

2016:18

Hur skiljer sig Arbetsförmedlingens kontor åt i tillämpningen av kontrollfunktionen?

Kartläggning initierad av IAF





Arbetsförmedlingen
Hälsingegatan 38
113 99 STOCKHOLM

Hur skiljer sig Arbetsförmedlingens kontor åt i tillämpningen av kontrollfunktionen?

Kartläggning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i denna rapport utrett hur Arbetsförmedlingens kontor tillämpar kontrollfunktionen.

Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

IAF har presenterat rapporten för Arbetsförmedlingen vid ett möte den 1 juni 2016.

Beslut i detta ärende har fattats av Jan-Olof Dahlgren, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Jessica Idbrant, chef för analysenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Maria Wiklund (uppdragsledare), Stefan Andersson, Fredrik Bonander, Marika Holmqvist och Per Anders Paulson vid analysenheten. I arbetet har även utredarna Linnea Tåkvist och Fredrik Karlman, granskningsenheten, och Carina Karlsson, verksjurist vid rättsenheten, deltagit.

I den slutliga beredningen har utredarna Eva Nordström och Jonas Eriksson, analysenheten, deltagit.

Katrineholm den 7 juni 2016.

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Maria Wiklund
Utredare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Syfte.....	7
1.2 Genomförande.....	7
1.3 Data	8
2 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion	9
2.1 Beskrivningen av kontrollfunktionen	9
2.2 Att mäta kontrollfunktionen	10
3 Metod och teoretiskt ramverk	13
3.1 Att mäta kontrollfunktionen: indexkonstruktion.....	13
3.2 Att förklara skillnader: intervjuer	14
3.3 Urval av kontor för intervjuer	17
4 Hur väl uppfyller kontoren kontrollfunktionen?	19
4.1 Kontrollfunktionen varierar över tid.....	19
4.2 Kontrollfunktionen varierar mellan kontor.....	19
5 Möjliga orsaker till skillnader i kontrollfunktionen	21
5.1 Uppfyller kontoren framgångsfaktorerna?	21
5.2 Lyckas kontoren i arbetet med kontrollfunktionens delmoment?	26
6 Slutdiskussion	32
6.1 Kontrollfunktionsindex är ett användbart verktyg som visar på stora skillnader mellan kontor.....	32
6.2 I stort bekräftar intervjuer bilden av vilka kontor som lyckats bättre och sämre.....	32
6.3 Teorin om framgångsfaktorer fungerar bra för att beskriva skillnader	33
6.4 Vissa kontor har arbetssätt som bör efterliknas	34
6.5 Vissa kontor har brister i sitt arbetssätt	35
6.6 Kopplingen mellan kontrollfunktionen och tid i arbetslöshet är en möjlig framtida uppföljning	36
7 Referenser	37
8 Bilagor	39
8.1 Bilaga 1: Metodbilaga	39
8.2 Bilaga 2: Intervjuguide arbetsförmedlare.....	41
8.3 Bilaga 3: Intervjuguide chef	43



Sammanfattning

Arbetsförmedlingen ska kontrollera att en arbetssökande under hela tiden som han eller hon gör anspråk på ersättning står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. I praktiken utförs denna kontrollfunktion av de enskilda arbetsförmedlarna vid de olika arbetsförmedlingskontoren runt om i landet. Hur kontrollfunktionen tillämpas vid de olika kontoren skulle kunna variera av olika orsaker, såsom regionala skillnader i arbetsmarknaden, skillnad i ledning och styrning samt det individuella handlingsutrymmet hos varje arbetsförmedlare. Med tanke på detta finns en risk att kontrollfunktionen utförs olika väl vid olika kontor.

IAF har i detta uppdrag undersökt om det finns mätbara skillnader mellan kontor i hur väl de utför kontrollfunktionen. Detta gjorde IAF genom att ta fram ett index som ger ett värde till varje kontor på hur väl de har utfört kontrollfunktionen en viss månad. I kontrollfunktionsindexet ingår variabler kopplade till hur kontoret under den gångna månaden har lämnat platsanvisningar, granskat aktivitetsrapporter, kallat till nytt besök när arbetssökande uteblivit, upprättat handlingsplanen i tid och hållit handlingsplanen aktuell. IAF har även intervjuat arbetsförmedlare och chefer vid tio utvalda kontor för att undersöka vilka orsaker som kan finnas till att kontor skiljer sig åt i tillämpningen av kontrollfunktionen. Däremot är antalet intervjuade kontor för litet för att intervjuresultaten ska kunna generaliseras till andra arbetsförmedlingskontor. De får istället stå som fristående exempel.

Kontrollfunktionsindex visar på skillnader mellan kontor och intervjuerna bekräftar bilden

För varje kontor varierade indexvärdet mellan månader under den undersökta perioden januari–juni 2014. Det högsta genomsnittet som ett kontor hade under perioden var 72. Det lägsta genomsnittet hos något kontor var 36. Skalan sträcker sig mellan 0 och 100, där 100 är det högsta värdet.

När IAF intervjuade fem kontor som fått höga indexvärden och fem kontor som fått låga indexvärden, stärktes bilden av vilka kontor som arbetar på ett välfungerande sätt med kontrollfunktionen. Detta framkom både när IAF bedömde hur arbetsförmedlare och chefer uppgav att de arbetade praktiskt med kontrollfunktionens delar, och när de intervjuade fick uttrycka sina åsikter om hur de själva upplevde att arbetet fungerade. De intervjuade kände inte till vilken typ av kontor de representerade.

God kommunikation, koordinering och realistiska mål viktiga för framgång

IAF har i denna rapport använt sig av ett teoretiskt ramverk som utpekar tre faktorer som leder till framgång för myndigheter: goda kommunikationssystem, god koordinering av aktiviteter och ledarskap med realistiska mål. Intervjuerna med kontoren visar att framgångsfaktorerna i högre utsträckning var uppfyllda



hos de kontor som hade höga indexvärden än hos de med låga indexvärden. IAF rekommenderar därför att Arbetsförmedlingen uppmuntrar kontoren att arbeta mer aktivt med sin kommunikation, sin koordinering och sina realistiska mål för att förbättra arbetet med kontrollfunktionen.

Vissa arbetssätt bör efterliknas

Under intervjuerna framkom vissa positiva exempel på konkreta arbetssätt som IAF anser att alla arbetsförmedlingskontor bör sträva efter.

Resurspersonens roll har stor påverkan

På varje kontor ska det i dagsläget finnas en resursperson gentemot arbetslöshetsförsäkringen. Intervjuerna visar att denna roll är viktig när det kommer till hur kunskap om kontrollfunktionen förvärvas och sprids. IAF anser därför att det är viktigt att varje kontor ser till att ge resurspersonen tid och utrymme att inhämta och sprida kunskap om kontrollfunktionen.

Återkommande möten om kontrollfunktionen ger ett systematiskt arbetssätt

Intervjuerna pekar på att de kontor som arbetar kontinuerligt och systematiskt med kontrollfunktionen lyckas bättre med detta arbete. Vissa kontor hade möten som enbart fokuserar på kontrollfunktionen eller hade kontrollfunktionen som en stående punkt på andra möten. IAF anser att detta bör eftersträvas av alla kontor, eftersom det skapar en bred förståelse för kontrollfunktionen och ett mer enhetligt förhållningssätt.

Ledningens inställning är viktig

De intervjuade uppger att ledningens inställning sänder viktiga signaler om hur kontrollfunktionen ska prioriteras. Det handlar om att ge tillräckligt med stöd och resurser men även om att närvara vid vissa möten och diskussioner. IAF anser att ledningen bör vara tydliga i att kontrollfunktionen är viktig del av Arbetsförmedlingens dagliga arbete.

Vissa brister bör rättas till

Under intervjuerna framkommer även problem i vissa arbetssätt som IAF anser bör åtgärdas.

Arbetet med handlingsplanen ska vara tydligt och enhetligt

Vissa kontor saknade stöd och enhetlighet i hur de arbetar med handlingsplaner, både när de ska upprättas och vad de ska innehålla. IAF anser att ledningen måste bli tydligare i hur arbetsförmedlarna ska arbeta med handlingsplanerna så att det sker på ett likvärdigt och effektivt sätt.



Aktivitetsrapporter ska granskas på ett systematiskt sätt

Flertalet av de intervjuade uppger att det inte fanns tid för att granska aktivitetsrapporterna på ett tillfredsställande sätt, trots att detta är en mycket viktig del av kontrollfunktionen. IAF anser att Arbetsförmedlingen bör ta fram ett arbetssätt som möjliggör ett systematiskt granskningsarbete av aktivitetsrapporter. Oavsett vilken metod som väljs är det viktigt för rättssäkerheten att uppföljningen sker aktivt, noggrant och systematiskt.

Systemstödet i AIS ska användas för bokade besök och kontakt

De intervjuade vid de olika kontoren har olika åsikter kring funktionen ”nästa kontakt AF” och uppger att de använder den i olika stor utsträckning. IAF anser att det är mycket viktigt att funktionen används för att Arbetsförmedlingens kontakt med de arbetssökande ska bli uppföljningsbar.

Kopplingen mellan kontrollfunktionen och tid i arbetslöshet är en möjlig framtida uppföljning

Ett av de politiska syftena med Arbetsförmedlingens kontrollfunktion är att öka sökaktiviteten hos de arbetssökande och därmed förkorta tiden i arbetslöshet. Det vore intressant att i framtiden undersöka om det finns någon koppling mellan hur väl kontoren utför sin kontrollfunktion och hur väl de lyckas få ersättningstagare i arbete. En sådan analys ligger dock utanför denna rapportens omfattning och syfte.



1 Inledning

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska myndigheten säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Inom ramen för detta uppdrag ska Arbetsförmedlingen kontrollera att arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning uppfyller de allmänna villkoren för försäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Sedan reglerna ändrades i september 2013 innebär detta även att arbetsförmedlarna ska underrätta arbetslöshetskassorna om de misstänker att en ersättningssökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Arbetsförmedlingens uppgift att på detta vis kontrollera om de ersättningssökande följer reglerna benämns i den här rapporten som *kontrollfunktionen*.

Det praktiska arbetet med att utföra kontrollfunktionen sker på kontorsnivå av lokala arbetsförmedlare. Hur de olika arbetsförmedlingskontoren¹ tillämpar kontrollfunktionen skulle av en rad olika orsaker kunna variera. För det första har kontoren olika förutsättningar i sitt arbete, exempelvis på grund av regionala skillnader i arbetsmarknaden, i både utbud och efterfrågan av arbetskraft. För det andra kan ledning och styrning av arbetet se olika ut på olika kontor. För det tredje ligger i arbetets natur ett relativt stort handlingsutrymme för den enskilda arbetsförmedlaren att prioritera mellan olika arbetsuppgifter. Sammantaget öppnar detta upp för risken att kontrollfunktionen tillämpas olika väl vid olika kontor.

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att undersöka om Arbetsförmedlingens kontor skiljer sig åt i hur väl de tillämpar kontrollfunktionen. IAF ska i rapporten även undersöka vad sådana skillnader kan bero på.

I rapporten kommer följande frågeställningar att undersökas:

1. Finns det skillnader mellan Arbetsförmedlingens kontor i hur väl de utför kontrollfunktionen?
2. Finns det orsaker som kan förklara skillnader i tillämpning av kontrollfunktionen?

1.2 Genomförande

För att svara på frågeställningarna har IAF valt ett tvådelat tillvägagångssätt, som belyser kontrollfunktionen från både ett kvantitativt och kvalitativt perspektiv. Den första delen innebär att ta fram ett mått på hur väl kontrollfunktionen utförts av ett enskilt arbetsförmedlingskontor. För detta konstruerade IAF ett index, i rapporten kallat kontrollfunktionsindex (KFI). Detta index är en sammanvägning av mätbara variabler från registerdata och gör

¹ Arbetsförmedlingen benämner numera de lokala kontoren som arbetsförmedlingsenheter.



det möjligt att ge ett värde till varje kontor på hur väl de lyckats i tillämpningen av kontrollfunktionen en viss månad.

