslagssparandet delvis på pandemin och svårigheter att få ut arbetssökande på arbetsplatsnära insatser.

#### 5.2.4 Arbetsförmedlingen har justerat det statistiska bedömningsstödet för att utöka målgruppen för matchningstjänster

Arbetsförmedlingens sätt att hantera matchningstjänsten Rusta och Matcha är ett annat exempel på när myndigheten i alltför hög utsträckning har utgått från regeringens styrning mot att öka antalet deltagare i specifika insatser. När Arbetsförmedlingen införde Rusta och Matcha bedömde myndigheten att det är en insats som främst lämpar sig för arbetssökande som står medellångt från arbetsmarknaden och har ett medelstort stödbehov. Därefter har Arbetsförmedlingen justerat det statistiska bedömningsverktyget som ska stödja arbetsförmedlarna i att bedöma vilka arbetssökande som tjänsten är lämplig för. Detta för att verktyget skulle visa att tjänsten var lämplig även för personer närmre och längre från arbetsmarknaden. Det har bland annat inneburit att många arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden blivit anvisade till Rusta och Matcha. Rusta och Matcha har också varit en av de vanligaste insatserna bland personer i jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga personer som har varit arbetslösa länge och som generellt står långt från arbetsmarknaden.<sup>117</sup>

Huvudskälet till att Arbetsförmedlingen justerade bedömningsverktyget och anvisade arbetssökande långt från arbetsmarknaden till Rusta och Matcha var att myndigheten ville nå regeringens mål om ökade volymer i matchningstjänster, utan att överskrida anslag 1:2 för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Därför valde myndigheten att fylla platserna i Rusta och matcha med arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, eftersom de generellt redan deltar i ett ramprogram och därmed har ett aktivitetsstöd. Det framgår av Arbetsförmedlingens egna

---

<sup>117</sup> Arbetsförmedlingen (2023). Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. s. 6, 34f; IFAU (2021:7) Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken. s. 40ff. Arbetsförmedlingen (2023). Uppföljningsrapport 2 2023: VO Lokal arbetsmarknad. s. 10.

studier,<sup>118</sup> samt våra intervjuer med företrädare för analysavdelningen, förmedlingsverksamheten och myndighetsledningen.

### 5.2.5 Arbetsförmedlingens fokus på regeringens styrning mot volymer i specifika insatser har haft undanträngningseffekter

Insatser som är effektiva för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden är ofta arbetskrävande att handlägga, och därmed dyra för Arbetsförmedlingen. Det handlar till exempel om arbetsmarknadsnära insatser, förstärkta insatser i form av fördjupad kartläggning av kompetenser, förmågor, ambitioner och behov, samt intensiv matchning. Regeringen har inte styrt uttryckligen mot den här typen av insatser under perioden 2018–2023. Därför har Arbetsförmedlingens ledning inte ansett att de har kunnat prioritera dem, med hänvisning till att myndighetens förvaltningsmedel inte har räckt till det. Detta framgår av studier från Arbetsförmedlingen och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), samt av våra intervjuer med företrädare för myndigheten.<sup>119</sup> Samtidigt är flera av de här insatserna sannolikt är självfinansierande ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det indikerar studier från Arbetsförmedlingen och IFAU.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Arbetsförmedlingen (2023). Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. s. 35, 101; Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-12-23. Information via e-post. Anvisningar till rusta och matcha innanför och utanför ramprogram.

<sup>119</sup> Arbetsförmedlingen (2024). Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 2. s. 15; Arbetsförmedlingen (2023). Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. s. 30–33; IFAU (2019:27). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser; Arbetsförmedlingen (2022). Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd; Fogelgren, M., Ornstein, P., Rödin, M., och Skogman Thoursie, P. (2021). *Is supported employment effective for young adults with disability pension? Evidence from a randomized evaluation.* Journal of Human Resources.

<sup>120</sup> IFAU (2023:19). Etablering av nyanlända flyktingar – effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats. s. 70; IFAU (2019:27). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. s. 30; Arbetsförmedlingen (2022) *Kostnadsanalys av matchningsinsatser för nyanlända.* s. 5f.

### 5.3 Arbetsförmedlingens arbetssätt behöver vara mer anpassade till arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden

En av Arbetsförmedlingens förordningsstyrda uppgifter har länge varit att prioritera de som står långt från arbetsmarknaden. Denna grupp utgör också en allt större andel av de inskrivna vid myndigheten. Samtidigt visar vår analys att Arbetsförmedlingens ärendebaserade arbetssätt, digitala tjänster och service på distans generellt fungerar sämre än personliga handläggare och fysiska möten för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.

#### 5.3.1 En allt större andel av de inskrivna står långt från arbetsmarknaden

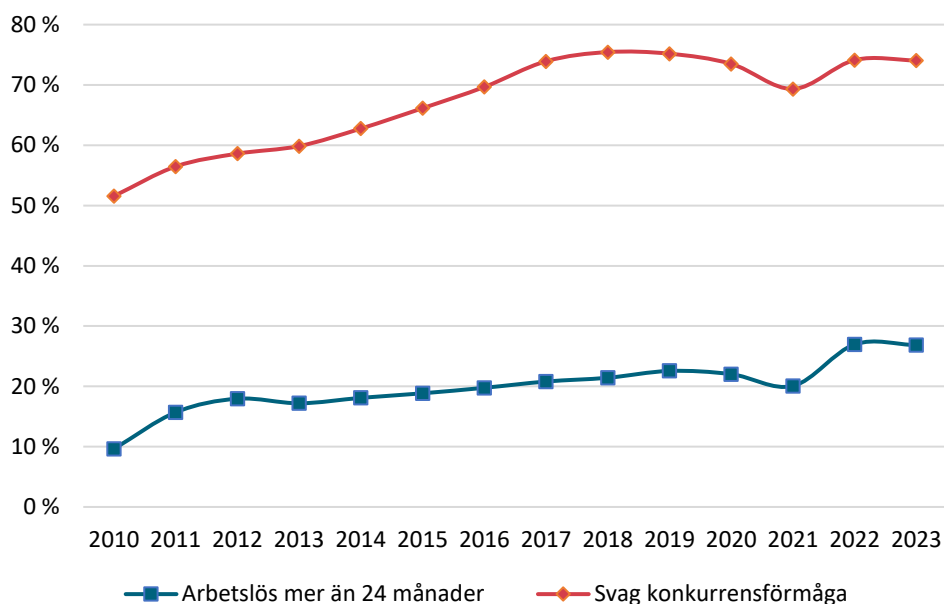
Idag står en avsevärt större andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen långt från arbetsmarknaden, jämfört med för 15 år sedan. Det handlar både om en större andel inskrivna som har varit arbetslösa i mer än 24 månader och om en större andel inskrivna med svag konkurrensförmåga, som på gruppnivå löper större risk för att bli långtidsarbetslösa. I den här gruppen ingår personer som saknar gymnasieutbildning, är födda utanför Europa, är 55 år eller äldre och/eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. År 2023 var andelen inskrivna som har varit arbetslösa i mer än 24 månader knappt 30 procent och andelen med svag konkurrensförmåga knappt 75 procent (figur 5). Grupperna överlappar varandra i hög utsträckning. Inskrivna med svag konkurrensförmåga utgör cirka 90 procent av de som har varit arbetslösa 24 månader eller längre. Det är också sannolikt att det finns ett mörkertal av inskrivna som egentligen borde ingå i gruppen med svag konkurrensförmåga, men som Arbetsförmedlingen saknar information om.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2023*. s. 27f, 35; Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden*. s. 26f.



Figur 5. Sammansättningen av arbetssökande inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2010–2023.



Källa: Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2023*.

Kommentar: Hacket i kurvorna 2020–2021 beror på att antalet nyinskrivna ökade till följd av pandemin. Men många av dessa stod nära arbetsmarknaden och återgick snabbt i arbete när ekonomin återhämtade sig.

Arbetsförmedlingens egna analyser visar också att myndighetens verksamhet har större betydelse för övergångarna till arbete för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, än för arbetssökande som står nära arbetsmarknaden och som därför i större utsträckning hittar arbete på egen hand. Det gäller både betydelsen av arbetsmarknadspolitiska insatser och av myndighetens interna arbetssätt.<sup>122</sup>

### 5.3.2 Det ärendebaserade arbetssättet har generellt missgynnat arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen beslutade 2017 att införa ett ärendebaserat arbetssätt.<sup>123</sup> Det ärendebaserade arbetssättet innebär att en arbetsförmedlare ska stödja alla arbetssökande och arbetsgivare i specifika frågor, i stället för att stödja specifika arbetssökande och arbetsgivare i alla frågor. Det innebär också att arbetssökande och arbetsgivare ska få mer inflytande över sina ärenden genom att i möjligaste mån själva driva dem framåt.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Myndighetens produktivitet och effektivitet*.

<sup>123</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018, Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. s. 25.

<sup>124</sup> Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. s. 49f, 62f, 83f; Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. s. 8, 12f, 17f, 25.

Arbetsättet medför att en arbetsförmedlare sällan träffar en och samma arbetsökande mer än en gång. Det gör det svårare för arbetsförmedlaren att lära känna den arbetsökande. Samtidigt behöver en arbetsförmedlare god kunskap om den enskilda arbetsökande och dennes arbetsmarknad för att kunna tipsa honom eller henne om vilka konkreta jobb som är lämpliga för just honom eller henne att söka. God personkännedom är också särskilt viktig när det gäller arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden, bland annat eftersom de på gruppnivå i högre utsträckning blir matchade utifrån informella kompetenser än arbetsökande som står nära arbetsmarknaden. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för förmedlingsverksamheten samt av studier från Arbetsförmedlingen, IFAU och IAF.<sup>125</sup>

Förhållandevis många av de inskrivna som står långt från arbetsmarknaden saknar också förmåga att själva driva sitt ärende framåt. Därför har personer fallit mellan stolarna och fått vänta alltför länge på att få det stöd som de behöver från Arbetsförmedlingen. Det framgår av myndighetens egna analyser och av våra intervjuer med företrädare för funktionsrättsorganisationer.<sup>126</sup> Riksdagens ombudsmän (JO) har också kritiserat Arbetsförmedlingen för hur myndigheten har hanterat kontakter med arbetsökande med funktionsnedsättning. Kritiken har bland annat handlat om att myndigheten inte har uppmärksammat att de arbetsökande i fråga behövde hjälp att driva sina ärenden och skicka in de underlag som myndigheten behöver för att kunna erbjuda den arbetsökande ett fördjupat stöd.<sup>127</sup>

### 5.3.3 Digitala kontakter och service på distans fungerar generellt sett sämre för arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden

”Digitalt först” har länge varit ledordet för Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsökande och arbetsgivare. Tanken är att arbetsökande och arbetsgivare ska få stöd, i första hand genom digitala självservice-tjänster, i andra hand genom service på distans och i tredje hand genom fysiska möten.<sup>128</sup> Till exempel har

---

<sup>125</sup> IFAU (2019:27). *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser*. s. 30f; IFAU (2021:13). *Vad kännetecknar en framgångsrik arbetsförmedlare?* s. 16, 24f; IAF (2018:11). *Arbetsförmedlingens stöd till arbetsökande som inte använder digitala tjänster*. s. 28f; Arbetsförmedlingen (2023). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 1*. s. 13f.

<sup>126</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport om behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. s. 36.

<sup>127</sup> Riksdagens ombudsmän 2023-06-08. *Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för passiv och bristfällig handläggning i ett ärende som gäller en person med funktionsnedsättning*; Riksdagens ombudsmän 2023-06-08. *Arbetsförmedlingen kritiseras för passiv och bristfällig handläggning i ett ärende som gäller en person med funktionsnedsättning*.

<sup>128</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2018, Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. 10.

arbetssökande sedan 2020 enbart kunna skriva in sig digitalt, för att därefter bli hänvisade till digitala självservice-tjänster eller service på distans.<sup>129</sup> Sedan 2021 har arbetssökande och arbetsgivare inte heller kunnat träffa en arbetsförmedlare för ett obokat fysiskt möte. I stället har de kunnat vända sig till Statens servicecenter (SSC) för sådana möten. Men SSC kan bara hjälpa arbetssökande och arbetsgivare med att använda Arbetsförmedlingens digitala självservice-tjänster och att ta del av service på distans. Det beror på att SSC inte har tillgång till Arbetsförmedlingens verksamhetssystem, bland annat eftersom Arbetsförmedlingen vill styra arbetssökande mot att använda de digitala tjänsterna. Det uppger företrädare för SSC samt för Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet.

Samtidigt ska Arbetsförmedlingens stöd utgå från arbetssökandes och arbetsgivares behov. Därför ska myndigheten erbjuda fysiska möten, ett så kallat lokalt fördjupat stöd, till de arbetssökande som behöver det.<sup>130</sup> Men för att en arbetssökande ska kunna få ett lokalt fördjupat stöd måste först en arbetsförmedlare på distans upptäcka och verifiera att personen behöver ett sådant stöd, till exempel för att hen har ett pågående missbruk eller en funktionsnedsättning som påverkar hens arbetsförmåga. Det är svårare att upptäcka när kontakten enbart sker på distans, och när en arbetsförmedlare enbart har kontakt med en arbetssökande vid enstaka tillfällen, i linje med det ärendebaserade arbetssättet. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare och av Arbetsförmedlingens egna analyser.<sup>131</sup>

Vi bedömer att det bland arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden finns ett uppdämt behov av personliga och fysiska möten med Arbetsförmedlingen. Vi baserar vår bedömning på undersökningar från SSC, som visar att antalet personer som besöker servicekontoren för att få hjälp med ärenden hos Arbetsförmedlingen har ökat kontinuerligt sedan 2019. Enbart under 2023 ökade antalet sådana ärenden med 13 procent, till cirka 453 000 ärenden. De övriga myndigheterna som ingår i servicesamverkan har haft en motsatt trend.<sup>132</sup> Nästan hälften av de som besöker ett servicekontor för hjälp med ett ärende hos Arbetsförmedlingen har först försökt att använda digitala självservice-tjänster och service på distans, men blivit hänvisade till ett servicekontor av en arbetsförmedlare, för att de behöver hjälp att använda tjänsterna ifråga.<sup>133</sup> Såväl IAF som Servicekontorsutredningen och Statskontoret varnade redan 2018–2019 för att Arbetsförmedlingen hade överskattat hur stor del

---

<sup>129</sup> Arbetsförmedlingen (2019). *Kund- och kanalförflyttning – En fördjupad uppföljning*. s. 5f; Riksrevisionen (2021:08). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar*. s. 36.

<sup>130</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2018, Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. s. 10; Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbete – digitalt först*. s. 15.

<sup>131</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Kartläggning av kompletterande bedömning*. s. 10, 18f.

<sup>132</sup> Statens Servicecenter (2024). *Årsredovisning 2023*. s. 55–57.