Den andra delen var att genomföra intervjuer med chefer och medarbetare vid utvalda arbetsförmedlingskontor. Intervjuerna syftade till att undersöka varför vissa kontor lyckas bättre och andra sämre i att utföra kontrollfunktionen. För att utforma intervjuerna gjorde IAF en litteraturstudie kring vilka faktorer som påverkar en organisations eller myndighets framgång med sitt uppdrag. Dessa teoretiska framgångsfaktorer låg sedan till grund för hur IAF tolkade intervjuresultaten. IAF valde ut kontoren som intervjuades så att fem kontor fått höga indexvärden och alltså lyckats väl i sin tillämpning av kontrollfunktionen, och fem fått låga indexvärden och alltså lyckats mindre väl. IAF matchade kontoren så att de hade liknande förutsättningar att utföra sitt kontrollfunktionsuppdrag, men trots detta hade fått olika utfall enligt kontrollfunktionsindex.

En mer utförlig beskrivning av metoden finns i kapitel 3.

1.3 Data

Rapporten använder sig av data ur AF-databasen på IAF² samt kommundata från Statistiska centralbyrån som avser perioden januari till och med juni 2014. De arbetsförmedlingskontor som ingår i rapporten är de som i januari 2014 hade minst 200 ersättningstagare. Detta innebär att rapporten undersöker 150 av Arbetsförmedlingens kontor såsom kontorsindelningen såg ut i januari 2014.

Därutöver samlades uppgifter in från tio utvalda Arbetsförmedlingskontor med hjälp av intervjuer via video och telefon under perioden 31 mars till och med 24 april 2015.

² AF-databasen är namnet på IAF:s databas som uppdateras en gång i månaden med uppgifter från Arbetsförmedlingens datalager.



2 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion

Detta kapitel preciserar vad som i denna rapport avses med kontrollfunktionen. Det första avsnittet ger en kort bakgrund till hur kontrollfunktionen beskrivs i lagar och regelverk. Det andra avsnittet avgränsar vilka konkreta delar av kontrollfunktionen som mäts i denna rapport. I båda avsnitten rör det sig om IAF:s tolkningar av kontrollfunktionen som gäller specifikt för detta uppdrag.

2.1 Beskrivningen av kontrollfunktionen

Det finns ingen entydig definition av Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i lagar eller förordningar. Däremot finns bestämmelser som beskriver hur Arbetsförmedlingen ska kontrollera att arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning följer reglerna i försäkringen. Enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning

- (1) missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), eller
- (2) inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 § samma lag.

Detta innebär bland annat att arbetsförmedlare ska kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande (enligt 9 §) och att de är aktiva i sitt arbetssökande (enligt 43 §).

Arbetsförmedlingens arbete med kontrollfunktionen påverkades mycket av förändringarna i ALF som infördes i september 2013. I förarbetena till regelförändringarna skriver regeringen att ”syftet med det nya arbetssättet är delvis att möjliggöra bättre kontroll och uppföljning av individens arbetssökande”³. Det skulle även bli ”enklare för den offentliga arbetsförmedlingen att bedöma om varje individ är aktivt arbetssökande”⁴. Det nya arbetssättet innebar att Arbetsförmedlingens roll renodlades till att kontrollera och underrätta, medan arbetslöshetskassorna skulle utreda och fatta beslut om sanktion. Den arbetssökande själv fick också större ansvar att redovisa sitt arbetssökande i och med att man ålades att lämna in en aktivitetsrapport varje månad. Handlingsplanen, aktivitetsrapporten och bokade besök eller kontakt med Arbetsförmedlingen blev enligt propositionen viktiga verktyg för kontrollfunktionen.

³ Prop. 2012/13:12 sid. 21

⁴ Ibid. sid. 22



2.2 Att mäta kontrollfunktionen

Eftersom IAF vill mäta hur väl kontrollfunktionen tillämpas måste begreppet utgöras av mätbara variabler. IAF har i denna rapport valt att konkretisera kontrollfunktionen till fyra av arbetsförmedlarnas centrala arbetsmoment som regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dessa är att

- upprätta en handlingsplan och hålla den aktuell
- granska aktivitetsrapporter
- ta ny kontakt eller boka nytt besök när en arbetssökande uteblivit från en bokad kontakt eller ett möte
- anvisa arbetssökande att söka lämpligt arbete.

I andra sammanhang, både hos IAF och externt, har kontrollfunktionen ibland kopplats ihop med hur Arbetsförmedlingen lämnar underrättelser till arbetslöshetskassorna. I denna rapport har IAF valt att bortse ifrån att undersöka underrättelser, eftersom IAF i detta fall betraktar underrättelser som ett utfall av kontrollfunktionen snarare än som en del av den. För mer information om hur arbetsförmedlare sköter sin uppgift att lämna underrättelser rekommenderar IAF istället de mörkertalsstudier som IAF regelbundet publicerar.

För utformandet av denna rapport begärde IAF in samtliga rutiner och styrdokument som reglerar de fyra arbetsmomenten ifrån Arbetsförmedlingen. Materialet har utgjort grund för beskrivningen av hur Arbetsförmedlingen arbetar med de olika delarna av kontrollfunktionen och för formuleringen av intervjufrågor.

2.2.1 Upprätta en handlingsplan och hålla den aktuell

Handlingsplanen ska upprättas av arbetsförmedlaren under medverkan av den arbetssökande inom 30 arbetsdagar efter att personen skrivit in sig på Arbetsförmedlingen⁵, och ska sedan uppdateras minst var 6:e månad. Till grund för handlingsplanen ligger den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som baseras på den arbetssökandes förutsättningar, arbetsmarknadens krav och behov samt Arbetsförmedlingens uppdrag.

Den arbetssökande ska använda handlingsplanen som utgångspunkt när han eller hon söker arbete och redovisar sina sökaktiviteter i aktivitetsrapporten varje månad. När arbetsförmedlaren sedan granskar aktivitetsrapporten ska han eller hon göra detta mot bakgrund av det som står i handlingsplanen⁶. Om det saknas en aktuell handlingsplan ska Arbetsförmedlingen ändå bedöma om den sökande aktivt söker lämpliga arbeten. En aktuell handlingsplan underlättar dock väsentligt för Arbetsförmedlingen att sköta kontrollfunktionen. IAF har använt två variabler för handlingsplaner i indexet, dels upprättandet, dels uppdateringen.

⁵ 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 7/2010. *Handlingsplanen*. 2016-03-15, sid. 8



2.2.2 Granska aktivitetsrapporter

Arbetsförmedlingen ska också granska aktivitetsrapporten, där den arbetssökande redovisar de åtgärder som han eller hon har vidtagit för att ta sig ur arbetslösheten. Aktivitetsrapporten ska lämnas in mellan den 1:a och 14:e dagen varje månad och avser föregående månads sökaktiviteter.⁷ Om rapporten uteblir eller inkommer sent genererar detta en automatisk underrättelse till arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlaren ska granska rapporten inom två veckor, och granskningen sker utifrån om sökaktiviteterna är tillräckliga och i linje med handlingsplanen. Arbetsförmedlaren bedömer om den arbetssökande är aktiv i sitt arbetssökande eller inte och underrättar arbetslöshetskassan om så inte är fallet.⁸

2.2.3 Ta ny kontakt eller boka nytt besök när en arbetssökande uteblivit

Arbetsförmedlingen ska även kalla till ett nytt besök eller kontakt ifall en ersättningstagare uteblir från ett bokad besök eller kontakt.⁹ I de fall en arbetssökande har uteblivit från ett bokad möte eller en bokad kontakt hos Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör ska en underrättelse lämnas till den arbetssökandes arbetslöshetskassa.

När IAF genomförde intervjuerna med kontoren gick processen till så att underrättelsen skickades automatiskt om fältet ”nästa kontakt AF” använts. Om denna funktion i systemstödet inte användes fick arbetsförmedlaren istället skicka en underrättelse manuellt till arbetslöshetskassan.¹⁰ Numera är processen halvautomatisk så att en underrättelse skapas automatiskt, men skickas först när arbetsförmedlaren godkänner underrättelsen.

Om den arbetssökande uteblivit ska Arbetsförmedlingen skyndsamt kalla honom eller henne till ett nytt möte eller kontakt. Detta sker genom att den arbetssökande kontaktas via telefon eller kallas skriftligen. Om den arbetssökande inte heller kommer till nästa besök eller kontakt ska arbetsförmedlaren skicka en förfrågan om personen önskar kvarstå som arbetssökande, och om svar uteblir avaktualiseras den arbetssökande.¹¹

Detta arbetssätt är en viktig variabel ur ett kontrollfunktionsperspektiv, då det är ett tydligt sätt att kontrollera om den som får arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande. Den variabel som använts i konstruktionen av index är kontorets andel ersättningstagare som kallas till nytt besök eller kontakt

⁷ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 2/2016. *Aktivitetsrapport*. 2016-05-09, sid. 12ff

⁹ 16 § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

¹⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 5/2015. *Meddelande till a-kassa eller enheten Ersättningsprövning*. 2016-03-22, sid. 7

¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 25/2014. *Avaktualisering av arbetssökande*. 2016-03-22, sid. 3



inom 14 dagar efter att ha missat föregående besök eller kontakt. Detta är bara möjligt att mäta och följa upp i de fall arbetsförmedlaren har använt sig av funktionen ”nästa kontakt AF”.

2.2.4 Anvisa till att söka lämpligt arbete

Arbetsförmedlingen lämnar dessutom platsanvisningar.¹² Anvisningar till lediga platser lämnas normalt till de arbetssökande som får eller kan få arbetslöshetsersättning. Anvisningar lämnas för att säkerställa att arbetsgivare får kontakt med lämpliga sökanden men också för att påverka den arbetssökande att aktivt söka lämpliga arbeten. Över tid har anvisningarnas roll minskat något till förmån för platsförslag samt genom att större ansvar lagts på den arbetssökande att visa att personen är aktiv i sitt arbetssökande. IAF anser dock fortfarande att lämnandet av anvisningar är en del av kontrollfunktionen, även om betydelsen minskat. Den variabel som använts i konstruktionen av index är antalet lämnade anvisningar per ersättningstagare.

¹² 7 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 6 § Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, AFFS 2015:4



3 Metod och teoretiskt ramverk

Detta avsnitt beskriver vilka metoder IAF valt för att svara på de två frågeställningarna i rapporten. På grund av frågornas natur har ett kvantitativt och ett kvalitativt angreppssätt använts. Den kvantitativa metoden var att konstruera ett index som ger ett mått på kontrollfunktionen. Den kvalitativa metoden var att genomföra intervjuer som utmynnar i en diskussion kring vilka faktorer som kan bidra till olika utfall av kontrollfunktionen. För att genomföra intervjuerna gjordes en litteraturstudie och en matchning av kontor.

3.1 Att mäta kontrollfunktionen: indexkonstruktion

Det finns ingen enskild mätbar variabel som kan visa på hur ett kontor tillämpar kontrollfunktionen, men däremot finns ett flertal olika indikatorer som visar på olika sidor av kontrollfunktionsuppdraget. Utifrån avgränsningen i avsnitt 2.2 har IAF valt ut följande 5 indikatorer:

1. Kontorets andel ersättningstagare som fått handlingsplan inom 30 dagar.
2. Kontorets andel ersättningstagare som har en aktuell handlingsplan.
3. Kontorets andel kontrollerade aktivitetsrapporter av samtliga inlämnade aktivitetsrapporter.
4. Kontorets andel ersättningstagare som kallas till nytt möte inom 14 dagar efter att ha missat föregående möte.
5. Kontorets antal skickade anvisningar per ersättningstagare.

IAF vägde samman de fem indikatorerna till ett index som ger ett samlat mått på hur aktivt kontrollfunktionen tillämpades på varje kontor. I syfte att ge indexet en rättvisande bild av kontrollfunktionen valde IAF att vikta indikatorerna enligt vilken betydelse IAF anser att de har för kontrollfunktionen. För att bestämma vikten för varje indikator fick 20 experter inom myndigheten (utredare, verksjurister och chefer) fördela 100 poäng mellan de fem olika indikatorerna. Den indikator som experten ansåg vara viktigast tilldelade han eller hon flest poäng¹³. För det sammanfattande indexet räknades medelvärden fram för experternas poäng per indikator. Tabell 1 visar de olika komponenterna i indexet och vilken medelvikt de har tilldelats av experterna.

¹³ Metoden kallas expert elicitation och finns beskriven exempelvis i Slottje et al. (2008).



Tabell 1: Indikatorer i kontrollfunktionsindex

Indikator	Medelvikt
Kontorets andel kontrollerade aktivitetsrapporter av samtliga inlämnade aktivitetsrapporter	31/100
Kontorets andel ersättningstagare som kallas till nytt möte inom 14 dagar efter att ha missat föregående möte	22/100
Kontorets andel ersättningstagare som har en aktuell handlingsplan	17/100
Kontorets antal skickade anvisningar per ersättningstagare	17/100
Kontorets andel ersättningstagare som fått handlingsplan inom 30 dagar	13/100

Enligt experterna är den viktigaste indikatorn för hur väl ett kontor tillämpar kontrollfunktionen hur stor del av de inlämnade aktivitetsrapporterna som granskas varje månad. Näst viktigast anser experterna vara hur noga kontorets handläggare var med att kalla till nytt möte när en ersättningstagare missat föregående möte, följt av de andra tre indikatorerna.

I registerdata över kontoren saknades två observationer av indikatorvärden och dessa har IAF valt att skatta fram. Hur skattningen är gjord beskrivs i bilaga 1. Bilaga 1 beskriver även hur de olika indikatorerna är normaliserade.

3.2 Att förklara skillnader: intervjuer

För att undersöka vilka orsaker som kan ligga till grund för att vissa kontor lyckas väl och andra mindre väl i att utföra sin kontrollfunktion intervjuade IAF chefer och arbetsförmedlare vid tio utvalda kontor. Syftet var att jämföra kontor som lyckats väl med kontrollfunktionen, det vill säga fått ett högt värde på kontrollfunktionsindex, med kontor som lyckats mindre väl med kontrollfunktionen, det vill säga fått ett lågt värde på kontrollfunktionsindex.

Inför intervjuerna genomförde IAF en litteraturstudie för att skapa ett teoretiskt ramverk för vilka faktorer som får myndigheter att bli framgångsrika. IAF efterfrågade även Arbetsförmedlingens samtliga rutiner och styrdokument för de fyra arbetsmomenten handlingsplan, aktivitetsrapport, ny kontakt vid utebliven kontakt eller besök samt uppföljningen av anvisningar. Utifrån det teoretiska ramverket och styrdokumenterna utformade IAF intervjufrågorna.

3.2.1 Teori kring faktorer som påverkar ett kontors framgång

Som en grund för detta uppdrag har IAF använt teorin om närbyråkrater, såsom Michael Lipsky utvecklar den i ”Street-Level Bureaucracy” (2010). Lipsky definierar närbyråkrater som yrkesgrupper inom offentlig sektor som i sitt yrkesutövande interagerar direkt med medborgarna och har en stor diskretion



inom vilken de fattar beslut.¹⁴ Vidare beskriver Lipsky närbyråkratens speciella arbetssituation och hur en mängd faktorer påverkar utfallet av hans eller hennes arbete. Bland annat tar Lipsky upp att närbyråkrater får hushålla med begränsade tillgångar för att effektivt utföra arbetsuppgifter, vilket resulterar i att de ibland skapar genvägar för att praktiskt kunna utföra arbetet.¹⁵ Då arbetet till sin natur bygger på individuella bedömningar och är självständigt är det ibland svårt för ledningen att i detalj kontrollera att det arbete som närbyråkraten utför ligger i linje med rådande normer och riktlinjer. Den relativt stora autonomiteten som närbyråkraterna har för att kunna fatta beslut är ett krav för yrkesutövandet i sig men skapar också olika utföranden.¹⁶

IAF anser att arbetsförmedlare utifrån sin arbetssituation och sina arbetsuppgifter överensstämmer med de kriterier som Lipsky beskriver för närbyråkrater. Huruvida alla funktioner som Arbetsförmedlingen ska uppfylla faktiskt uppfylls är en fråga på både ledningsnivå och handläggarnivå. Lipskys teori kan därför ge en förklaring till varför kontrollfunktionen, som formellt måste utföras av alla kontor, ändå kan komma att utföras olika väl på olika kontor.

Inom utvärderingsforskningen kan man finna flera framgångsfaktorer som leder till att myndigheter blir framgångsrika och att de därmed lyckas väl i att utföra sina uppdrag. Vissa av dessa faktorer bör enligt IAF också vara tillämpbara för att jämföra organisationer internt. I Gormley & Balla (2008) "Bureaucracy and Democracy – Accountability and Performance" diskuterar författarna vilka faktorer som en organisation behöver uppfylla för att bli framgångsrik. IAF bedömer att tre av dessa är relevanta i detta sammanhang. Nedan beskrivs dessa tre faktorer kortfattat med fokus på hur IAF avser att undersöka dem.

- Agencies that establish good communication systems tend to perform well.¹⁷

Goda kommunikationssystem leder till att kunskap förmedlas effektivt och att den därmed kan påverka arbetsförmedlaren i sitt arbete. IAF kommer i intervjuerna att utreda om de olika kontoren har fungerande system för att inhämta och sprida information om kontrollfunktionen, både internt, med andra kontor och med myndighetsledningen. För arbetsförmedlarna tillgång till rätt information om kontrollfunktionen och ges de utrymme att diskutera frågorna på regelbunden basis?

- Agencies that coordinate activities internally as well as with other agencies tend to perform well.¹⁸

God koordinering av aktiviteter möjliggör att arbetsförmedlare kan utföra fler av de olika arbetsuppgifterna på ett effektivt sätt. För

¹⁴ Lipsky (2010) "Street-Level Bureaucracy" sid. 3

¹⁵ Ibid. sid. 18

¹⁶ Ibid. sid. 161

¹⁷ Gormley & Balla (2008) "Bureaucracy and Democracy – Accountability and Performance" sid. 208

¹⁸ Ibid.



kontrollfunktionen är detta synnerligen relevant, eftersom den består av olika arbetsmoment som tillsammans utgör en helhet. IAF kommer i intervjuerna att utreda hur väl arbetsförmedlingskontoren koordinerar sina olika aktiviteter kring kontrollfunktionen. Är arbetet upplagt på ett systematiskt sätt som gynnar ett samlat angreppssätt för kontrollfunktionen?

- Agencies with leaders who make credible commitments tend to perform well.¹⁹

Ledarskap som gör trovärdiga åtaganden tolkas här som **ledarskap med realistiska mål**. IAF kommer att utreda om kontoren har en ledning som avväger de åtaganden som kontoret har att genomföra så att de i så hög grad som möjligt uppfyller målen med verksamheten. Konkret innebär detta att vi undersöker hur ledningen prioriterar arbetet med kontrollfunktionen och om de ger arbetsförmedlarna tillräckligt med stöd och resurser. Finns det tid och utrymme avsatt för att utföra kontrollfunktionen i relation till alla andra åtaganden och uppgifter?

IAF har använt sig av dessa tre framgångsfaktorer för att analysera och jämföra intervju svaren från arbetsförmedlingskontoren.

3.2.2 Intervjudesign

För att kunna belägga hur kontoren förhöll sig till framgångsfaktorerna intervjuades både chefer och arbetsförmedlare på tio utvalda kontor. IAF kontaktade respektive kontorschef och bad dem utse en chef och en arbetsförmedlare för att bli intervjuade. Totalt gjordes därmed tjugo intervjuer. I nio fall av tio utsågs den arbetsförmedlare som även var kontorets resursperson för arbetslöshetsförsäkringen²⁰. En sådan resursperson är enligt information på Arbetsförmedlingens intranät VIS det enskilda kontorets ”expert på arbetslöshetsförsäkringen och ska fungera som ett stöd för både kollegor och chefer”. Arbetsförmedlingen uppger att det ska finnas minst en resursperson på varje kontor.

De intervjuade fick svara på frågor om kontrollfunktionen när det gäller arbetet med handlingsplaner, aktivitetsrapporter, nytt besök eller kontakt och arbetet med anvisningar. IAF ställde också allmänna frågor om hur arbetet med kontrollfunktionen bedrevs på kontoret, inklusive förutsättningar för arbetet och åsikter om detta. Intervjuerna med arbetsförmedlarna gick mer in på detaljer än intervjuerna med cheferna och därför ställdes delvis olika frågor, se bilaga 2 och 3. Rent praktiskt utfördes intervjuerna via video eller telefon. De talade svaren har anpassats till skriftspråket, utan att innebörden har ändrats.

¹⁹ Ibid. sid. 215

²⁰ Detta var dock ett frivilligt val av respektive kontorschef och ingenting som IAF förordade.



Med hjälp av svaren på frågorna var tanken att få en bild av hur chefer och arbetsförmedlare arbetar med kontrollfunktionen, vilka resurser som finns och hur stor arbetsbelastningen är, samt vilken kultur som finns på kontoret kring kontrollfunktionen. Antalet intervjuer är dock alltför begränsat för att kunna uttala sig om generella mönster hos Arbetsförmedlingen. Istället får intervju svaren stå för sig själva som exempel på hur det fungerar vid vissa kontor.

3.3 Urval av kontor för intervjuer

Urvalet av kontoren för intervjuerna gjordes i flera steg. Syftet var att hitta kontor som lyckats väl respektive mindre väl i sin kontrollfunktion trots liknande förutsättningar. Fem kontor som fått höga indexvärden matchades med fem kontor som fått låga indexvärden, samtidigt som hänsyn togs till att dessa tio kontor skulle ha liknande förutsättningar för att utföra sitt kontrollfunktionsuppdrag.

3.3.1 *Modell för att hitta kontor med liknande förutsättningar*

För att kunna välja ut kontor med liknande förutsättningar testade IAF fram en regressionsmodell med kontrollfunktionsindex som utfallsvariabel och olika oberoende variabler som förklaringsvariabler. De testade variablerna byggde på registerdata ur IAF:s databaser, och en förteckning över vad som testats finns i bilaga 1. Den slutliga modellen var en general linear mixed model, med kontor och månad som analysobjekt. Den innehöll variablerna

- genomsnittlig arbetsbelastning januari–juni 2014 (antal inskrivna delat med antal handläggare)
- genomsnittlig andel av kontorets ersättningstagare som hade högskoleutbildning januari–juni 2014
- genomsnittlig andel av kontorets ersättningstagare som hade grundskoleutbildning som högsta utbildningsnivå januari–juni 2014.

Enligt modellen finns ett statistiskt samband mellan dessa bakgrundsvariabler och kontorens värde på kontrollfunktionsindex. För att göra rättvisande jämförelser mellan kontor bör man därför enligt denna modell ta hänsyn till att kontoren har liknande arbetsbelastning och utbildningsbakgrund hos ersättningstagarna. Dessa variabler har därför legat till grund för hur IAF matchat kontor.

3.3.2 *Matchning av kontor*

För urvalet av kontor att intervju valde IAF först ut de 20 kontor som haft högst värden i kontrollfunktionsindex och som därmed kan kallas högindexkontor. Eftersom värdet på kontrollfunktionsindex varierar varje månad valde IAF att se till det lägsta indexvärdet som varje kontor haft under den undersökta perioden. Sedan söktes de kontor ut som liknade högindexkontoren mest i arbetsbelastning,



andel högskoleutbildade ersättningstagare och andel ersättningstagare med högst grundskoleutbildning, men som hade ett indexvärde under medianen. Metoden som användes för att skapa paren var att beräkna euklidiska distanser²¹ mellan kontoren och välja ut de tio kontorspar som hade minst avstånd. Därefter jämfördes kontorsparen utifrån de skattade resultaten från regressionsmodellen. Av de tio paren valdes sedan de fem par som avvek minst från det skattade modellresultatet. Tabell 2 visar vilka de utvalda kontoren är och om de fått ett högt eller lågt värde på kontrollfunktionsindex.