<sup>133</sup> Se till exempel Origo Group (2023). *Statens Servicecenter, Medborgarservice Kundundersökning Höst 2023*.

av kontakterna med arbetssökande som gick att hantera i digitala kanaler. Särskilt eftersom arbetssökande med svag konkurrensförmåga inte kan eller vill använda digitala tjänster i samma utsträckning som andra arbetssökande.<sup>134</sup>

#### 5.3.4 Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för att hantera konsekvenserna av de nya arbetssätten

Arbetsförmedlingen har genomfört flera åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av de nya arbetssätten. Ett exempel är att myndigheten i december 2023 gjorde det möjligt för arbetssökande att själva ange att de har ohälsa eller en funktionsnedsättning, i samband med att de skriver in sig digitalt. Detta för att Arbetsförmedlingen snabbare ska kunna identifiera personer som är i behov av lokalt fördjupat stöd.<sup>135</sup> Ett annat exempel är att myndigheten 2022 gav arbetsförmedlare möjlighet att få en kompletterande arbetsmarknadspolitisk bedömning från medarbetare med kunskap om arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta för att på ett bättre och mer enhetligt sätt kunna identifiera arbetssökande som har ohälsa eller en funktionsnedsättning som påverkar deras förmåga att arbeta eller studera. Men det är lång väntetid till en kompletterande bedömning, trots att den bara är tillgänglig för prioriterade grupper av arbetssökande, i nuläget nyinskrivna och nya i jobb- och utvecklingsgarantin.<sup>136</sup>

Arbetsförmedlingen har däremot inte genomfört åtgärder för att öka tillgången till fysiska möten eller en personlig arbetsförmedlare. Tvärtom har myndigheten betonat att det är viktigt att de inte ”överlevererar”, det vill säga stödjer arbetssökande och arbetsgivare i ärenden där det finns digitala självservice-tjänster.<sup>137</sup>

### 5.4 Arbetsförmedlingens nya arbetssätt behöver frigöra resurser till personer långt från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingens ärendebaserade arbetssätt, digitala tjänster och service på distans har hittills inte frigjort resurser till personer som står långt från arbetsmarknaden. I stället har myndigheten under vår undersökningsperiod omfördelat resurser från den lokala förmedlingsverksamheten, som ska stödja personer som står långt från arbetsmarknaden, till arbetet med att utveckla och tillhandahålla

---

<sup>134</sup> IAF (2018:11). *Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster*. s. 39; SOU 2018:43. *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*. s. 179, 240, 246f; Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. s. 54f, 61, 67.

<sup>135</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*.

<sup>136</sup> Arbetsförmedlingen (2023-12-05). Har du en funktionsnedsättning? (Hämtad 2025-01-07). <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2023-12-05-har-du-en-funktionsnedsattning>;

Arbetsförmedlingen (2024). *Kartläggning av kompletterande bedömning*. s. 10–14.

<sup>137</sup> Riksrevisionen (2021:08). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar*. s. 36.

digitala tjänster och service på distans. Över tid har det ökat Arbetsförmedlingens kostnader för it-drift, vilket påverkar myndighetens ekonomiska utrymme att prioritera andra delar av verksamheten.

#### 5.4.1 Ärendebaserat arbetssätt och digitala tjänster har inte frigjort resurser till personer som står långt från arbetsmarknaden

Ett av Arbetsförmedlingens motiv till att införa ett ärendebaserat arbetssätt, digitala självservice-tjänster och service på distans var att göra verksamheten mer effektiv. Det skulle frigöra resurser som myndigheten skulle kunna använda för att stödja arbetssökande långt från arbetsmarknaden.<sup>138</sup> När Statskontoret 2019 analyserade Arbetsförmedlingen kunde vi inte se att de nya arbetssätten dittills hade gjort verksamheten mer effektiv eller frigjort några resurser till arbetet med att stödja de som stod långt från arbetsmarknaden.<sup>139</sup> Vi kan inte heller nu, när vi 2024 analyserar arbetet på nytt, tydligt se att det har gjort verksamheten mer effektiv, eller frigjort några resurser till målgruppen i fråga.

Arbetsförmedlingen kan visa ett konkret exempel där de nya arbetssätten har gjort verksamheten mer effektiv, eller minskat myndighetens kostnader. Det gäller Arbetsförmedlingens arbete med att kontrollera arbetssökandes aktivitetsrapporter, som myndigheten under de senaste åren har automatiserat i allt högre grad. Till och med 2023 uppskattar Arbetsförmedlingen att det har halverat myndighetens kostnader för arbetet, vilket motsvarar minskade kostnader på knappt 50 miljoner kronor. I övrigt gör Arbetsförmedlingen antaganden om att utvecklingsarbetet har effektiviserat myndighetens arbete. Till exempel lyfter myndigheten fram det minskade antalet anställda inom den lokala förmedlingsverksamheten som ett exempel på att digitala tjänster och service på distans har gjort verksamheten mer effektiv.<sup>140</sup> Det uppger även flera företrädare för myndighetsledningen respektive verksamhetsområdena It och Direkt som vi har intervjuat. Men vi har inte tagit del av några undersökningar som visar att det minskade antalet anställda har inneburit en mer effektiv verksamhet och inte en verksamhet med lägre kvalitet.

Företrädare för verksamhetsområdena It och Direkt gör också antaganden om att utvecklingen av digitala självservice-tjänster som arbetssökande kan använda för att skriva in sig eller lämna sina aktivitetsrapporter, har effektiviserat myndighetens verksamhet. Men vi har inte hittat några undersökningar som styrker det. Samtidigt

---

<sup>138</sup> Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2018, Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. s. 10; Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. s. 49f, 62f, 83f.

<sup>139</sup> Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*. s. 54f, 61, 67; IAF (2018:11). *Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster*. s. 39.

<sup>140</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Återrapportering av uppdrag 12 i Regleringsbrev 2023*. s. 7f; Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*. s. 53.

lägger myndigheten resurser på att hjälpa arbetssökande att använda de digitala tjänsterna. Dels indirekt via SSC, dels direkt genom att hantera samtal och mejl om hur arbetssökande och arbetsgivare ska använda tjänsterna.<sup>141</sup>

När det gäller det ärendebaserade arbetssättet konstaterar Arbetsförmedlingen att myndigheten hittills inte kan se att det har gjort verksamheten mer effektiv. Arbetsförmedlingen förklarar det bland annat med att utvecklingsarbetet har tagit längre tid än planerat, eftersom myndigheten har behövt prioritera att utveckla it-stöd för nya och ändrade arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Även när det gäller andra större it-investeringar beskriver Arbetsförmedlingen att de hittills inte har lett till så stora effektiviseringar som myndigheten ursprungligen förväntade sig. Myndigheten förklarar det med att de har behövt prioritera arbetet med att utveckla it-system som svarar mot regeringens styrning, det gäller främst reformeringen och nya arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>142</sup>

En positiv effekt av Arbetsförmedlingens fokus på digitala tjänster och service på distans är att det gav myndigheten möjlighet att upprätthålla stora delar av sin verksamhet under pandemin. Detta eftersom dessa tjänster gjort det möjligt för myndigheten att på distans skriva in och hålla planeringssamtal med ett kraftigt ökat antal nyinskrivna arbetssökande.<sup>143</sup> Men pandemin var en extraordinär händelse. Många av de som blev arbetslösa i samband med pandemin stod också nära arbetsmarknaden.<sup>144</sup>

#### 5.4.2 Arbetsförmedlingen har omfördelat resurser från den lokala verksamheten till digitala tjänster och service på distans

Vår undersökning visar att Arbetsförmedlingen har omfördelat resurser från den lokala förmedlingsverksamheten som ska stödja arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, till de båda verksamhetsområdena It och Direkt som bland annat ska utveckla digitala självservice-tjänster för arbetssökande som står nära arbetsmarknaden. Samtidigt utgör arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden en allt större andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen (avsnitt 5.3.1). Bakgrunden till att Arbetsförmedlingen har omfördelat sina resurser är att myndigheten valde att lägga nästan hela minskningen av förvaltningsanslaget 2019 på den lokala

---

<sup>141</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Ärendemätning PDM. September-oktober 2023* (v 39–40); *Origo Group (2023). Statens Servicecenter, Medborgarservice Kundundersökning Höst 2023*; Arbetsförmedlingen (2021) *Internrevisionsrapport 2020:02, Digitalisering av Arbetsförmedlingens tjänster*. s. 19.

<sup>142</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Återrapportering av uppdrag 12 i Regleringsbrev 2023*. s. 7f. Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i Regleringsbrev 2022*. s. 7.

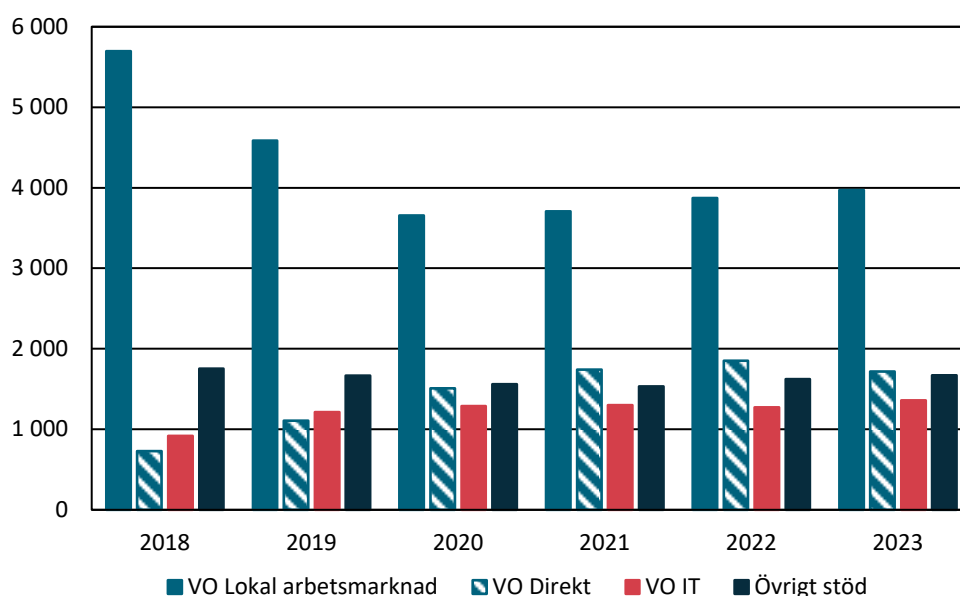
<sup>143</sup> Data hämtad från Arbetsförmedlingen.se 2024-11-05. *Arbetsökande riket*. <https://arbetsformedlingen.se/statistik/sok-statistik/tidigare-statistik-tidsserier>

<sup>144</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2023*. s. 32f.

förmedlingsverksamheten. Myndigheten bedömde att de behövde fortsätta förflyttningen till digitala självservice-tjänster och service på distans för att kunna genomföra verksamheten med mindre medel. Därför behövde de värna arbetet inom verksamhetsområdena It och Direkt.<sup>145</sup>

Sammantaget har den lokala förmedlingsverksamhetens andel av myndighetens verksamhetskostnader minskat från 65 procent 2018, till 49 procent 2023. Samtidigt har andelen kostnader inom verksamhetsområdena It och Direkt ökat i motsvarande grad, från ca 8 respektive 10 procent 2018 till cirka 21 respektive 17 procent 2023. Kostnaderna för den övriga verksamheten har varit förhållandevis konstanta över tid (figur 6).

**Figur 6. Verksamhetskostnader per verksamhetsområde, miljoner kronor, 2023 års priser.**



Källa: Arbetsförmedlingen 2024-03-15. Utfall per avd och VO 2018–2023.

Företrädare för Arbetsförmedlingen lyfter även fram att myndigheten har flyttat arbetsuppgifter från den lokala förmedlingsverksamheten, dels till digitala självservice-tjänster, dels till Verksamhetsområde direkt och avdelningen Personligt Distansmöte (PDM) som erbjuder arbetssökande och arbetsgivare service på distans. Till exempel skrev den lokala verksamheten in många arbetssökande manuellt innan myndigheten införde digital inskrivning. Den lokala verksamheten upprättade också ett stort antal handlingsplaner för nyinskrivna arbetssökande, innan PDM tog över stora delar av den uppgiften. Men Arbetsförmedlingen har inga data som visar hur mycket arbetstid de flyttade arbetsuppgifterna har frigjort i den lokala förmedlingsverksamheten, eller om den frigjorda tiden motsvarar nedskärningarna inom verksamheten.

<sup>145</sup> Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, s. 10, 113.

I efterhand har Arbetsförmedlingen konstaterat att neddragningarna inom den lokala förmedlingsverksamheten har påverkat myndighetens förmåga och kapacitet att möta arbetssökande genom fysiska möten på lokala kontor. Det har även försämrat myndighetens möjligheter att besluta om insatser som kräver mer handläggartid, som till exempel arbetsmarknadsutbildning och lönebidrag.<sup>146</sup>

### 5.4.3 Ökade kostnader för it-drift begränsar Arbetsförmedlingens utrymme att prioritera andra delar av verksamheten

Inför 2024 aviserade regeringen att den skulle minska Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med cirka 500 miljoner. Arbetsförmedlingens styrelse beslutade då att sänka myndighetens utvecklingsram i syfte att värna förmedlingsverksamheten. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för myndighetens tre verksamhetsområden, samt av myndighetens budget för 2024.<sup>147</sup>

Men Arbetsförmedlingens mångåriga fokus på att utveckla digitala stöd och tjänster har ökat myndighetens löpande kostnader för it-verksamheten, eftersom det har medfört att myndigheten behöver underhålla och betala licenser för fler system med högre funktionalitet. Myndigheten har också behövt lägga mer medel på datorer och annan it-utrustning för samtliga medarbetare.<sup>148</sup> Mellan 2018 och 2024 har Arbetsförmedlingens kostnader för it-drift ökat från cirka 850 miljoner kronor och 67 procent av de totala it-kostnaderna, till cirka 1,5 miljarder kronor och 79 procent av de totala it-kostnaderna (figur 7). Det innebär att myndigheten har svårt att minska sina it-kostnader på ett betydande sätt, utan att ta verksamhetskritiska system ur drift.

---

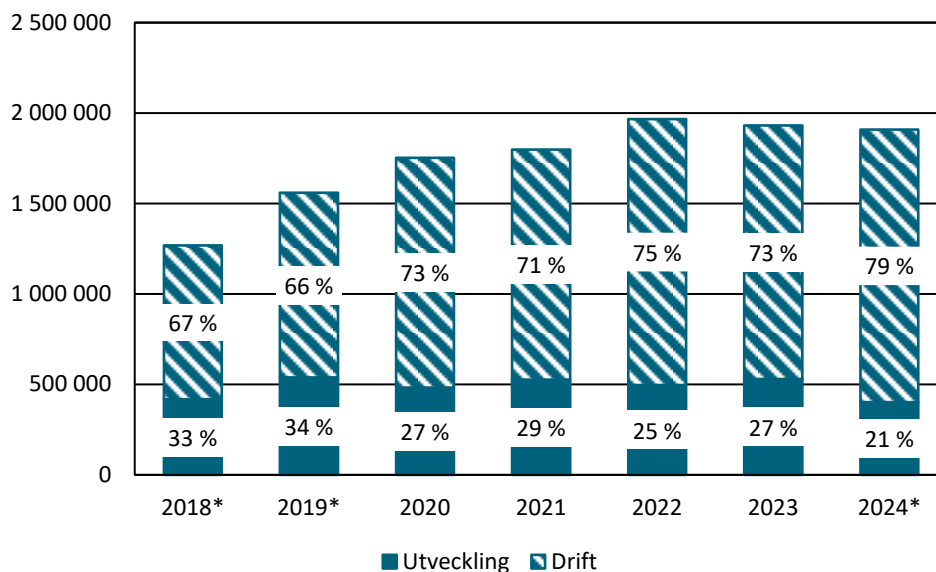
<sup>146</sup> Arbetsförmedlingen (2023). Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. s. 57; Arbetsförmedlingen (2023). Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 1. s. 16.