Tabell 2: Urval av kontor för intervjuer

Kontorspar	Högindex	Lågindex
1	AF Karlstad	AF Trelleborg
2	AF Luleå	AF Östersund
3	AF Timrå	AF Mora
4	AF Karlskoga	AF Hallstahammar
5	AF Norra Värmland (Torsby)	AF Mjölby

²¹Euklidisk distans är ett matematiskt mått på avståndet mellan två punkter. För mer information, se exempelvis Manly (2000) “Multivariate Statistical Methods, A primer”



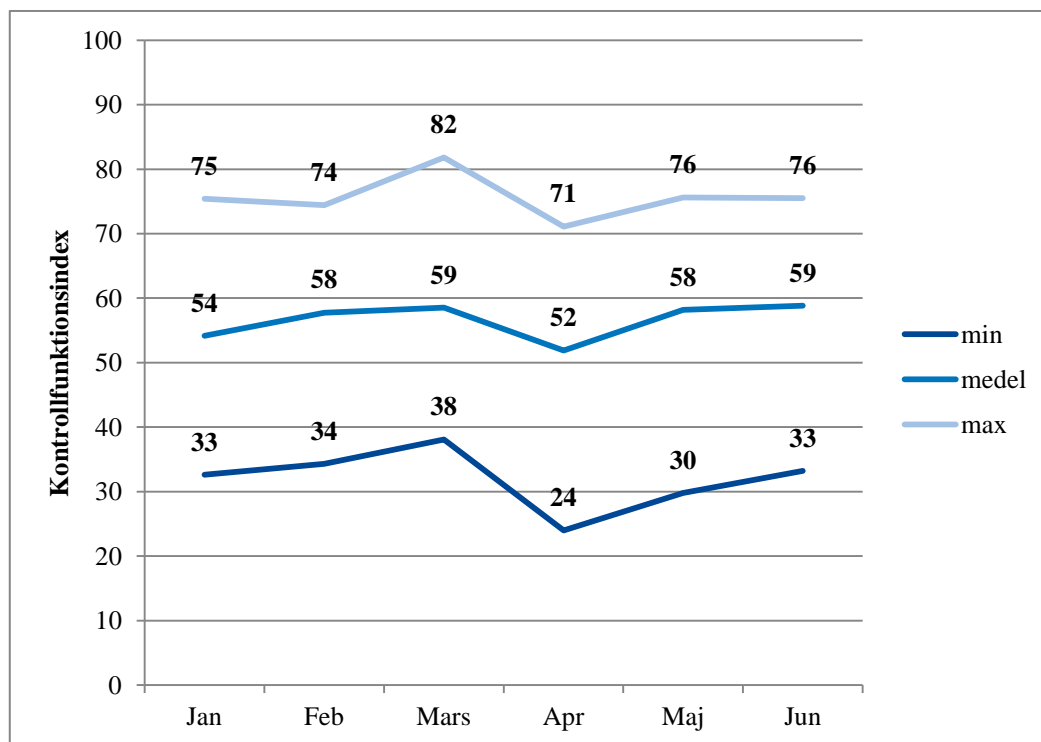
4 Hur väl uppfyller kontoren kontrollfunktionen?

Utifrån det index som IAF konstruerat är det möjligt att ge varje kontor ett värde på hur väl de utförde sitt kontrollfunktionsuppdrag varje månad. Detta kapitel redovisar vilket indexvärde de 150 undersökta arbetsförmedlingskontoren hade under perioden januari–juni 2014.

4.1 Kontrollfunktionen varierar över tid

Under de sex undersökta månaderna varierade kontrollfunktionen mellan både kontor och månader. Diagram 1 visar tre sammanfattande mått på hur indexvärdena utvecklades över tid, när man ser till alla 150 kontor.

Diagram 1: Kontrollfunktionsindex över tid (per månad januari–juni 2014)



Under perioden varierade kontrollfunktionen något. Medelvärdet för samtliga kontor var som lägst i april och som högst i juni, då det växlade mellan 52 och 59. Även högsta och lägsta värdet för KFI följer liknande mönster.

4.2 Kontrollfunktionen varierar mellan kontor

Diagram 2 visar vilket värde på kontrollfunktionsindex som kontoren hade i genomsnitt under perioden januari–juni 2014. Det högsta genomsnittet som något kontor hade var 71,9 och det lägsta var 36,5. Medelvärdet för samtliga kontor var 56,6.



Diagram 2: Kontrollfunktionsindex per kontor samt medelvärde för alla kontor (genomsnitt januari–juni 2014)

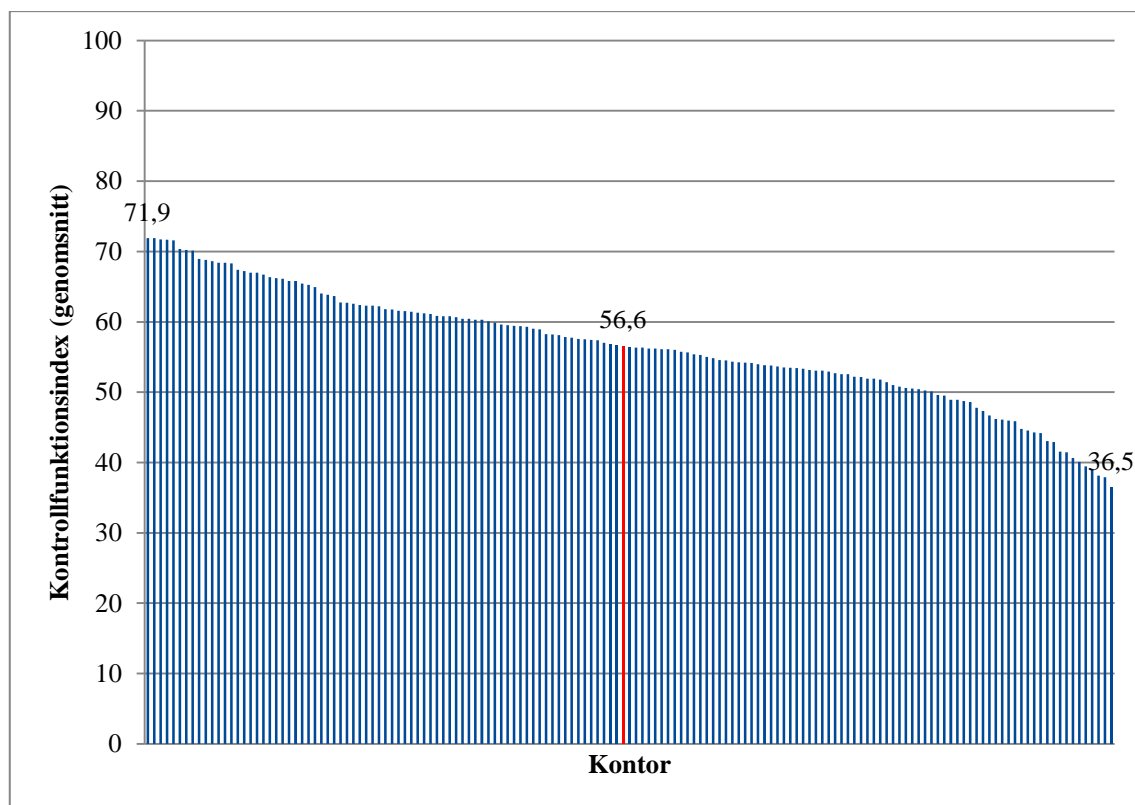


Diagram 2 visar att när man ser till varje kontors genomsnitt av kontrollfunktionsindex så finns en jämn spridning över kontoren. Vare sig i den övre eller nedre delen finns några riktiga extremvärden som sticker ut. Däremot finns en något större avvikelse från medelvärdet när man ser till de kontor som haft lägst indexvärden.



5 Möjliga orsaker till skillnader i kontrollfunktionen

I detta kapitel redovisas vad som framkommit ur intervjuerna med chefer och arbetsförmedlare vid de tio utvalda kontoren. Antalet intervjuade kontor dock för litet för att resultaten ska kunna generaliseras till andra arbetsförmedlingskontor. De får istället stå som fristående exempel.

Det första avsnittet diskuterar om kontoren uppfyller de teoretiska framgångsfaktorerna som beskrivits i avsnitt 3.2.1: goda kommunikationssystem, god koordinering av aktiviteter samt ledarskap med realistiska mål. Det andra avsnittet diskuterar om kontorens arbete med kontrollfunktionen kan kopplas till deras indexvärde.

5.1 Uppfyller kontoren framgångsfaktorerna?

IAF kan till att börja med konstatera att intervjuaren visar att arbetet med att tillämpa kontrollfunktionen sker på olika villkor på de olika arbetsförmedlingskontoren. Vid analysen av intervjuaren gick det i stort sett att identifiera de tre framgångsfaktorerna enligt Gormley & Balla (2008). Två av framgångsfaktorerna, goda kommunikationssystem och god koordinering av aktiviteter, var särskilt framträdande för kontor med högre indexvärde. En av faktorerna, ledarskap med realistiska mål, kunde kopplas särskilt till kontor med lägre indexvärden, men då genom att kontoren inte levde upp till faktorn.

5.1.1 *Goda kommunikationssystem utmärker kontoren med högre indexvärden*

Av intervjuaren framgår att det finns skillnader mellan arbetsförmedlingskontoren i hur de arbetar med att inhämta information och sedan sprida denna. Detta kopplar IAF till framgångsfaktorn ”goda kommunikationssystem”. IAF kan för det första konstatera att utbytet av information mellan kontoren i de olika marknadsområdena skiljer sig åt. För det andra kan IAF konstatera att det finns skillnader hur informationen sprids inom det egna kontoret. Det avser hur chefer, verksamhetsamordnare och resurspersoner i praktiken för vidare information från möten och nätverksträffar inom marknadsområdet till de enskilda arbetsförmedlarna. IAF kan även notera skillnader i hur regelbundet frågor om kontrollfunktionen diskuteras inom sektionen eller på kontoret.

Från intervjuerna med de arbetsförmedlingskontor som har högre indexvärden har IAF kunnat urskilja ett antal konkreta egenskaper som kan kopplas till framgångsfaktorn ”goda kommunikationssystem”. Gemensamt för dessa kontor är att de arbetar aktivt och systematiskt med frågor som rör tillämpningen av kontrollfunktionen. Följande egenskaper har noterats:

- Arbetsförmedlarna ges tid att regelbundet diskutera frågor om tillämpningen av kontrollfunktionen.



- Verksamhetssamordnare och resurspersoner har tid att sätta sig in i frågor, delta på möten och sprida informationen vidare.
- Utsedda verksamhetssamordnare eller resurspersoner tar eget ansvar för att inhämta kunskap och förmedla den vidare till sina kollegor.

För att ge ett bra exempel på detta används intervjustvaren från ett av kontoren med högre indexvärde. Av intervjuerna med sektionschefen och arbetsförmedlaren framgår att dessa har en samstämmig syn på hur information systematiskt hämtas in på kontoret. I intervjun med sektionschefen framkommer att det finns en historik när det gäller att hämta in information om kontrollfunktionen. Denne uppger att resurspersoner sedan tidigare träffats på regelbundna metodmöten, som även cheferna deltagit i.

Vi hade ju en sådan här resursperson på varje kontor och även vi chefer var inkopplade, alltså de flesta kontor hade även någon chef med på de här metodmötena vi hade i länet. Så det här har vi under en längre tid haft på agendan i vår region.

En arbetsförmedlare vid ett lågindexkontor uttrycker att de inte längre har det strukturerade sätt som de tidigare haft för att diskutera kontrollfunktionen. Numera diskuterar man istället medarbetare emellan. Arbetsförmedlare upplever att det fungerar ganska bra, men att det var bättre förr när det fanns mer fokus på diskussioner om kontrollfunktionen.

Nu har det inte varit så mycket med a-kassefrågor och vi har inte haft några möten. Förr brukade vi åka två gånger på våren och två gånger på hösten på en träff för resurspersoner och där fick man ju dels information och lite inputs och kunde diskutera frågor av den karaktären så de träffarna saknar vi faktiskt. Det har inte varit på länge och det undrar vi också varför. Det verkar inte vara en prioriterad fråga längre. Där fick man ju mycket information och man kunde ställa frågor och få bra svar och så. Sen körde vi workshops här på kontoret, när vi har varit på de här träffarna och skickats med bildspel och så visar vi det och pratar kring det. Sen är det ju så att det några frågor som kollegorna har så kommer de gärna till mig och frågar: hur gör jag med detta nu och så. Så att det fungerar väl rätt så bra tycker jag. Är det något så kommer man och frågar och skulle det vara något annat kan man ju alltid diskutera med chefen. Men annars kommer kollegorna och frågar om det är någonting.

5.1.2 Realistiska mål i form av arbetsbelastning upplevs olika vid kontoren

När det gäller de intervjustvar som IAF tolkat in under framgångsfaktorn ”ledarskap med realistiska mål” framkommer det vissa skillnader mellan



arbetsförmedlingskontor med högre respektive lägre indexvärden. För att ta reda på hur kontrollfunktionen prioriteras i förhållande till andra arbetsuppgifter har IAF i intervjuerna ställt frågor om hur arbetsförmedlarna upplever arbetsbelastningen och om tiden räcker till för att utföra arbetet med kontrollfunktionen.

De intervjuade på arbetsförmedlingskontor med lägre indexvärden uppger alla att kontoret har en hög arbetsbelastning och i majoriteten av fallen att man upplever detta som problematiskt. Vid dessa lågindexkontor anser den intervjuade arbetsförmedlaren att arbetsbelastningen kan påverka kontrollfunktionen negativt genom att man på grund av tidsbrist inte skickar alla underrättelser som bör skickas till arbetslöshetskassan. Som orsak till den höga arbetsbelastningen uppges bland annat personalomsättning på kontoret. Följande citat är hämtat från ett kontor med lågt indexvärde:

- *Hur upplever du att arbetsbelastningen är på ditt kontor och för dig?*
- *Väldigt hög. [...] Jag kan absolut inte träffa alla [jag handlägger]. Att hålla alla handlingsplanerna uppdaterade, vilket är bra att ha med tanke på a-kassans krav och så, utöver det så har man ju DS och öppet hus och lite annat så tiden räcker inte till för att göra ett riktigt bra jobb tycker jag. Och det är väl det som är största problemet att man vill så mycket men man hinner inte med.*

De intervjuade arbetsförmedlarna på kontor med högt indexvärde anser också att arbetsbelastningen är hög. Däremot upplevs den i större utsträckning som hanterbar. Att arbetsbelastningen är hög både inom hög- och lågindexkontor ligger i linje med teorin om närbyråkrater. Dessa yrkesgrupper har generellt en hög arbetsbelastning och får hushålla med begränsade tillgångar för att effektivt utföra arbetsuppgifterna. Inom kontoren med högt indexvärde tror man i majoriteten av fallen inte att arbetsbelastningen påverkar på ett sådant sätt att man inte kan ge den arbetssökande tillräckligt med tid. I majoriteten av fallen tror man inte heller att arbetsbelastningen innebär att det inte finns tid till att skicka underrättelser till arbetslöshetskassan.

Intervjusvaren ger en indikation på att det finns en skillnad i hur man organiserar och prioriterar inom kontoren med högt indexvärde. På ett kontor med högt indexvärde uttrycker man följande:

- *Hur upplever du att arbetsbelastningen är på kontoret, både för dig enskilt och generellt för kontoret?*
- *Är det så att man för tillfället har för mycket att göra så lyssnar man väl på ett bra sätt, hjälper till att prioritera, det är bra. Jag tycker väl att man försöker att ha koll på om det är något arbetslag där det [behövs], med nyanställd personal, så sätter man in någon där ... eller där det verkligen behövs.*

En annan skillnad som observerats i intervjusvaren är hur många arbetssökande som en arbetsförmedlare har på sin signatur. På kontoren med högre indexvärden tyder svaren på färre arbetssökande per arbetsförmedlare. Detta är intressant då



kontoren är matchade på att ha en liknande kvot av arbetssökande per arbetsförmedlare. Det är ett mått på att man har liknande förutsättningar på kontoren, men den konstruerade variabeln säger ingenting om hur man organiserat arbetet i praktiken.

Vidare framkommer att det finns ett stort värde i hur ledningen prioriterar frågan om kontrollfunktionen. Vid intervjun med sektionschefen på ett kontor med högt KFI framkommer att det finns metodträffar inom dagens marknadsområde och att chefen alltid försöker delta vid dessa träffar. Sektionschefen anser att deltagandet vid metodträffarna kan ha ett symbolvärde.

Om vi i ledningen, eller om en handläggare ser att vi i ledningen anser det här som väldigt prioriterat och att vi är med på dessa möten så ger det ju signaler att det här verkligen är något som vi prioriterar på kontoret.

Arbetsförmedlaren på samma kontor upplever att kontrollfunktionen prioriteras på kontoret och att det finns ett stöd från arbetsledningen.

Ja, jag upplever att [...] man tycker att det här är en viktig fråga och vi resurspersoner har fått tid då vi har regelbundna möten, har fått tid att lägga in de här casen, vi följer de här indikatorerna, så jag tycker att man tar sitt ansvar på ett bra sätt. De stödjer oss [...] det är en viktig sak det här tycker man, det är en viktig signal till medarbetarna i övrigt så det är bra.

Förutom att detta visar att ledningen prioriterar kontrollfunktionen så innebär det också att arbetsförmedlarna ges bättre förutsättningar att utföra arbetet.

5.1.3 God koordinering är viktigt för kontrollfunktionen

Hur arbetsförmedlingskontoren prioriterar och samordnar sina olika aktiviteter har tolkats in under framgångsfaktorn ”hur kontoret koordinerar arbetet”. Intervjusvaren visar att det här finns skillnader mellan kontoren. Vissa kontor har utvecklat ett systematiskt och organiserat arbete som riktar sig mot kontrollfunktionen. Detta bland annat genom möten som endast riktas mot kontrollfunktionen eller genom att kontrollfunktionen är en stående punkt på något större återkommande möte. För att ge ett bra exempel på detta används intervjusvaren från ett av kontoren med högre indexvärde. Sektionschefen och arbetsförmedlaren uttryckte under intervjun en samstämmig syn på hur information systematiskt hämtas in på kontoret. Angående de förhållanden som rådde vid intervjutillfället uppger sektionschefen att varje arbetslag (som omfattar 15 personer) har en egen resursperson. Dessa bildar tillsammans med en chef och en verksamhetssamordnare en arbetsgrupp som arbetar med frågor om kontrollfunktionen.



Vi är åtta personer i gruppen som jobbar metodmässigt med dessa frågor. Och det som är viktigt då är att det görs samma i alla lag. Vi bestämmer vilka case som vi ska gå igenom så att varje arbetslag får gå igenom samma frågeställningar så att vi har likatänk på hela kontoret.

Av intervjun med en arbetsförmedlare på ett kontor med lägre indexvärde framkommer till exempel att nätverksträffar för resurspersoner om kontrollfunktion har prioriterats bort. Arbetsförmedlaren upplever också att resurspersonrollen är oklar.

- Och vad gör man på kontornivå? Har ni någon form av löpande utbildning? Du var inne på förut att ni stöttar varandra?

- Förut hade vi nätverksträffar vi resurspersoner, två stycken, men det har ju [...] vi har ingenting nuförtiden och har det varit något har det ju varit vi resurspersoner som sagt att nu behöver man se över att de som står i kundmottagningen har koll på vad vi har för meddelandehantering, alltså applikationen och aktivitetsrapporter, hur man kan registrera pappersblanketter och så.

- Men det finns inget som är organiserat och kontinuerligt?

- Nej det skulle jag inte säga. Jag vet inte riktigt den här resurspersonrollen [...], finns den kvar ens? Jag har varit på utbildning men [inte] något mer än det, det finns ingen förväntan uppifrån vad jag vet. Så det är ju som sagt när vi har sett att det görs misstag som vi har velat ta tag i det men det är inget djupare arbete.

Emellertid anger även ett kontor med högre indexvärde att man nu nedprioriterat det systematiska arbetet med kontrollfunktionen till förmån för annat arbete.

Av intervjusvaren med en sektionschef vid ett kontor med högre indexvärde framkommer följande:

- Upplever du att kontrollfunktionen får tillräckligt hög prioritet på kontoret?

- Vi höll på mycket med det, men säkert skulle vi ha kunnat ägna mer tid åt att prata om det här.

En arbetsförmedlare vid samma kontor instämmer i sektionschefens resonemang:

Jag upplever att vi inte pratar riktigt lika mycket om kontrollfunktionen och arbetslöshetsersättning som vi gjorde tidigare. [...] Vi är ju några på kontoret som är kontaktpersoner gentemot arbetslöshetsförsäkringen och vi var väl mer en grupp som pratade och hade möten om kontorsövergripande saker och det har försvunnit men det kanske är utifrån vårt handlingsätt också.

Kontor med ett lägre indexvärde visade sig i större utsträckning påverkas av nya aktiviteter. När faktorer som förändrat arbetssätt för att upprätta handlingsplan eller bättre arbetsgivarkontakter prioriterats visar intervjusvaren att det systematiska arbetet med kontrollfunktionen nedprioriterats.



5.2 Lyckas kontoren i arbetet med kontrollfunktionens delmoment?

IAF har i föregående avsnitt redovisat att det finns vissa skillnader i hur väl kontoren tillämpar kontrollfunktionen enligt kontrollfunktionsindexet, och att framgångsfaktorerna enligt Gormley & Balla (2008) skulle kunna bidra till att förklara vissa av skillnaderna. De kontor som har lägre indexvärden uppvisar i större utsträckning brister när det gäller framgångsfaktorerna, medan kontoren med höga indexvärden oftare visar på goda exempel.

I detta avsnitt lämnar IAF teorin och vänder sig istället mot det praktiska arbetet med kontrollfunktionens olika delar på en mer detaljerad nivå. Fokus ligger på om intervjuresultaten angående kontorens konkreta arbetssätt kan styrka bilden av hur väl indexvärdet visar att kontoret lyckats.

5.2.1 Arbetet med handlingsplaner organiseras olika väl

I det sammansatta indexet utgjorde arbetet med handlingsplaner två variabler, dels upprättandet, dels uppdateringen. IAF kan konstatera att intervjuvarerna i detta fall ger en liknande bild som indexvärdet visat på angående vilka kontor som lyckats bättre och sämre. Detta innebär konkret att de kontor som uppvisat lägre indexvärde också genom intervjuerna visat på brister som är kopplade till arbetet med handlingsplaner.

IAF har i intervjuerna ställt frågor om hur arbetsförmedlare och chefer upplever att hanteringen av handlingsplaner fungerar på kontoret. Arbetsförmedlingen driver sedan tidigare ett utvecklingsarbete kring hur handlingsplanen ska upprättas. Flera av de kontor som IAF intervjuade höll på att förändra när i processen den arbetssökande upprättar sin första handlingsplan. En del upprättade handlingsplanen vid första besöket på kontoret och en del gav information och uppmanade den sökande att boka möte eller direktbokade möte med en arbetsförmedlare där handlingsplanen sedan upprättades.

Resultatet visar på att de intervjuade från kontor med lägre indexvärden i större utsträckning lyfter fram att de arbetar utan större stöd och enhetlighet när de upprättar handlingsplaner. En sektionschef på ett kontor med lägre indexvärde konstaterar att det funnits en acceptans bland cheferna på kontoret att inte prioritera arbetet med handlingsplaner.