<sup>147</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll. Bilaga till Verksamhetsplan 2024 version 1.0.

<sup>148</sup> Arbetsförmedlingen 2024-12-06. AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast med frågor till AF.



Figur 7. Utgifter för it-utveckling och drift som andel och belopp, tusen kronor.



Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kopia av IT-Cost 2.*

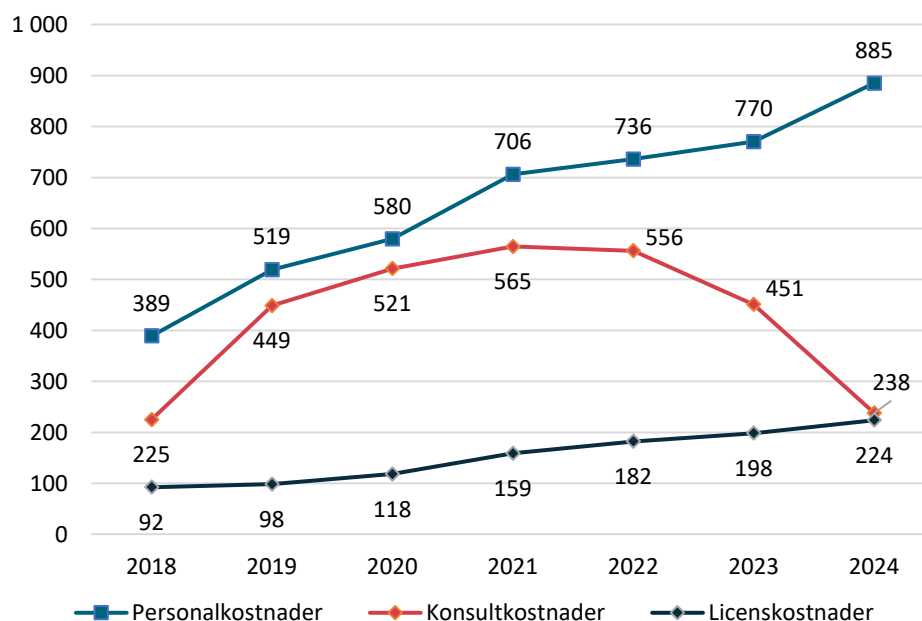
Kommentar: Utveckling avser utfallet för utvecklingsramen. Drift avser övriga utgifter vid verksamhetsområde It, samt avdelningen Digitala tjänster respektive enheten Jobtech vid verksamhetsområde Direkt. För 2018 och 2019 avser data för utveckling budgeterade utgifter. För 2024 avser samtliga data budgeterade utgifter.

Arbetsförmedlingens höga kostnader för it-drift ger Arbetsförmedlingen ett mindre ekonomiskt utrymme för att ny- eller vidareutveckla it-system, eftersom en stor del av it-verksamhetens budget är låst i driften av befintliga system. Detta gör det till exempel svårt för myndigheten att slutföra arbetet med ärendehanteringssystemet BÄR och avveckla det gamla ärendehanteringssystemet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem), och därmed slippa kostnaderna för det merarbete som de parallella systemen medför.

För att sänka driftskostnaderna minskade Verksamhetsområde It och avdelningen Digitala tjänster vid verksamhetsområde Direkt antalet konsulter kraftigt under 2023, enligt företrädare för verksamhetsområdet i fråga. Det ledde till att it-verksamhetens konsultkostnader minskade med cirka 100 miljoner kronor från 2022 till 2023. Enligt myndighetens budget för 2024 ska konsultkostnaderna fortsätta att minska (figur 8).<sup>149</sup> Det är positivt. Men det innebär också att myndigheten inte har möjlighet att sänka sina it-kostnader i någon större utsträckning framöver genom att ersätta konsulter med anställd personal.

<sup>149</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Digitalisering av Arbetsförmedlingen. Utveckling och kostnader.*

Figur 8. Kostnader för personal, konsulter och licenser inom IT-verksamheten, miljoner kronor.



Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). VO IT, ADT och Jobtech, Kostnadsanalys 2018–2024.

Kommentar: Figuren inkluderar data för verksamhetsområde It samt avdelningen Digitala Tjänster och enheten Jobtech vid verksamhetsområde Direkt. Data för 2018–2023 avser utfall, data för 2024 avser budget.

Vår analys visar att Arbetsförmedlingen inte har planerat för de ökade driftskostnaderna. Det beror på att myndigheten bara har beräknat och följt upp sådana kostnader för de it-investeringar som ingår i utvecklingsobjekt (avsnitt 4.3.2). Enligt företrädare för Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning respektive avdelning för Inköp och Marknad har it-verksamheten inte heller arbetat tillräckligt systematiskt med att hålla driftskostnaderna nere, till exempel genom att omförhandla avtal eller att följa relationen mellan utveckling och drift eller andra nyckeltal. Företrädare för verksamhetsområde It instämmer i att de kunde ha arbetat mer systematiskt för att minska sina driftskostnader, men menar att de har följt relationen mellan utveckling och drift genom nyckeltal.<sup>150</sup> Vi har dock inte fått ta del av några sådana.

<sup>150</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-01. AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101.

## 6 Arbetsförmedlingen behöver hålla ihop förmedlingsverksamheten

I det här kapitlet analyserar vi hur effektivt Arbetsförmedlingens verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare har fungerat, samt hur myndigheten har följt upp arbetet inom den här verksamheten. Utifrån det resonerar vi kring myndighetens utrymme att använda sina förvaltningsmedel mer effektivt (bilaga 2). Vi fokuserar på de förhållanden inom förmedlingsverksamheten som vi bedömer har störst betydelse för myndighetens möjligheter att använda sina medel mer effektivt.

### 6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Ansvar, mandat och resurser har inte hängt ihop inom förmedlingsverksamheten. Personligt Distansmöte (PDM) har haft ansvar för att fungera som första linjens stöd genom att hantera obokade kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, samt stödja arbetssökande nära arbetsmarknaden. Den lokala verksamheten har haft ansvar för att hantera bokade kontakter med arbetssökande och arbetsgivare, samt stödja arbetssökande långt från arbetsmarknaden. Men ansvarsfördelningen mellan PDM och den lokala verksamheten har inte varit tydlig vare sig för medarbetarna eller de arbetssökande. Varken PDM eller den lokala verksamheten har heller haft förutsättningar för att fungera så som myndigheten har avsett.
- Det ärendebaserade arbetssättet har inte fungerat som Arbetsförmedlingen har avsett. Det beror på att förmedlingsverksamheten har överimplementerat arbetssättet, så att det inte har funnits någon nedre gräns för hur liten en fråga kan vara för att utgöra ett ärende. Det beror också på att den lokala verksamheten har avsevärt färre anställda i dag än då myndigheten införde arbetssättet. Flera av de organisatoriska enheterna inom den lokala verksamheten har blivit alltför små för att arbetsförmedlarna ska ha möjlighet att specialisera sig på olika typer av ärenden.
- Det har förekommit omfattande onödiga kontakter mellan arbetssökande och Arbetsförmedlingen, samt mellan arbetsförmedlare inom myndigheten. Detta har skapat merarbete för arbetsförmedlarna och längre väntetider för de arbetssökande. De onödiga kontakterna har haft flera orsaker, som förstärker varandra:
  - Arbetssökande har haft svårt att komma i kontakt med den lokala förmedlingsverksamheten. Då har de i stället vänt sig till PDM. Men PDM har haft svårt att besvara frågor utanför sitt ansvarsområde, vilket har lett till att de arbetssökande har blivit hänvisade tillbaka till den lokala verksamheten.

- Det ärendebaserade arbets sätt har bidragit till att arbetsförmedlare ofta har delat upp och skickat arbetssökandes ärenden vidare till specialiserade kollegor, även när de hade kunnat lösa ut ärendena själva. En hög arbetsbelastning inom förmedlingsverksamheten har också skapat incitament för arbetsförmedlarna att skicka de arbetssökandes ärenden vidare.
- Den otydliga ansvarsfördelningen mellan PDM och den lokala förmedlingsverksamheten har bidragit till att arbetsförmedlarna ofta har skickat runt ärenden i flera led innan de har hamnat rätt, eller hos någon som har löst ut ärendet.
- Arbetsförmedlarnas systemstöd har hindrat dem från att använda sin tid effektivt. Det beror dels på att de har behövt arbeta i flera system som inte har kommunicerat med varandra, dels på driftstörningar.

## 6.2 Ansvarsfördelningen inom förmedlingsverksamheten behöver bli tydligare

Ansvar, mandat och resurser har inte hängit ihop inom förmedlingsverksamheten. Ansvarsfördelningen mellan avdelningen PDM och den lokala förmedlingsverksamheten har inte varit tydlig för medarbetarna. Varken PDM eller den lokala verksamheten har heller haft förutsättningar att fungera så som myndigheten har tänkt. Det har bidragit till en stor mängd onödiga kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare, samt mellan arbetsförmedlare inom myndigheten.

### 6.2.1 Ansvarsfördelningen mellan Personligt distansmöte och den lokala förmedlingsverksamheten har varit otydlig

Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet har varit uppdelad i två delar. Den ena delen är PDM och branscharbetsförmedlingen Kultur och media som utgör en avdelning respektive en enhet på verksamhetsområdet Direkt. PDM har erbjudit arbetssökande och arbetsgivare service på distans, det vill säga via telefon och digitala kanaler. Vi tolkar det som att PDM har haft två huvuduppgifter:

- att vara första linjens stöd, det vill säga vara vägen in i myndigheten för arbetssökande och arbetsgivare. Det inkluderar att
  - ta emot obokade telefonsamtal och frågor som kommer in via myndighetens chattfunktion eller via SSC.
  - bedöma vilka arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, och därför behöver ett lokalt fördjupat stöd.
- att stödja de arbetssökande som står förhållandevis nära arbetsmarknaden, och därför *inte* behöver ett lokalt fördjupat stöd. Dessa arbetssökande är inskrivna vid PDM.

För arbetssökande som är inskrivna vid PDM har avdelningen bland annat ansvarat för arbetsmarknadspolitiska bedömningar, planering och beslut om ett fåtal insatser. Det framgår av generaldirektörens arbetsordning, våra kontakter med företrädare för förmedlingsverksamheten och av våra intervjuer med arbetsförmedlare.<sup>151</sup>

Den andra delen av förmedlingsverksamheten är den lokala verksamheten, som utgör större delen av verksamhetsområdet Lokal arbetsmarknad. Den lokala verksamheten har erbjudit arbetssökande och arbetsgivare service via telefon och fysiska möten. Vi tolkar det som att även den lokala verksamheten har haft två huvuduppgifter:

- att ta ett myndighetsövergripande ansvar för att stärka kompetens- och arbetskraftsförsörjningen ur arbetsgivarnas perspektiv.
- att stödja arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, och därför behöver ett lokalt fördjupat stöd.

Gruppen arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden har bland annat inkluderat personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt ramprogram, personer under 25 år som inte har någon gymnasieutbildning, personer med en funktionsnedsättning som påverkar deras arbetsförmåga, och personer som behöver tolk. För dessa och andra arbetssökande som har varit inskrivna vid den lokala förmedlingsverksamheten har verksamheten bland annat ansvarat för arbetsmarknadspolitiska bedömningar, planering och beslut om arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Den lokala verksamheten har också ansvarat för att tillhandahålla arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare och av generaldirektörens arbetsordning.<sup>152</sup>

Men även om det har funnits en övergripande ansvarsfördelning har det på flera områden varit otydligt för arbetsförmedlarna om det har varit PDM eller den lokala verksamheten som har ansvarat för en viss fråga. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare samt andra företrädare för PDM och den lokala verksamheten. Det främsta exemplet är att arbetsförmedlare i olika delar av verksamheten har haft olika uppfattningar om vilken del av verksamheten som arbetssökande ska kontakta när de har frågor. Medarbetare på PDM menar att arbetssökande ska vända sig till den del av verksamheten som de är inskrivna vid, oavsett kontakternas natur. Det innebär att arbetssökande som är inskrivna vid den lokala verksamheten ska vända sig dit, även när det handlar om obokade kontakter. Medarbetare i den lokala verksamheten menar i stället att arbetssökande ska vända sig till PDM för obokade kontakter, oavsett var de är inskrivna.

---

<sup>151</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*. Version 36.0. s. 19–18; Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-04. Information via e-post. *Frågor om bla uppdelningen VOLA/PDM och ärendebaserade arbetssätt*.

<sup>152</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*. Version 36.0. s. 19–18.

Verksamhetsområdena Direkt och Lokal arbetsmarknad har haft ansvar för att samordna sig i den typen av frågor, enligt generaldirektörens arbetsordning. Förmedlingsverksamheten har också haft ett gemensamt metodstöd för rutiner och arbetsuppgifter.<sup>153</sup> Men vi har haft svårt att få ett tydligt svar från myndigheten om hur ansvaret för att ta emot och hantera frågor har varit fördelat inom förmedlingsverksamheten. Det sista beskedet från myndigheten är att den nationella telefoningången som PDM bemannar har varit till för samtliga arbetssökande och arbetsgivare.<sup>154</sup>

Arbetsfördelningen mellan PDM och den lokala verksamheten bygger på att de arbetssökandes behov följer verksamhetens organisation. Det innebär att de som är inskrivna vid PDM ska få sina behov tillgodosedda där och att de som är inskrivna lokalt ska få sina behov tillgodosedda där. Men de arbetssökandes behov är inte så binära. Vissa arbetssökande som har tillhört PDM har till exempel haft frågor om insatser som har krävt kunskap om den lokala arbetsmarknaden, till exempel arbetsmarknadsutbildning. De insatserna har enbart den lokala verksamheten hanterat. På motsvarande sätt har arbetssökande som tillhör den lokala verksamheten haft frågor om insatser som inte har krävt lokal fördjupad kunskap, om till exempel nystartsjobb. Men den insatsen har bara PDM hanterat.

Hösten 2024 gav generaldirektören i uppdrag åt direktören för verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad att se över myndighetens samlade förmedlingsverksamhet. Syftet med översynen är bland annat att skapa en tydlig ansvarsfördelning inom förmedlingsverksamheten, och att öka verksamhetens effektivitet. Översynen ska vara klar till sommaren 2025.<sup>155</sup>

### 6.2.2 Arbetsförmedlare vid Personligt distansmöte har inte haft förutsättningar att fungera som första linjens stöd

Vi bedömer att PDM inte har haft tillräckliga förutsättningar att fungera som ett första linjens stöd. Det beror på att arbetsförmedlarna på PDM inte har mandat att fatta alla typer av beslut. Därmed har de heller inte alltid haft rätt kompetens för att svara på frågor som rör program och insatser som bara den lokala verksamheten har haft mandat att besluta om. Det har medfört att arbetsförmedlare på PDM har haft svårt att besvara frågor från arbetssökande som har varit inskrivna lokalt. I de fall arbetsförmedlarna har haft rätt kompetens har det varierat i vilken utsträckning chefer på PDM har tillåtit medarbetarna att besvara frågor utanför det egna ansvarsområdet. PDM har i de flesta fall inte heller erbjudit service till arbetssökande som

---

<sup>153</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*; Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-06. Information via e-post. *Frågor om bla uppdelning VOLA/PDM och ärendebaserat arbetssätt*; Arbetsförmedlingen (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*. Version 36.0. s.19;

<sup>154</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast*.