Och vi som chefer har också sagt att under de rådande omständigheter vi haft här, har det varit okej att handlingsplanen har släpat när det gäller upprättande av handlingsplanen. Till första handlingsplanen har vi inte haft några problem, men när den gått ut och man ska förnya den. Det är där vi haft svårt att hinna med. Och sedan vad som ska vara i en handlingsplan, alltså att det ska vara aktiviteter som för den sökande närmare arbete. Där har vi ju en liten svängning att göra bland de som jobbat i vår myndighet väldigt, väldigt länge. Där handlingsplanen har sett ut på ett sätt och nu ska vara mera aktivitetsbaserad. Där har vi en förflyttning att göra. De



som kommer in som nya hos oss skriver ju enligt det nya handläggarstödet, men det ligger lite gammalt kvar fortfarande.

Det kan i sammanhanget vara intressant att jämföra ovanstående intervju svar med ett svar från ett kontor med högre indexvärde för att belysa skillnaden. På detta kontor hade de arbetat med att skapa enhetlighet när de upprättade handlingsplaner. Syftet var att skapa ett systematiskt arbetssätt kring kontrollfunktionen. Av intervjun med kontorschefen kom bland annat följande fram:

- När aktivitetsrapporteringen kom så la vi ganska mycket krut, på det här kontoret alltså, på informationsinsatser när de här olika grupperna skulle börja aktivitetsrapportera. Då var vi inne på att vi behövde ha en väldigt tydlig handlingsplan. Man skulle kunna gå mot den när de lämnar in sin aktivitetsrapport, att man har en igenkänning så att det inte är två helt isolerade dokument för kunden utan att de hör ihop. [...] Vi la ganska mycket tid och kraft på det trots att de givetvis måste vara individuellt utformade. Det hade vi mycket diskussioner om [...], hur gör vi och så.

- Tog ni fram en egen mall?

- Ja, det gjorde vi. [...] Kopplat till infodelar som vi tog med från aktivitetsrapporteringen som underlättade. [...] Datum för inlämning och sådant där åkte med. Lite vad det avser att rapportera.

5.2.2 Att granska aktivitetsrapporter är tidskrävande och innefattar våra bedömningsfrågor

Intervju svaren från temat aktivitetsrapporter bekräftar i stort den bild som framträder av kontrollfunktionsindexet angående vilka kontor som utför kontrollfunktionen väl. Detta är inte förvånande eftersom aktivitetsrapporten är den indikator som ges störst betydelse i det sammanvägda indexet. I arbetet med aktivitetsrapporterna är det främst arbetet med att granska och bedöma dessa som lyfts fram under intervjuerna. Problemen rör tidsbrist för att utföra arbetet och enhetlighet i bedömningen av om den arbetssökande varit aktiv i sitt arbetssökande. Tidsbristen och bedömningsfrågan tas upp av kontor med både högt och lågt indexvärde men i större utsträckning vid kontor med lägre indexvärden.

En sektionschef på ett kontor med lägre indexvärde uppger att kontoret har problem med att granska alla rapporter och att detta påverkar ambitionsnivån i arbetet.

Vårt problem har varit att hinna med att granska alla rapporter. När rapporten är granskad vill man gå in och titta och man vill kanske matcha



mot ett nytt jobb och det har man känt att man inte haft tid med. Och det har upplevts som ett problem att man inte har lämnat digitalt utan lämnat in i pappersform. Nu har ju det pågått en stund så nu har vi och de sökande lärt sig att man ska och hur man ska. Det svåra var att få alla att förstå meningen med det hela. Man är ju tvungen att bottna i det själv och tro på det och tycka att det är bra för att kunna föra ut det.

En arbetsförmedlare på ett kontor med lägre indexvärde uttrycker att tidspressen kan medföra att man godkänner aktivitetsrapporter för att slippa det merarbete som att skicka en underrättelse innebär.

Eftersom alla är så belastade så klickar ju folk, jag har hört att det bara är att klicka på OK, för att man inte hinner eller orkar hålla på med meddelanden och annat som måste skrivas. [...] Jag kan förstå dem men frågan är: Är det rätt? Nej.

Ett par kontor anser att det innebär en ganska stor arbetsbörda att skicka underrättelser då arbetslöshetskassorna nästintill alltid ber om kompletteringar till exempel i form av handlingsplan, matchningsunderlag eller liknande handlingar. I övrigt framkommer ytterligare några problem med arbetet med aktivitetsrapporterna bland kontoren med lägre indexvärde. Bland annat är man osäker på hur man ska bedöma om en arbetssökande är aktivt arbetssökande när personen arbetar deltid.

Även på kontor med högre indexvärde anser man att bedömningsfrågan är svår. Däremot framstår det som om man i större utsträckning har en liknande uppfattning om hur man ska hantera bedömningen och i vissa fall finns utarbetade strategier för att skapa enhetlighet. En arbetsförmedlare vid ett kontor med högt indexvärde uttrycker att man arbetar med olika case för att förankra ett liknande tankesätt hos alla medarbetare.

Under ett och ett halvt år [...] har vi haft regelbundna så kallade case, små arbetsdagar där vi har olika scenarion som man spelar upp och sen diskuterar för att få ungefär samma syn. [...] Vi försöker att ha en diskussion på kontoret, vad innebär det att vara aktivt arbetssökande. Vad ska nås, åstadkommas? Det är oerhört viktigt att man har lika bedömningar.

5.2.3 Att boka nytt besök innebär skillnader främst i hur systemstödet används

När det gäller arbetet med att boka nytt besök eller ta ny kontakt när den arbetssökande uteblir från ett bokat möte eller kontakt finns inga tydliga skillnader mellan kontoren som kan kopplas till indexvärden. Både inom kontor med högre och lägre indexvärde upplever man generellt inte att det finns ett



problem med att underrätta arbetslöshetskassan när en person uteblivit från ett bokad besök eller kontakt. Man upplever inte heller att det finns problem med att kalla till nytt besök skyndsamt eller att få kontakt med den arbetssökande.

Den bild som däremot tydligt framträder är att kontoren och arbetsförmedlarna arbetar olika rent praktiskt. Vissa arbetsförmedlare använder det inbyggda stödet i AIS (fältet nästa kontakt) och andra administrerar manuellt kontakten med arbetssökande. Detta påverkar i sin tur hur underrättelsen skickas och kan även tänkas påverka hur väl kontoren tillämpar kontrollfunktionen. Dels för att om stödet i AIS inte används kräver det att den enskilde arbetsförmedlaren själv har kontroll på när den arbetssökande inte kommit till ett besök. Dels för att arbetsförmedlaren då manuellt ska underrätta arbetslöshetskassan om detta.

Bland lågindexkontoren var det vanligast att man inte använde fältet ”nästa kontakt”. En arbetsförmedlare vid ett lågindexkontor motiverar varför man inte använder stödet i AIS med att det då kan skickas underrättelser till arbetslöshetskassan felaktigt.

Jag använder mig inte av den alls och det är inte alls många som gör det heller, för ska du använda dig av den så förutsätts det att du har stenkoll på dina påminnelser. För är du inte på kontoret, sjuk eller ledig eller vad som helst och har du då fyllt i det datumet och inte är där och kollar dina påminnelser och ändrar, då går det ett meddelande till a-kassan.

En kontorschef uppger att kontoret sällan använder systemstödet när det gäller ”nästa kontakt Af”.

Ibland är vi lite dåliga på att använda den här ny kontakt, d.v.s. den här grejen som gör att om de inte kommer så går det direkt. Den behöver vi bli bättre på – på hela kontoret – för då slipper vi själva sitta och kolla. Problemet hos oss är att vi är lite dåliga på att fylla i nästa kontakt och sen kommer nästa problem som är för de som inte är så jätteuppdaterade på det här eller som har valt att inte ta reda på hur det fungerar, då är det ju så att då missar man att byta kontaktdatum och då går det ju meddelande felaktigt. Man har faktiskt varit med, på något informationsmöte. Där har vi ett utvecklingsområde så att alla förstår vad det innebär när man har satt ett datum för ny kontakt. Så vi har åt båda håll där, att använda det mera och de som håller i informationsmöten måste då samma dag, livsviktigt, gå in och byta kontaktdatum så att det inte händer saker i onödan.

En arbetsförmedlare vid ett högindexkontor uttrycker istället en motsatt åsikt angående funktionen.

Nej, och det är ju också jättebra att man kan lägga in den här automatiska påminnelsen för då sker ju saker automatiskt. Det minskar ju min administration väldigt mycket.



5.2.4 Arbete med anvisningar visar inte på några större skillnader

När det gäller anvisningar och uppföljning av anvisningar kunde inga skillnader påvisas mellan kontor med högre eller lägre värde i kontrollfunktionsindex. Det som framkom under intervjuerna var att flera kontor medvetet valt att arbeta mer eller uteslutande med platsförslag och att arbetsförmedlare själva uppgav att de valt att arbeta mer med platsförslag än platsanvisningar. Skälet som angavs var främst att man vill ha nöjda arbetsgivare. Under intervjuerna angav många att arbetet med uppföljning av platsanvisningar inte skett eller skett sporadiskt eller bristfälligt.

En arbetsförmedlare uppger att kontoret inte arbetar med platsanvisningar.

De arbetar inte med anvisningar sedan ett och ett halvt år tillbaka. Ledningen vill att de ska prioritera att ge platsförslag. De har ingen uppföljning av platsförslagen eller anvisningar för den delen.

I en intervju med en arbetsförmedlare på ett annat kontor framkommer följande om att platsanvisningar används sparsamt på kontoret.

Tror att det är ett beslut på kontornivå att de inte anvisar om kraven är helt uppfyllda. Tror att arbetsgivarna ställer större krav, t.ex. om direktservice matchar inom bygg och ger förslag till arbetssökande så saknas kanske ett certifikat för att uppfylla kraven.

Angående uppföljningen av platsanvisningar uppger en arbetsförmedlare att denne tycker att hela systemet är problematiskt.

- Om vi pratar lite om uppföljning av anvisning istället, hur upplever du arbetet med uppföljning av anvisningar när du är sökandeansvarig respektive platsansvarig arbetsförmedlare?

- Jag tycker att anvisningar överhuvudtaget, nu ska jag ge en känga till själva Arbetsförmedlingen egentligen, för anvisningarna tycker jag är under all kritik. Alltså inte själva anvisningsförfarandet utan orderarna är riktigt, riktigt usla många gånger och det kan bli problem i det. Saker som bör stå eller ska stå står inne i annonsen inlindad i en text istället [...] ja, det ställer till det.

- Du får nog utveckla dig lite så jag förstår. Är det svårt att göra anvisningen för att annonsen är skriven på ett sådant sätt att det är svårt att se om det stämmer överens med kundens erfarenhet och kompetens?

- Precis, det räcker ju inte med att söka via SSYK egentligen utan vi tittar ju också på kompetensord som många gånger inte finns med i orderarna. Kravspecifikation som ska vara kopplad till kompetens finns inte heller med. Söker lastbilschaufförer som inte behöver ha körkort t.ex. det är ju ganska vanligt. Där skulle Arbetsförmedlingen skärpa till sig rejält.



5.2.5 Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis kan IAF konstatera att intervjuerna i sin helhet bekräftar den bild som indexet ger över hur väl kontoren tillämpar kontrollfunktionen. Inom flera variabler framkommer det av intervjuvaren att skillnaden mellan hög- och lågindexkontor många gånger ligger i om man har upparbetade rutiner för frågan och hur systematiskt man arbetar med den. För vissa andra variabler finns inte skillnader i arbetssätt mellan hög- och lågindexkontor, men däremot skillnader i hur de intervjuade uppfattade att situationen fungerade. Den variabel som stämmer mindre överens med indexvärdet är arbetet med anvisningar, där det framkommer bland både hög- och lågindexkontor att man inte arbetar systematiskt med anvisningar och att detta ofta nedprioriteras till förmån för platsförslag.



6 Slutdiskussion

IAF har i detta uppdrag undersökt hur väl Arbetsförmedlingens olika kontor lyckats med att kontrollera om ersättningstagare står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. I rapporten kallas detta för Arbetsförmedlingens *kontrollfunktion*. Syftet med rapporten är att mäta skillnader mellan kontorens utförda kontrollfunktion och att utreda orsaker till varför vissa kontor lyckas bättre och andra sämre med att utföra denna uppgift. Antalet kontor som har intervjuats är dock för litet för att resultaten ska kunna generaliseras till andra arbetsförmedlingskontor, och får därför stå som fristående exempel.

I detta kapitel diskuteras de viktigaste resultaten från undersökningen.

6.1 Kontrollfunktionsindex är ett användbart verktyg som visar på stora skillnader mellan kontor

I denna rapport har IAF tagit fram ett verktyg för att mäta hur väl Arbetsförmedlingens olika kontor uppfyller kontrollfunktionen i praktiken. Verktyget är ett index som väger samman indikatorer som är viktiga för kontrollfunktionen. På detta sätt kan IAF bland annat jämföra de olika Arbetsförmedlingskontoren med varandra på ett överskådligare sätt.

Med hjälp av kontrollfunktionsindexet kan IAF peka på att det finns stora skillnader mellan kontoren i hur väl de utför sin kontrollfunktion. Det finns skillnader både inom samma kontor mellan olika månader och mellan olika kontor när man ser till kontorens medelvärde över hela perioden. Indexskalan sträcker sig mellan 0 och 100 och det högsta medelvärdet som ett kontor har haft under perioden är 72. Det lägsta medelvärdet är 36.

6.2 I stort bekräftar intervjuer bilden av vilka kontor som lyckats bättre och sämre

När IAF intervjuade chefer och arbetsförmedlare vid fem högindex- och fem lågindexkontor bekräftade intervjuerna i sin helhet bilden av vilka kontor som nått framgång i sitt arbete med kontrollfunktionen. Både arbetsförmedlare och chefer uttryckte sig i linje med vad IAF förväntat sig utifrån kontorens indexvärden, utan att de intervjuade kände till vilken typ av kontor de representerade.

De kontor som fått ett högt indexvärde visade vid intervjuerna på en väl utförd kontrollfunktion. Detta framkom både när de intervjuade uttryckte positiva åsikter kring hur de tyckte att arbetet fungerade och när de beskrev hur det praktiska arbetet med kontrollfunktionen gick till. De kontor som fått ett lägre värde visade vid intervjuerna på mindre välfungerande arbetsätt, och chefer och medarbetare var även mindre nöjda med resultatet av sitt kontrollfunktionsarbete. På detta sätt bidrar intervjuerna till att stärka bilden av indexet som ett användbart verktyg. Antalet intervjuer är dock alltför begränsat för att kunna uttala sig om generella mönster hos hela myndigheten. Istället får



intervjusvaren stå för sig själva som exempel på hur det fungerar vid enskilda kontor.

6.3 Teorin om framgångsfaktorer fungerar bra för att beskriva skillnader

IAF använder i detta uppdrag ett teoretiskt ramverk för att utforma intervjufrågor som undersöker orsakerna till att vissa kontor lyckas bättre än andra. Utifrån Gormley & Balla (2008) har IAF hämtat tre faktorer som leder till att organisationer och myndigheter når framgång med sitt uppdrag: goda kommunikationssystem, god koordinering av aktiviteter och ledarskap med realistiska mål.

Under intervjuerna framkom skillnader mellan högindexkontor och lågindexkontor i de tre faktorerna i enlighet med vad teorin beskrev: högindexkontor uppfyllde i högre utsträckning framgångsfaktorerna än vad lågindexkontoren gjorde. IAF anser därför att de teoretiska framgångsfaktorerna kan vara användbara utgångspunkter för nya initiativ och förändringar i Arbetsförmedlingens arbetssätt för att lyckas bättre med kontrollfunktionsuppdraget.

Goda kommunikationssystem utmärker högindexkontor

Under intervjuerna framkom att det fanns skillnader i hur väl kontoren kommunicerade, både internt på kontoret och externt i marknadsområdet. Högindexkontoren utmärkte sig genom att de arbetade systematiskt med att både ta in och utbyta information med andra kontor i marknadsområdet och att de sedan på ett effektivt sätt förde informationen vidare till arbetsförmedlarna på kontoret. IAF noterade även hos högindexkontoren att:

- Arbetsförmedlarna gavs tid att regelbundet diskutera frågor om kontrollfunktionen.
- Utsedda verksamhetssamordnare och resurspersoner hade tid att sätta sig in i frågor och delta på möten.
- Verksamhetssamordnare och resurspersoner tog eget ansvar för att inhämta kunskap och förmedla den vidare till sina kollegor.

Koordinering av aktiviteter fungerar bättre vid högindexkontor

Eftersom kontrollfunktionen utgörs av flera olika arbetsmoment är koordinering av dessa aktiviteter en central framgångsfaktor. Under intervjuerna framkom skillnader mellan vissa högindex- och lågindexkontor i om man hade ett samlat angreppssätt kring kontrollfunktionen eller inte. Högindexkontoren hade i större utsträckning ett systematiskt arbete med frågor som rörde kontrollfunktionen och arbetade för att få en samstämmighet på kontoret. Vissa lågindexkontor uttryckte att de hade haft sådana ambitioner, men uppgav att de hade fallit bort med tiden.

Intervjuerna visade även att vid lågindexkontor påverkades arbetet med kontrollfunktionen i högre utsträckning av nya aktiviteter än vad som var fallet vid högindexkontor. När arbetssättet förändrades på andra områden, till exempel



i samband med bättre arbetsgivarkontakter, ledde detta till att arbetet med kontrollfunktionen prioriterades ned och utfördes mindre systematiskt. IAF bedömer det därför som viktigt att nya och gamla uppgifter och arbetsätt koordineras så att inte viktiga ansvarsområden glöms bort.

Realistiska mål i form av arbetsbelastning upplevs mer problematiska av lågindexkontoren

I intervjuerna tolkades frågan om realistiska mål konkret som hur man upplevde arbetsbelastningen i förhållande till målen. Där framkom vissa skillnader mellan kontoren, trots att de var utvalda för att ha liknande arbetsbelastning. Vid de kontor som fått låga indexvärden upplevdes arbetsbelastningen som hög eller till och med mycket hög, och uppfattningen var att detta omöjliggjorde ett effektivt arbete med kontrollfunktionen. Även vid högindexkontoren upplevde medarbetarna arbetsbelastningen som hög, men flertalet tyckte att situationen ändå var hanterbar och att det var möjligt att utföra arbetsuppgifterna med kontrollfunktionen.

Eftersom kontoren är utvalda så att arbetsbelastningen ska vara liknande anser IAF att den upplevda arbetsbördan åtminstone delvis kan kopplas till hur väl arbetet organiseras vid kontoren.

6.4 Vissa kontor har arbetsätt som bör efterliknas

Utöver skillnader som kan kopplas till de teoretiska framgångsfaktorerna fann IAF även konkreta metoder och arbetsätt som fungerade bättre för arbetet med kontrollfunktionen. Vissa av dessa kan tjäna som goda exempel för hur kontor kan arbeta rent praktiskt med kontrollfunktionen.

Resurspersonens roll har stor påverkan

Från intervjumaterialet framkommer att resurspersonens roll är viktig när det kommer till hur kunskap om kontrollfunktionen förvärvas och sprids. Att ge resurspersonen tid och utrymme att inhämta och sprida kunskap framstår därför som mycket viktigt för att säkerställa en välfungerande kontrollfunktion och ett enhetligt arbetsätt kring denna inom kontoret. Samtidigt finns det vid vissa kontor en oklarhet i vad resurspersonen är tänkt att göra. IAF rekommenderar därför att resurspersonen får en tydlig roll som kontaktperson för kontrollfunktionen, samt att han eller hon får tillräckligt med resurser för att fullgöra denna roll.

Vissa kontor har återkommande möten för att arbeta systematiskt med kontrollfunktionen

Intervjumaterialet pekar på att de kontor som arbetar kontinuerligt och systematiskt med kontrollfunktionen lyckas bättre i att tillämpa den. Detta sker ibland via möten som endast riktas mot kontrollfunktionen eller genom att kontrollfunktionen är en stående punkt på dagordningen till regelbundet återkommande arbetsplatsträffar eller andra möten. IAF vill i sammanhanget lyfta fram de kontor som arbetar med konkreta exempel, eller så kallade case,



som goda exempel på hur Arbetsförmedlingen kan arbeta. De intervjuade uppger att detta skapar en bred förståelse för kontrollfunktionen hos arbetsförmedlarna. Dessutom säkerställer det ett enhetligt förhållningssätt till kontrollfunktionen.

Ledningens inställning och prioritering spelar stor roll

Utifrån intervjuerna framkommer att ledningens inställning sänder viktiga signaler om hur kontrollfunktionen ska prioriteras. Det handlar delvis om att ge tillräckligt med stöd och resurser för verksamheten men också om det symbolvärde som kan finnas i att närvara vid vissa möten och metodträffar. IAF anser att ledningen bör vara tydliga gentemot arbetsförmedlarna att kontrollfunktionen är ett viktigt område och en viktig del av Arbetsförmedlingens dagliga arbete.

6.5 Vissa kontor har brister i sitt arbetssätt

Under intervjuerna framkommer även problem i vissa arbetssätt som IAF anser måste åtgärdas.

Arbetet med handlingsplanen ska vara tydligt och enhetligt

Vid intervjuerna framkommer att vissa kontor saknar stöd och enhetlighet i hur de arbetar med handlingsplaner. I flera fall rör det sig om att man vid tidpunkten för intervjun befann sig i ett förändringsarbete kring när arbetsförmedlarna ska upprätta handlingsplanen, men i vissa fall fanns även osäkerhet kring vad handlingsplanen skulle innehålla. IAF anser att handlingsplanen fyller flera syften och funktioner, och vad gäller kontrollfunktionen är den nödvändig inte minst för att kunna följa upp de arbetssökandes aktivitetsrapporter. Arbetsförmedlingen måste därför bli tydligare i hur arbetsförmedlarna ska arbeta med handlingsplanerna, så att det sker på ett likvärdigt och effektivt sätt.

Aktivitetsrapporter ska granskas på ett systematiskt sätt

Utifrån avgränsningarna i denna rapport bedömer IAF att granskning av aktivitetsrapporter är det viktigaste momentet i Arbetsförmedlingens arbete med kontrollfunktionen. Trots detta uppger flertalet arbetsförmedlare och chefer att det inte finns tillräckligt med tid för att granska aktivitetsrapporterna på ett tillfredsställande sätt. Detta innebär en risk att Arbetsförmedlingen inte utför sitt uppdrag korrekt. IAF anser därför att Arbetsförmedlingen bör se över sitt arbete med att granska aktivitetsrapporter så att detta sker på ett systematiskt och effektivt sätt.

Systemstödet i AIS ska användas för bokade besök och kontakt

Under intervjuerna framkommer att AIS-funktionen ”nästa kontakt AF” används i olika hög utsträckning vid olika kontor och att de intervjuade hade både positiva och negativa åsikter om själva funktionen. Vissa ansåg att den underlättar arbetet, medan andra uppgav att det finns risk för att den bidrar till felaktiga underrättelser. I dessa fall beror det dock på att arbetsförmedlarna brustit i att uppdatera informationen på AIS.



AIS har sedan intervjuerna genomfördes förändrats, så att underrättelser inte längre kan skickas utan arbetsförmedlarens godkännande. Detta innebär att risken för felaktiga underrättelser minskat avsevärt.

IAF anser att även om arbetsförmedlare kan ha olika åsikter om funktionen så ska den användas av alla. Funktionen finns där som en hjälp och ett stöd för arbetsförmedlarna och ska se till att underrättelser lämnas enligt regelverket. Dessutom är det endast möjligt att kvantifiera och följa upp kontakten mellan Arbetsförmedlingen och de arbetssökande om ”nästa kontakt AF” används. Om arbetsförmedlare inte använder funktionen ökar detta risken för att underrättelser inte lämnas som de ska, samtidigt som det blir så gott som omöjligt att granska Arbetsförmedlingens verksamhet på området.