<sup>155</sup> Arbetsförmedlingen 2024-12-06. *EpilogAF till STV*.

behöver tolk. I stället har den lokala förmedlingsverksamheten genomfört en majoritet av tolksamtalen, med hjälp av telefontolk. Ovanstående har framkommit i intervjuer med arbetsförmedlare och chefer vid PDM.

### 6.2.3 Den lokala förmedlingsverksamheten har inte varit dimensionerad för att ge ett lokalt fördjupat stöd

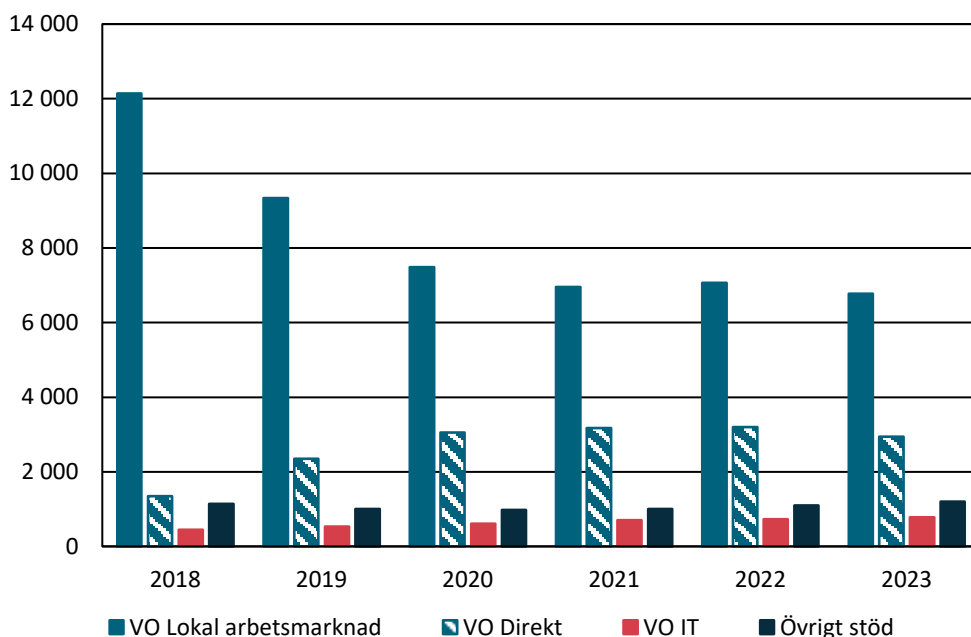
Vi bedömer att den lokala förmedlingsverksamheten inte har haft tillräckliga förutsättningar att erbjuda ett lokalt fördjupat stöd. Det beror framför allt på att arbetsförmedlarna där inte har haft tid för att genomföra fysiska möten med arbetssökande i tillräcklig utsträckning, eller för att besöka arbetsgivare och fristående aktörer i tillräcklig utsträckning. Det uppger många av arbetsförmedlarna och cheferna inom den lokala verksamheten som vi har intervjuat.

En förklaring till det är kontorsnedläggningarna och personalneddragningarna som Arbetsförmedlingen initierade 2019. Mellan 2018 och 2023 har antalet anställda i den lokala förmedlingsverksamheten minskat från cirka 12 140 till cirka 6 780 (figur 9). Färre lokala arbetsförmedlare har inneburit en ökad arbetsbelastning för de som har jobbat kvar, särskilt eftersom andelen arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden har ökat över tid (avsnitt 5.3.1). Färre kontor har i sin tur inneburit längre avstånd mellan kontoren, och därmed även mellan arbetsförmedlarna och de arbetsgivare respektive arbetssökande som de har behövt träffa. Detta har bidragit till att arbetsförmedlare har haft svårt att avsätta tid för att resa till möten, särskilt om de har arbetat vid enheter med ansvar för ett stort geografiskt område. Det gäller även om myndigheten har samverkat med kommuner och SSC kring lokaler i områden där Arbetsförmedlingen inte har egna kontor. Vissa av arbetsförmedlarna som vi har intervjuat beskriver att de vid deras enheter inte har tid att genomföra fysiska möten med arbetssökande överhuvudtaget. I stället har de lokala arbetsförmedlarna i stor utsträckning använt sig av telefon eller digitala lösningar för möten, och därmed arbetat på ett liknande sätt som PDM. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen har pandemin förstärkt den utvecklingen, eftersom den har ändrat vanorna hos både arbetsförmedlare och arbetssökande.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

Figur 9. Antal årsarbetskrafter per verksamhetsområde.



Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). *Personal per enhet, år och funktion 2017–2023*. Statskontorets beräkningar.

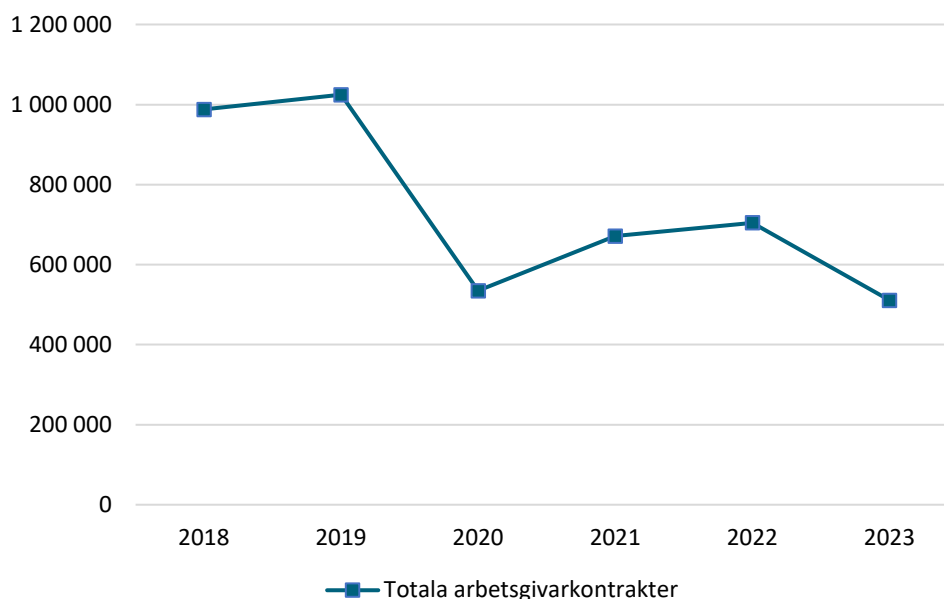
Vi bedömer att detta har bidragit till att vissa arbetssökande inte har fått möjlighet att träffa en arbetsförmedlare vid ett fysiskt möte så ofta som de skulle behöva. Det har också bidragit till att många arbetssökande som är inskrivna lokalt haft svårt att komma i kontakt med den lokala verksamheten på telefon i enkla frågor om vad som händer i deras ärende eller när de har nästa inbokade möte.

Färre lokala arbetsförmedlare och större geografiska avstånd har också gjort det svårare för den lokala verksamheten att bedriva ett aktivt arbetsgivararbete, som inkluderar att bygga relationer med lokala arbetsgivare och upprätthålla en djup kunskap om den lokala arbetsmarknaden. Detta framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare och chefer i den lokala verksamheten. Det har haft en särskilt negativ inverkan på verksamhetens förutsättningar att matcha arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden med arbetsgivare. Det beror på att dessa arbetssökande på gruppnivå blir matchade utifrån informella kompetenser i högre utsträckning än arbetssökande som står nära arbetsmarknaden. Det kräver nära kontakter med både arbetssökande och arbetsgivare (avsnitt 5.3.2).

Vår analys visar att Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter har halverats sedan 2018, från cirka 1 miljon per år 2018–2019 till cirka 500 000 per år 2023. Den största minskningen skedde i samband med de stora neddragningarna inom den lokala förmedlingsverksamheten 2019 (figur 10).



**Figur 10. Antal arbetsgivarkontakter hos Arbetsförmedlingen 2018–2023. Tusental kontakter.**



Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). *Beslutsdata till Statskontoret.*

Ett skäl till att arbetsgivarkontakterna har minskat är att Arbetsförmedlingen har infört digitala självservice-tjänster för arbetsgivare, till exempel möjligheten att digitalt ansöka om att anställa med anställningsstöd och att själv ladda upp annonser i platsbanken. Det uppger företrädare för Arbetsförmedlingen. De menar även att självservice-tjänsterna har sparat tid både för arbetsförmedlarna och arbetsgivarna, utan att något värde har gått förlorat.<sup>157</sup> Samtidigt bedömer den lokala förmedlingsverksamheten i en uppföljningsrapport att digitala tjänster inte har kunnat ersätta det aktiva och uppsökande arbetsgivararbetet när det gäller förutsättningar att anställa med olika typer av lönebidrag. I stället har det minskade arbetsgivararbetet gett myndigheten sämre förutsättningar att få till stånd anställningar med olika typer av lönebidrag.<sup>158</sup>

#### 6.2.4 Otydlig arbetsfördelning och bristande förutsättningar har medfört många onödiga kontakter med Arbetsförmedlingen

Den otydliga arbetsfördelningen inom förmedlingsverksamheten, och dess bristande förutsättningar att fungera som Arbetsförmedlingen har tänkt, har bidragit till en stor mängd kontakter mellan arbetssökare och arbetsförmedlare som hade gått att undvika. Enligt Arbetsförmedlingens egna uppskattningar har 25–30 procent av alla telefonsamtal till myndighetens nationella telefoniingång för arbetssökande varit kontakter som arbetssökande och arbetsgivare inte hade behövt ta om de hade

<sup>157</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

<sup>158</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Uppföljningsrapport 2 2023: VO Lokal arbetsmarknad.* s. 6.

fått rätt stöd av rätt del av myndigheten från början, så kallad onödig efterfrågan. Det motsvarar 4 000 arbetstimmar i månaden, beräknat utifrån ett antagande om att varje samtal tar fem minuter. Det motsvarar i sin tur drygt 25 årsarbetskrafter eller cirka 14 miljoner kronor per år, beräknat utifrån att varje arbetsförmedlare jobbar cirka 1 900 timmar per år och i genomsnitt kostade cirka 550 000 kronor år 2023.<sup>159</sup> Då ingår inte tid som arbetsförmedlarna har lagt på att faktiskt handlägga de arbetsökandes ärenden.<sup>160</sup> Även Arbetsförmedlingens internrevision har påtalat att förmedlingsverksamheten har problem med onödig efterfrågan.<sup>161</sup>

Den onödiga efterfrågan har haft flera orsaker som samspelar och förstärker varandra. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare. Det har bland annat handlat om att:

- Arbetsförmedlare på PDM har skickat många arbetssökande vidare till den lokala förmedlingsverksamheten, trots att de egentligen har haft kompetens för att hantera de arbetssökandes ärenden själva.
- Arbetsförmedlare på PDM har skickat många arbetssökande vidare till den lokala verksamheten för att de behöver tolk, snarare än att de behöver ett lokalt fördjupat stöd.
- Arbetsförmedlare på PDM har skickat många arbetssökande vidare till den lokala verksamheten för att de har frågor som arbetsförmedlarna på PDM inte har mandat eller kompetens att besvara, snarare än för att de arbetssökande behöver ett lokalt fördjupat stöd.

PDM har skickat ärenden som de bedömer att de inte har möjlighet att hantera vidare till den lokala förmedlingsverksamheten. Det har skett på flera sätt. Enligt de arbetsförmedlare som vi har intervjuat har det oftast skett genom en så kallad förenklad fördelning av arbetsuppgifter (FFA), ett digitalt system för samarbete mellan PDM och den lokala verksamheten. Men det har också kunnat ske via mejl, telefon och/eller Skype, till exempel om ärendet har varit brådskande. Relativt ofta har arbetsförmedlare använt flera kanaler för att skicka ett och samma ärende. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare. Det har ökat trycket på den lokala verksamheten, och bidragit till onödig efterfrågan. Det har handlat om att:

- Många arbetssökande som är inskrivna vid den lokala verksamheten har fått vänta länge på att få en kompletterande bedömning och/eller få ta del av ett lokalt fördjupat stöd.

---

<sup>159</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kostnader per årsarbetskraft (ESV) 2019–2023*.

<sup>160</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Minska onödig efterfrågan i telefon (arbetsmaterial)*.

<sup>161</sup> Arbetsförmedlingen (2022). *Internrevisionsrapport 2022:01 Styrning mot effektiv verksamhet*.

- Många arbetssökande som är inskrivna vid den lokala verksamheten har haft svårt att komma i kontakt med arbetsförmedlare där när de har haft frågor om sitt ärende.
- Arbetsförmedlare vid den lokala verksamheten ofta inte har bokat in någon nästa kontakt med arbetssökande som är inskrivna där, trots att myndighetens riktlinjer säger att de ska det.

Därför har många arbetssökande som är inskrivna vid den lokala verksamheten kontaktat PDM, ofta med frågor som PDM inte har förutsättningar att svara på. Det har ökat trycket på PDM, och därmed gett arbetsförmedlarna där incitament att skicka ärenden vidare till den lokala verksamheten. På så sätt har det uppstått en ond cirkel inom förmedlingsverksamheten. Den har inneburit att arbetsförmedlarna vid PDM och den lokala verksamheten har lagt en stor del av sin tid på att skicka och ta emot ärenden, samt att skapa sig en bild av vilka ärenden som hör ihop.

Enligt Arbetsförmedlingens egna ärendemätningar 2023 kom till exempel cirka 60 procent av samtalen till PDM från arbetssökande som var inskrivna vid den lokala verksamheten. PDM kunde besvara knappt hälften av deras frågor. De flesta av dessa frågor handlade om arbetsmarknadspolitiska program och insatser som enbart den lokala verksamheten har mandat att besluta om. Detta framgår av våra intervjuer med företrädare för förmedlingsverksamheten, och av Arbetsförmedlingens egna undersökningar.<sup>162</sup>

Företrädare för Arbetsförmedlingen uppger att den otydliga arbetsfördelningen mellan PDM och den lokala verksamheten har bidragit till att arbetssökande har vänt sig till PDM med frågor som myndigheten anser att de borde ha vänt sig till den lokala verksamheten med. Det går på tvärs med att myndigheten uppger att PDM ansvarar för att hantera alla kontakter via den nationella telefoniingången för arbetssökande.<sup>163</sup> Även det omvända har förekommit, det vill säga att arbetssökande har kontaktat lokala arbetsförmedlare som de tidigare har varit i kontakt med och därför har telefonnumret till, även i frågor som PDM hade kunnat hantera. Vi anser att Arbetsförmedlingen inte bör lägga ansvaret för att kontakta ”rätt” del av förmedlingsverksamheten på de arbetssökande och arbetsgivarna. I den mån kontakter till ”fel” del av verksamheten bidrar till onödiga efterfrågan bör myndigheten göra det lättare för de arbetssökande och arbetsgivarna att göra rätt.