6.6 Kopplingen mellan kontrollfunktionen och tid i arbetslöshet är en möjlig framtida uppföljning

I denna rapport har IAF tagit fram ett verktyg som kan visa på hur väl Arbetsförmedlingens kontrollfunktionsarbete fungerar i praktiken. Det bakomliggande politiska syftet med kontrollfunktionen är, förutom att minska risken för bidragsfusk, även att öka sökaktiviteten hos de arbetssökande. En ökad sökaktivitet antas i förlängningen förbättra matchningen på arbetsmarknaden och därmed minska tiden i arbetslöshet. Arbetsförmedlingens kontrollfunktionsuppdrag kan på detta sätt relateras till deras uppdrag att matcha arbetsgivare och arbetskraft.

Det vore intressant att i framtiden undersöka hypotesen om att det finns en koppling mellan en väl utförd kontrollfunktion och en lyckad arbetsförmedlande verksamhet. En möjlig frågeställning är om det finns ett samband mellan ett uppmätt värde på ett kontors kontrollfunktion en given månad och hur väl de lyckas få ersättningstagare i arbete. En sådan analys skulle ge en mycket värdefull återkoppling på hur kontrollfunktionen bör prioriteras inom Arbetsförmedlingens verksamhet.



7 Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, AFFS 2015:4

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Arbetsförmedlingens interna dokument

Arbetsförmedlingens handläggargröd, AFHS 7/2010. *Handlingsplanen*. 2016-03-15

Arbetsförmedlingens handläggargröd, AFHS 25/2014. *Avaktualisering av arbetssökande*. 2016-03-22

Arbetsförmedlingens handläggargröd, AFHS 5/2015. *Meddelande till a-kassa eller enheten Ersättningsprövning*. 2016-03-21

Arbetsförmedlingens handläggargröd, AFHS 2/2016. *Aktivitetsrapport*. 2016-05-09

Övriga källor

Bell, Andrew, and Kelvyn Jones. "Explaining fixed effects: Random effects modeling of time-series cross-sectional and panel data." *Political Science Research and Methods* 3.01 (2015): 133-153.

Gormley William T. and Balla Steven J., *Bureaucracy and Democracy-Accountability and Performance*, CQ Press 2008.

Kvale, Steinar, and Svend Brinkmann. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur, 2014.

Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy.: Dilemmas of the Individual in Public Service: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation, 2010.

Manly, Bryan FJ. *Multivariate statistical methods: a primer*. CRC Press, 2004. May, Peter J., and Søren C. Winter. "Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19.3 (2009): 453-476.

OECD. *Handbook on Constructing Composite Indicators—Methodology and User Guide*. (2008).

Proposition 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

Slottje, P., J. P. van der Sluijs, and Anne Barbara Knol. *Expert Elicitation: Methodological suggestions for its use in environmental health impact assessments*. 2008.



Teddlie, Charles, and Abbas Tashakkori, eds. *Foundations of mixed methods research: Integrating quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences*. Sage Publications Inc, 2009.



8 Bilagor

8.1 Bilaga 1: Metodbilaga

Imputering av saknade indikatorvärden

Två värden saknades bland de indikatorer som utgör kontrollfunktionsindexet. Dessa värden har imputerats. Metoden som IAF har valt för detta är att bygga en regressionsmodell baserat på laggade data. De laggade värdena för de kontor som saknar data används sedan för att beräkna de saknade värdena. För att inte få onaturligt låg varians läggs också en slumpmässig felterm till det beräknade värdet.²²

Normalisering av de ingående indikatorerna i kontrollfunktionsindexet

Eftersom indikatorerna har olika skalor så har de transformerats med hjälp av min- och maxvärde för Arbetsförmedlingens kontor. Valet av metoden motiveras av att den ger positiva värden mellan 0 och 1 och att den inte är känslig för variabler med skeva fördelningar.

Metoden kan ge konstiga resultat om data innehåller *extrema värden*. Den är inte stabil över tid utan normaliseringen måste göras om varje gång indexet ska uppdateras. Den använda metoden förklaras i "Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and user guide", OECD 2008.

$$x' = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

där x är det *verkliga originalvärdet* och x' det *normaliserade värdet mellan 0 och 1*

8.1.1 *General linear mixed model*

En regressionsmodell med kontrollfunktionsindexet som utfallsvariabel och olika oberoende variabler som förklaringsvariabler testades fram i syfte att hitta kontor med liknande struktur/förutsättningar.

Den regressionsmodell som IAF utgick ifrån var *general linear mixed model* där kontor och månad identifierade analysobjekten. De förklarande variablerna (strukturvariabler) delades upp i variabler för kontorets medelvärde och i variabler för avvikelser mot kontorets medelvärde vilket medför en möjlighet att skatta både *within effects* (β_1) och *between effects* (β_2) för x_{ij} . Modellen kan då skrivas som:

$$y_{ij} = \beta_0 + \beta_1(x_{ij} - \bar{x}_j) + \beta_2\bar{x}_j + \beta_3z_j + (\mu_j + e_{ij})$$

Under antagande om att residualerna μ_j och e_{ij} är normalfördelade med väntevärde 0.

²² Allison, Paul, (2002), "Missing Data", Sage, sid.74



De förklaringsvariabler som testades är:

- Kontor
- Månad
- Arbetsbelastning: antal inskrivna aktuell månad per handläggare
- Antal ersättningstagare
- Andel ersättningstagare med högskoleutbildning
- Andel ersättningstagare med grundskoleutbildning som högsta utbildningsnivå
- Ersättningstagarnas medelålder
- De inskrivna ersättningstagarnas genomsnittliga antal inskrivna dagar den sista inskrivningsdagen i månaden



8.2 Bilaga 2: Intervjuguide arbetsförmedlare

1. **Vi berättar kortfattat om uppdraget och intervjuerna**
 - Uppdraget
 - Intervjuerna
2. **Allmänna frågor**
 - Namn och titel?
 - Hur länge har du arbetat på Arbetsförmedlingen?
 - Har du arbetat på flera kontor eller på ett och samma?
3. **Tema 1 – Handlingsplanen**
 - Kan du berätta hur arbetet med upprättandet av handlingsplanen fungerar?
 - Hur upplever du att uppföljning och uppdatering av handlingsplaner fungerar?
 - Hur upplever du att det är att meddela arbetslöshetskassan i de fall den sökande inte medverkat till att upprätta en handlingsplan?
4. **Tema 2 – Aktivitetsrapporten**
 - Hur tycker du att systemet med aktivitetsrapportering fungerar?
 - Hur fungerar det att granska/bedöma den inkomna aktivitetsrapporten?
 - Hur upplever du att det är att meddela arbetslöshetskassan i de fall du gör bedömningen att den arbetssökande inte är aktivt arbetssökande?
5. **Tema 3 – Nytt besök kontakt**
 - Hur fungerar det när du bokar nytt besök/kontakt och finns det några problem kopplat till det?
 - Finns det några problem som är kopplade till att underrätta/meddela arbetslöshetskassan om att den arbetssökande uteblivit från bokad besök/kontakt?
6. **Tema 4 – Uppföljning av anvisningar**
 - Hur upplever du arbetet med uppföljning av anvisningar när du är sökandeansvarig respektive platsansvarig arbetsförmedlare?
 - Finns det några problem som är kopplade till att meddela arbetslöshetskassan i de fall den sökande inte sökt ett anvisat arbete?
7. **Tema 5 - Kontrollfunktionen Allmänt**
 - Vad skulle du säga att din generella åsikt om kontrollfunktionen är och upplever du att den ligger i linje med hur man ser på kontrollfunktionen på ditt kontor?
 - Upplever du att kontrollfunktionen (och dess regelverk) i sig gynnar eller missgynnar någon grupp av arbetssökande?



- Anser du att du i rollen som handläggare har stort handlingsutrymme i det enskilda ärendet när det kommer till att tillämpa kontrollfunktionen?
- Upplever du att det finns svårigheter med att tillämpa kontrollfunktionen och samtidigt ge service och stöd till kunden?
- Upplever du att din kunskap om kontrollfunktionen tillräcklig för att du ska göra ett bra arbete?

8. Tema 6 Kontoret

- Hur upplever du att sammansättningen av arbetssökande är på ditt kontor och tror du att det skiljer sig från sammansättningen av arbetssökande på andra kontor?
- Har det inträffat något på den lokala arbetsmarknaden den senaste tiden som påverkat arbetet på kontoret extra mycket?
- Hur upplever du att arbetsbelastningen är på ditt kontor och för dig?
- Hur tycker du att ledningen påverkar ditt arbete med kontrollfunktionen?

9. Uppföljningsfrågor

- Finns det något ytterligare som du har kommit att tänka på under intervjun?



8.3 Bilaga 3: Intervjuguide chef

1. Vi berättar kortfattat om uppdraget och intervjuerna

- Uppdraget
- Intervjuerna

2. Allmänna frågor

- Namn och titel?
- Hur länge har du arbetat på Arbetsförmedlingen?
- Har du arbetat på flera kontor eller på ett och samma?

3. Tema 1 – Aktivitetsrapporten

- Upplever du att det bland arbetsförmedlarna finns några problem som är kopplade till arbetet med aktivitetsrapporterna?
- Finns det målstyrning som innefattar/riktas mot arbetet med aktivitetsrapporterna?
- Tillämpas någon form av kontroll/uppföljning av arbetsförmedlarnas arbete med aktivitetsrapporterna?

4. Tema 2 – Handlingsplanen

- Upplever du att det bland arbetsförmedlarna finns några problem som är kopplade till arbetet med handlingsplaner?
- Finns det målstyrning som innefattar/riktas mot arbetet med handlingsplanerna?
- Tillämpas någon form av kontroll/uppföljning av arbetsförmedlarnas arbete med handlingsplanerna?

5. Tema 3 – Nytt besök kontakt

- Upplever du att det för arbetsförmedlarna finns några problem som är kopplade till arbetet med att boka nytt besök/kontakt?
- Tillämpas någon form av kontroll/uppföljning av arbetsförmedlarnas arbete med att boka nytt besök/kontakt?

6. Tema 4 – Uppföljning av anvisningar

- Upplever du att det för arbetsförmedlarna finns några problem som är kopplade till arbetet med uppföljning av anvisningar?
- Finns det målstyrning som innefattar/riktas mot arbetet med uppföljning av anvisningar?
- Tillämpas någon form av kontroll/uppföljning av arbetsförmedlarnas arbete med uppföljning av anvisningar?

7. Tema 5 - Kontrollfunktionen Allmänt

- Upplever du att kontrollfunktionen (och dess regelverk) i sig gynnar eller missgynnar någon grupp av arbetssökande?
- Anser du att arbetsförmedlare har stort handlingsutrymme i det enskilda ärendet när det kommer att tillämpa kontrollfunktionen?



- Anser du att det finns risk för att kontrollfunktionen nedprioriteras till förmån för målstyrning?
- Upplever du att det finns svårigheter med att tillämpa kontrollfunktionen och samtidigt ge service och stöd till kunden?

8. Tema 6 Kontoret

- Vad skulle du säga att din generella åsikt om kontrollfunktionen är och upplever du att den ligger i linje med hur man ser på kontrollfunktionen på ditt kontor?
- Hur upplever du att sammansättningen av arbetssökande är på ditt kontor i förhållande till sammansättningen av arbetssökande på andra kontor?
- Upplever du att kontrollfunktionen får tillräcklig prioritet på kontoret?
- Har det inträffat något på den lokala arbetsmarknaden den senaste tiden som påverkat arbetsbelastningen på kontoret extra?
- Genomförs det något arbete på kontoret för att skapa en enhetlighet inom bedömning och beslut som relaterar till kontrollfunktionen?

9. Uppföljningsfrågor

- Finns det något ytterligare som du har kommit att tänka på under intervjun?