Medarbetare från båda delarna av förmedlingsverksamheten är överens om att samtliga ovan nämnda orsaker till den onödiga efterfrågan har förekommit. Men medarbetare vid PDM betonar de orsaker som handlar om den lokala verksamhetens arbetssätt, medan medarbetare i den lokala verksamheten betonar de orsaker som handlar om arbetssätten på PDM.

---

<sup>162</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Ärendemätning PDM, september-oktober 2023, (v 39–40).*

<sup>163</sup> Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

## 6.3 Arbetsförmedlingen behöver arbeta lagom ärendebaserat

Arbetsförmedlingens ärendebaserade arbetssätt har inte fungerat så effektivt som myndigheten avsåg när de införde det. Arbetssättet har gjort det möjligt för arbetsförmedlarna att dela upp de arbetssökandes ärenden i mindre delar och skicka runt dem i verksamheten i stället för att så långt som möjligt lösa ut ärendena vid den första kontakten. Många organisatoriska enheter inom den lokala förmedlingsverksamheten har också varit för små för att arbetsförmedlarna ska ha kunnat specialisera sig på enskilda ärendetyper såsom myndigheten har tänkt.

### 6.3.1 Tillämpningen av det ärendebaserade arbetssättet har gjort förmedlingsarbetet splittrat

Arbetsförmedlingens ambition var att det ärendebaserade arbetssättet skulle göra förmedlingsarbetet mindre sårbart. Detta genom att arbetssökande och arbetsgivare skulle kunna få hjälp av en tillgänglig arbetsförmedlare i stället för att vara beroende av att just deras arbetsförmedlare var i tjänst. Arbetssättet skulle också göra förmedlingsarbetet mer effektivt, genom att ge arbetsförmedlarna möjlighet att specialisera sig på vissa typer av ärenden och arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>164</sup>

Arbetsförmedlingen definierar ett ärende som ”en avgränsad fråga som tas upp till behandling”, och beskriver att det handlar om frågor som är av ”sådan karaktär att de kräver systematisk handläggning och dokumentation enligt fördefinierade regler.”<sup>165</sup> Vi bedömer att den definitionen och beskrivningen är för generell för att göra det tydligt för de anställda vad ett ärende är. Enligt företrädare för förmedlingsverksamhetens ledning utgår arbetsförmedlarna också från vilka behov de arbetssökande och arbetsgivarna uttrycker, snarare än den formella definitionen av ett ärende.<sup>166</sup>

Våra intervjuer med arbetsförmedlare visar att det inte har varit tydligt för dem vad som utgör ett ärende, och att det inte funnits någon nedre gräns för hur marginell en fråga kan vara för att kunna utgöra ett eget ärende. Till exempel har en arbetssökande med en fråga om studier med bibehållet aktivitetsstöd kunnat behöva prata med en arbetsförmedlare för att få generell information om reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, en annan för att få generell information om möjligheten att studera med aktivitetsstöd, och en tredje för att få veta om just hen skulle kunna ta del av den insatsen och ersättningen. Det har inneburit att en kontakt som en arbetssökande tar med myndigheten har kunnat generera flera olika ärenden, som i sin tur medfört nya kontakter.

---

<sup>164</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i regleringsbrev 2022*. s. 9.

<sup>165</sup> Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. s. 25;

Arbetsförmedlingen (2016). *Ärende på Arbetsförmedlingen*. s. 6.

<sup>166</sup> Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-04. Information via e-post. *Frågor om bla uppdelningen VOLA/PDM och ärendebaserade arbetssätt*.

### 6.3.2 Tillämpningen av det ärendebaserade arbetssättet har bidragit till att arbetssökande skickas runt i verksamheten

Det ärendebaserade arbetssättet har bidragit till att många ärenden har skickats mellan arbetsförmedlare, både inom PDM respektive den lokala förmedlingsverksamheten, och från PDM till den lokala verksamheten. Det har till exempel handlat om att arbetsförmedlaren som har tagit emot ett ärende skickat det vidare till en arbetsförmedlare som är specialiserad inom det aktuella området. Det har också handlat om att den specialiserade arbetsförmedlaren skickat ärendet vidare till ytterligare en arbetsförmedlare för att hen under samtalet med den arbetssökande upptäckt nya dimensioner i ärendet. Detta framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare.

Arbetsförmedlarna på PDM har blivit instruerade att hjälpa de arbetssökande och arbetsgivarna så långt som möjligt inom ramen för varje kontakt. Det uppger företrädare för verksamhetsområde Direkt, och det framgår av medlysningsmallarna som cheferna ska använda för att följa upp arbetsförmedlarnas arbete. Mallarna har fokuserat på kvalitet framför kvantitet i kontakterna med arbetssökande och arbetsgivare. Samtalens genomsnittslängd är en av flera faktorer som har ingått i mallarna.<sup>167</sup> Men vår undersökning visar att den här interna styrningen inte har haft fullt genomslag inom PDM. Vissa av arbetsförmedlarna som vi har intervjuat beskriver att deras chefer uppmuntrar dem att hjälpa varje person så långt de kan, även om det innebär att samtalen tar längre tid. Andra arbetsförmedlare som vi har intervjuat beskriver att deras chefer i huvudsak följer upp dem på antalet samtal och längden på samtalen som de genomför. Det har gett arbetsförmedlarna incitament att skicka ärenden vidare även om de skulle kunna hantera dem själva, särskilt om de gäller komplicerade frågor.

Varje gång ett ärende har skickats vidare har en ny arbetsförmedlare behövt sätta sig in i det. Ofta har den nya arbetsförmedlaren behövt ställa om frågor som den arbetssökande redan har svarat på, eftersom all relevant information inte har framgått av tidigare anteckningar i ärendet. För arbetssökande har detta inneburit att de har fått vänta längre på att få stöd. Det kan ha lett till frustration, till ytterligare kontakter med myndigheten, och ytterst till att de arbetssökandes tid i arbetslöshet har blivit förlängd.

### 6.3.3 Arbetsförmedlingen har haft för få arbetsförmedlare för att det ärendebaserade arbetssättet ska fungera som avsett

När Arbetsförmedlingen beslutade om att införa ett ärendebaserat arbetssätt 2017 hade myndigheten nästan dubbelt så många lokala arbetsförmedlare som myndigheten hade 2023. Vi bedömer att den lokala förmedlingsverksamheten

---

<sup>167</sup> Se till exempel Arbetsförmedlingen (2024). *Individuell Resultatdialog Stöddokument 2024*; Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101*.

under större delen av vår undersökningsperiod inte har haft tillräckligt med personal i alla delar av landet för att arbetsförmedlarna ska ha haft möjlighet att specialisera sig på specifika typer av ärenden (figur 8). Det har särskilt gällt vid små organisatoriska enheter där arbetsförmedlare har behövt kunna hantera en bredd av ärenden både för att kunna möta de arbetssökandes behov och för att kunna täcka upp för varandra om någon är frånvarande. Alternativet att centralisera arbetet med vissa ärenden till större enheter för att möjliggöra specialisering försvagar i stället den lokala förankringen.

## 6.4 Arbetsförmedlingen behöver säkerställa arbetsförmedlarnas tillgång till funktionella it-system

Arbetsförmedlarna har under större delen av vår undersökningsperiod behövt arbeta i parallella it-system för att handlägga ärenden. Detta har skapat merarbete för arbetsförmedlarna, bland annat eftersom systemen inte har kommunicerat med varandra och arbetsförmedlarna därför har behövt flytta information mellan systemen manuellt. För att förmedlingsverksamheten ska kunna fungera mer effektivt behöver Arbetsförmedlingen i högre utsträckning utgå från arbetsförmedlarnas förutsättningar och behov när de utvecklar it-system.

### 6.4.1 Parallella ärendehandlingssystem har skapat merarbete för arbetsförmedlarna

För att kunna genomföra sitt arbete har arbetsförmedlarna behövt använda flera olika it-system. Till exempel har arbetsförmedlarna behövt arbeta i två olika system för ärendehandläggning, AIS och BÄR. AIS är ett gammalt system som utgår från Arbetsförmedlingens tidigare arbetssätt där är en handläggare ansvarade för en arbetssökandes eller arbetsgivares samtliga ärenden. BÄR är ett nytt system som utgår från Arbetsförmedlingens ärendebaserade arbetssätt. Myndigheten började utveckla BÄR 2017, men i slutet av 2023 gick det bara att handlägga 7 av 33 beslutstyper i systemet, vilka motsvarade knappt 50 procent av den totala ärendevolymen. Övriga 26 beslutstyper behövde arbetsförmedlarna fortfarande handlägga i AIS. Bland dessa beslutstyper fanns beslut om de tre ramprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar samt Etableringsprogrammet, liksom om insatserna lönebidrag, anställningsstöd och SIUS.<sup>168</sup> AIS och BÄR har inte heller kommunicerat med varandra, vilket innebär att det inte har gått att flytta information mellan systemen på ett enkelt sätt. Arbetsförmedlaren har behövt kopiera information från det ena systemet till det andra manuellt, vilket har skapat ett omfattande merarbete och en risk för att information har tappats bort eller hamnat fel. Detta har framkommit vid nästan alla våra intervjuer med arbetsförmedlare.

---

<sup>168</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Digitalisering av Arbetsförmedlingen, Utveckling och kostnader.*

#### 6.4.2 Driftstörningar i Arbetsförmedlingens it-system har tagit tid från arbetet med arbetssökande och arbetsgivare

Driftsstörningar i de olika systemstöden har förvärrat problemen med merarbete och bristande rättssäkerhet. Enligt tidredovisningsdata var cirka 0,7 procent av arbetsförmedlarnas tid 2023 spilltid till följd av driftstörningar. Det motsvarar 17 minuter i veckan, eller knappt 15 timmar per arbetsförmedlare och år. Tidredovisningsdata är osäkra. Men även SEKO på Arbetsförmedlingen uppskattar spilltiden till cirka 15–20 timmar per anställd och år, utifrån en intern undersökning.<sup>169</sup> Det motsvarar cirka 77 årsarbetarkrafter eller cirka 42 miljoner kronor per år, räknat på 9 800 årsarbetarkrafter i förmedlingsverksamheten som arbetar 1 900 timmar per år till en genomsnittskostnad på 550 000 kronor i 2023 års priser.<sup>170</sup>

Tidsuppskattningarna inkluderar inte merarbete som driftstörningarna har gett upphov till. Bland annat har arbetsförmedlarna behövt föra anteckningar med papper och penna när ett it-system har legat nere. När driftstörningen har varit över har de behövt föra in anteckningarna i systemet. Ibland har något blivit fel, vilket har tagit ytterligare tid att rätta till. Förmedlingsverksamheten har haft reservrutiner för hur de ska upprätthålla arbetet när driftsstörningar inträffar. Rutinerna har inkluderat en särskild blankett att fylla i med information om varje ärende, och en särskild grupp av arbetsförmedlare har tagit hand om och matat in informationen när systemen har fungerat igen. Det framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare på PDM och av uppgifter från myndigheten.<sup>171</sup>

När driftstörningarna har drabbat system som arbetssökande och arbetsgivare använder, såsom Arbetsförmedlingens telefonisystem och webbplats, har det lett det till längre köer för att komma i kontakt med myndigheten. Det har bidragit till att arbetssökande och arbetsgivare har hört av sig flera gånger i olika kanaler. Dessutom har det hänt det att telefonisystemet har slutat fungera under pågående samtal, vilket har medfört att den arbetssökande har behövt ringa in och vänta i kö igen. Den arbetssökande har generellt inte kunnat återuppta samtalet där det blev avbrutet, eftersom det förmodligen är olika arbetsförmedlare som besvarar samtalen. Därmed har även driftsstörningarna bidragit till merarbete och onödig efterfrågan. Detta framgår av våra intervjuer med arbetsförmedlare på PDM.

---

<sup>169</sup> SEKO:s lokalförening vid Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-10-16. Information via e-post. *Intervju med Statskontoret.*

<sup>170</sup> Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kostnader per årsarbetarkraft (ESV) 2019–2023.*

<sup>171</sup> Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-04. Information via e-post. *Frågor om bla uppdelningen VOLA/PDM och ärendebaserade arbetssätt.*

### 6.4.3 It-verksamheten behöver utgå från arbetsförmedlarnas förutsättningar och behov

Verksamhetsområde It ska utveckla it-system som stödjer arbetsförmedlarna i deras arbete. Systemen behöver utgå från arbetsförmedlarnas behov för att ge dem förutsättningar att genomföra sina arbetsuppgifter. Det har företrädare för verksamhetsområde It och förmedlingsverksamheten varit överens om. Däremot har det varit oklart vem som ansvarar för att inhämta eller framföra arbetsförmedlarnas behov till it-utvecklarna.

Arbetsförmedlare som vi har intervjuat menar att it-systemen inte har utgått från deras behov i tillräcklig utsträckning. De beskriver till exempel att it-systemen har format deras arbetssätt, i stället för att deras arbetssätt har format systemen. De beskriver också att de mest av allt behöver driftsäkra system, men att just driftsäkerheten har haft stora brister. Arbetsförmedlingens internrevision har också påtalat att förmedlingsverksamheten åtminstone till och med 2021 inte var tillräckligt involverad i arbetet med det nya ärendehanteringssystemet BÄR.<sup>172</sup>

Företrädare för verksamhetsområde It menar i sin tur att centralt placerade företrädare för förmedlingsverksamheten behöver kommunicera arbetsförmedlarnas behov på ett tydligt sätt, för att it-verksamheten ska kunna utveckla system som möter behoven. De centralt placerade företrädarna i fråga kan till exempel vara cheferna som företräder förmedlingsverksamheten i styrgruppen för portföljen digitala arbetsförmedlarstöd. Hösten 2023 flyttade generaldirektören också ägarskapet för portföljen i fråga från direktören för verksamhetsområde It till direktören för verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad. Syftet med flytten var bland annat att stärka den lokala verksamhetens ägandeskap över arbetet med att utveckla it-system för arbetsförmedlare. Men i intervjuer beskriver flera centralt placerade företrädare för förmedlingsverksamheten att de inte har tillräcklig kompetens inom it-området för att kunna kommunicera arbetsförmedlarnas behov av it-system fullt ut.

Vi bedömer att den begreppsapparat som it-verksamheten har använt har gjort det svårare än nödvändigt för förmedlingsverksamheten att kommunicera vilket stöd de behöver. Det har också gjort det svårare för myndighetsledningen att styra it-verksamheten, och för regeringen att styra myndigheten. Ett exempel på detta är att det har varit oklart för många av våra intervjupersoner om BÄR är ett besluts- och ärendehanteringssystem, en plattform som kan stödja flera system eller båda delarna. Det framgår av våra intervjuer med chefer och medarbetare vid myndigheten, av Arbetsförmedlingens återrappporter till regeringen och av en rapport från

---

<sup>172</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:03. Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*. s. 8–11.

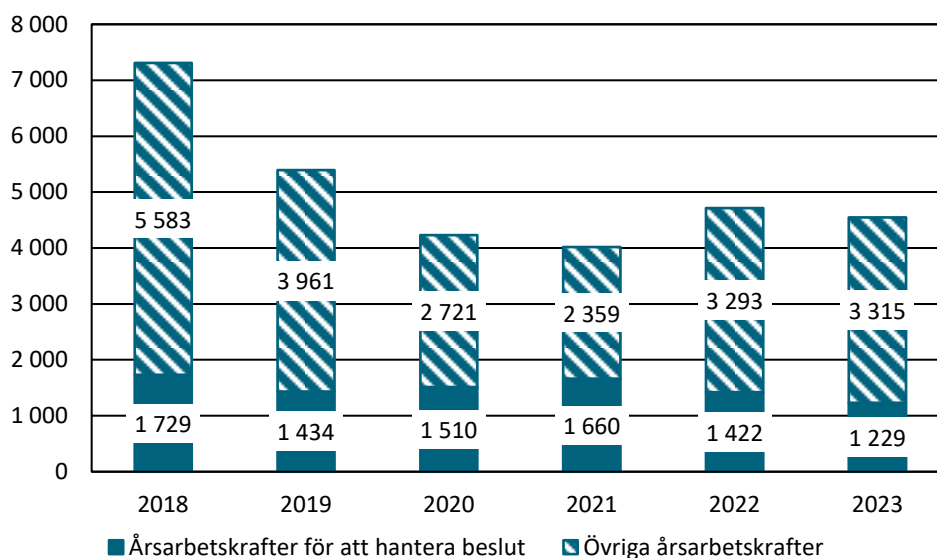


myndighetens internrevision.<sup>173</sup> Vi bedömer att oklarheten kring BÄR har gjort det svårare för förmedlingsverksamheten att veta vad de kan förvänta sig av systemet, och därmed att ställa krav på it-verksamheten. På samma sätt bedömer vi att oklarheten har gjort det svårare för regeringen att ställa krav på Arbetsförmedlingen att färdigställa systemet.

## 6.5 Arbetsförmedlingen behöver öka produktiviteten inom förmedlingsverksamheten

Vi har använt den lokala verksamhetens tidschabloner för att analysera hur stor del av sin arbetstid som de lokala arbetsförmedlarna lägger på att hantera beslut om insatser, samt hur många beslut de producerar vardera. Analysen indikerar att förmedlingsverksamhetens produktivitet har minskat sedan 2021. Medarbetarna lägger en mindre del av sin arbetstid på att hantera beslut om insatser (figur 11), och producerar också färre beslut vardera (figur 12). Men analysen är osäker, eftersom den bygger på underlagsdata med flera felkällor. Tidsschablonerna har till exempel varierande kvalitet, och omfattar enbart 67 procent av det totala antalet beslut under åren 2018–2023.

**Figur 11. Uppskattad fördelning av de lokala arbetsförmedlarnas arbetstid, antal årsarbetskrafter.**

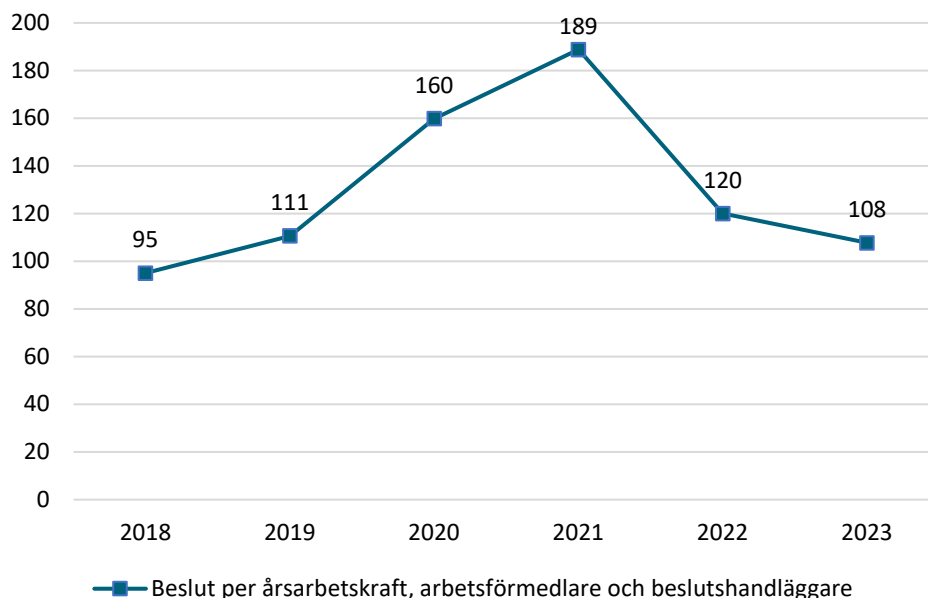


Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kopia av schabloner VOLA*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Beslutsdata till Statskontoret*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Personal per enhet, år och funktion 2017–2023*. Statskontorets beräkningar.

Kommentar: Tiden för att hantera beslut är beräknad genom att multiplicera antalet beslut om en viss insats med insatsens tidschablon. Den totala arbetstiden är beräknad genom att multiplicera den årliga arbetstiden för en anställd (1 920 timmar) med antalet årsarbetskrafter för lokala arbetsförmedlare och beslutshandläggare.

<sup>173</sup> Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:03. Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR*. s.29; Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i regleringsbrev 2022*. s. 9f.

**Figur 12. Genomsnittligt antal beslut per årsarbetskraft, arbetsförmedlare och beslutshandläggare.**



Källa: Arbetsförmedlingen (odaterad). *Beslutsdata till Statskontoret*; Arbetsförmedlingen (odaterad). *Personal per enhet, år och funktion 2017–2023*. Statskontorets beräkningar.

Under 2023 analyserade även Arbetsförmedlingens analysavdelning myndighetens beslutsproduktivitet, mätt som antalet beslut om en insats per medarbetare respektive arbetssökande över tid. Även denna analys indikerar att myndighetens beslutsproduktivitet har minskat sedan 2021. Men måttet fångar inte skillnader i tidsåtgång mellan olika beslut, och går därför inte att använda för att följa myndighetens produktivitet i stort.<sup>174</sup>

I november 2024 publicerade Arbetsförmedlingen en utvecklad analys av verksamhetens produktivitet. Analysen inkluderar fler prestationer än enbart beslut, till exempel antalet kontakter som myndigheten har haft med arbetssökande och arbetsgivare samt antalet inskrivnings- och planeringssamtal som myndigheten har genomfört. Underlaget för analysen omfattar nu cirka 93 % av arbetsförmedlarnas arbetstid. Myndigheten har också använt tidsredovisningsdata för att uppskatta styckkostnader för prestationerna i fråga, och inkluderat dem i analysen. Den utvecklade analysen bekräftar bilden att förmedlingsverksamhetens produktivitet har minskat mellan 2021 och 2023.<sup>175</sup>

<sup>174</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2023*. s. 46f.

<sup>175</sup> Arbetsförmedlingen (2024). *Bilaga B: Arbetsförmedlingens produktivitet – en fördjupad analys*. Tillhörande *Fördjupad uppföljningsrapport 2, januari – augusti 2024*.

Arbetsförmedlingen ger flera möjliga delförklaringar till den här utvecklingen. De lyfter bland annat fram att medarbetare har behövt lägga tid på att arbeta i parallella it-system, att arbetet med handlingsplaner och andra uppgifter som inte rör beslut om insatser kan ha blivit mer omfattande, samt att personalneddragningarna 2019–2020 sannolikt har bidragit till att myndigheten har tappat värdefull kompetens och erfarenhet.<sup>176</sup> Liknande resonemang återkommer i våra intervjuer med arbetsförmedlare. Vi bedömer att denna typ av analyser är ett värdefullt underlag för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med att använda sina förvaltningsmedel effektivt.

---

<sup>176</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2023*. s. 47f; Arbetsförmedlingen (2024). *Bilaga B: Arbetsförmedlingens produktivitet – en fördjupad analys*. Tillhörande *Fördjupad uppföljningsrapport 2, januari – augusti 2024*.



## Referenser

Arbetsförmedlingen (2016). *Ärende på Arbetsförmedlingen*.

Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsförmedlingens utvecklingsportfölj 2018*.

Arbetsförmedlingen (2017). *Budgetunderlag 2018–2020*.

Arbetsförmedlingen (2018). *Budgetunderlag 2019–2021*.

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

Arbetsförmedlingen (2018). *Synen på Arbetsförmedlingen*.

Arbetsförmedlingen (2018). *Verksamhetsplan 2018*.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsförmedlingens utvecklingsportfölj 2019*.

Arbetsförmedlingen (2019). *Kund- och kanalförflyttning – En fördjupad uppföljning*.

Arbetsförmedlingen (2019). *Verksamhetsplan 2019*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsmyndigheten i samtid och framtid*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2020*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Budgetunderlag 2021–2023*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Internrevisionsrapport 2020:02. Digitaliseringen av Arbetsförmedlingens tjänster*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Internrevisionsrapport 2020:05. Arbetsförmedlingens Portfölj- och produktstyrning*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Internrevisionsrapport 2020:09. Medelstilldelning*.

Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*.

Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2022–2024*.

Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2021*.

Arbetsförmedlingen (2021). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Hela myndigheten är dess framtid och framgång.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2020:06. Arbetsförmedlingens Portfölj- och produktstyrning.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:01. Verksamhetsplanering, styrning och uppföljning.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Internrevisionsrapport 2021:03. Arbetsförmedlingens utveckling och införande av BÄR.*

Arbetsförmedlingen (2021). *VO Direkt-Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022.*

Arbetsförmedlingen (2021). *VO IT- Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022.*

Arbetsförmedlingen (2021). *VO SÖK och AG- Ekonomi-mall-planeringstilldelning 2022.*

Arbetsförmedlingen (2021). *Vägen mot 2026 (arbetsmaterial).*

Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2023–2025.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2022. Version 1.0.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Internrevisionsrapport 2022:01. Styrning mot effektiv verksamhet.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Kostnadsanalys av matchningsinsatser för nyanlända.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Portföljstyrning – intern instruktion.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Prognos för utbetalningar 2022–2025. 2022-02-07.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Prognos för utbetalningar 2022–2025. 2022-11-23.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Resultat: tidsstudie AUB. 2022-02-07.*

Arbetsförmedlingen (2022). *Verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 4 i myndighetens VP 2022.*

Arbetsförmedlingen (2022). *VO Direkt-Ekonomisk planering 2023.*

Arbetsförmedlingen (2022). *VO IT-Ekonomisk planering 2023.*

Arbetsförmedlingen (2022). *VO Lokal Arbetsmarknad-Ekonomisk planering 2023.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2024–2026.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens styrmodell – så styrs myndigheten.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023. Version 1.0.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2023.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Fördjupad uppföljningsrapport 2 2023.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Intern kommunikationsmätning.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Prognos för utbetalningar 2023–2026. 2023-10-23.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Slutredovisning. Kundstrategin Nästa steg. 2023-04-17.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 1.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Uppföljningsrapport 2 2023: VO Lokal arbetsmarknad.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Vår styrmodell – så styrs myndigheten.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.*

Arbetsförmedlingen (2023). *Återrapportering av uppdrag 17 i regleringsbrev 2022.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Arbets sökande riket.*  
<https://arbetsformedlingen.se/statistik/sok-statistik/tidigare-statistik-tidsserier>  
(hämtad 2024-11-05).

Arbetsförmedlingen (2024). *Bilaga B: Arbetsförmedlingens produktivitet – en fördjupad analys. Tillhörande Fördjupad uppföljningsrapport 2, januari – augusti 2024.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Fördjupad uppföljningsrapport 1. Januari–mars 2024.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Förändringsplanen 2024–2026.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen. Version 36.0. Beslutad 2023-12-19.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Individuell Resultatdialog Stöddokument 2024.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Kartläggning av kompletterande bedömning.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Sammanfattning undersökningar till Statskontoret (arbetsmaterial).*

Arbetsförmedlingen (2024). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 2.*

Arbetsförmedlingen (2024). *Återrapportering av uppdrag 12 i Regleringsbrev 2023.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Beräkning av tidsåtgång för beslut om lönebidrag, anställningsstöd och nystartsjobb.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Bilaga 2 – Nyttokalkyl (kvantifierbar och kvalitativ) – Mall.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Business case förnyelseresan.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Digitalisering av Arbetsförmedlingen, Utveckling och kostnader.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kostnader per årsarbetskraft (ESV) 2019–2023.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Kopia av IT-Cost 2.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Minska onödig efterfrågan i telefon (arbetsmaterial).*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Myndighetens produktivitet och effektivitet.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Personal per enhet, år och funktion 2017–2023.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Planeringsinriktningen 2025 – sammanfattning.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll, Bilaga 3 till Verksamhetsplan 2023 version 1.0.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Portföljplanering för verksamhetsutveckling med IT-innehåll. Bilaga till Verksamhetsplan 2024 version 1.0.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Prioriteringsprinciper taktisk portfölj 2024.*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *Utvecklingsobjekt som format, Beskrivning av arbetsformer, formalia, roller mm (v1.3).*

Arbetsförmedlingen (odaterad). *VO IT, ADT och Jobtech, Kostnadsanalys 2018–2024.*



Arbetsförmedlingen (odaterad). Ärendemätning PDM, september-oktober 2023, (v 39–40).

Arbetsförmedlingen 2016-12-15. *Internt beslut. Införande av tidredovisning.*

Arbetsförmedlingen 2024-03-15. *Utfall per avd och VO 2018–2023.*

Arbetsförmedlingen 2024-05-06. *Ärenderedovisning 2018–2023 till Statskontoret (240506).*

Arbetsförmedlingen 2024-10-02. *Beslutsdata till Statskontoret.*

Arbetsförmedlingen 2024-10-17. *Arbetsförmedlingens kommentarer – intern styrning, uppföljning och kontroll.*

Arbetsförmedlingen 2024-10-21. *Kopia av schabloner VOLA.*

Arbetsförmedlingen 2024-11-01. *AF svar på följdfrågor till faktagranskning 241101.*

Arbetsförmedlingen 2024-11-15. *Bilaga 1 underlag för beslut: Tidredovisning 3.0.*

Arbetsförmedlingen 2024-11-22. *Ärenderedovisning per aktivitet 2018–2023 till Statskontoret (241122).*

Arbetsförmedlingen 2024-11-26. *Internt beslut. Arbetsmomentsmodell för kärnverksamheten.*

Arbetsförmedlingen 2024-11-29. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast.*

Arbetsförmedlingen 2024-12-06. *AF faktagranskning 2 på STV rapportutkast med frågor till AF.*

Arbetsförmedlingen 2024-12-06. *EpilogAF till STV.*

Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-09-10. Information via e-post. *Uppgifter om antalet provanställningar.*

Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-04. Information via e-post. *Frågor om bla uppdelningen VOLA/PDM och ärendebaserade arbets sätt.*

Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-11-22. Information via e-post. *Sv: följdfråga om tidsredovisning.*

Bolagsverket (2024). *Årsredovisning 2023.*

Centrala studiestödsnämnden (2024). *Årsredovisning 2023.*

Ds. 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitik verksamhet.*

Fogelgren, M., Ornstein, P., Rödin, M., och Skogman Thoursie, P. (2021). *Is supported employment effective for young adults with disability pension? Evidence from a randomized evaluation*. Journal of Human Resources.

Försäkringskassan (2024). *Försäkringskassans årsredovisning 2023*.

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (2018:11). *Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2019:27). *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2021:13). *Vad kännetecknar en framgångsrik arbetsförmedlare?*

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2021:7). *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2023:19). *Etablering av nyanlända flyktingar – effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2024:17). *En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer*.

Kronofogdemyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*.

Migrationsverket (2024). *Årsredovisning 2023*.

Myndigheten för digital förvaltning (odaterad). *Vägledning i nyttorealisering 3.0*.

Novus (2023). *Viktigaste politiska frågan november 2023*.

Origo Group (2023). *Statens Servicecenter, Medborgarservice. Kundundersökning Höst 2023*. Inkommen via e-post från Statens Servicecenter 2024-06-13, VB: Statistik Arbetsförmedlingen (Dnr 2024-00759-1.5.2).

Pensionsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*.

Proposition. 2017/18:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Proposition. 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020*.

Proposition. 2020/21:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Proposition. 2021/22:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.

Proposition. 2021/22:216. *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Proposition. 2023/24:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Proposition. 2024/25:1. *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Regeringsbeslut A2019/00923/A. *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2021/01978. *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera vissa förutsättningar för matchningstjänster.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen.*

Riksdagens ombudsmän 2023-06-08. *Beslut. Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för passiv och bristfällig handläggning i ett ärende som gäller en person med funktions-nedsättning. (Dnr 5394–2022).*

Riksdagens ombudsmän 2023-06-08. *Beslut. Arbetsförmedlingen kritiserar för passiv och bristfällig handläggning i ett ärende som gäller en person med funktionsnedsättning. (Dnr 3476–2022).*

Riksrevisionen (2021:08). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar.*

Riksrevisionen (2023:17). *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker.*

Riksrevisionen (2024:3). *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning.*

SEKO:s lokalförening vid Arbetsförmedlingen, e-post inkommen 2024-10-16. *Information via e-post. Intervju med Statskontoret.*

Skatteverket (2024). *Skatteverkets årsredovisning 2023.*

Socialdemokraterna. (2019). *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet det gröna.*

SOU 2018:43. *Statliga servicekontor – mer service på fler platser.*

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

Statens Servicecenter (2024). *Statens Servicecenter, Årsredovisning 2023.*

Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken. Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning.*

Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans?*

Statskontoret (2024:10). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten.*

Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet.*

Statskontoret (2025). *Myndighetsanalyser.* <https://www.statskontoret.se/om-oss/vara-publikationer/myndighetsanalyser/#inline-heading-1>  
(hämtad 2025-01-20).

Transportstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023.*

## Bilaga 1

# Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

12

2023-10-05  
A2023/01353

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret  
Box 398  
101 27 Stockholm

Ekonomistyrningsverket  
Box 45316  
104 30 Stockholm

Uppdrag om effektiviteten i Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedel

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och bedöma effektiviteten i Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedlen. Analyser och bedömningar ska ta sin utgångspunkt i hur användningen av förvaltningsmedlen stödjer myndighetens uppgifter och uppdrag, med särskilt fokus på myndighetens arbete med arbetssökande och arbetsgivare.

I uppdraget ingår bl.a. att

- kartlägga hur Arbetsförmedlingen fördelar och prioriterar myndighetens förvaltningsmedel utifrån sitt uppdrag,
- analysera och bedöma ändamålsenligheten i hur Arbetsförmedlingen mäter hur personalen fördelar sin tid,
- analysera och bedöma hur Arbetsförmedlingen bedriver sitt förändrings- och utvecklingsarbete, inklusive arbetet med it-investeringar, bl.a. vad gäller hur myndigheten prioriterar mellan olika utvecklingsarbeten, hur utvecklingsarbetet samordnas inom myndigheten och hur myndigheten följer upp nyttor och kostnader av sådant arbete, samt
- analysera och bedöma effektiviteten i myndighetens användning av förvaltningsmedlen samt bedöma potentialen för fortsatta effektiviseringar utifrån tilldelade medel.

Med effektivitet avses företrädesvis den inre effektiviteten i den verksamhet som avser arbete med arbetssökande och arbetsgivare. Uppdraget omfattar både kvantitativa och kvalitativa analyser. Statskontoret ska när det är relevant göra jämförelser med andra myndigheter. Analyserna kan vid behov

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-411 36 16  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Fredsgatan 8  
E-post: [a.registrator@regeringskansliet.se](mailto:a.registrator@regeringskansliet.se)

avgränsas till områden som är av större betydelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna nå en effektiv användning av förvaltningsmedlen utifrån myndighetens uppgifter och uppdrag.

I syfte att Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedlen ska bli mer effektiv ska Statskontoret också vid behov lämna rekommendationer om

- hur Arbetsförmedlingens arbete med intern styrning kan utvecklas, inklusive hur den kan få genomslag i hela verksamheten/myndigheten,
- hur verksamhetsutveckling och uppföljning av verksamheten kan utvecklas, samt
- hur regeringens styrning kan utvecklas.

Statskontoret har ansvaret att genomföra analys och bedömning av hur Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel.

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska tillhandahålla underlag till Statskontoret, vilket inkluderar kvantitativa analyser som fokuserar på Arbetsförmedlingens fördelning och uppföljning av förvaltningsmedel och personalresurser, samt belysa hur myndigheten bedriver sitt arbete med it-investeringar och göra jämförelser med andra relevanta myndigheter. I arbetet med it-investeringar ska Statskontoret och ESV vid behov inhämta synpunkter från Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Statskontoret ska sammanställa och presentera de slutgiltiga bedömningarna och rekommendationerna utifrån Statskontorets och ESV:s analyser.

ESV ska med ovanstående underlag bidra till Arbetsförmedlingens uppgift att fortlöpande utveckla och bedriva en effektiv verksamhet.

Arbetsförmedlingen ska därför ersätta ESV för deras arbete med högst 1 500 000 kronor. Ersättningen ska utgå senast den 31 december 2024.

Utgiften ska belasta utgiftsområde 14 anslag 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Statskontoret ska lämna en muntlig lägesavstämning till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 10 april 2024. Statskontoret ska lämna en slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 31 januari 2025. Vad

som ska ingå i lägesavstämningen respektive i slutredovisningen bestäms i samråd med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

## Bakgrund

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bl.a. sammanföra arbetssökande med arbetsgivare som har rekryteringsbehov, när så är motiverat ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete och med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd. De som befinner sig långt från arbetsmarknaden ska prioriteras i verksamheten. Myndighetens uppgifter och uppdrag framgår av förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen, av regleringsbrev och särskilda uppdrag samt av andra regelverk såsom förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utöver förvaltningsanslaget disponerar Arbetsförmedlingen förvaltningsmedel för samverkan med Försäkringskassan och för att genomföra insatser som finansieras från den Europeiska socialfonden+. Personalkostnader för Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) finansieras vidare från anslag 1:4 *Lönebidrag och Samball mm.* Betydande förvaltningskostnader som är hänförliga till myndighetens arbete med arbetssökande och arbetsgivare är bl.a. tjänster för att söka arbete och rekryteringstjänster för arbetsgivare, rustande och stärkande insatser för arbetssökande samt handläggning av och beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser (Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022). Det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter hos Arbetsförmedlingen har minskat med knappt 2 700 mellan 2018 och 2022, vilket motsvarar en minskning med drygt 20 procent. Under samma period har myndighetens utgifter som belastar förvaltningsanslaget minskat med ca 300 miljoner kronor, vilket motsvarar en minskning med knappt 4 procent.

Arbetsförmedlingens interna styrning och resursfördelning ska ge förutsättningar för myndigheten att bedriva sin verksamhet effektivt utifrån myndighetens uppgifter och uppdrag. Effektivitet kan avse både den yttre effektiviteten, dvs. effekten av myndighetens arbete på målen för verksamheten, och den inre effektiviteten, dvs. att myndigheten använder sina resurser på ett sätt som bidrar till hög produktivitet och kvalitet. Det aktuella uppdraget avser företrädesvis myndighetens inre effektivitet, men



med fokus på myndighetens arbete med arbetsgivare och arbetsökande. Det är samtidigt viktigt att regeringens liksom myndighetens interna styrning kan få genomslag i hela verksamheten, i syfte att myndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt.

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna bedriva en effektiv verksamhet är att myndigheten kan följa hur personalresurserna fördelar sig mellan olika delar av verksamheten. Arbetsförmedlingen införde därför 2018 ett trededovisningssystem, Tajma. Av Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 framgår dock att myndighetens redovisning av personalresursernas fördelning är behäftad med betydande osäkerhet. Det framgår vidare att andelen av de anställda som registrerar sin tidsanvändning i myndighetens trededovisningssystem är låg och att den varierar väsentligt mellan olika avdelningar. Arbetsförmedlingen bedriver ett arbete med att utveckla en ny modell för trededovisning.

Arbetsförmedlingen har under en längre tid bedrivit ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete, varav delar har initierats av myndigheten själv. Arbetsförmedlingen inledde under 2014 ett förändringsarbete som omfattade ett stort antal åtgärder på en rad områden. Statskontoret har tidigare haft i uppdrag bl.a. att analysera hur detta förändringsarbete har påverkat verksamhetens resultat (A2017/01236). Statskontoret bedömde i sin slutrapport (Rapport 2019:3) bl.a. att inriktningen på förändringsarbetet var relevant och effektivt genomfört i många delar, men att förändringsarbetets många åtgärder inte hade lett till tydliga effekter för arbetsökande och arbetsgivare och att Arbetsförmedlingen inte hade kunnat visa vilka effekter de digitala satsningarna hade gett. Statskontoret framhöll också att regeringen bör hålla fast vid en mindre detaljerad styrning av myndigheten.

Den 7 juni 2022 beslutades ett nytt regelverk för delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Förändringarna, som trädde i kraft den 1 december 2022, innefattar bl.a. en ny instruktion för myndigheten och ändringar i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen har också i uppdrag att fortsätta arbetet med att utveckla och effektivisera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (A2022/00859). Av Arbetsförmedlingens lägesbeskrivningar om genomförandet av regeringsuppdraget från den 3 oktober 2022 (Af-2022/0052 9355) respektive 24 maj 2023 (Af-2023/ 0052 1009) framgår att Arbetsförmedlingen har initierat, eller planerar att initiera, en rad utvecklingsarbeten inklusive IT-



investeringar. Arbetsförmedlingen har också i uppdrag att förstärka stödet till personer som är långtidsarbetslösa, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar (A2022/00330). Under innevarande år har myndigheten vidare i uppdrag enligt regleringsbrev att bl.a. fortsätta att stärka och utveckla sitt arbete med arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivarkontakter (A2023/00666).

Arbetsförmedlingens genomförda och pågående förändrings- och utvecklingsarbeten innefattar flera olika områden. Bland de förändrings- och utvecklingsarbeten som avser myndighetens arbete med arbetssökande och arbetsgivare finns bl.a. införande och förstärkning av digitala självservice-tjänster, personligt stöd på distans, ett minskat antal lokalkontor samt införandet av differentierade processer för service och stöd till arbetssökande. Däribland finns också utveckling av arbetsmetoder och it-stöd för att bedöma arbetssökandes behov av stöd och insatser, liksom för den individuella handlingsplanen och för att möta arbetsgivares rekryteringsbehov. Ett betydande förändrings- och utvecklingsarbete omfattar också införandet av ett ärendebaserat arbetssätt där arbetssökandes process delas in i separata avgränsade ärenden och stödet till arbetssökande utförs av olika handläggare med relevant kompetens. Myndigheten bedriver även ett arbete för att utveckla och förstärka stödet till långtidsarbetslösa (Af-2022/0104 2982) liksom med arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen har i sitt utvecklingsarbete genomfört och bedriver omfattande it-utveckling som kan påverka myndighetens arbete med arbetssökande och arbetsgivare på olika sätt. It-utvecklingen förväntas bidra till att öka myndighetens tillgänglighet och till att frigöra resurser för arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. De största it-projekten avser införande av det nya besluts- och ärendehanteringssystemet BÄR, kanalförflyttning till digitala kundflöden och kundmöten samt digital infrastruktur för externa aktörer (se bl.a. Af-2023/0011 2751).

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen på ett ändamålsenligt sätt prioriterar, samordnar och följer upp sitt förändrings- och utvecklingsarbete i syfte att detta arbete sammantaget ska leda till att verksamheten kan bedrivas mer effektivt. Arbetsförmedlingens internrevision har tidigare bedömt att det finns brister i myndighetens arbete med styrning mot en effektiv verksamhet (Af-2022/0041 2367), i utveckling och införande av det nya besluts- och ärendehanteringssystemet (Af-2021/0041 2074) samt i myndighetens styrning och uppföljning av arbetet med digitalisering av tjänster riktade till

arbetsökande (Af-2019/0020 9015). Det framgår vidare av Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 att myndigheten har identifierat risker med att inte kunna prioritera de utvecklingsaktiviteter med it-innehåll som ger mest nytta.

På regeringens vägnar

Johan Pehrson

Stina Friberg

Kopia till

Arbetsförmedlingen  
Myndigheten för digital förvaltning  
Arbetsmarknadsdepartementet/SV  
Finansdepartementet/IEA SI  
Finansdepartementet/OFA SFÖ

6 (6)

## Bilaga 2

### Hur vi har genomfört uppdraget

I den här bilagan beskriver vi hur vi har genomfört vårt uppdrag. Det inkluderar hur vi har tolkat centrala begrepp och avgränsat vårt arbete, utformat vår analys samt vilket material vi har baserat vår analys på. Vårt sätt att genomföra uppdraget har utgått från hur vi har tolkat vårt uppdrag (avsnitt 1.1.1).

### Hur vi har tolkat centrala begrepp och avgränsat vårt arbete

Effektivitet och resultat, samt arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden är centrala begrepp i den här rapporten. Nedan beskriver vi hur vi här har tolkat dessa begrepp. Med utgångspunkt i hur vi har tolkat vårt uppdrag (avsnitt 1.1.1) och centrala begrepp har vi också gjort ett antal avgränsningar, vilka vi redogör för sist i avsnittet.

### Hur vi har tolkat begreppen effektivitet och resultat

Vi tolkar det som att regeringen med effektivitet avser relationen mellan kostnader, resultat och kvaliteten på resultaten i Arbetsförmedlingens verksamhet. Det är också så Arbetsförmedlingen använder begreppet effektivitet i sina interna styrdokument. Enligt det här sättet att se på effektivitet använder myndigheten sina förvaltningsmedel effektivt när de inte har möjlighet att förbättra sina resultat, eller kvaliteten på resultaten, utan att använda mer medel än de som regeringen har tilldelat myndigheten. Men vi kan inte bedöma hur en sådan optimal relation mellan kostnader, resultat och kvaliteten på resultaten ser ut, eftersom varken vi eller Arbetsförmedlingen vet vilka resultat eller vilken kvalitet som det är möjligt för myndigheten att nå.

Vi tolkar det vidare som att regeringen med resultat avser både vad vi uppfattar som prestationer, till exempel antalet beslut om deltagare i olika arbetsmarknads-politiska insatser, och vad vi uppfattar som resultat, till exempel andelen arbetslösa som övergår till ett reguljärt arbete. Sammantaget ska detta över tid bidra till effekter på samhällsnivå, till exempel en lägre andel öppet arbetslösa.

Men vår analys rör enbart myndigheten och vilka förutsättningar den har att bidra till effekter på samhällsnivå. Detta eftersom våra analyser enligt uppdraget ska utgå från hur Arbetsförmedlingens sätt att använda sina förvaltningsmedel stödjer myndighetens uppgifter och uppdrag, samtidigt som vi i huvudsak ska fokusera på myndighetens inre effektivitet.

## Hur vi har tolkat begreppet arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden

Det finns ingen entydig definition av begreppet ”arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden”, men det förekommer både i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, samt i många av regeringens regleringsbrev och uppdrag till Arbetsförmedlingen. Vi tolkar det som att begreppet avser dels arbetssökande som har varit arbetslösa i mer än ett år, dels arbetssökande som har svag konkurrensförmåga och på gruppnivå löper större risk för att bli långtidsarbetslösa. I den här gruppen ingår personer som saknar gymnasieutbildning, är födda utanför Europa, är 55 år eller äldre och/eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Gruppen med svag konkurrensförmåga utgjorde 2023 cirka 75 procent av de arbetssökande som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, och 90 procent av de inskrivna som hade varit arbetslösa i mer än två år.<sup>177</sup>

## Hur vi har avgränsat vårt arbete

Till följd av hur vi tolkar vårt uppdrag (avsnitt 1.1) och centrala begrepp i uppdraget har vi avgränsat vårt arbete i tre väsentliga avseenden:

- Vi har i huvudsak analyserat perioden 2018–2023. Vi har valt att analysera perioden 2018 och framåt eftersom Statskontoret tidigare har undersökt Arbetsförmedlingens interna styrning fram tills dess. Vi har valt att inte inkludera 2024 i vår analys eftersom det saknades fullständiga data för detta år när vi färdigställde vår rapport. Men vi beskriver vissa åtgärder som Arbetsförmedlingens nya generaldirektör har initierat under 2024, för att vår rapport ska vara ett så rättvisande och användbart underlag som möjligt för både regeringen och myndigheten. Men vi har inte analyserat dessa åtgärder eftersom de ligger utanför vår undersökningsperiod. Det har inte heller gått tillräckligt lång tid för att bedöma vad åtgärderna leder till.
- Vi har inte utvärderat hur effektiva olika arbetsmarknadspolitiska insatser har varit för olika målgrupper, utan utgått ifrån befintlig kunskap från forskning och tidigare studier om det. Det följer av att vårt uppdrag handlar om hur effektivt myndigheten använder sina förvaltningsmedel, och inte sina medel för arbetsmarknadspolitiska insatser.

---

<sup>177</sup> Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2023*. s. 27f, 35; Arbetsförmedlingen (2023). *Åtterrappport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden*. s. 26f.

- Vi har inte analyserat hur effektivt Arbetsförmedlingen har arbetat för att motverka felaktiga utbetalningar eller för att kontrollera fristående aktörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser. Det beror på att Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) återkommande granskar myndighetens kontrollarbete i relation till arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom granskade Riksrevisionen området nyligen.<sup>178</sup>

Vi har inte heller haft möjlighet att göra meningsfulla jämförelser mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter när det gäller kostnader för it-verksamhet. Det beror på att det inte finns några gemensamma definitioner för olika typer av it-kostnader, och att myndigheterna därför bedömer och redovisar sina kostnader på olika sätt. Det framgår av intervjuer med företrädare för Myndigheten för digital förvaltning. Vi har till exempel tagit fram uppgifter som visar Arbetsförmedlingens respektive jämförelsemyndigheternas it-investeringar per årsarbetskraft. Men uppgifterna är inte meningsfulla att jämföra, eftersom myndigheterna har olika beloppsgränser för när en it-utvecklingsprojekt ska redovisas som en investering (anläggningstillgång) i myndighetens balansräkning och därmed finansieras med lån.

## Hur vi har bedömt om Arbetsförmedlingen har använt sina förvaltningsmedel effektivt

Vi har i huvudsak analyserat vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen har haft att använda sina förvaltningsmedel effektivt, samt om och i så fall i vilken utsträckning som myndigheten har använt sina medel uppenbart ineffektivt. Vi har valt den infallsvinkeln eftersom vi inte vet hur en optimal relation mellan kostnader, resultat och kvaliteten på resultaten ser ut, samt eftersom myndigheten inte har data som gör det möjligt att följa hur relationen i fråga har utvecklats över tid.

## Vi har analyserat om Arbetsförmedlingen har använt sina förvaltningsmedel ineffektivt

Vi har så långt det är möjligt försökt att analysera relationen mellan Arbetsförmedlingens verksamhetskostnader och resultat, för att bedöma hur effektivt myndigheten använder sina förvaltningsmedel och resonera kring myndighetens utrymme att använda sina medel mer effektivt. Vi har till exempel försökt att följa kostnaderna för prestationer, så som beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser, både över tid och mellan organisatoriska enheter. Men myndigheten har inte tillförlitlig eller fullständig information om vad olika prestationer kostar (kapitel 4).

---

<sup>178</sup> Se Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen samt Riksrevisionen (2023:17). *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker.*

Därför har vi i stället analyserat om, och i så fall i vilken utsträckning, Arbetsförmedlingen använder sina förvaltningsmedel på ett uppenbart ineffektivt sätt. Detta har vi sedan använt som underlag för våra bedömningar. Vi har till exempel analyserat om, och i så fall i vilken utsträckning, som arbetsförmedlarna har merarbetat, till exempel genom att dubbelarbeta eller att hantera onödiga kontakter med arbets sökande och arbetsgivare. Vi har också analyserat i vilken utsträckning som Arbetsförmedlingen har utnyttjat sina anslagsmedel och tagit tillvara nyttor av olika it-investeringar.

### Vi har analyserat Arbetsförmedlingens förutsättningar att använda sina förvaltningsmedel effektivt

Vi har också analyserat vilka förutsättningar som regeringens styrning samt Arbetsförmedlingens interna styrning och uppföljning har gett myndigheten att använda sina förvaltningsmedel effektivt. I analysen har vi utgått från faktorer som vi bedömer är viktiga för en myndighets möjlighet att använda sina medel effektivt. Vi har valt faktorerna utifrån myndighetsförordningen (2007:515), förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603), Statskontorets modell för myndighetsanalys och slutsatser från tidigare Statskontorsrapporter.<sup>179</sup> När det gäller regeringens styrning har vi även utgått ifrån regeringens egna ambitioner för sin styrning, så som regeringen ger uttryck för dem i den förvaltningspolitiska propositionen och budgetpropositionen.

Vi bedömer att regeringen ger Arbetsförmedlingen möjlighet att använda sina medel effektivt genom att styra:

- Långsiktigt, det vill säga undvika tvära kast i myndighetens mål, uppgifter och finansiering. Ju mer långsiktig styrning, desto lättare för Arbetsförmedlingen att planera sin verksamhet. Det är särskilt viktigt för en myndighet som Arbetsförmedlingen, eftersom det tar längre tid att få genomslag för nya styrsignaler i en myndighet med många anställda än i en myndighet med få anställda.
- Sammanhållet, så att myndighetens förordningsstyrda uppgifter, regleringsbrev, särskilda uppdrag och finansiering ligger i linje med varandra. Ju mer sammanhållen regeringens styrning är, desto lättare för Arbetsförmedlingen att omsätta styrningen i intern styrning. Det beror på att myndigheten då inte behöver lägga resurser på att försöka jämka svårförenliga styrsignaler, eller välja bort vissa styrsignaler för att kunna genomföra andra.
- Tydligt men inte alltför detaljerat, det vill säga formulera myndighetens mål och uppgifter så att myndigheten vet vad den ska uppnå och göra, samtidigt som myndigheten har utrymme att själv avgöra hur den ska göra det.

---

<sup>179</sup> Statskontoret. (2025-01-20). *Myndighetsanalyser*. <https://www.statskontoret.se/om-oss/vara-publikationer/myndighetsanalyser/#inline-heading-1> (hämtad 2025-01-20).

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen ger sig själv möjlighet att använda sina medel effektivt genom att:

- Omsätta regeringens styrning i intern styrning. Det handlar till exempel om att formulera långsiktiga effektmål som svarar mot myndighetens förordningsstyrda uppgifter, och formulera kortsiktiga mål och aktiviteter som svarar både mot de långsiktiga målen och regeringens regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheten. Det handlar om att:
  - Styra verksamheten långsiktigt, det vill säga undvika tvära kast i sin definition av uppdraget, sina interna mål och sin resursfördelning. Ju mer långsiktig intern styrning, desto lättare för Arbetsförmedlingen att planera sin verksamhet.
  - Styra verksamheten sammanhållet, så att interna mål, aktiviteter, resurser, ansvar och mandat hänger ihop. Ju mer sammanhållen intern styrning, desto lättare för Arbetsförmedlingens medarbetare och chefer att omsätta den interna styrningen i verksamhet.
  - Styra verksamheten tydligt men inte alltför detaljerat, det vill säga formulera interna mål och styrdokument så att medarbetare och chefer vet vad de ska uppnå och göra men har utrymme att använda sin professionella kunskap till att påverka hur de ska göra det.
  - Följa upp verksamhetens kostnader och resultat, för att identifiera vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra, samt använda den kunskapen för att utforma och utveckla verksamheten.

## Vilket material vi har baserat vår analys på

Vår analys bygger i huvudsak på dokumentstudier, verksamhetsstatistik och intervjuer. Nedan beskriver vi de olika underlagen mer ingående.

### Dokument och verksamhetsstatistik

När det gäller dokument har vi bland annat analyserat förordningar, regleringsbrev och särskilda uppdrag från regeringen till Arbetsförmedlingen under perioden 2018–2023, som underlag för vår analys av hur regeringen har styrt myndigheten. Vi har även analyserat Arbetsförmedlingens ledningsgrupps- och styrelseprotokoll 2018–2023, interna styrdokument och riktlinjer, arbetsmaterial i myndighetens verksamhetsplaneringsprocess samt verksamhetsstatistik över personal, budget och utfall som underlag för vår analys av hur Arbetsförmedlingen har omsatt regeringens styrning i intern styrning och utformat den interna styrningen i fråga.

Därutöver har vi analyserat Arbetsförmedlingens årsredovisningar, fördjupade uppföljningsrapporter, och ett urval av myndighetens utgiftsprognoser, internrevisionsrapporter, analysrapporter och återrapporter till regeringen som underlag

för vår analys av hur Arbetsförmedlingen följer upp sin verksamhet och tar till vara kunskap när de utformar verksamheten. Vi har även använt tidigare rapporter från Statskontoret, Riksrevisionen, IFAU och IAF som underlag för den analysen.

Vi har även analyserat olika typer av verksamhetsstatistik från Arbetsförmedlingen. Det handlar till exempel om statistik över myndighetens prestationer, så som antalet beslut om olika insatser, antal kontakter med arbetsgivare och arbetssökande i olika kanaler samt antalet uppdaterade handlingsplaner. Det handlar också om personalstatistik, så som antalet årsarbetskrafter samt anställda i olika befattningar och delar av myndigheten. Sist men inte minst handlar det om ekonomiska data, så som budget och utfall för olika organisatoriska enheter samt kostnader för olika kategorier av ärenden. Men vi har haft begränsade möjligheter att kombinera de olika dataunderlagen i statistiska analyser, eftersom data har haft varierande kvalitet och jämförbarhet över tid. I stället redovisar vi i huvudsak beskrivande statistik i rapporten.

ESV har analyserat hur Arbetsförmedlingen har styrt och bedrivit sitt it-utvecklingsarbete. ESV har också övergripande jämfört Arbetsförmedlingens sätt att bedriva it-utveckling med ett antal myndigheter som är av liknande storlek, har handläggande verksamhet och/eller stora ärendevolymer. Myndigheterna i fråga är Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Bolagsverket. ESV har även inhämtat vissa dokument från myndigheterna i fråga, till exempel interna styrdokument och riktlinjer. Syftet har varit att sätta Arbetsförmedlingens styrning av sitt utvecklingsarbete i ett sammanhang, och därmed visa på alternativa arbetssätt och gemensamma utmaningar.

När det gäller vissa nyckeltal har ESV utöver ovan nämnda myndigheter även jämfört Arbetsförmedlingen med Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Transportstyrelsen och Kronofogdemyndigheten, eftersom de också handlägger stora volymer av ärenden. Jämförelserna har inkluderat personalstatistik från Arbetsgivarverket och ekonomiska underlag från Hermes.

## Intervjuer

Vi har intervjuat ett stort antal företrädare för olika delar av Arbetsförmedlingen. Syftet med intervjuerna har bland annat varit att få information om hur myndighetens verksamhet fungerar, som inte går att läsa sig till i dokument. Vi har tillsammans med ESV genomfört cirka 200 intervjuer med cirka 110 olika företrädare för Arbetsförmedlingen, till exempel för myndighetens ledning, förmedlingsverksamhet, ekonomiavdelning, analysavdelning, it-verksamhet och enhet för styrning och uppföljning. Många av personerna i fråga har vi intervjuat flera gånger. Vi har också genomfört fokusgruppsintervjuer med drygt 40 arbetsförmedlare vid den lokala förmedlingsverksamheten respektive Personligt distansmöte (PDM), samt besökt Arbetsförmedlingens kontor i Sundsvall och träffat cirka 15 chefer och medarbetare där. För att jämföra hur Arbetsförmedlingen och andra myndigheter



arbetar med it-utveckling har ESV genomfört intervjuer med en eller flera företrädare från Migrationsverket, Bolagsverket, Skatteverket och Försäkringskassan. Dessa företrädare har varit personer med kännedom om hur respektive myndighet styr sitt arbete med it-utveckling.

Vi har också intervjuat knappt 10 tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet, samt personer som ingick i den politiska ledningen för departementet under perioden 2018–2023. Detta för att bland annat få mer information om hur regeringens styrning av, och relation med, myndigheten har sett ut under perioden 2018–2023.

Dessutom har vi intervjuat cirka 15 företrädare för olika intressenter inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, till exempel Funktionsrätt Sverige och Almega. Syftet med de här intervjuerna har varit att få deras bild av hur Arbetsförmedlingens verksamhet fungerar. Slutligen har vi intervjuat cirka 15 företrädare för analys- och utvärderingsmyndigheter inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, det vill säga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Riksrevisionen. Syftet med de här intervjuerna har bland annat varit att få deras inspel på hur vi skulle kunna genomföra vårt uppdrag, samt vilka områden i Arbetsförmedlingens verksamhet som är skulle kunna vara relevanta för oss att undersöka närmare.



## Bilaga 3

# Arbetsförmedlingens anslag

Tabell B1. Arbetsförmedlingens anslag.

Anslag	Beskrivning
1.1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	Anslaget får användas för Arbetsförmedlingens förvaltningsutgifter
1.2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	Anslaget får användas för utgifter för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, bidrag till arbetslöshetsersättning och utgifter för statliga ålderspensionsavgifter
1.3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	Anslaget får användas till kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, bidrag till arbetsmarknadens parter för främjande och utvecklingsinsatser för att påskynda nyanländas etablering, utgifter för försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder och bidrag till arbetstagarorganisationer för yttranden inför program och insatser.
1.4 Lönebidrag och Samhall m.m.	Anslaget får användas för olika typer av lönebidrag, kompletterande ekonomiska bidrag till arbetsgivare och särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS). Anslaget får även användas för bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, för personligt biträde, till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet. Medel till SIUS får avse utgifter av förvaltningskaraktär.
1.13 Nystartsjobb, etableringsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar	Anslaget får användas till stöd i form av nystartsjobb, yrkesintroduktionsanställningar, etableringsjobb. Anslaget får även användas för utgifter för statlig ålderspensionsavgift
1.14 Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare	Anslaget får användas till etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning