



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

**Ner och upp  
– decentralisering och  
centralisering inom svensk  
arbetsmarknadspolitik  
1995–2010**

Martin Lundin  
Jonas Thelander

RAPPORT 2012:1

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala  
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala  
Telefon: 018-471 70 70  
Fax: 018-471 70 71  
ifau@ifau.uu.se  
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

# Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010\*

av

Martin Lundin<sup>♦</sup> och Jonas Thelander<sup>♥</sup>

2012-01-11

## Sammanfattning

I den här rapporten undersöker vi centralisering och decentralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik under de senaste 15 åren. Vi studerar regeringens synsätt på hur politiken ska fungera, samt förvaltningens organisation och arbete. Analysen är baserad på offentligt tryck, myndighets- och forskningsrapporter, intervjuer och enkätdata. Såväl kvalitativa som kvantitativa metoder används. Det övergripande mönstret vi finner är att både regering och förvaltning förändrats. Under andra hälften av 1990-talet stod decentralisering i förgrunden och under 2000-talet har tecknen på centralisering ökat. Bilden är dock inte helt entydig och i rapporten diskuterar vi olika sätt som huvudresultatet bör nyanseras på.

---

\* Författarnas gemensamma tack går till alla dem som på olika sätt har hjälpt oss under arbetets gång: Rolf Adolfsson, Anna Bendz, Caroline Hall, Karin Josefsson, Linus Liljeberg, Karl-Oskar Lindgren, Christofer Lundin, Anna Pauloff, Hedvig Tängdén och deltagare på seminarier på IFAU (2011-04-20) och Arbetsförmedlingen (2011-09-12). Sist men inte minst ett stort tack till alla er på Arbetsförmedlingen som gav oss av er tid och kunskap genom att ställa upp på intervjuer och besvara vår enkät.

♦ E-post: martin.lundin@ifau.uu.se

♥ E-post: jonas.thelander@ifau.uu.se

## Innehållsförteckning

1	Lika eller olika kiosker från Ystad till Haparanda?.....	3
2	Centralisering och decentralisering .....	6
2.1	Vad händer om man centraliserar eller decentraliserar?.....	6
2.2	Tendenser i offentlig förvaltning – tidigare forskning .....	8
2.3	Två förvaltningsmodeller .....	10
3	Arbetsmarknadspolitiken i Sverige .....	13
3.1	Vad är arbetsmarknadspolitik? .....	13
3.2	Organiseringen av arbetsmarknadspolitiken fram till 1995.....	14
3.3	Arbetsmarknadspolitiken 1995–2010 i korthet .....	16
4	Politiska intentioner.....	18
4.1	Kvantitativ innehållsanalys.....	18
4.2	Kvalitativ textanalys.....	25
5	Förvaltningens organisation och arbete .....	33
5.1	Dokument, rapporter och intervjuer .....	33
5.2	Fortsatt decentralisering under 1990-talets andra halva .....	34
5.3	Ett första steg mot centralisering i början av 2000-talet.....	39
5.4	Organisationsförändringen 2008 och tiden därefter – mot en enhetlig myndighet.....	42
5.5	Sammanfattning – den arbetsmarknadspolitiska förvaltningens organisation 1995–2010 .....	46
6	Det lokala arbetet på arbetsförmedlingarna.....	48
6.1	Enkät svar vid olika tidpunkter.....	49
6.2	Arbetsförmedlarnas uppfattning om vilka som påverkar deras dagliga arbete .....	50
6.3	Tillämpningen av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen.....	53
6.4	Sammanfattning – arbetet på den lokala nivån.....	59
7	Avslutande diskussion .....	61
	Referenser .....	64
	Appendix 1. IFAU:s enkät till arbetsförmedlare.....	72
	Appendix 2. Reliabilitetstester av den kvantitativa innehållsanalysen .....	74
	Appendix 3. Dokument som användes för den kvantitativa analysen .....	78

# 1 Lika eller olika kiosker från Ystad till Haparanda?

Det kan finnas ett värde i att beslut i offentlig sektor decentraliseras till lägre nivåer. Decentraliserade förvaltningsstrukturer kan möjliggöra flexibilitet och leda till en bättre anpassning av politiken till lokala önskemål och behov. Å andra sidan finns det en poäng med att den centrala nivån, som kan överblicka helheten, har kontroll och styr verksamheten. På så vis kan koordineringen förbättras och stordriftsfördelar utnyttjas mer. Det kan dessutom leda till mer enhetligt agerande och stärka rättssäkerheten för enskilda klienter. Utifrån detta perspektiv kan centraliserade förvaltningsstrukturer vara att föredra. Här finns alltså ett dilemma inom all offentlig politik och förvaltning: Hur ska behovet av flexibilitet och frihet lokalt vägas mot behovet av en enhetlig och centralt koordinerad politik? I den här studien undersöker vi hur detta har hanterats inom svensk arbetsmarknadspolitik.

Båda perspektiven är viktiga inom politikområdet. I *förordningen (2007:2010) med instruktion för Arbetsförmedlingen* betonas bland annat att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska anpassas till de olika förutsättningar och behov som finns i Sverige. Samtidigt understryks att beslut ska genomföras enhetligt och rättssäkert. Reformen motiveras stundom utifrån behovet av flexibilitet och lokal anpassning, stundom utifrån målen om central kontroll och enhetlighet. När exempelvis regeringen 2007 introducerade kompletterande, privata aktörer till Arbetsförmedlingen gjordes det utifrån en idé om att ett mer diversifierat utbud av tjänster var önskvärt (Proposition 2008/09:97). Ungefär samtidigt ombildades Arbetsmarknadsverket (AMV) till den ”sammanhållna” myndigheten Arbetsförmedlingen. Motivet var behovet av förbättrad styrning och enhetlighet (Proposition 2006/07:89).

I dagsläget finns det ingen studie av hur man har navigerat mellan centralisering och decentralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik över tid. I en studie av Lundin och Lundin (2011) säger en högt uppsatt tjänsteman inom Arbetsförmedlingen att ”alla hade sin egen kiosk” när han beskriver förmedlingskontorens arbete innan år 2000 (s. 13). Han menar vidare att man genom förvaltningsreformer inom myndigheten omkring millennieskiftet ville få till stånd ”samma service från Ystad till Haparanda” (s. 14). Men det finns egentligen ingen systematisk analys av hur politiken och arbetsmarknadsförvaltningen centraliserats och decentraliserats över tid. Det är en brist eftersom det betyder att vi inte vet hur politikområdet har fungerat i praktiken,

eller för den delen hur våra styrande politiker har velat att det ska fungera. En studie av centralisering och decentralisering kan säga något om hur makt har fördelats inom området, och om vilka värden som varit viktiga vid olika tidpunkter. Syftet med rapporten är därför att ta reda på om arbetsmarknadspolitiken har blivit mer eller mindre (de)centraliserad över tid, eller om den har sett ut på samma sätt.

Genom att studera detta knyter vi an till en stor forskningslitteratur om (de)centralisering inom offentlig förvaltning. I litteraturen verkar det dock inte i så stor utsträckning finnas detaljerad empirisk forskning om hur enskilda politikområden utvecklats över tid, utan vanligtvis är beskrivningarna av centralisering och decentralisering mer svepande till sin karaktär.<sup>1</sup> Här kan vi göra ett bidrag till forskningen genom en ingående analys av arbetsmarknadspolitiken i Sverige.

Kartläggningen gäller perioden 1995–2010. Tidsavgränsningen görs helt av praktiska skäl; det är svårt att få tillgång till material längre tillbaka i tiden och att utvidga studien skulle därför bli alltför resurskrävande.<sup>2</sup> Vi undersöker två övergripande frågor:

1. Hur har den svenska regeringen vägt centralisering och decentralisering mot varandra under perioden 1995–2010?
2. Hur har idéer om centralisering och decentralisering satt spår i den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen under perioden 1995–2010?

Det är naturligt att börja med att ta reda på hur våra beslutsfattares prioriteringar sett ut över tid. Det är politikerna som fattar beslut om hur politiken ska byggas upp och vår analys kan visa vilka värderingar som har dominerat vid olika tidpunkter. Därmed kan förståelsen för hur arbetsmarknadspolitiken

---

<sup>1</sup> Se dock Bendz (2010) för en rik beskrivning av hur politiken och administrationen inom socialförsäkringssystemet i Sverige har organiserats med avseende på bland annat centralisering och decentralisering. Bergmark (2001), Pauloff och Quist (2010), Statskontoret (2005) är andra exempel på analyser av (de)centraliseringstrender inom svensk förvaltning. De Vries (2000) utgör en empirisk jämförande analys av decentralisering över tid i olika europeiska länder.

<sup>2</sup> Naturligtvis innebär alltid en längre tidsperiod bättre möjligheter till intressanta analyser. I detta fall hade det varit bra med information från åren innan den stora krisen på arbetsmarknaden slog till i början av 1990-talet. Givet det breda upplägget som vi har i rapporten gör vi dock bedömningen att det inte är möjligt att gå tillbaka längre än 1995. Det är också svårt att ha en tydlig idé om, och i så fall hur, krisen under 1990-talets inledningsskede påverkade synen på (de)centralisering. I vilket fall som helst bör det betonas att våra slutsatser gäller 1995–2010.

är tänkt att fungera öka, och förhoppningsvis kan vi också tillföra kunskap om varför den fungerar som den gör.

Men det är välkänt att politikernas uppfattningar och beslut med nödvändighet inte alltid är i samklang med hur själva förvaltningsorganisationen fungerar. En stor del av den offentliga politiken bestäms i praktiken i de offentliga förvaltningarna (Peters och Pierre 2003). Den stora ”implementeringsforskningen” har gång på gång visat att beslutsintentioner och praktiskt genomförande kan skilja sig åt. Det är till exempel inte säkert att tjänstemännen inom den offentliga administration har samma uppfattningar som politikerna eller att resurserna för att genomföra reformer är tillräckliga (se t.ex. Hill och Hupe 2002). Därför är det inte givet att intentioner och praktik sammanfaller. Om man ska förstå sig på maktfördelning inom arbetsmarknadspolitiken räcker det således inte med att undersöka politikernas prioriteringar – analyser av förvaltningsapparaten måste till. Detta motiverar den andra frågan.

När vi undersöker förvaltningen så studerar vi både organisationens struktur och det lokala arbetet på arbetsförmedlingarna. Det betyder att vi genomför analysen på tre nivåer: den politiska nivån, den administrativa nivån och gräsrotsnivån där politiken faktiskt blir till något ”verkligt” som medborgarna får ta del av. Tidigare forskning har visat att politiken formeras på samtliga tre nivåer (se t.ex. Winter 2003). Genom att ta till oss insikten om detta från implementeringsforskningen kan vi bidra med en mer genomgripande analys av (de)centraliseringstrender än vad som är brukligt.

Vi bygger analyserna på officiella dokument, tidigare studier, intervjuer samt enkätdata. Såväl kvalitativa som kvantitativa analystekniker utnyttjas. Huvudresultatet är att såväl regeringens vilja som förvaltningens interna styrning och funktion rört sig från att under andra hälften av 1990-talet betona decentralisering, mot att på 2000-talet istället understryka vikten av en ökad centralisering. Här finns det flera likheter med vad Bendz (2010) identifierar vad gäller socialförsäkringens administration i Sverige. Även Pauloff och Quist (2010) observerar en tendens mot en mer centraliserad svensk statsförvaltning. Detta har också noterats i andra länder (se t.ex. Halligan 2007).

Resten av rapporten disponeras enligt följande: I *avsnitt 2* preciserar vi kort begreppet (de)centralisering närmare och forskningen på detta område. Vi presenterar också ett analyschema som senare används i analyserna. En kort och översiktlig beskrivning av den svenska arbetsmarknadspolitiken återfinns i *avsnitt 3*. *Avsnitt 4* handlar om politikernas prioriteringar över tid 1995–2010. *Avsnitt 5* och *avsnitt 6* fokuserar på förvaltningen: det första avsnittet rör själva

organisationen, medan det andra handlar om de lokala arbetsförmedlarnas arbete. Huvudslutsatserna sammanfattas och diskuteras i *avsnitt 7*.

## 2 Centralisering och decentralisering

Centralisering och decentralisering är svårdefinierade begrepp som betyder olika saker och mäts på olika sätt i olika sammanhang. I forskningslitteraturen har man lagt ner mycket energi på att försöka reda ut begreppen, men man har inte lyckats finna bestämmningar som är allmänt vedertagna (Dubois och Fattore 2009; Mintzberg 1979; Pierre 2001; Pollitt 2007; Schneider 2003). Det finns dock en övergripande definition som sannolikt de flesta skulle kunna sluta upp bakom i ett första steg: *decentralisering handlar om att inflytandet förstärks på lägre nivåer inom en organisation, medan centralisering betyder att inflytandet stärks på högre nivåer* (Pierre 2001; Pollitt 2007). I *avsnitt 2.3* kommer vi att utveckla definitionen för att visa vad det är vi försöker komma åt i just den här studien.

### 2.1 Vad händer om man centraliserar eller decentraliserar?

Ofta betraktas decentralisering som något positivt. Att sprida ut befogenheter från centrum har många gånger förknippats med frihet, delaktighet och effektivitet. Att koncentrera befogenheter har däremot kopplats samman med maktmissbruk, stelbenthet och ineffektivitet. Men det är välkänt inom forskningen att det finns för- och nackdelar med såväl decentralisering som centralisering. Följaktligen är det inte rimligt att utgå från att det alltid är eftersträvänsvärt att decentralisera. Statsvetare, nationalekonomer och organisationsteoretiker har utvecklat teorier och hypoteser om vad som kan tänkas hända när befogenheter (de)centraliseras (t.ex. Fesler 1965; Oates 1999; Treisman 1999). Pollitt (2007) sammanfattar de huvudsakliga argumenten; se *Faktaruta 1*.



**Faktaruta 1.** Centralisering och decentralisering – några argument utifrån Pollitt (2007)

*Argument för decentralisering*

- Besluten kan tas snabbare eftersom belastningen på högre nivåer inom en hierarki minskar
- Besluten blir flexiblarare och anpassas bättre till vad de som berörs av besluten behöver och vill ha eftersom de kan tas närmare klienterna
- Möjligheterna att ta i beaktande olika lokala förutsättningar förbättras
- Innovationer stimuleras eftersom nya idéer inte behöver leta sig upp till de centrala nivåerna i organisationen innan de kan tillämpas
- Personalens motivation och identifikation med organisationens mål och normer ökar om de känner tillhörighet till en mindre enhet där de kan ha inflytande, snarare än till ett gigantiskt byråkratiskt maskineri

*Argument för centralisering*

- Det finns större möjligheter att dra nytta av stordriftsfördelar
- Möjligheten att samla expertis och sprida deras kunskap och kompetens i organisationen blir större
- Standardisering leder till mer enhetlighet och att klienter i samma situation får en mer likartad service
- Möjligheten att koordinera olika beslut, program och aktörer ökar
- Ansvarsförhållanden tydliggörs, vilket bland annat betyder att medborgare lättare kan utkräva ansvar

Den internationella forskningslitteraturen om effekter av (de)centralisering är stor. Mycket av forskningen bland åtminstone statsvetare och nationalekonomer har handlat om *politisk* decentralisering, det vill säga om maktförhållanden mellan politiska nivåer.<sup>3</sup> Det finns oss veterligen inte så många

---

<sup>3</sup> I en intressant gren av forskningslitteraturen har man undersökt effekter av att låta subnationella enheter (till exempel kommuner) få mer eller mindre makt. Man har bland annat studerat effekterna av decentralisering på korruption (Fisman och Gatti 2002), responsivitet till lokala behov (Faguet 2004), inflation (Treisman 2000), ekonomisk utveckling (Davoodi och Zou 1998; Xie m.fl. 1999) och skolresultat (Barankay och Lockwood 2007; Galiani m.fl. 2008). Många gånger finner man att decentralisering är positivt, men det finns också ett flertal studier där effekterna är i huvudsak negativa.

empiriska analyser av svensk arbetsmarknadspolitik som explicit handlar om effekter av politisk (de)centralisering, men i några studier har man försökt fånga konsekvenserna av att involvera kommunerna inom politikområdet. Lundin och Skedinger (2006) finner till exempel att ett ökat kommunalt inflytande leder till större kommunalt engagemang och att inriktningen av politiken delvis ändras. I Forslund och Nordström Skans (2006) jämförs kommunala och statliga arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar; slutsatsen är att decentraliseringen till kommunerna försämrat programmets effektivitet. I den här rapporten är vi dock främst intresserade av *administrativ* (de)centralisering. Med det avses maktförskjutningar mellan nivåer och aktörer *inom* en förvaltningsorganisation (Pollitt 2007). Effekterna av administrativ decentralisering i offentlig sektor är oklara; de analyser som finns visar på en mängd olika resultat (se t.ex. Andrews m.fl. 2009).<sup>4</sup>

Utifrån såväl den teoretiska som empiriska forskningslitteraturen är det således svårt att säga något precist om huruvida centralisering eller decentralisering generellt är att föredra. Däremot står det klart att hur makt fördelas mellan olika nivåer ofta har effekter på olika utfall och att ”vem som bestämmer” därför spelar roll.

## 2.2 Tendenser i offentlig förvaltning – tidigare forskning

Den här rapporten handlar emellertid inte om effekter av (de)centralisering. Istället är vi intresserade av att beskriva utvecklingstendenser över tid: Går utvecklingen mot en mer eller mindre decentraliserad välfärdsstat?

En studie som undersökt decentraliseringstendenser i olika västeuropeiska demokratier är De Vries (2000). Här dras slutsatsen att synen på decentralisering varierat över tid, och att det förekommer vågor av decentralisering som håller i ungefär 10–15 år för att sedan försvinna. Vågorna har kommit vid olika tidpunkter i olika länder och de verkar uppstå som en reaktion på hur den offentliga sektorn fungerat under tidigare tidsepoker. I Sverige, till exempel, så blev decentralisering av offentlig förvaltning en viktig fråga under andra halvan av 1970-talet som en motreaktion till tidigare centraliseringar och ”överregleringar”, enligt De Vries. Även Christensen m.fl. (2005) noterar att en period av centralisering ofta följs av en period av decentralisering.

---

<sup>4</sup> Jacobi och Kluge (2006) är en tysk studie om effekter av decentralisering inom det arbetsmarknadspolitiska området. De finner positiva arbetsmarknadseffekter av en stor reform som i huvudsak kan beskrivas som en decentralisering.

I den internationella forskningslitteraturen brukar det hävdas att den offentliga förvaltningen i många länder under 1980- och 1990-talen präglats av decentralisering (se t.ex. Pollitt och Bouckaert 2000). Därefter har man observerat tecken på centralisering i flera länder (Halligan 2007; Talbot och Johnson 2007).

Utvecklingen inom svensk förvaltning beskrivs självfallet också i flera studier. 1960- och 1970-talen karaktäriseras i stor utsträckning som årtionden av centralisering. Detta gäller såväl i förhållandet mellan stat och kommun som inom statsförvaltningen (se t.ex. Bendz 2010; Montin 2002; Petersson 2007; SOU 1997:9). Under andra halvan av 1970-talet finns tendenser till mer decentralisering (Montin 2002; Petersson 2007; Premfors 1998; SOU 1997:9) som sedan får ordentligt genomslag under 1980-talet (Pierre 2001). Den gängse uppfattningen är sedan att 1980-talet och åtminstone början av 1990-talet kan ses som decentraliseringens guldålder inom svensk förvaltning (Bergmark 2001; Petersson 2007; Premfors 1997, 1998; Pierre 2001; Statskontoret 2005).

Någon gång i mitten av 1990-talet finns tecken på att pendeln svänger på nytt. Pauloff och Quist (2010) beskriver perioden 1995–2010 som en epok av centralisering. Exempelvis har myndigheter så som Skatteverket, Skogsstyrelsen, Tullverket och Försäkringskassan samlat delar som tidigare varit självständiga i en och samma myndighet (se även Statskontoret 2005). Bendz (2010) studerar administrationen av socialförsäkringen från 1955 till 2008. Fokus här är rättssäkerhetsbegreppet och inte frågan om (de)centraliseringsgrad. Kopplingen till frågan om centralisering och decentralisering är dock uppenbar och den empiriska analysen visar hur värderingar förknippade med centralisering, till exempel enhetlighet och rättssäkerhet, fick ett starkare fotfäste på 1990-talet. Bildandet av den enhetliga myndigheten Försäkringskassan 2005 kan sedan ses som ett än tydligare uttryck för en vilja till mer central kontroll.

I vår analys tittar vi alltså närmare på arbetsmarknadspolitiken under femton år (1995–2010) då svensk förvaltning enligt tidigare studier i allt högre grad uppvisar drag av centralisering. Vi bidrar med åtminstone tre saker till den tidigare forskningen på området.

*För det första* är det ont om sektorsanalyser i tidigare studier. Vanligen handlar undersökningarna om den offentliga förvaltningen, eller om förhållandet stat–kommun, i vid mening. Studierna går därmed i regel inte på

djupet i de empiriska analyserna, utan de ger relativt övergripande bilder.<sup>5</sup> Vi kan bidra med utförligare, och därmed säkrare, empiriska analyser.

*För det andra* undersöker vi tre nivåer: politikernas prioriteringar, förvaltningens organisation och arbetet på lokal nivå. Som noterades i inledningen av rapporten har implementeringsforskningen gång på gång visat att det inte räcker med att studera politikernas officiella beslut och värderingar för att vi ska kunna förstå hur offentliga system fungerar (Hill och Hupe 2002; Winter 2003). Inte minst betraktas ”gräsrotsbyråkraterna” (t.ex. lärare, socialarbetare och arbetsförmedlare) som möter medborgare i sitt dagliga arbete som viktiga för hur välfärdsstaten faktiskt fungerar (Lipsky 1980; Meyers och Vorsanger 2003). Det betyder att analyser av förvaltningen bör komplettera analyser av propositioner, lagar och regleringar. Tidigare forskning om (de)centralisering har primärt byggt på formella dokument. De har därmed främst behandlat den politiska nivån och möjligen i viss utsträckning förvaltningens organisation.

*För det tredje* kombinerar vi kvalitativa analystekniker med kvantitativa metoder för att dra nytta av de fördelar som olika angreppssätt har. Detta är ovanligt i forskningen om centralisering och decentralisering.

### 2.3 Två förvaltningsmodeller

Ovan definierade vi (de)centralisering utifrån hur beslutsbefogenheter flyttas inom en organisation. Men vi har för avsikt att fånga upp mer generella tankemönster och hur dessa fått genomslag inom arbetsmarknadspolitik. Vi skisserar därför två schematiska modeller om hur politiken skulle kunna vara uppbyggd om den var grundad utifrån normer förknippade med centralisering respektive decentralisering (se *Tabell 1*).

De två modellerna ska betraktas som ”idealtyper”. Det innebär att det handlar om teoretiska renodlingar som inte kan observeras i realiteten. I praktiken kommer ett objekt som studeras utifrån modellerna, till exempel arbetsmarknadspolitik i Sverige, aldrig fullt ut stämma överens med någon av dem. Snarare kommer drag från båda modellerna att förekomma. Men poängen med idealtyperna är att använda dem för att titta på den faktiska politiken över tid och undersöka om, och i så fall hur, betoningen inom området förflyttats.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Bendz (2010) är ett tydligt undantag, men i denna studie är det egentligen inte frågan om (de)centralisering som står i förgrunden.

<sup>6</sup> För en utförligare diskussion om idealtyper, se till exempel Esaiasson m.fl. (2007).

**Tabell 1.** Två idealtypiska förvaltningsmodeller

		Centraliserad modell	Decentraliserad modell
(1) Vad ska prioriteras?	Politiken bör vara...	Enhetlig och koordinerad	Lokalt anpassad och flexibel
(2) Var ligger beslutsmakten?	Beslut bör i så hög grad som möjligt fattas...	Centralt	Lokalt
(3) Hur ska styrningen utformas?	Styrningen från central nivå bör vara...	Stark och detaljerad	Svag och generell
(4) Hur uppfattas externa aktörers involvering i genomförandet?	Externa aktörers roll i genomförandet av politiken uppfattas som...	Hot	Möjlighet

Den *centraliserade modellen* utgår från att offentlig politik bör vara enhetlig och koordinerad. Effektivitet och värden förknippade med en god rättsstat kan genom detta uppnås i högre grad. Den viktigaste informationen finns centralt, eftersom det endast är här hela verksamheten kan överblickas. Tanken om att stordriftsfördelar är viktiga för att politiken ska fungera på bästa möjliga sätt är starkt förankrad. Kompetens och befogenheter bör därför samlas centralt för att man ska kunna dra nytta av den goda överblicken – besluten blir därigenom bättre och kompetensen kan spridas i organisationen snarare än att hamna på några få ställen i landet. Styrningen av de lokala tjänstemännens arbete ska vara stark och detaljerad från centralt håll. Beslutsvägarna ska vara korta och raka och involvera få aktörer så att innehållet i besluten inte förändras på sin väg ner till gräsrotsnivån. Aktörer i omgivningen ses i huvudsak som ett hot när politiken genomförs; de har egna mål och arbetssätt som kan försvåra genomförandet av den centralt fattade politiken. Att till exempel involvera privata utförare, kommuner eller ideella organisationer försvårar alltså för den centrala nivån att styra aktiviteterna.<sup>7</sup>

Den *decentraliserade modellen* bygger istället på premissen att lokal anpassning och flexibilitet är det viktigaste. Det är framförallt lokalt som man har information om vilka de bästa lösningarna är. För att kunna använda informationen optimalt bör kompetens spridas ut i organisationen. Vidare bör

<sup>7</sup> Det vi här väljer att kalla för den centraliserade modellen har många likheter med en idealtyp som ofta används när offentlig förvaltning studeras, nämligen Max Webers definition av en byråkrati. Idealtypen "byråkrati" inbegriper dock i regel flera aspekter som inte inkluderas här.

den centrala nivån i så hög grad som möjligt överlåta åt lokala aktörer att fatta besluten. Beslut som tas i toppen behöver inte vara så precisa och de behöver inte överföras genom raka rör. Det är istället genom att involvera en mängd olika aktörer och kanalisera besluten genom olika nivåer som man kan förbättra och situationsanpassa dem och få legitimitet för politiken. Aktörer utanför de formella förvaltningsstrukturerna ses inte som ett hot i genomförandedet. Snarare kan de bidra med ytterligare information, kompetens och andra resurser som kan få politiken att fungera bättre.

I forskningslitteraturen har man i regel fokuserat på kriterium (2) i *Tabell 1*, det vill säga frågan om hur beslutsbefogenheter fördelas mellan nivåer. Det absolut vanligaste sättet att mäta detta är genom att titta på hur stor andel av en given budget som ligger på till exempel lokal nivå. Detta är ett rimligt tillvägagångssätt, även om budgetandel knappast fångar upp allt om man vill mäta makten på olika nivåer. I den här rapporten går vi dock utanför den specifika frågan om vem som beslutar om vad och undersöker ett vidare begrepp. Möjligen bidrar vi genom detta till den begreppsförvirring som finns inom området, men samtidigt får vi ett analysinstrument som är fruktbart i studien.

Observera att kriterium (1) i *Tabell 1* ligger på en annan nivå än övriga kriterier, då det handlar om vilka mål som prioriteras. Övriga delar av analysmodellen kan ses som medel att försöka nå dessa mål. Målen som nämns är i sin tur starkt kopplade till övergripande förvaltningspolitiska värden som inte omnämns i tabellen. Tanken om en enhetlig och koordinerad politik kan ses som medel för att göra politiken mer *rättssäker*. På samma sätt kan lokal anpassning och flexibilitet stärka *effektiviteten* inom förvaltning. Båda dessa värden är centrala inom förvaltningspolitiken (Petersson 2007).

Det är dock värt att påpeka att ökad enhetlighet och koordinering faktiskt skulle kunna stärka effektiviteten, till exempel genom att stordriftsfördelar utnyttjas bättre. Det är också så att en rättssäker bedömning i enskilda fall vilar på korrekt information, vilket skulle kunna underlättas genom större möjlighet till lokal anpassning. Således finns det inte någon automatisk koppling mellan de mål som nämns i kriterium (1) och rättssäkerhet och effektivitet. Vi kommer inte att gå in på rättssäkerhet och effektivitet i detalj, även om vi berör de två begreppen på olika ställen i rapporten.

Kriterium (4) kan också kort kommenteras, eftersom även det har en något annorlunda status än övriga kriterier. Att involvera externa aktörer, så som privata företag, innebär ett hot mot en centraliserad modell i så måtto att

styrningen av politiken försvåras. Men i den mån man lyckas upprätthålla övriga kriterier i *Tabell 1* behöver de externa aktörerna inte nödvändigtvis utgöra ett hot. Ur ett omvänt perspektiv innebär de externa aktörerna endast en möjlighet om de har frihet och genom sitt arbete underlättar lokal anpassning och flexibilitet.

I analyserna kommer vi att använda schemat som presenterats i *Tabell 1*. Det är alltså fyra frågor som undersöks: Vad prioriteras? Var läggs beslutsbefogenheter? Hur utformas styrningen? Hur uppfattas externa aktörers involvering i genomförandet?

En sista precisering är på sin plats. Vi avgränsar oss till territoriell/geografisk (de)centralisering. Det innebär till exempel att om generaldirektören för Arbetsförmedlingen överför beslutsbefogenheter från sig själv till chefer på huvudkontoret faller det utanför vår analys. Det kan självfallet ses som en decentralisering, men att kartlägga detta blir alltför komplicerat inom den breda ansats som vi har i studien. Om däremot befogenheter överförs från centralkontoret till lokala arbetsförmedlingar handlar det om en decentralisering. Notera dock att vi inte betraktar rena utlokaliseringar som decentralisering. Om exempelvis den centrala myndigheten väljer att lokalisera en av sina enheter på annan ort än i Stockholm, men befogenheterna fortfarande är knutna till den centrala myndigheten, faller det utanför vår definition.

### 3 Arbetsmarknadspolitiken i Sverige

Innan de faktiska analyserna tar vid är det på sin plats att säga något kort om den svenska arbetsmarknadspolitiken och dess utveckling över tid. Vi börjar med att definiera arbetsmarknadspolitik. Sedan beskriver vi översiktligt centralisering och decentralisering inom politikområdet under 1900-talet fram till 1995. Slutligen följer en kort redogörelse för utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken 1995–2010.

#### 3.1 Vad är arbetsmarknadspolitik?

Inledningsvis kan noteras att vi med arbetsmarknadspolitik avser direkta insatser som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.<sup>8</sup> Detta är en allmänt vedertagen definition. Vanligen brukar arbetsmarknadspolitiken sedan preciseras i två delar: För det första *passiv* arbetsmarknadspolitik som handlar

---

<sup>8</sup> Generella utbildningsinsatser, skattepolitik och liknande områden som kan ha indirekta effekter på arbetsmarknadens funktionssätt brukar inte betraktas som en del av arbetsmarknadspolitiken.

om ekonomiska ersättningar till arbetssökande, främst arbetslöshetsersättning (a-kassa). För det andra *aktiv* arbetsmarknadspolitik som utgörs av åtgärder med målet att arbetssökande ska få jobb. Bland de aktiva insatserna ingår till exempel förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning, praktikprogram och lönesubventioner.<sup>9</sup>

Tjänstemännen på de lokala arbetsförmedlingskontoren, arbetsförmedlarna, är nyckelpersoner inom både den aktiva och den passiva arbetsmarknadspolitik. De ska dels assistera arbetssökande i deras jakt på arbete och anvisa dem till arbetsmarknadspolitiska program, dels övervaka att de sökande uppfyller kraven som ställs i a-kassan. I analyserna i *avsnitt 4–6* kommer vi att ta upp frågan om centralisering och decentralisering i relation till såväl aktiv som passiv arbetsmarknadspolitik.

### **3.2 Organiseringen av arbetsmarknadspolitik fram till 1995**

Den organisation som under lång tid har haft i uppdrag att genomföra politiken är Arbetsförmedlingen, eller Arbetsmarknadsverket (AMV) som myndigheten hette fram till 2008. Men det har inte varit så jämt. Till en början var det faktiskt kommunerna, inte staten, som var skyldiga att ingripa när medborgare inte kunde försörja sig själva. När de första offentliga arbetsförmedlingarna startade 1902 var detta också på kommunalt initiativ och i kommunal regi (Thoursie 1990).

Fram till 1940 fortsatte arbetsförmedlingskontoren att drivas av kommuner och landsting. Staten beviljade dock från 1907 statsbidrag som stöd till verksamheten. Ett av villkoren som sattes upp för statsbidraget var att arbetsförmedlingskontoren skulle ha ett enhetligt arbetssätt över hela landet (Ahrne m.fl. 1985). Det har alltså funnits en tanke om enhetlighet inom arbetsmarknadspolitik i stort sett så länge som det funnits en politik på området, även om man länge såg kommunen som den naturliga huvudmannen.

Under andra hälften av 1930-talet presenterades två utredningar som båda förespråkade att förmedlingen skulle göras statlig. Så blev också fallet 1940,

---

<sup>9</sup> Arbetsmarknadspolitik är en central del av välfärdspolitik i Sverige. Många personer berörs och en stor del av statsbudgeten går till området (Lundin 2011). I en internationell länderjämförelse visar Martin och Grubb (2001) att Sverige under tidsperioden 1985–1993, det vill säga direkt innan startpunkten för vår undersökning, var ett av de länder som satsade mest på arbetsmarknadspolitik. Även efter detta har Sverige fortsatt att satsa mycket pengar på arbetsmarknadspolitik jämfört med de flesta andra länder, även om skillnaderna har minskat (Forslund och Nordström Skans 2007).



om än till en början temporärt till följd av andra världskriget. I samband med detta infördes också en organisation med en central chefsmyndighet (Arbetsmarknadsstyrelsen, Ams) och regionala länsarbetsnämnder (Lan) som egna myndigheter. Den offentliga arbetsförmedlingen förstärktes permanent 1948 (Thoursie 1990).

I Thoursie (1990) sammanfattas, naturligtvis mycket förenklat, tiden från mitten av 1950-talet till början av 1970-talet som en pionjär- och försökstid som kännetecknades av stor frihet från regler och föreskrifter. Å andra sidan var det många detaljbeslut, till exempel enskilda personers deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, som formellt fattades av Ams. Detta var beslut som det idag är helt naturligt att enskilda lokala handläggare tar själva.

Under 1970-talet ökade betoningen av arbetsmarknadspolitiken som en centralstyrd verksamhet. Det infördes bland annat en ny organisation på arbetsförmedlingskontoren 1974, kallad ORG 74. I samband med detta slog Ams fast att:

Enhetlighet har betydande värde och kan ge en ökad styrka åt verksamheten. Goda lokala uppslag på ett kontor måste kunna tas tillvara också på andra håll. Våra uppdragsgivare [...] har rätt att ställa krav på en viss enhetlighet i den service som lämnas arbetstagare och arbetsgivare. [...] Från personalens sida finns det också krav på större enhetlighet i fråga om organisation och arbetsformer, en utveckling som man vill vara med och påverka. (Ams 1974, "ORG74. Studiehandledning till riktlinjerna för arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer", citerad i Thoursie 1990, s. 173)

I november 1979 presenterades ytterligare ett förslag till omorganisation av verksamheten vid arbetsförmedlingarna som kallades platsförmedlingens organisation, PLOG. PLOG var en fortsättning av ORG 74 och reformen innebar enligt Ahrne m.fl. (1985) en ökad likriktning av arbetet vid förmedlingskontoren, och fler riktlinjer från Ams till länsarbetsnämnder och lokala förmedlingskontor.

Samtidigt som man på 1970-talet betonade centralstyrningen ändrades området på andra sätt i riktning mot en mer decentraliserad struktur. Den beslutsrätt i vissa detaljärenden som tidigare legat på Ams flyttades "neråt" i organisationen, först till Lan, sedan till kontorschefer, och slutligen till enskilda handläggare på lokalkontoren (Thoursie 1990).

Det är värt att påpeka att det inte finns något direkt motsatsförhållande mellan att decentralisera beslut samtidigt som man på andra sätt betonar värden förknippade med en centralstyrd politik. Snarare är det så att kontrollbehovet i

form av till exempel detaljerade regler och föreskrifter kan öka när man från centralt håll släpper ifrån sig den formella rätten att fatta beslut.

Förändringsarbetet under 1980-talet kan i hög grad beskrivas som en decentralisering, vilket alltså ligger helt i linje med den allmänna utvecklingen av förvaltningen i Sverige och andra länder under motsvarande tidsperiod (se *avsnitt 2.2*). Tillämpningsregler och föreskrifter minskade kraftigt och man införde en tydlig målstyrning inom myndigheten. Utvecklingen fortsatte under de första åren under 1990-talet. Länsarbetsnämnderna fick till exempel 1991 rätt att självständigt organisera sina kanslier. Arbetsförmedlingskontoren fick också eget budgetansvar. Det står alltså helt klart att 1980-talet och inledningen av 1990-talet präglades av decentralisering (Ahrne 1985; Bergmark 2001; Nyberg och Skedinger 1998; Henning och Rahmström 1989; Thoursie 1990).

Arbetsmarknadsverket bestod 1995 av myndigheter på två nivåer. Ams skulle leda, koordinera och utveckla arbetsmarknadspolitiken utifrån de mål och lagar som slogs fast av riksdag och regering. I uppdraget ingick dessutom att fördela ekonomiska resurser till länsarbetsnämnderna samt att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken. Länsarbetsnämnder fanns i varje län. Deras huvuduppgift var att styra den faktiska verksamheten i regionen. Den högsta ledningen utgjordes av en styrelse med olika representanter från länen. Landshövdingen, som bland annat har i uppgift att bevaka regionala intressen, var ordförande. Länsarbetsdirektören var chef för länsarbetsnämnderna och ansvarade för den löpande verksamheten (Nyberg och Skedinger 1998). De lokala arbetsförmedlingarna var en del av länsarbetsnämnderna. Lokalt fanns också arbetsförmedlingsnämnder. Arbetsförmedlingsnämnderna var i huvudsak rådgivande samverkansorgan där olika lokala företrädare från till exempel kommuner och fackföreningar deltog. Arbetsförmedlingsnämndernas uppgifter, och i vad mån de hade beslutanderätt i olika frågor, varierade mellan de olika länen (Lundin 1999).

När vår undersökning startar 1995 kan man konstatera att en nationell arbetsmarknadspolitik varit etablerad sedan länge. Tiden direkt innan 1995 kännetecknades av en utveckling mot mer decentralisering inom ramen för övergripande nationella mål.

### **3.3 Arbetsmarknadspolitiken 1995–2010 i korthet**

Under perioden 1995 till 2010 har arbetslösheten varierat: Början av 1990-talet präglades av ekonomisk kris och stigande arbetslöshet. Både den öppna arbetslösheten och antalet personer i olika arbetsmarknadspolitiska program låg på

rekordhöga nivåer. Minskningen började först omkring 1998. Efter några år av sjunkande arbetslöshet stabiliserades arbetslösheten omkring år 2002, fast på högre nivåer än innan 1990-talskrisen. Krisen hösten 2008 medförde också ökad arbetslöshet, men inte alls i paritet med utvecklingen under 1990-talskrisen (se t.ex. SOU 2011:11).

Insatserna för att bekämpa arbetslösheten har debatterats flitigt under hela den studerade perioden. Runt millennieskiftet framfördes till exempel kritik från olika håll mot AMV och Ams om att arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet på många sätt varit misslyckad; Ams hade inte tillräckligt bra kontroll över vad som hände inom organisationen (Ams 2005). Regeringen ansåg i början av 2000-talet att styrningen behövde förtydligas och 2002 genomfördes flera förändringar av verket som underströk Ams roll som huvudmyndighet. En ännu större förändring ägde rum 2008, efter det att den borgerliga alliansen kommit i regeringsposition i och med valet 2006. Ams och de olika länsarbetsnämnderna slogs samman till en myndighet (Arbetsförmedlingen) och därmed försvann den regionala nivån inom myndigheten (Skoog 2008).

Vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan man konstatera att omfattningen i hög grad sammanfallit med konjunkturläget; i tider av hög arbetslöshet har fler personer deltagit i program. Vilka program som använts mest har varierat. Den tydligaste utvecklingen är att arbetsmarknadsutbildningen kontinuerligt minskat under perioden. En annan viktig förändring är tillkomsten av så kallade ”garantiprogram”. Dessa program träder in per automatik när en arbetssökande varit arbetslös ett visst antal dagar. Den socialdemokratiska regeringen införde till exempel aktivitetsgarantin 2000 och alliansen ersatte denna med programmet jobb- och utvecklingsgarantin 2007. Alliansen har vidare ökat betoningen på coachnings- och matchningsinsatser, och man har också i högre grad börjat använda kompletterande (i huvudsak privata) aktörer när politiken implementeras på lokal nivå (Forslund och Vikström 2010; Lundin 2011; Sibbmark 2011; SOU 2011:11).

Grundreglerna i arbetslöshetsförsäkringen har inte ändrats så mycket under 1995–2010. Men det finns vissa saker som bör lyftas fram. Regelverket skärptes under andra halvan av 1990-talet, till exempel gällande hur länge den som avvisade ett lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller den som slutade ett arbete på egen begäran skulle stängas av från arbetslöshetsersättning. Även sanktioner mot ”fusk” infördes. Nivån på ersättningen och vilka krav som skulle uppfyllas för att individen skulle ha rätt till ersättning ändrades också i riktning mot ett mer strikt regelverk. I början av 2000-talet togs möjligheten att

återkvalificera sig för en ny a-kasseperiod genom att delta i ett arbetsmarknadsprogram bort. Sanktionsreglerna ändrades också på så sätt att ett regelbrott som tidigare hade föranlett en total avstängning från ersättning för den för den arbetssökande, istället medförde stegvis nedsättning av ersättningen. Arbetslöshetsförsäkringen fick 2004 en separat tillsynsmyndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). En av IAF:s uppgifter är att utfärda föreskrifter för att öka likformigheten i arbetslöshetskassornas bedömningar i olika frågor (Arbetslöshetskassornas samorganisation 2006).

## 4 Politiska intentioner

Den första frågan som vi undersöker i rapporten handlar om regeringens ambitioner med arbetsmarknadspolitiken under perioden 1995 till 2010. Har balansen mellan det som vi i *avsnitt 2.3* benämnde som den centraliserade respektive decentraliserade förvaltningsmodellen varit konstant över tidsperioden? Eller har de politiska prioriteringarna växlat?

För att ta reda på hur politikerna prioriterat centralisering och decentralisering har vi genomfört två typer av analyser. Vi har dels genom en kvantitativ analys helt enkelt räknat förekomsten av positiva och negativa utsagor om (de)centralisering i politiska dokument över tid. Vi har också med en kvalitativt grundad analys försökt systematisera regeringens bedömningar och undersökt hur de har argumenterat för sina ståndpunkter vid olika tidpunkter.

### 4.1 Kvantitativ innehållsanalys

Analyser av texter kan göras på olika sätt. En metod, kvantitativ innehållsanalys, går helt enkelt ut på att räkna förekomsten av vissa ord i en textmassa. Analystekniken används för att ta reda på hur viktig en särskild företeelse kan anses vara. Det kan till exempel handla om ett budskap, ett argument eller ett motiv till ett visst handlade. Analysen går till så att man utgår från ett eller flera ord som kan antas vara förknippade med den företeelse man intresserar sig för. Ju fler gånger som ordet eller orden förekommer i de analyserade texterna, desto viktigare kan fenomenet anses vara.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Det går givetvis att göra kvantitativa innehållsanalyser mer eller mindre sofistikerade. Exempelvis kan man intressera sig för i vilket sammanhang ett ord nämns för att därigenom avgöra hur pass viktigt det är. Se till exempel Esaiasson m.fl. (2007, kap. 11) för en utförligare beskrivning av hur en kvantitativ innehållsanalys kan gå till.

### 4.1.1 Hur har vi gjort analysen?

I den här rapporten genomför vi kvantitativ innehållsanalys på följande dokument för respektive år 1995–2010:

- Avsnittet i budgetpropositionerna som handlar om arbetsmarknadspolitik
- Regeringens propositioner och skrivelser som handlar om arbetsmarknadspolitik, arbetsförmedling och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen
- Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) och Arbetsförmedlingens regleringsbrev

Det är rimligt att utgå ifrån att regeringens syn på (de)centralisering kommer att manifesteras i dessa texter. Totalt har vi studerat 45 dokument.<sup>11</sup> Även inom dessa texter har vi sorterat bort vissa delar. Det handlar framförallt om avsnitt som rör annat än det som vi definierat som aktiv eller passiv arbetsmarknadspolitik, till exempel arbetsrätt och arbetsmiljö. Vi har även exkluderat delar som rör andra myndigheter än AMV eller Arbetsförmedlingen. Totalt undersöker vi ungefär 2 000 sidor text.

Nästa steg är att välja ut de nyckelord som kan anses vara förknippade med centralisering respektive decentralisering. Detta är ett kritiskt moment, eftersom resultatens trovärdighet är beroende av att rimliga indikatorer har valts. Vi har utgått från principen att välja ord som *inte* är specifikt kopplade till den svenska arbetsmarknadspolitiken, utan istället använda nyckelord som skulle kunna appliceras på vilket politikområde som helst. Det betyder att ord som till exempel ”länsarbetsnämnd” och ”arbetsmarknadsnämnd” faller utanför analysen.<sup>12</sup> Olika ord är på modet vid olika tidpunkter och att på förhand lyckas välja ut alla relevanta områdesspecifika nyckelbegrepp under en femtonårsperiod är mycket svårt. Vi vill inte heller att texterna ska styra analysen. Vi menar istället att de underliggande tankarna och argumenten som politikerna har fångas bättre om vi tittar på mer grundläggande nyckelbegrepp. Således kommer en utsaga av typen ”länsarbetsnämnden bör få större inflytande” inte komma med i den kvantitativa innehållsanalysen. Däremot räknas en textrad av karaktären ”länsarbetsnämnden bör få större inflytande eftersom politiken då

---

<sup>11</sup> För en lista över alla de 45 dokument som ingick i den kvantitativa innehållsanalysen, se *Appendix 3*.

<sup>12</sup> Länsarbetsnämnder utgjorde den regionala nivån inom myndigheten fram till 2008. Arbetsförmedlingsnämnderna var lokala samarbetsorgan som fanns till och med 2008.

kan anpassas bättre till lokala förhållanden” som ett uttryck för en mer decentraliserad syn på arbetsmarknadspolitiken.

**Tabell 2.** Nyckelord som används i den kvantitativa innehållsanalysen

Indikator på...	
Centralisering	Decentralisering
<b>Centralisering</b>	<b>Decentralisering</b>
<b>Riks</b>	<b>Lokal</b>
<b>Nationellt</b>	<b>Kommunal</b>
<b>Enhetlighet</b>	<b>Regional</b>
<b>Rättssäker/trygg</b>	<b>Flexibilitet</b>
<b>Stordriftsfördel</b>	
<b>Styrning</b>	

**Not:** Fetstil markerar den del av ordet som har sökts på i dokumenten. Böjningar/avledning av ordet har inkluderats i analysen. Till exempel ingår förutom "kommunal" även ord som "kommun", "kommunalt", "kommunen", "kommunens" och "kommuner".

Nyckelorden redovisas i *Tabell 2*; böjningar och avledning har tagits med vid textgenomgången. Vi har valt orden i syfte att fånga upp de komponenter som finns i de två idealtyper som presenterades i *avsnitt 2.3*. Vissa av orden kan direkt hänföras till en specifik del av idealtyperna. Till exempel så passar "enhetlig" och "flexibel" tydligt in på den första delen av modellerna, den som handlar om vad politiken bör kännetecknas av. Andra ord, exempelvis "decentralisering", kan ses som indikatorer på alla eller i alla fall flera byggstenar i idealmodellerna. I den kvantitativa analysen kommer vi inte att särskilja de olika komponenterna som angavs i *Tabell 1*. Det gör vi dock i andra analyser som följer senare i rapporten.

I genomgången har orden tolkats utifrån huruvida de uttrycks i en positiv, negativ eller neutral bemärkelse. Om orden nämns i för oss oväsentliga sammanhang har vi givetvis inte inkluderat dem. Det betyder till exempel att ett ord som "lokal" ignoreras i situationer då det avser ett utrymme. Detta

innebär ett tolkningsproblem, men är ändå ett nödvändigt steg om vi på ett adekvat sätt ska kunna urskilja regeringens värderingar.

De ord som kategoriserats som nämnda i ett neutralt sammanhang har vi inte räknat med i sammanställningen. Det kan till exempel handla om att man i en uppräknings av arbetsmarknadspolitiska program nämner det ”kommunala ungdomsprogrammet”. Om ett ord däremot används i positiv bemärkelse ser vi det som en indikator på att regeringen prioriterar det synsätt som ordet är en indikator på. Den positiva synen på decentralisering ökar således exempelvis med 1 om regeringen skriver att ”kommunernas inflytande bör öka”. Det är ytterst ovanligt att något av orden har omtalats i en negativ mening. I de fåtal sammanhang där så är fallet har vi räknat det som en indikator på att politikerna prioriterar den andra synen på förvaltningen. En textrad i stil med ”centralstyrningen måste minska” kategoriseras som att betydelsen av decentralisering ökar med 1.

En och samma person har kodat alla dokumenten, men för att vi ska vara säkra på att resultaten inte drivs av dålig precision i mätningarna har vi genomfört ett antal tester. Dessa redovisas i *appendix 2*. Vi har testat reliabiliteten i våra resultat genom att låta samma person koda om ett större urval av dokumenten några månader efter den huvudsakliga datainsamlingen. Dessutom har ett mindre urval av dokument gått igenom av den andra författaren. Man kan utifrån dessa tester slå fast att kodningen är en ganska svår procedur och att det finns osäkerheter vid enskilda tolkningar. Å andra sidan visar det sig att även om bedömningarna i specifika fall ibland är svåra, så är de övergripande mönstren robusta.

Indikatorerna för respektive position är inte direkt jämförbara. Med det menar vi att man inte mekaniskt kan räkna centraliseringsord och decentraliseringsord och se vilken position som får flest ”poäng” för att avgöra vad som är viktigast. En anledning är att antalet ord inte är lika många. Men även om vi skulle korrigera för detta så är det ändå helt omöjligt att uttala sig om huruvida orden har samma tyngd och om båda sidorna därmed har fått ”samma chans”. Att jämföra över tid inom de två begreppen är däremot ett mindre problem.

Eftersom textmassan som analyseras är olika stor olika år har vi valt att ange förekomsten av ord förknippade med (de)centralisering per textside.<sup>13</sup> Resultaten redovisas per kalenderår.

---

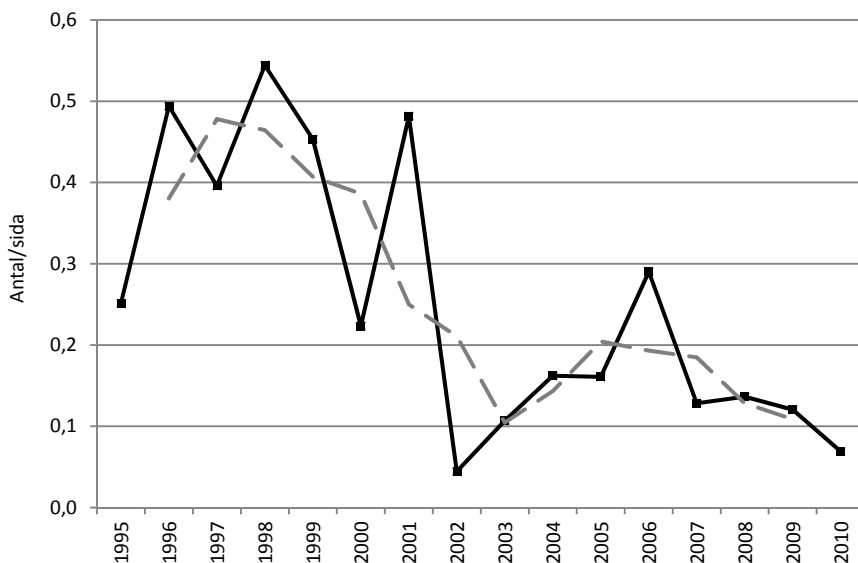
<sup>13</sup> Det är värt att notera att tolkningen av resultaten blir samma oavsett om vi studerar den absoluta förekomsten av orden eller antalet per textside som ingår i materialet.

Förutom att ange antalet ord per sida har vi också tagit fram ett 3-punkts glidande medelvärde. Här utgörs värdet för ett visst år av snittet av det året plus året precis innan och precis efter. Vi tänker oss att regeringens uppfattningar ett givet år inte bara kan härledas till de dokument som publicerats det året. Om vi tar 1998 som exempel så kan det ju vara så att en aspekt har betonats mycket hårt 1997 och att det därför inte finns någon större anledning att skriva så mycket om det 1998. Det kan också vara så att bedömningarna som man gör 1998 inte har hunnit komma på pränt i de officiella dokument som vi analyserat. Det kan till exempel finnas arbetsdokument, promemorior, informell styrning av departement och myndigheter 1998 som tecknas ned i något av de officiella dokument som vi är intresserade av först 1999. Ett glidande medelvärde kan därmed möjligen säga mer om bedömningarna.

#### **4.1.2 Resultat – från decentralisering till centralisering**

I *Figur 1* redovisas den kvantitativa innehållsanalysen av regeringens syn på decentralisering inom arbetsmarknadspolitiken under perioden 1995 till 2010. Allmänt sett kan man se att variationen mellan år är stor. Det finns dock en nedåtgående trend under perioden som illustreras tydligt av det glidande medelvärdet. Under 1996–1999 så förekom det positiva utsagor om decentralisering på i genomsnitt ungefär varannan sida i dokumenten. Vi ser en tydlig nivåsenkning mellan 2001 och 2002. Sedan den borgerliga alliansen kom till makten efter valet 2006 har det funnits ungefär en positiv utsaga om decentralisering på var tionde sida.

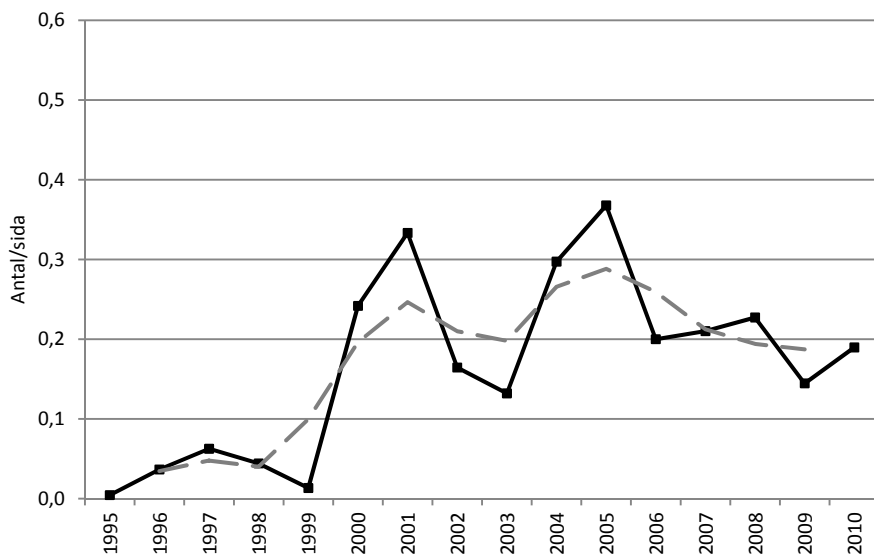




**Figur 1.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på decentralisering i regeringsdokument, 1995–2010

**Not:** Heldragen linje = antalet ord per sida; streckad linje = 3-punkts glidande medelvärde.

Motsvarande analys av hur vanligt det är att regeringen uttrycker sig positivt om ord förknippade med centralisering redovisas i *Figur 2*. Trenden under perioden pekar i huvudsak uppåt. Ord förknippade med centralisering nämns allt oftare i positiva ordalag. Under de fem sista åren av vår undersökningsperiod har resultaten stabiliserats på ungefär ett positivt omnämnande var femte sida. Vi ser också att det fram till och med 1999 var väldigt ovanligt att regeringen lyfte fram centralisering, eller begrepp nära förknippade med centralisering, som något positivt. Det stora skiftet verkar ha ägt rum mellan 1999 och 2000. I *Figur 1* såg vi att decentralisering fick en kraftigt minskad betydelse 2002. Något förvånande ser vi en liknande nedgång för centralisering. Eventuellt kan man tolka det som att frågor om centralisering och decentralisering helt enkelt var mindre prioriterade åren direkt efter 2001.



**Figur 2.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på centralisering i regeringsdokument, 1995–2010

**Not:** Heldragen linje = antalet ord per sida; streckad linje = 3-punkts glidande medelvärde.

För att undersöka hur pass stabila resultaten är har vi gjort ett antal komplementerande analyser där vi provat att exkludera några av orden för att se om mönstret påverkas av enstaka ord. Vi har också tittat på varje ord för sig. Det övergripande intrycket är att de mönster som figurerna indikerar är mycket robusta. Två saker behöver dock påpekas: För det första förekommer en del ord ytterst sällan. Det gäller till exempel ”styrning”, ”flexibel” och ”stordriftsfördel”<sup>14</sup>. Samma sak gäller också i viss grad uttalanden som inkluderar orden ”riks”, ”nationell” och ”central”. Om man bara skulle intressera sig för något (eller några) av dessa ord så skulle det vara svårt att uttala sig säkert om en generell trend. För det andra så verkar det vara orden ”kommun”, ”lokal”, ”rättssäker/rättstrygg” och ”enhetlig” som dominerar bilden. Exakt vilka av dessa man väljer att studera spelar dock ingen större roll för det allmänna intrycket.

<sup>14</sup> Just ordet stordriftsfördel dyker faktiskt inte upp en enda gång.

## 4.2 Kvalitativ textanalys

För att komplettera den kvantitativa analysen har vi även studerat samma dokument med en kvalitativ ansats. Vi vill återigen systematisera och klassificera regeringens syn på (de)centralisering över tid, men istället för att räkna ord så tolkar vi innehållet i texterna. Orsaken till att vi gör denna analys är att olika dokument, eller olika delar av dokumenten, kan anses mer eller mindre viktiga. Det skulle också kunna vara så att resonemangen framträder som bäst när man granskar en längre argumentationskedja.<sup>15</sup>

Analysen har genomförts på så sätt att vi i regeringsdokumenten har sökt efter passager som rör organisation och styrning av den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen samt utförande av och målsättningar med arbetsmarknadspolitiken. Sedan har vi detaljstuderat dessa passager och tolkat dem ur ett (de)centraliseringsperspektiv i relation till de två schematiska modellerna som presenterades i *avsnitt 2.3*. Fyra frågor har således väglett analysen:

- Vilka värden prioriteras?
- Hur ska beslutsbefogenheter och inflytande fördelas mellan nivåer?
- Hur ska styrningen från central till lokal nivå gå till?
- Hur ser man på att aktörer utanför den traditionella arbetsmarknadsförvaltningen involveras i utförandet av arbetsmarknadspolitiken?

Målet med analysen är att säkerställa att räknandet av ord inte leder oss fel i våra slutsatser. Som vi ska visa nedan så pekar den kvalitativa analysen i huvudsak i samma riktning som den kvantitativa.

### 4.2.1 Vilka värden betonas?

Den första komponenten i de idealtypiska modellerna handlar om hur man valt att väga betydelsen av en enhetlig och koordinerad politik mot en lokalt anpassad och flexibel politik. Det ska direkt påpekas att båda positionerna har ansetts viktiga under hela studieperioden, men vi kan ändå uttala oss om tendenser och förskjutningar mellan de två ytterligheterna över tid.

Det förmodligen viktigaste dokumentet för vår analys av andra halvan av 1990-talet är propositionen *Lokal samverkan mot arbetslösheten* (Proposition 1995/96:148). Här pekar den socialdemokratiska regeringen tydligt ut behovet av decentralisering inom arbetsmarknadspolitiken – rubriken ”Ytterligare steg mot decentralisering av arbetsmarknadspolitiken” återfinns till exempel i

---

<sup>15</sup> För en introduktion till kvalitativ textanalys se Esaiasson m.fl. (2007, kap. 12).

dokumentet. I propositionen slår regeringen bland annat fast mycket tydligt att det finns ett behov av en ökad lokal samverkan och förankring; den arbetsmarknadspolitiska verksamheten måste anpassas bättre till lokala förhållanden.

Vad som är intressant att notera är att regeringen i samma proposition ändå uttryckligen understryker att arbetsmarknadspolitiken är nationell. Man skriver till exempel att ”vikten av att bevara den nationella arbetsmarknadspolitiken måste betonas” och att ”möjligheten att erbjudas arbetsmarknadspolitiska åtgärder liksom kvalitén i dessa inte [får] vara avhängig var man bor” (s. 8). Här kan man se att värdet av en enhetlig och koordinerad politik fortfarande är en övergripande utgångspunkt. Trots detta måste man ändå säga att regeringens vilja under 1990-talet är klar: de vill lägga *mer* fokus på en lokalt anpassad och flexibel arbetsmarknadspolitik än tidigare. Regeringen landar efter ett längre resonemang bland annat i slutsatsen:

Samhällets och arbetslivets ökande komplexitet låter sig inte längre styras lika lätt av centrala regelverk och direktiv. Lokala lösningar baserade på nationella mål bör därför prioriteras framför centralstyrning. (Proposition 1995/96:148, s. 8)

Flera beslut fattades under perioden 1995–1999 med grund i proposition 1995/96:148 eller andra propositioner<sup>16</sup> som regeringen presenterade åren omkring 1995. Besluten gick alla ut på att öka den lokala anpassningen av politiken och möjliggöra lokal flexibilitet.

I budgetpropositionerna under perioden 1997–1999 betonar också regeringen värdet av en lokalt anpassad politik. Man skriver till exempel i budgetpropositionen för 1997 att politiken som förts under den senaste tiden har ökat möjligheterna att ”ta till vara och mobilisera de lokala resurserna” och att ”kvalitén i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör kunna förbättras när kommunerna får ett större inflytande och därmed möjlighet att använda sina resurser så att de överensstämmer med såväl de kommunala behoven och ambitionerna som de nationella målen för arbetsmarknadspolitiken” (s. 9). Liknande resonemang finns i budgetpropositionen 1998.

Budgetpropositionen 1999 är den sista där regeringen lyfter fram decentralisering som något positivt som bör öka. Man talar om ”att höja effektiviteten [...] genom en ökad decentralisering av arbetsmarknadspolitiken” (s. 15). Samtidigt kan man se att betydelsen av enhetlighet och rättssäkerhet lyfts fram

---

<sup>16</sup> Se till exempel Proposition 1994/95:218, Proposition 1995/96:222 och Budgetpropositionen för 1998.

tydigare än förut. Regeringen skriver att det är ”mycket angeläget att arbetsförmedlingarna har en likartad bedömning och ger en fullgod service utifrån den arbetssökandes förutsättningar” (Budgetpropositionen för 1999, s. 30).

Tiden omkring 2000 kan ses som en brytpunkt. Proposition 1999/2000:98 är kanske det dokument där detta som tydligast manifesteras. Regeringen sammanfattar arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet på följande sätt:

Under 1990-talet har flera insatser gjorts för att öka det kommunala och regionala inflytandet inom arbetsmarknadspolitiken. [...] Grundtanken bakom det ökade lokala inflytandet är att effektivisera insatserna då man på lokal nivå har bäst kunskap om det lokala näringslivet och de arbetssökande. (Proposition 1999/2000:98, s. 15)

Regeringen menar följaktligen att 1990-talet i mångt och mycket handlat om en decentralisering där man betonat nyttan av den lokala kunskapen. Man lyfter därefter fram problemen med politiken under perioden och pekar bland annat på att decentraliseringen försvårat ”möjligheterna att upprätthålla en enhetlig statlig styrning” (s. 39). Regeringen tycks vidare vilja återta en statlig kontroll över politikområdet och man menar att det måste finnas ”enhetliga, enkla, tydliga och transparenta regler” (s. 61). Regeringen skiftar i någon mening alltså fot i och med proposition 1999/2000:98: enhetlighet och koordinering börjar ses som allt viktigare värden. Samtidigt vill man inte släppa tanken på att lokal anpassning ändå är viktigt. Det finns exempelvis några passager där man poängterar att man inte vill försvåra möjligheterna till samverkan med kommuner.

I ett flertal dokument från år 2000 och framåt framgår det tydligt att enhetlighet, koordinering och central styrning betonas.<sup>17</sup> Detta blir också klart i och med regeringens skrivelse 2000/2001:142 där regeringen förtydligar Arbetsmarknadsstyrelsens (Ams) roll som chefsmyndighet inom myndigheten. Man genomför en organisationsreform och ändrar ledningsformen för den regionala nivån, länsarbetsnämnderna, inom AMV. Länsarbetsnämnderna får styrelser med begränsat ansvar istället för, som dittills, styrelser med fullt ansvar.

Stor vikt läggs även fortsättningsvis under 2000-talet på ökad rättssäkerhet och enhetlighet inom förvaltningen.<sup>18</sup> I budgetpropositionen för 2003 samman-

---

<sup>17</sup> Se till exempel Budgetpropositionen för år 2000, s. 36 som ett tydligt exempel.

<sup>18</sup> Se till exempel Proposition 2001/02:151, Budgetpropositionerna 2003–2010 samt Regleringsbrev för 2003 och 2005.

fattas till exempel regeringens önskan om en ökad enhetlighet inom den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen:

AMV:s organisation har ändrats i syfte att stärka AMS roll som chefsmyndighet och öka effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska insatserna. AMV skall bli en mera sammanhållen organisation där varje arbetsförmedling erbjuder likvärdig service och tillämpar regelverket på ett enhetligt vis. (Budgetpropositionen för 2003, s. 35)

Våren 2007, efter regeringsskiftet hösten 2006, tas ytterligare ett steg i denna riktning genom att man beslutar att slå samman AMV och länsarbetsnämnderna till en myndighet, Arbetsförmedlingen:

Regeringens bedömning är att det finns utrymme för större nationell enhetlighet inom AMV. Det är ett problem att lagar, regler och riktlinjer inte tillämpas på ett enhetligt sätt inom AMV och att det finns regionala skillnader som inte kan förklaras av förhållanden på arbetsmarknaden. Likartade frågor har behandlats på olika sätt i olika delar av landet, vilket har försvagat arbetsmarknadspolitikens legitimitet. (Proposition 2006/2007:89, s. 74)

I samma proposition påpekas dock även att förutsättningarna för flexibilitet ska ökas (Proposition 2006/07:89, s. 76). Regeringen säger också att ”den nya myndighetens organisation skall avspegla de regionala och lokala arbetsmarknaderna och att den därför bör utformas så att verksamheten kan anpassas till regionala och lokala förutsättningar och behov” (s. 76). Vad som är viktigt att notera är således att den ökade betoningen av enhetlighet och koordinering inte får regeringen att släppa tanken på att lokal anpassning och flexibilitet. I exempelvis budgetpropositionen för 2006 skriver man: ”[e]nhetligare tillämpning av regelverket står inte i konflikt med behovet av att anpassa verksamheten till regionala och lokala förhållanden” (s. 54). Så även om 2000-talets första decennium präglades av en tonvikt vid värden förknippade med centralisering, så glömdes värden associerade med en mer decentraliserad arbetsmarknadspolitik inte helt bort.

Ska man sammanfatta regeringens syn under perioden 1995–2010 är det en rätt tydlig bild som framträder. Utgångspunkten att arbetsmarknadspolitiken i grund och botten är en nationell, inte regional eller lokal, angelägenhet är stabil hela tiden. Men medan man under andra halvan av 1990-talet trycker hårt på behoven av flexibilitet och lokal anpassning så har regeringen från omkring 2000 fram till 2010 betonat enhetlighet, rättssäkerhet och central kontroll i högre grad.

## 4.2.2 Hur ska beslutsbefogenheter och inflytande fördelas mellan nivåer?

Resonemangen under föregående rubrik går igen när man tittar på regeringens uppfattningar om på vilken nivå beslut inom arbetsmarknadspolitiken bör fattas. Det är samma dokument som i den tidigare analysen som är relevanta, och för att undvika alltför många upprepningar är genomgången här kortfattad; detsamma gäller *avsnitt 4.2.3* och *avsnitt 4.2.4*.

Vid mitten av 1990-talet ville regeringen att de lokala arbetsförmedlingskontoren skulle ”ges en större frihet i sitt resursanvändande” (Proposition 1995/96:148, s. 8). Man såg ”otraditionella medel”, det vill säga ekonomiska resurser som kunde användas mycket fritt av aktörer på lokal nivå, som viktiga (Budgetpropositionen för 1998). I en proposition från 1995 finns också en tydlig indikation på att regeringen önskade att de lokala arbetsförmedlarna skulle ha stor frihet i sitt beslutsfattande:

Ett effektivt utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska resurserna kräver att varje förmedlare i sitt arbete i så stor utsträckning som möjligt kan välja den mest effektiva insatsen för de arbetssökande och företagen. Det förutsätter en hög grad av budgetdelegering och minskade ekonomiska restriktioner mellan olika åtgärder samt så få regler som möjligt. (Proposition 1994/95:218).

Den kanske tydligaste indikationen på att regeringen ville öka decentraliseringen av beslutfattande var emellertid att man fattade flera beslut om att ge kommunerna mer inflytande över politikområdet. Kommunerna fick till exempel ansvaret för att anordna åtgärder för arbetslösa personer under 25 år (Proposition 1994/95:218; Budgetpropositionen för 1998). De fick också rätt att nominera ordföranden och majoriteten av ledamöterna i de lokala samverkansnämnder (med viss beslutanderätt) som kallades *arbetsförmedlingsnämnder* (Proposition 1995/96:148; Proposition 1995/96:222).<sup>19</sup>

Att regeringen fäste stor tilltro till lokala arbetsförmedlingar och kommuner kan man även se i budgetpropositionerna under 1990-talets andra halva.<sup>20</sup> Tiden 1995–1999 kan alltså i huvudsak ses som en period då regeringen förespråkade ökat lokalt beslutsfattande.

Återigen går det att spåra ett skifte åren omkring 2000. Den friare användningen av de arbetsmarknadspolitiska medlen avslutades bland annat i

---

<sup>19</sup> Se mer om arbetsförmedlingsnämnder och kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken i Lundin (2008). I budgetpropositionerna för 1997–1999 kan man flera gånger se att regeringen betonar kommunernas roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

<sup>20</sup> Se till exempel Budgetpropositionen för 1997.

och med utgången av 1999 (Budgetpropositionen för 2000, s. 34). Under de första åren av 2000-talet tryckte regeringen, som vi visat i *avsnitt 4.2.1*, också på Ams roll som chefsmyndighet – fler beslut skulle fattas centralt och inte regionalt på länsarbetsnämnderna. Ett ytterligare steg i denna riktigt var myndighetssammanslagningen 2008, då den borgerliga regeringen lade ner de regionala länsarbetsnämnderna.

Kommunernas möjligheter att besluta om hur arbetsmarknadspolitiken skulle genomföras minskades särskilt efter det att alliansen tagit över regeringsmakten hösten 2006. Ett exempel är att det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin avskaffades från 1 december 2007 (Proposition 2006/07:118, s.1).

Även vad gäller beslutsbefogenheter ser vi alltså en omsvängning i regeringens preferenser kring millennieskiftet. Från att under andra halvan av 1990-talet ha prioriterat ökade beslutsbefogenheter på lokal nivå gick man under 2000-talet till att prioritera beslut på central nivå.

#### **4.2.3 Hur ska styrningen från central till lokal nivå gå till?**

Den tredje frågan handlar om synen på styrningen inom förvaltningen. Önskar regeringen en direkt och tydlig kommunikation från den centrala nivån till den lokala, där inga andra nivåer tillåts påverka informationen som kommer ”uppifrån”? Eller ser man ett värde i att styra verksamheten svagare?

Den här frågan är kanske inte lika lätt att reda ut som de föregående två, eftersom den inte ägnas så mycket intresse i de undersökta dokumenten. Vi har dock redan i *avsnitt 4.2.1* och *4.2.2* kunnat visa att regeringen 1995–1999 flera gånger talar om ett behov av en minskad detaljreglering.<sup>21</sup> Det tycks därmed som man tänkte sig en mer generell, och kanske svagare, styrning inom politikområdet.

Vid millennieskiftet ändras inriktningen, då tydligare och enhetligare regler förespråkas (Proposition 1999/2000:98). Att som vi sett ovan under 2000-talet först minska och sedan helt avskaffa de ”mellanliggande” länsarbetsnämnderna påverkade ju också styrningen mellan den centrala nivån och den lokala. Det finns också en del andra indikationer på detta. Regeringen gav till exempel år 2005 AMV i uppdrag ”att utarbeta rutiner och metoder för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen” (Budgetpropositionen för 2006, s. 26). Detta får ses som uttryck för att regeringen önskade att nationella, enhetliga rutiner för arbetsförmedlarnas arbete skulle fastslås

---

<sup>21</sup> Se till exempel Proposition 1995/96:148 och Proposition 1994/95:218 för tydliga exempel.



centralt, och inte regionalt eller lokalt, och därmed som en önskan om en mer direkt styrning från den centrala till den lokala nivån.

#### **4.2.4 Hur ser man på att aktörer utanför den traditionella arbetsmarknadsförvaltningen involveras i genomförandet?**

Den sista aspekten som vi undersöker handlar om hur regeringen ser på att aktörer utanför den traditionella förvaltningsstrukturen (Ams-länsarbetsnämnder-arbetsförmedlingar) involveras när arbetsmarknadspolitiken implementeras i praktiken. Om man är positiv till externa aktörer tar vi det som en indikation på en mer decentraliserad syn på politiken.

I *avsnitt 4.2.1* och *4.2.2* har vi visat att regeringen i flera dokument under andra halvan av 1990-talet underströk att kommunerna, som i sammanhanget är att betrakta som externa aktörer, borde spela en viktigare roll inom arbetsmarknadspolitiken. Man lyfter i viss utsträckning även fram andra aktörer, till exempel Försäkringskassan och arbetstagar- och näringslivsrepresentanter.<sup>22</sup> Det finns inget som direkt tyder på att man ser externa aktörer som något stort problem, snarare tvärtom.

I tidigare avsnitt har vi sedan sett tydliga förändringar omkring år 2000. Så är inte riktigt fallet här; tanken att AMV/Arbetsförmedlingen ska genomföra politiken i samarbete med andra aktörer framstår som uppenbar under hela den undersökta perioden.

Från och med ungefär 2007/2008 kan man emellertid se ett skifte: alliansregeringen ville minska kommunernas inflytande. Kommunernas ansvar för arbetslösa ungdomar, som införts 1995 och 1998, avskaffades till exempel i december 2007 (Proposition 2006/07:118).<sup>23</sup> Istället ville man använda sig av så kallade kompletterande aktörer. Kompletterande aktörer kan vara privata företag, kommuner eller andra organisationer (Budgetpropositionen för 2010, s. 25), men i de allra flesta fall handlar det om privata företag (Lundin 2011). Arbetsförmedlingen fick flera uppdrag om att de skulle använda sig av kompletterande aktörer.<sup>24</sup> Det kan ses som en vilja till ökad decentralisering från regeringens sida, precis som det ökade ansvar kommunerna gavs inom arbetsmarknadspolitiken i mitten av 1990-talet: ”Syftet är att göra utbudet av

---

<sup>22</sup> Se till exempel Proposition 1995/96:25, Proposition 1995/96:148 och Proposition 1995/96:222.

<sup>23</sup> Samtidigt infördes emellertid en ny lag (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder där man öppnar upp för att kommunerna i vissa fall kan få ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser (se också budgetpropositionen för 2008, s. 75–77).

<sup>24</sup> Se till exempel Regleringsbrev för 2007, Budgetpropositionerna för 2008–2010 och Proposition 2009/10:146.

förmedlingstjänster större och mer diversifierat” (Budgetpropositionen för 2010, s. 25).

Det verkar sammantaget som att synen på externa aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser varit positiv under perioden 1995–2010. Under 1990-talet var regeringen särskilt positiv till kommunalt deltagande i det arbetsmarknadspolitiska arbetet. Den förändring vi kan se sammanfaller med skiftet från en socialdemokratisk till en borgerlig regering. Den nya regeringen var fortfarande positiv till att Arbetsförmedlingen skulle ta hjälp av externa aktörer, men kommunernas roll tonades ned kraftigt och istället lyftes privata aktörer fram.

#### **4.2.5 Sammanfattning – en mer centraliserad syn under slutet av undersökningsperioden**

Vi kan konstatera att den kvalitativa textgenomgången pekar i samma riktning som den kvantitativa: under senare hälften av 1990-talet ansåg regeringen att en ökad decentralisering var något viktigt. En omsvängning skedde runt millennieskiftet och under 2000-talets första decennium har en centralisering setts som önskvärd. Detta mönster går igen i tre av de fyra komponenterna som vi undersökt. Vad gäller den fjärde komponenten, synen på externa aktörer som utförare av arbetsmarknadspolitiken, ser vi att de olika regeringarna under hela tidsperioden varit positiva till sådana lösningar, men att man under perioden 2007–2010 valt att betona privata aktörer framför kommuner.

När vi presenterade analysmodellen i *avsnitt 2.3* noterade vi att den fjärde komponenten på vissa sätt var lite speciell. Det är inte helt givet att privatisering (eller för den delen kommunalisering) behöver ses som ett uttryck för decentralisering. Om till exempel värden så som koordinering och enhetlighet betonas, och om styrningen upprätthålls, behöver privata eller andra externa aktörer inte i praktiken innebära en tydlig decentralisering. Samtidigt är det rimligt att anta att den centrala kontrollen blir svårare om de som anordnar programmen inte är arbetsförmedlingspersonal.

En sak som slutligen bör lyftas fram är att regeringen under hela tidsperioden ytterst betraktat arbetsmarknadspolitiken som en nationell angelägenhet, samtidigt som man velat dra nytta av lokal information och kompetens. Därmed handlar analysen om förändringar inom en given ram som tycks ha varit ganska konstant.

## 5 Förvaltningens organisation och arbete

Det är inte helt säkert att förvaltningen har förändrats på samma sätt som politikernas värderingar. Visserligen innebär flera av de beslut som studerades i förra avsnittet nästan per definition förändringar i förvaltningen. Men givet att implementeringsforskningen så tydligt visat att det kan finnas skillnader mellan formella beslut och praktiskt genomförande är det alltför simplistiskt att utelämna en analys av förvaltningen (se *avsnitt 2.2*). Om inte annat är det faktiskt så att förvaltningen på egen hand bestämmer en stor del av sin organisation. Dessutom kan formell och informell organisation många gånger se olika ut. Därför vänder vi nu blickarna mot den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen (AMV/Arbetsförmedlingen) och undersöker hur den har varit uppbyggd och fungerat 1995–2010. Vi behandlar frågan i två delar. I det här avsnittet studerar vi om, och i så fall hur, förvaltningens organisation förändrats under perioden. Därefter undersöker vi i nästa kapitel de lokala arbetsförmedlarnas arbete.

Genomgången är kronologiskt uppdelad i tre perioder: 1995–1999, 2000–2007 och 2008–2010. Vi sätter 1999 som slutår för den första perioden dels eftersom vår analys av regeringsdokument (se *avsnitt 4*) tydde på en omsvängning vad gäller regeringens syn på (de)centralisering kring millennieskiftet, dels eftersom Ams under 2000 lämnade in en skrivelse till regeringen där man föreslog att Ams och de olika länsarbetsnämnderna skulle slås ihop till en myndighet (se *avsnitt 5.3*). Det finns alltså tecken på att en förändring påbörjades 2000. Anledningen till att 2008 får inleda den tredje perioden är att detta var det år då de olika myndigheterna inom AMV slogs ihop till en myndighet.

Inom dessa perioder undersöker vi tre av de fyra frågor som presenterades i *avsnitt 2.3*. Vi utelämnar frågan om vilka värden, enhetlighet och koordinering eller lokal anpassning och flexibilitet, som prioriterats. Detta beror på två saker: vi har inte ett tillräckligt utförligt material och det är rimligt att utgå från att politikens grundprioritering främst står att finna hos politikerna. Däremot kan vi bidra med ett indirekt svar utifrån vad vi kommer fram till på de andra tre frågorna – vi återkommer till detta i *avsnitt 5.5*.

### 5.1 Dokument, rapporter och intervjuer

Vi har använt källor av olika slag. En första typ av material utgörs av *sekundärkällor*, det vill säga tidigare studier om förvaltningen. Vissa dokument och

rapporter är författade av Arbetsförmedlingen/AMV, andra av myndigheter såsom IFAU, Statskontoret eller Riksrevisionen.

Vi har även genomfört *intervjuer* med nio personer med ledande positioner inom Arbetsförmedlingen under perioden mars–december 2010. Det fanns två huvudsyften med intervjuerna. Dels fann vi under vår genomgång av litteratur och dokument att det ibland var svårt att få fram information om hur förvaltningen utvecklats ur ett (de)centraliseringsperspektiv, speciellt för de första åren av vår studie. Dels ville vi få svar på om den *faktiska* utvecklingen på något sätt skiljde sig från den bild som litteratur- och dokumentstudier gav.

De flesta av dem vi intervjuat har arbetat inom AMV/Arbetsförmedlingen under hela eller mycket stora delar av den tidsperiod vi studerar. De hade alla vid intervjutillfället under flera år (varierande hur många) haft mycket centrala poster med god inblick i organisationen. Intervjuerna är anonymiserade och vi har delat in och betecknat dem utifrån den typ av position personen hade vid intervjutillfället: ledning, ekonomi, personal och övrig hög position. Vi har också valt att inte ange bakgrund inom myndigheten för de intervjuade, eftersom det riskerar att anonymiteten inte kan garanteras. Samtidigt är det värt att påpeka att frågorna vi ställde inte var särskilt känsliga. Därför finns det egentligen inte någon större risk för att de vi har intervjuat har velat framställa situationen på ett felaktigt vis.

Intervjuerna, som var 1–1,5 timme långa, styrdes av intervjuguiden där olika tema behandlades. Vi anpassade intervjuguiderna efter det verksamhetsområde informanten arbetade inom och efter hur länge och på vilka positioner personen varit anställd inom förvaltningen. Intervjuerna spelades i de flesta fall in men i något fall togs enbart minnesanteckningar.

Det största problemet som vi kan se med intervjuerna är minnessvårigheter. För att hantera detta på bästa möjliga sätt har vi försökt att förlita oss på svar från flera personer och i vissa fall har vi använt skriftligt material för att verifiera bedömningarna.

## **5.2 Fortsatt decentralisering under 1990-talets andra halva**

Som vi visade i *avsnitt 3* så kännetecknades utvecklingen under 1980-talet och början av 1990-talet av en decentralisering av arbetsmarknadspolitiken. I *avsnitt 4* kunde vi också se att regeringen betonade decentralisering väldigt tydligt under 1990-talets andra halva. Går det att se ett motsvarande mönster i AMV:s organisation 1995–1999?

Det är relativt rättframt att svara ”ja” på denna fråga. Exempelvis fick de regionala länsarbetsnämndernas styrelser fullt ansvar för den regionala verksamheten 1996. Det innebar att vissa befogenheter som tidigare hade legat på länsarbetsdirektören flyttades över till styrelsen. Styrelserna var sammansatta av ledamöter med regional förankring, och länsarbetsdirektörerna rapporterade till den regionala styrelsen istället för direkt till den centrala ledningen (Statskontoret 2003). Detta kan ses som ett uttryck för att regionala intressen flyttade fram sina positioner.

Ett annat exempel är att AMV under 1990-talets andra hälft hade tillgång till ”otraditionella medel”. Dessa kunde användas till innovativa lokala projekt som inte var en del av den traditionella arbetsmarknadspolitiken. På de flesta håll i landet utgjorde medlen en minimal del av budgeten. Men det bedrevs försöksverksamheter under några år där en större andel kunde användas otraditionellt. Först provades det i ett antal ”frikommuner” med start 1996 (Proposition 1995/96:148; Riksrevisionsverket 1997). Två år senare startade man en mer omfattande försöksverksamhet på länsnivå (Proposition 1997/98:62; Persson och Johansson 2000). Försöken innebar större makt för regionala och lokala aktörer. Detta förstärker bilden av en arbetsmarknadspolitik präglad av decentralisering under 1990-talet.

För det tredje så förändrades regleringen av de lokala arbetsförmedlingsnämnderna<sup>25</sup> i riktning mot att stärka det kommunala inflytandet 1996. Kommunerna fick rätt att utse en majoritet av ledamöterna och ordföranden. Det har ibland ifrågasatts vilket faktiskt inflytande nämnderna hade. Enkätresultat i Lundin (1999) tyder på att inflytandet varierade en hel del mellan olika delar av landet. Resultat i Lundin och Skedinger (2006) visar att det förstärkta inflytandet ökade kommunernas engagemang.

Ett fjärde exempel är avskaffandet av så kallade volymmål för arbetsmarknadspolitiken 1999. Volymmål är ett slags kvantitativa mål om att ett visst antal personer ska befinna sig i ett visst arbetsmarknadspolitiskt program. Enligt Nyberg och Skedinger (1998) begränsade volymmålen arbetsförmedlarnas handlingsutrymme genom att de tvingades prioritera en viss kvantitet deltagare inom de olika programmen; programplacering kom delvis att styras av vilka program som behövde fyllas på snarare än av förmedlarnas egna bedömningar av vad som var lämpligast. Nyberg och Skedinger beskriver volymmålen som en centralisering. Att man avskaffade målen 1999 ligger helt i linje med övrig decentralisering vid samma tidpunkt.

---

<sup>25</sup> Arbetsförmedlingsnämnd bytte senare namn till arbetsmarknadsnämnd.

Det bör påpekas att de fyra förändringar av förvaltningen som presenterats ovan byggde på regeringsbeslut. Eftersom vi i *avsnitt 4* påvisat en tydligt positiv hållning till decentralisering hos regeringen under motsvarande tidsperiod är det fullt naturligt att de politiska beslut som rörde organisationen och styrningen inom AMV gick i denna riktning – i alla fall om man bara är intresserad av (formell) organisation på en övergripande nivå.

### 5.2.1 Beslutsmakt 1995–2000

Vad hände då med den *faktiska* beslutsmakten inom myndigheten under perioden 1995–1999? Var fanns makten att fatta beslut i olika frågor?

Den mest centrala frågan om beslutsmakt är rimligen hur makten över ekonomiska resurser fördelas. Från 1995 till 1999 var processen för fördelning av ekonomiska medel inom AMV mycket likartad.<sup>26</sup> Ams fick medel tilldelade av regeringen och fördelade sedan ut dessa till respektive länsarbetsnämnd enligt en fast fördelningsnyckel som Ams utarbetade. Varje länsarbetsnämnd beslöt sedan på egen hand hur pengarna skulle delas mellan enskilda arbetsförmedlingar. Detta tyder på ett stort regionalt inflytande över medelsfördelningen. Notera att Ams beslutade om hur de medel myndigheten fått av regeringen skulle fördelas internt. Det är alltså fullt möjligt för myndigheten att välja mellan mer eller mindre decentraliserade lösningar vid sidan av de beslut som fattats av riksdag och regering.

Våra intervjuer visar att åsikterna går isär om i vilken grad man på regional nivå i praktiken kunde anpassa fördelningen. En del av de intervjuade hävdar att resurserna i princip kunde styras fritt<sup>27</sup> och att det fanns variationer i vilken grad länsarbetsnämnderna valde att utnyttja friheten.<sup>28</sup> Andra tycker att möjligheterna var begränsade och att man i praktiken i stort sett använde Ams fördelningsnyckel även vid fördelningen från regional till lokal nivå.<sup>29, 30</sup>

Arbetsförmedlingskontorens möjlighet att använda de medel som länsarbetsnämnderna tilldelade dem var stor. Kontorscheferna hade från mitten av 1990-talet ”beslutsbefogenheter på allt”<sup>31</sup> och ”en egen budget som omfattade allt.”<sup>32</sup> Den lokala chefen kunde därigenom själv göra avvägningar mellan till

---

<sup>26</sup> Intervju Tjänsteman (Tjm) ekonomi 2

<sup>27</sup> Intervjuer Tjm personal och Tjm ekonomi 1

<sup>28</sup> Intervju Tjm ledning 3

<sup>29</sup> Intervjuer Tjm ledning 2 och Tjm övrig 1

<sup>30</sup> Se även Statskontoret (2004).

<sup>31</sup> Intervju Tjm personal

<sup>32</sup> Intervju Tjm personal

exempel rymligare lokaler och att anställa ytterligare personal. De hade således stor frihet att utforma verksamheten vid sitt kontor.<sup>33</sup> Intervjuer visar dock återigen på att vissa länsvariationer kan ha förekommit i hur man på länsnivå valde att delegera makten över pengarna.<sup>34</sup>

Även om budgeten kan ses som särskilt central kan givetvis andra beslutsbefogenheter också anses viktiga. Inom ramen för den här rapporten har vi inte kunnat studera var beslutsrätten i en mängd olika detaljfrågor har varit lokaliserad i förvaltningsstrukturen vid olika tidpunkter. Därför har vi valt att titta närmare på två viktiga delar: För det första har vi undersökt var beslut om *lokal organisation* har fattats. Det kan till exempel handla om antal förmedlingskontor, kontorens lokalisering och öppettider. Under perioden 1995–1999 beslutade länsarbetsnämnderna om den lokala organisationen.<sup>35</sup> För det andra har vi fokuserat på *personalfrågor*, i form av rekrytering och utbildning av arbetsförmedlare. Under andra halvan av 1990-talet låg ansvaret för rekrytering, annonsutformning och grovgallring av sökande vid tillsättning av tjänst på länsarbetsnämnderna. Det slutgiltiga arbetet med att ta fram rätt kandidat och rekrytera togs lokalt av arbetsförmedlingscheferna. Strukturen för internutbildning byggde på en centralt beslutad basutbildning som alla arbetsförmedlare skulle genomgå. Sedan fanns ett antal utbildningar som arbetsförmedlingscheferna kunde, efter egen vilja och budget, skicka medarbetare till.<sup>36</sup>

Sammantaget låg mycket beslutsmyndighet inom AMV på den regionala nivån, men även lokala arbetsförmedlingschefer hade ett stort inflytande över vilka beslut som skulle fattas. Det tycks emellertid inte ha ägt rum någon ytterligare decentralisering av beslut under 1995–1999 så vitt vi kan se.

## 5.2.2 Styrningen 1995–1999

Vi kan inte identifiera stora skiften i den interna styrningen av och inom arbetsmarknadsförvaltningen 1995–1999 i riktning mot mer eller mindre central styrning. Men givetvis tyder avskaffandet av volymmål, den förstärkta rollen för länsarbetsnämndernas styrelser, kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna och de otraditionella medlen som beskrivits tidigare i rapporten på en mindre hård kontroll från central nivå. Dessutom hävdas det i en av våra intervjuer att kontakterna mellan Ams ledning och den regionala nivån var

---

<sup>33</sup> Intervju Tjm personal och Riksrevisionsverket (1999, s. 34).

<sup>34</sup> Intervju Tjm ledning 3

<sup>35</sup> Intervjuer Tjm ledning 1

<sup>36</sup> Intervju Tjm personal

mindre under slutet av 1990-talet än under början av 2000-talet, och att styrkedjan Ams–Lan–Arbetsförmedling var mindre tydlig.<sup>37</sup>

### 5.2.3 Användningen av externa aktörer 1995–1999

I vilken grad har aktörer utanför AMV:s organisation involverats i arbetet med att anordna arbetsmarknadspolitiska program för arbetssökande? Det övergripande svaret är att det i huvudsak har varit AMV/Arbetsförmedlingens egen personal som implementerat de arbetsmarknadspolitiska programmen under hela perioden 1995 till 2010.<sup>38</sup> Men med detta sagt är det ändå viktigt att observera att en del av åtgärderna har skötts av aktörer som inte är en del av myndigheten.

På ett område har det funnits externa programanordnare sedan mitten av 1980-talet: Amu-gruppen (sedermera Lernia) bildades nämligen 1986 som en fristående statlig organisation med uppgift att arrangera arbetsmarknadsutbildning. Samtidigt började man inom AMV upphandla utbildningar från olika aktörer, såväl offentliga som privata. När vår undersökning startar har alltså genomförandet av arbetsmarknadsutbildningar lagts utanför den övriga förvaltningsorganisationen. Det är dock naturligt att betrakta ett större utnyttjande av anordnare vid sidan av den statliga Amu-gruppen som en indikation på en mer decentraliserad förvaltningsorganisation, eftersom de privata och kommunala aktörerna (vilket det i huvudsak rör sig om) befinner sig på längre avstånd från AMV än vad Amu-gruppen gör. Ds 2000:38 visar att en allt större andel av arbetsmarknadsutbildningen anordnades av privata företag under andra halvan av 1990-talet (se även Lundin 2011). Detta visar att förvaltningen använt externa anordnare av arbetsmarknadsutbildning i allt högre grad, det vill säga att det fanns tecken på en decentralisering.

Ett andra inslag av decentralisering var införandet av det *kommunala ungdomsprogrammet* 1995 och sedan *ungdomsgarantin* i kommunal regi 1998. Istället för att arbetsförmedlingarna skulle anordna programinsatser för ungdomar under 25 år lät man nu kommunerna ta över ansvaret för detta. Programmen var stora och omfattade många deltagare (Sibbmark och Forslund 2005).

Sammantaget verkar det alltså som att AMV under andra halvan av 1990-talet började förlita sig på olika externa utförare – kommuner och privata

---

<sup>37</sup> Intervju Tjm ledning 1

<sup>38</sup> Förutom att exempelvis praktikplatser självfallet är lokaliserade hos en arbetsgivare och inte på förmedlingskontoret.



företag – i allt högre grad när programmen skulle realiseras i praktiken. Detta skulle, enligt vårt sett att se det, tyda på mer decentralisering av den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen.

### 5.3 Ett första steg mot centralisering i början av 2000-talet

I början av 2000-talet förändrades attityderna till hur pass decentraliserad den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen skulle vara. I kapitlet om hur regeringen uttryckte sig om (de)centralisering kunde vi se ett väldigt tydligt skifte omkring 2000. Vi kan se en liknande utveckling av förvaltningen, om än mindre markerad och kanske något senare.

I december 2000 lämnade Ams in en rapport till regeringen där man föreslog att AMV skulle göras om till *en* myndighet och att länsarbetsnämnderna skulle avvecklas (se Regeringens skrivelse 2000/01:142, s. 3). Viljan att organisera om förvaltningen i riktning mot en mer centraliserad struktur var tydlig – ska man hårdra det ville alltså Ams förstärka den egna makten och strama upp styrningen.

Den socialdemokratiska regeringen valde att inte fullt ut gå på Ams linje. Istället beslutades det att Ams roll som chefsmyndighet från och med 2002 skulle göras tydligare och att länsarbetsnämndernas styrelser skulle frångå sitt fulla ansvar. Det betydde att Ams styrelse på central nivå skulle vara den enda styrelsen med fullt ansvar inom AMV och att länsarbetsdirektörerna skulle vara de som ansvarade för verksamheten i länen. Länsarbetsdirektörerna fick i uppgift att rapportera direkt till Ams generaldirektör och länsarbetsnämndernas styrelser fick en rådgivande funktion (Regeringens skrivelse 2000/2001:142).

Inom AMV startade man 2001 också upp ett stort utvecklingsarbete som först benämndes ”fempunktsprogrammet” och sedan ändrade namn till ”AF Sverige”. Ledorden var enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Målet var att skapa en mer koordinerad och effektiv myndighet med tydligare styrning från central nivå (Lundin och Lundin 2011).

Ytterligare ett steg i utvecklingen var att man 2006 skapade en nationell rådgivningsenhet som skulle stötta arbetsförmedlarna samt en centralt koordinerad kundtjänst. Tidigare hade dessa funktioner varit lokaliserade på regional nivå.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Intervjuer Tjm ledning 1 och Tjm övrig 3

### 5.3.1 Beslutsmakt 2000–2007

Flyttades beslutsmakt upp eller ner inom AMV under perioden 2000–2007? Så vitt vi kan se så gjordes det inte några större förändringar. Den modell för fördelning av ekonomiska resurser som presenterades i *avsnitt 5.2.1* låg i stort sett fast till 2008.<sup>40</sup> Samma sak kan sägas gälla för beslut om lokal organisation av verksamheten och rekrytering och utbildning av medarbetare.<sup>41</sup>

I två av de intervjuer som vi har genomfört menar man att organisationsförändringen 2002 innebar att länsarbetsnämndernas frihet att fördela ekonomiska resurser i praktiken inskränktes något.<sup>42</sup> Här är dock uppgifterna motstridiga och det verkar i vilket fall som helst som att perioden 2000–2007 inte innebar någon revolutionerande förändring relativt 1990-talet. Man bör dock observera att de otraditionella medlen togs bort (Budgetpropositionen för 2001 och 2002), vilket skulle tyda på en viss minskning av den lokala och regionala friheten över ekonomiska resurser.

### 5.3.2 Styrningen 2000–2007

Till skillnad från vad gäller frågan om beslutsmakt kan vi urskilja distinkta förändringar av styrningen inom AMV under början och mitten av 2000-talet. Förändringen var i riktning mot mer centralisering.

I samband med den nya instruktionen för myndigheten 2002 bildade generaldirektören en ny ledningsgrupp. Här ingick bland annat samtliga länsarbetsnämndsdirektörer och direktörerna på Ams. Kontakterna mellan Ams ledning och den regionala nivån intensifierades och det fanns en idé om att information och beslut skulle föras ut från ledningsgruppen till arbetsförmedlingscheferna, som i sin tur förde detta vidare till handläggarna. Tidigare hade det inte funnits någon samlad ledningsgrupp för AMV.<sup>43</sup> Vid de intervjuer som Statskontoret genomförde 2002 och 2003 sa flera länsarbetsnämndsdirektörer att den nya ledningsgruppen utvecklats till en mer ”nationell” ledningsgrupp än tidigare (Statskontoret 2004).

Statskontoret (2004) menar vidare att kontakterna mellan Ams och länsarbetsnämnderna ökade i och med reformen, samma sak gällde kontakterna mellan Ams och de lokala arbetsförmedlingarna. Bilden bekräftas också i Ams (2005) och Riksrevisionen (2006a), samt till viss del av våra egna intervjuer.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Intervju Tjm ekonomi 2

<sup>41</sup> Intervjuer Tjm personal och Tjm ledning 1. Se även Intervju Tjm ledning 2.

<sup>42</sup> Intervjuer Tjm personal och Tjm övrig 3

<sup>43</sup> Intervju Tjm ledning 1

<sup>44</sup> Se framförallt intervju Tjm personal

Det finns alltså en hel del som tyder på att styrlinjen Generaldirektör–Ländirektör–Arbetsförmedlingschef stärktes. Det är emellertid lite oklart vilka, och hur stora, konsekvenserna blev i realiteten. I vissa rapporter hävdas det att reformen inte innebar så väldigt mycket i praktiken för hur man de facto arbetade lokalt (Statskontoret 2003; Statskontoret 2004).<sup>45</sup> Den rimliga slutsatsen är förmodligen att förändringen 2002 var ett uttryck för en centralisering och att central styrning underlättades, men att det knappast handlade om någon stor revolution av hur organisationen fungerade på de flesta håll i landet.

AF Sverige-arbetet som startade 2001 (se *avsnitt 5.3*) måste beskrivas som ett förhållandevis stort utvecklingsarbete i riktning mot tydligare central styrning (Lundin och Lundin 2011). Man tog bland annat fram en ”operativ styrmodell” som skulle förstärka mål- och resultatstyrningen. Modellen började gälla i hela landet från och med juli 2003 och grundidén var att understryka linjeorganisationen inom AMV genom raka ordvägar och tätare resultatdialoger mellan de olika nivåerna (Statskontoret 2004, Ams 2005; Riksdagens revisorer 2002).<sup>46</sup>

AF Sverige-arbetet innebar också en satsning på förstärkt styrning genom vad som närmast kan kallas för informationssatsningar. En viktig del var att utforma ett enhetligt och gemensamt tjänste- och serviceutbud (”tjänster och metoder”). Genom arbetet fastställdes vilka tjänster som myndigheten skulle leverera och vilka metoder och arbetssätt som skulle användas för att leverera tjänsterna. Tanken var att servicen inte skulle avgöras av kompetensen och kunskapen hos den enskilde tjänstemannen eller av vilket utbud av insatser som råkade finnas på det kontor som den arbetssökande klev in på. Det är tydligt att projektet utgick från en tanke om centralisering (Ams 2005; Lundin och Lundin 2011).

Nästa större satsning på centralisering kom 2006. Då inrättades en nationell rådgivningsenhet (lokaliserad i Östersund) dit arbetsförmedlare kunde vända sig för att få svar på frågor om hur de ska agera i sitt arbete. Motsvarande uppgift hade tidigare legat på länsarbetsnämnderna.<sup>47</sup> Samtidigt centraliserades även kundtjänsten – en enhet som arbetssökande kunde ringa till för att ställa frågor eller komma med klagomål till.<sup>48</sup> Även detta får ses som en önskan från

---

<sup>45</sup> Intervjuer Tjm ledning 2 och 3, Tjm övrig 1 och 3

<sup>46</sup> Se även Intervju Tjm ledning 1

<sup>47</sup> Enkätresultat i Lundin och Lundin (2011) visar att rådgivningsenheten är en viktig informationskälla för arbetsförmedlarna i deras arbete.

<sup>48</sup> Intervju Tjm ledning 1

centralt håll att styra verksamheten hårdare och göra de lokala arbetsförmedlarnas arbete mer enhetligt.

### 5.3.3 Användningen av externa aktörer 2000–2007

Vi har inte kunnat identifiera några större skiften i hur externa aktörer användes vid implementering av arbetsmarknadspolitiska program under början av 2000-talet. Lundin (2011) visar dock att en successivt ökande andel av klienterna som deltog i arbetsmarknadsutbildning gick i kurser som anordnades av privata utförare. Om något skulle detta tyda på mer decentralisering under perioden.

## 5.4 Organisationsförändringen 2008 och tiden därefter – mot en enhetlig myndighet

Den nya borgerliga regeringen som kom till makten efter valet 2006 ville reformera arbetsmarknadsförvaltningen. Riksdagen beslutade därför att Ams och länsarbetsnämnderna skulle slås samman till *en* myndighet med namnet Arbetsförmedlingen från och med 1 januari 2008 (Proposition 2006/07:89; Betänkande 2006/07: AU13). Här ville regeringen således ta det steg som den socialdemokratiska regeringen inte tog fullt ut 2002. Exakt hur den nya organisationen skulle se ut fick myndigheten själv i hög grad avgöra.

I den nya myndigheten, vars organisation togs fram av en grupp personer verksamma inom AMV, avskaffades den regionala nivån. Två nya ”geografiska” nivåer inrättades dock mellan den centrala ledningen och de lokala kontoren: marknadsområden (MO) och arbetsmarknadsområden (Amo). Notera att till skillnad från länsarbetsnämnderna utgjorde dessa nivåer inga egna myndigheter, utan bara organisatoriska enheter.

Det fanns inledningsvis fyra MO (nord, öst, syd och väst). Dessa leddes av fyra marknadschefer som var placerade på huvudkontoret i Stockholm. De satt alltså inte ute i sina respektive marknadsområden. Varje MO-chef hade under sig ca 15 Amo, vilka i sin tur leddes av en arbetsförmedlingschef med ansvar för arbetsmarknadsområde (Skoog 2008). Inga staber knöts till de 68 Amo.<sup>49</sup>

Efter den stora förändringen 2008 har vissa *mindre* justeringar av Arbetsförmedlingens organisation ägt rum. Möjligen kan man se det som att man efter en kraftig centralisering tog några små steg tillbaka: De fyra marknadsområdena, liksom MO-cheferna, blev tio (plus kundtjänst, som är ett eget MO). MO-cheferna flyttades ut till sina respektive marknadsområden, där de också fick egna kanslier. Organisatoriskt var dock MO-cheferna fortfarande en del av

---

<sup>49</sup> Intervju Tjm övrig 3

den centrala förvaltningen och kanslierna var mycket små (oftast 1–2 personer). Befogenheterna förefaller inte heller ha ändrats nämnvärt sedan 2008. Därmed finns det ingen större likhet mellan MO-nivån och de gamla länsarbetsnämnderna.<sup>50</sup>

#### 5.4.1 Beslutsmyndighet 2008–2010

Många av de funktioner, uppgifter och resurser som länsarbetsnämnderna tidigare hade ansvarat för gick ”uppåt” i organisationen 2008. Det gällde till exempel prognos- och analysarbete, upphandling, personal och ekonomi. Tidigare hade man på länsarbetsnämndernas kanslier gjort egna prognoser och analyser, haft egna personalavdelningar och ekonomiavdelningar och så vidare. Uppfattningen bland de vi intervjuat verkar vara att reformen ledde till att verksamheten samlades mer centralt och blev mer enhetlig.<sup>51</sup>

Men det påpekas också i intervjuerna att vissa funktioner gick ”nedåt” i organisationen, från länsarbetsnämnderna till Amo eller till de lokala arbetsförmedlingskontoren. Det gäller till exempel deltagande i strukturfondspartnerskap och samverkan med länsstyrelser och kommuner.<sup>52</sup> I en intervju har det även uttryckts att en av avsikterna med organisationsförändringen 2008 just var att decentralisera kärnverksamheten och skapa större lokalt handlingsutrymme för arbetsförmedlingscheferna. Verksamheten skulle kunna anpassas till förhållandena på den lokala arbetsmarknaden, och det skulle ske på Amonivå, inte på regional nivå.<sup>53</sup> Även om reformen i mångt och mycket kan beskrivas som en centralisering med fler beslut på central nivå så har alltså idéer förknippade med decentralisering figurerat vid omorganisationen.

Om man tittar mer specifikt på frågan om medelsfördelningen så innebär myndighetssammanslagningen 2008 en tydlig centralisering. De ekonomiska resurserna fördelades 2008 enligt en matematisk modell, en fördelningsnyckel, från Arbetsförmedlingens centrala ledning direkt ut till de lokala arbetsförmedlingskontoren. Under 2009 förändrades fördelningsprocessen delvis på så sätt att man från centralt håll fördelade förvaltningsmedlen ut till de 68 arbetsmarknadsområdena istället för hela vägen till arbetsförmedlingskontoren.

Successivt har möjligheterna till omfördelning på MO-nivå och Amo-nivå ökat, men det handlar om marginaljusteringar av de fördelningsprinciper som slås fast centralt enligt dem vi intervjuat. Resurserna gick 2010 från

---

<sup>50</sup> Intervjuer Tjm personal, Tjm ledning 2 och 3, Tjm övrig 1, 2 och 3

<sup>51</sup> Se till exempel Intervjuer Tjm ledning 2 och 3, Tjm övrig 1 och Tjm ekonomi 1

<sup>52</sup> Intervjuer Tjm ledning 1 och 2, Tjm övrig 1

<sup>53</sup> Intervju Tjm övrig 2

Generaldirektören till de olika MO helt enligt den matematiska fördelningsmodellen. Sedan fördelade MO-cheferna medlen vidare till sina arbetsmarknadsområden med ett (för de flesta anslag) femprocentigt dialogutrymme, resten slogs fast genom den centrala fördelningsnyckeln. På Amo-nivå var det i teorin fritt att allokera medlen mellan arbetsförmedlingskontoren, men fördelningsmodellerna skulle vara vägledande. Våra intervjuer tyder på att man i praktiken inte frångått modellen i någon större utsträckning. Enligt våra intervjuer styrs den absoluta majoriteten av medelsfördelningen alltså av den centralt fastslagna modellen, och utrymmet för omfördelning efter dialog är mer begränsat nu än innan 2008.<sup>54</sup>

Vi har tidigare noterat att cheferna för de lokala arbetsförmedlingskontoren hade ”budget på allt” före 2008. Omorganisationen innebar att alla beslut om lokala inköp centraliserades. Arbetsförmedlingscheferna fick fortsatt kontroll över det som hade med kärnverksamheten att göra, men de kunde inte längre styra inköp av kontorsinredning och liknande.<sup>55</sup> Detta är viktigt att notera eftersom andelen medel som fördelas till de enskilda kontoren därmed rimligen är mindre efter 2008 än innan, vilket skulle indikera en centralisering.

Hur förhåller det sig då med beslutsbefogenheter vad gäller lokal organisation och personal under perioden 2008–2010? Myndighetssammanslagningen innebar att makten över den lokala organisationen (antal kontor, lokalisering av dessa, öppettider etc.) flyttades från de regionala länsarbetsnämnderna till centralkontoret. Intressant att notera är att ledningen sedan dess beslutat om att alla kontor, med undantag för vissa kontor på glesbygden, ska ha samma öppettider.<sup>56</sup> Detta tolkar vi som ett uttryck för en ökad enfasc på centralisering och enhetlighet inom myndigheten.

Reformen 2008 förde med sig en viss förändring av processen vid rekrytering av arbetsförmedlare. Innan 2008 hade länsarbetsnämnderna ansvaret för annonsutformning och en första grov gallring vid nyrekrytering (se *avsnitt 5.2.1 och avsnitt 5.3.1*). Ansvaret flyttades ”uppåt” i organisationen till den centrala personalavdelningen 2008. Utformningen av kravprofilen för tjänsten flyttades också upp till personalavdelningen och man införde standardiserade modeller för vilka krav som skulle ställas vid nyrekrytering av arbetsförmedlare. Tidigare hade man haft möjlighet att bestämma detta regionalt eller lokalt. Möjligheten för arbetsförmedlingschefen att specificera

---

<sup>54</sup> Se Intervjuer Tjm personal, Tjm ledning 1, 2 och 3, Tjm ekonomi 1 och 2, Tjm övrig 1, 2 och 3. Se också Arbetsförmedlingen (2010).

<sup>55</sup> Intervjuer Tjm ledning 1, 2 och 3, Tjm övrig 1

<sup>56</sup> Intervju Tjm ledning 1

jobbannonserna utifrån specifika, lokala behov minskade alltså.<sup>57</sup> Allt detta utgör tecken på att besluten över nyrekrytering av lokal personal centraliserades i och med myndighetssammanslagningen 2008. Noterbart är dock att själva rekryteringsbeslutet och val av person fattades av arbetsförmedlingschefen precis som innan 2008.

Utbildningen av personal verkar inte ha förändrats så mycket under den aktuella studieperioden. Eventuellt kan man, enligt några av dem vi har intervjuat, skönja en förändring såtillvida att innehållet i utbildningarna mer och mer kommit att betona värdet av enhetlighet inom Arbetsförmedlingen.<sup>58</sup> Men detta är en osäker slutsats.

En sista aspekt som är värd att notera är att de arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, som inrättades 2007, skulle kunna betraktas som en centralisering. Programmen gäller en mycket stor del av de arbetssökande och inträder per automatik då en arbetslös varit utan jobb ett visst antal dagar. Förmedlarna har inga direkta möjligheter att avvika från dessa principer. Det finns vidare en grundstruktur som alla som deltar i programmen ska följa, även om det finns möjlighet till olika insatser inom garantiprogrammen (Martinson och Sibbmark 2010a; 2010b). Man skulle eventuellt kunna se detta som en centralisering av beslutsmakt, eftersom arbetsförmedlarnas egna bedömningar begränsas. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att förmedlarna inom ramen för programmen fortfarande har stor möjlighet att bestämma exakt vilka faktiska insatser som ska användas.

#### **5.4.2 Styrningen 2008–2010**

I och med myndighetssammanslagningen 2008 försvann alltså den regionala nivån inom myndigheten. Detta gjorde att de lokala arbetsförmedlingarna kom ”närmare” den centrala ledningen, vilket också uppges ha varit en av avsikterna med organisationsförändringen. Man ville att den centrala ledningens idéer och beslut snabbare och lättare skulle nå ut till den praktiska verksamheten.<sup>59</sup>

#### **5.4.3 Användningen av externa aktörer 2008–2010**

Den 1 december 2007 avskaffade den nya regeringen de kommunala ungdomsinsatserna (Proposition 2006/07:118), vilket kan ses som ett steg i riktning mot

---

<sup>57</sup> Intervju Tjm personal

<sup>58</sup> Intervju Tjm personal. Se även Intervju Tjm ledning 2

<sup>59</sup> Intervju Tjm övrig 2

ökad centralisering genom att AMV återtog ansvaret för de arbetslösa ungdomarna.<sup>60</sup> Detta skulle ju tyda på att externa aktörer skulle utnyttjas mindre. Men den nya alliansregeringen införde samtidigt ett nytt inslag i arbetsmarknadspolitiken – de kompletterande aktörerna. Arbetsförmedlingen fick ett uppdrag om att insatserna inom jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin i betydande grad skulle upphandlas från privata, kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen. Senare fick man också i uppdrag att använda kompletterande aktörer inom andra delar av förmedlingens aktiviteter. Man gick därmed inte alls mot mer centralisering av förvaltningen i detta hänseende (se också *avsnitt 4.2.4*).

Lundin (2011) visar att användningen av privata anordnare ökade kraftigt 2008–2010. Mellan januari 2009 och december 2010 steg till exempel antalet arbetsökande hos kompletterande aktörer från ca 10 000 till ca 40 000. Även arbetsmarknadsutbildningen i regi av privata anordnare fortsatte att öka. Därmed är det rimligt att beskriva utvecklingen efter 2007 som en fortsatt decentralisering, men med den förändringen att decentraliseringen ägde rum i form av en privatisering snarare än som tidigare i form av en kommunalisering.

## **5.5 Sammanfattning – den arbetsmarknadspolitiska förvaltningens organisation 1995–2010**

Under de 15 år vi har studerat överensstämmer förändringarna av den arbetsmarknadspolitiska förvaltningens organisation och arbete i hög grad med regeringens förändrade intentioner (se *avsnitt 4*). Under 1990-talets andra halva fortsatte utvecklingen på vägen som stakats ut tidigare – mot ökad decentralisering. Inledningen av 2000-talet innebar en gradvis centralisering, men det stora skiftet verkar ha kommit i och med reformen av myndigheten 2008.

Vi ser emellertid vissa skillnader mellan de komponenter som vi valt att studera. I *Tabell 3* har vi försökt att grovt sammanfatta utvecklingen.

Om man tittar på beslutsmakt så verkar inte så mycket ha hänt under 1990-talets andra hälft. Möjligen hände egentligen heller inte så mycket under perioden 2000–2007, även om vi kan skönja en tendens till mer centralisering. Det stora skiftet är dock kopplat till reformen av myndigheten 2008. En hel del av de beslut som innan 2008 togs på lokal eller regional nivå fördes upp på central nivå efter myndighetssammanslagningen.

---

<sup>60</sup> Kommunerna kan dock i specialfall fortfarande fungera som anordnare av arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom lag 2007:1360 (lagtalen ingår numera i lag 2009:47).



Styrningen under 1990-talet var oförändrad, eller gick eventuellt mot att bli svagare, för att sedan successivt bli starkare 2000–2007. Det började med att Ams från och med 2002 hade tätare kontakter med och hårdare kontroll av länsarbetsnämnderna. Det förefaller också ha funnits en önskan att göra arbetsförmedlarnas arbete mer enhetligt, till exempel genom informationsattsningar och internt utvecklingsarbete. Tendensen förstärktes 2008–2010, då länsarbetsnämnderna försvann och arbetsförmedlingarna kom ”närmare” den centrala nivån.

Men synen på och användningen av externa aktörer har tagit en annan utveckling. Här finner vi inte något ”brott” runt millennieskiftet. Istället kan vi konstatera att de externa aktörerna som utförare allt mer setts som en möjlighet än som ett hot under den studerade tidsperioden. Kontinuerligt har fler privata utbildningsanordnare etablerat sig på marknaden för arbetsmarknadsutbildning och Amu-gruppen/Lernias marknadsandel har minskat. Kommunerna fick en större roll att spela i arbetsmarknadspolitiken under andra hälften av 1990-talet. Denna roll behöll de i stort fram till 2007. I samband med att kommunerna då förlorade befogenheter och fick en minskad roll infördes istället de nya komplementerande aktörerna som utförare av vissa av Arbetsförmedlingens tjänster.

**Tabell 3.** Centralisering och decentralisering inom den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen 1995–2010

	1995–1999	2000–2007	2008–2010
Beslutsmakt	0	0	C
Styrning	0	C	C
Externa aktörer	D	D	D

**Not:** 0 = ingen större förändring; D = mer decentralisering; C = mer centralisering

Det kan återigen noteras att en del av de aspekter som vi lyft fram i *avsnitt 5* är nära kopplade till politiska beslut. En möjlig invändning mot den analys som vi har gjort i det här kapitlet är således att det nästintill finns en automatisk koppling som gör förvaltningsanalysen mindre relevant. Här vill vi dock poängtera att AMV/Arbetsförmedlingen har möjlighet att fylla de generella politiska besluten med innehåll och att olika vägar hade varit möjliga. Den nya organisationen som formerades 2008 var till exempel en konstruktion som utarbetades inom myndigheten och som skulle kunnat bli mer eller mindre decentraliserad. Dessutom har vi tagit upp flera andra helt interna beslut, så

som AF Sverige-arbetet och budgetfördelningsprinciper, som vi inte kunnat analysera enbart med de politiska dokumenten.

Till sist några ord om den fråga som vi inte har studerat explicit i avsnittet, det vill säga hur man ska prioritera behovet av enhetlighet och koordinering relativt flexibilitet och lokal anpassning. Vi har sett att flera reformer inom förvaltningen motiverats utifrån resonemang om dessa aspekter. Förvaltningsreformerna under hela 2000-talet har till exempel i mångt och mycket genomförts för att man velat få en effektivare och enhetligare organisation. AF Sverige-arbetet som startades 2001, och den stora myndighetsreformen 2008, är de tydligaste exemplen på detta.<sup>61</sup>

## 6 Det lokala arbetet på arbetsförmedlingarna

I det förra avsnittet undersökte vi förvaltningens organisation, men analysen behandlade inte arbetsförmedlarnas dagliga arbete. Att politikernas uppfattningar skiftat, och att Arbetsförmedlingens organisation och styrning förändrats, behöver ju inte med nödvändighet ha inneburit någon förändring på lokal nivå. Det finns en mängd studier som betonar den lokala gräsrotsnivåns betydelse för vad som faktiskt händer med politiska beslut i praktiken (Lipsky 1980; Meyers och Vorsanger 2003). I det här avsnittet studerar vi därför arbetsförmedlarnas arbete för att se hur tankar om centralisering och decentralisering fått lokalt genomslag.

Två aspekter analyseras: För det första undersöker vi hur stor lokal frihet arbetsförmedlarna upplever att de har och vilket inflytande olika nivåer har på deras agerande. För det andra analyseras lokala tillämpningar av formella regler. På detta sätt försöker vi komma åt hur den reella beslutsmakten ser ut, hur hård styrningen är och hur pass enhetligt förmedlarna agerar. Det betyder att vi relaterar analysen till de tre första kriterierna i *Tabell 1* i *avsnitt 2.3*. Här kan det påpekas att det först är när tjänstemännen gör ”rätt sak” – det vill säga använder reglerna på så sätt som aktörer på central nivå vill att de ska göra – som frågan om enhetlighet blir viktig ur ett centraliseringsperspektiv.

---

<sup>61</sup> Om vi talar i termer av det schema som presenteras i *Tabell 3* kan man rimligen kategorisera perioden 1995–1999 som oförändrad (0). Åren 2000–2007 och 2008–2010 skulle däremot betraktas som tidsperioder där värden förknippade med centralisering (C) uppgraderades.

## 6.1 Enkät svar vid olika tidpunkter

Det är inte helt lätt att hitta ett bra sätt att belysa det lokala förmedlingsarbetet över tid. För att på ett någorlunda rimligt sätt lyckas besvara våra frågor har vi valt att gå igenom tidigare enkäter som skickats till arbetsförmedlare under perioden 1995–2010 för att se om det finns några frågor ställda som kan lära oss något om det lokala arbetet. I vår genomgång har vi hittat ett antal rapporter av Statskontoret, Riksrevisionen, Riksdagens revisorer, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och IFAU som kan användas. Enkätfrågorna som är användbara för oss har antingen rört vilken frihet förmedlarna tycker sig ha haft och/eller hur regler som gäller kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen<sup>62</sup> har tillämpats. Studien avgränsas därför till dessa två aspekter.

Tillvägagångssättet har sina begränsningar: Vi kan (a) inte välja vilka frågor vi ska ställa utan är bundna av dem som redan ställts. Frågorna har (b) bara ställts vid några få tillfällen, vilket betyder att vi inte har sammanhängande tidsserier. Vidare har vi (c) inga uppgifter som är äldre än 1999; åren innan kan vi inte uttala oss om. Dessutom handlar det (d) om urvalsstudier där det finns viss osäkerhet. Ibland tvingas vi också (e) jämföra svarsresultat från frågor ställda med ibland något olika formuleringar och ibland till viss del olika urvalsgrupper. Slutligen (f) mäter vi subjektiva bedömningar och inte ”faktiska” förhållanden. Det finns alltså ett antal brasklappar som man bör ha i åtanke. Men trots detta menar vi att enkätresultaten kan hjälpa oss att förstå vilka spår (de)centralisering har satt i det dagliga arbetet inom myndigheten.

För att få en mät punkt 2010 har vi med hjälp av Arbetsförmedlingens statistikenhet skickat ut en enkät (i form av en nätenkät) till ett urval om 2 000 arbetsförmedlare under december 2010 och januari 2011. Svarsfrekvensen uppgick till 73 procent.<sup>63</sup> I enkäten har vi ställt frågor som fanns med i de tidigare undersökningarna.

Det är på sin plats att notera att analyserna är helt beskrivande. Med det vill vi ha sagt att förändringar i arbetsförmedlarnas uppfattningar eller arbete gentemot arbetssökande inte alls behöver vara en *konsekvens* av ökad eller minskad centralisering; många andra faktorer skulle kunna påverka detta.

---

<sup>62</sup> Med kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen avses arbetsförmedlarnas uppgift att kontrollera att de arbetssökande uppfyller de formella krav som finns för att ha rätt till ersättning under en arbetslöshetsperiod.

<sup>63</sup> För ytterligare information om enkäten, se *appendix 1*.

## 6.2 Arbetsförmedlarnas uppfattning om vilka som påverkar deras dagliga arbete

Det första vi försöker ta reda på är vem som har inflytande över arbetsförmedlarnas arbete. Frågor om detta har ställts 2002, 2003, 2006 och i vår undersökning 2010. Vi har ingen information före 2002 och vi kan således inte uttala oss om perioden 1995–2001. Genom att undersöka svaren på frågorna kan vi säga något om den andra och tredje komponenten i vår analysmodell (se *avsnitt 2.3*), det vill säga hur fördelningen av beslutsbefogenheter ser ut och hur hård den interna styrningen verkar vara.

**Tabell 4.** Vem har störst inflytande över hur de arbetsmarknadspolitiska programmen prioriteras på ditt kontor? (Andelar i procent)

2002		2010	
Regeringen	33	Regeringen	16
Ams	29	AF centralt	20
Lan	24	MO-chefen	13
Af-chefen	16	Amo-/Af-chef	46
Ditt arbetslag	4	Ditt arbetslag	3
Du personligen	2	Du personligen	1
Annan	1	Annan	1
Antal svarande	1 019		1 222

**Not:** Undersökningen 2002 genomfördes gemensamt av Riksdagens revisorer och Statskontoret och resultaten redovisas i Riksdagens revisorer (2002). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Statskontoret (e-post 2011-09-05 och 2011-09-16) och resultaten skiljer sig därför något från de som redovisas av Riksdagens revisorer. I denna tabell har "Vet ej"-svaren räknats bort. 2002 angav ett antal svarande två alternativ. Därför överstiger summan 100 procent.

*Tabell 4* visar svaren på en fråga om var makten över hur man lokalt väljer att prioritera mellan olika arbetsmarknadspolitiska program verkar finnas. Frågan har bara ställts 2002 och 2010. Det upplevda inflytandet över de arbetsmarknadspolitiska programmen bland arbetsförmedlarna förefaller ha flyttats "nedåt" i organisationen mellan 2002 och 2010. Detta går tvärtemot vad vi såg i *avsnitt 4* och *avsnitt 5*. Regeringen upplevs ha ett klart mindre inflytande. Det svarsalternativ som innan myndighetssammanslagningen 2008 var "Ams" motsvaras 2010 av de två svarsalternativen "AF centralt" och "MO-chefen". Om man slår ihop dessa alternativ så verkar det inte finns någon större skillnad

mellan 2002 och 2010. Däremot upplevs den lokala chefen ha fått väsentligt ökat inflytande 2010 jämfört med 2002.

I *Tabell 5* återfinns en liknande fråga om vem som styr över arbetsförmedlarnas fördelning av arbetstid. Här är frågorna ställda 2006 och 2010. Resultaten tyder på en kraftig ökning av den egna makten över arbetstiden. Även kontorscheferna har fått mer att säga till om, medan centrala aktörer så som regeringen och Ams/Arbetsförmedlingens huvudkontor har ett mindre inflytande i den senare mätningen.

**Tabell 5.** Vem har störst inflytande över hur mycket tid du lägger på olika arbetsuppgifter? (Andelar i procent)

2006		2010	
Regeringen	15	Regeringen	3
AMS	20	AF centralt	6
LAN	5	MO-chefen	2
Af-chefen	27	Amo-/Af-chef	38
Ditt arbetslag	8	Ditt arbetslag	8
Du personligen	23	Du personligen	41
Annan	-	Annan	3
Antal svarande ca 1 000		1 295	

**Not:** Data från 2006 kommer från Riksrevisionen (2006a; 2006b). Resultaten redovisas efter att "Vet ej"-svaren räknats bort. Riksrevisionen redovisar inte exakt antal svarande arbetsförmedlare, utan bara att urvalet var ungefär 1 000 personer. Rimligen var antalet svarande lägre.

Samma mönster visas också i stort sett i *Tabell 6*. Här är det makten över verksamhetsmålen som behandlas. Arbetsförmedlingscheferna (inklusive Amo-chef) och det lokala arbetslaget tycks ha fått mer att säga till om. Regeringens inflytande har minskat mycket, vilket kan bero på att regeringen mellan mätningarna har överlåtit åt myndigheten att precisera sina mål på egen hand.

**Tabell 6.** Vem har störst inflytande över hur verksamhetsmålen utformas på din arbetsplats? (Andelar i procent)

2002		2010	
Regeringen	50	Regeringen	18
Ams	27	AF centralt	21
Lan	16	MO-chefen	13
Af-chefen	11	Amo-/Af-chef	37
Ditt arbetslag	4	Ditt arbetslag	8
Du personligen	2	Du personligen	1
Annan	1	Annan	2
<b>Antal svarande</b>	<b>1 019</b>	<b>Antal svarande</b>	<b>1 191</b>

**Not:** Uppgifterna från 2002 kommer från Statskontoret (2003). Vissa bearbetningar har gjorts efter uppgifter som vi fått av Statskontoret (e-post från Statskontoret 2011-09-05). I tabellen har "Vet ej"-svaren räknats bort. 2002 angav ett antal svarande två alternativ. Därför överstiger summan för det året 100 procent.

Den fjärde och sista frågan behandlar möjligheten till regional/lokal anpassning.<sup>64</sup> Här har vi data från 2002, 2003 och 2010. Resultaten, som redovisas i *Tabell 7*, skiljer sig en del jämfört med de tre ovan: möjligheten till lokal anpassning anses inte ha ökat över tid, utan snarare minskat. En klart mindre andel tycker att möjligheterna till regional/lokal anpassning är "stora" eller "ganska stora" 2010 (33 procent) jämfört med 2002 (51 procent). Det är intressant att notera att förändringen inte ligger mellan 2003 och 2010, utan mellan 2002 och 2003 vilket var ungefär i samband med den första reformen (centraliseringen) av länsarbetsnämnderna.

<sup>64</sup> På grund av myndighetssammanslagningen 2008 och de organisatoriska förändringar detta medförde var vi tvungna att formulera om frågan när vi ställde den 2010 jämfört med hur den formulerades 2002 och 2003 eftersom den regionala nivån, Lan, helt hade försvunnit. Vi anser att Amo, i den här frågans kontext, är den enhet som närmast motsvarar de tidigare Lan. Det som frågades efter 2002 och 2003 var *regionala* förhållanden medan vi 2010 snarare frågade efter *lokala* förhållanden. Detta gör att man bör vara försiktig när man tolkar resultaten och jämför dem över tid.

**Tabell 7.** I vilken utsträckning finns det möjlighet att anpassa verksamheten till regionala förhållanden i ditt län/förhållanden i ditt arbetsmarknadsområde? (Andelar i procent)

	2002	2003	2010
I ganska eller mycket stor utsträckning	51	37	33
I varken stor eller liten utsträckning	26	33	35
I ganska eller mycket liten utsträckning	23	30	32
Antal svarande	1 326	1 367	1 314

**Not:** Resultaten från 2002 och 2003 återfinns i Statskontoret (2004). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Statskontoret (e-post 2011-03-09). I sammanställningen har "Vet ej"-svar exkluderats. På grund av organisationsförändringarna 2008 formulerades frågan annorlunda 2010 ("I vilken utsträckning finns det möjlighet att anpassa verksamheten till förhållanden i ditt arbetsmarknadsområde?") jämfört med 2002 och 2003 ("I vilken utsträckning finns det möjlighet att anpassa verksamheten till regionala förhållanden i ditt län?").

Sammantaget så verkar det som att arbetsförmedlarna tycker att makten att prioritera mellan olika program och mellan olika arbetsuppgifter har gått nedåt i organisationen under perioden 2002–2010. Även inflytandet över verksamhetsmålen har stärkts lokalt. Dessa resultat ligger *inte* i linje med de allmänna tendenser till centralisering inom arbetsmarknadspolitiken som vi sett i *avsnitt 4* och *avsnitt 5*. Det skulle tala för att det är alltför enkelt att säga att arbetsmarknadspolitiken har centraliserats – i realiteten tycks det som att den lokala nivån faktiskt fått mer att säga till om på vissa sätt.

Om man däremot tittar på innehållet i aktiviteterna, vilket förmodligen är vad *Tabell 7* fångar upp, så kan man ana att det blivit svårare att anpassa dessa till regionala/lokala förhållanden. Det är vad man skulle förvänta sig givet de tendenser till mer centralisering som vi visat på tidigare i rapporten. Bilden är alltså komplex. Givet de tydliga begränsningar som materialet sätter bör man dock dra alla slutsatser med försiktighet och med flera reservationer.

### 6.3 Tillämpningen av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen

I det här avsnittet undersöker vi hur arbetsförmedlarna tillämpar arbetslöshetsförsäkringens regelverk.<sup>65</sup> Det vi vill veta är om reglerna följs allt bättre och

<sup>65</sup> Vi kommer av utrymmesskäl inte att redovisa någon detaljerad beskrivning av hur regelverket ser ut. Den intresserade läsaren kan konsultera till exempel Arbetsförmedlingens hemsida ([www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)), Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. För beskrivningar av hur regelverket såg ut 1999 respektive 2003 hänvisas till Lundin (2000) och Riksrevisionen (2005a).

om tillämpningen blivit mer enhetlig, vilket är vad vi skulle förvänta oss av en mer centraliserad arbetsmarknadspolitik. Här är det därmed kriterium (1) i kombination med kriterium (2) och (3) i *Tabell 1* som vi vill belysa.

Analysen bygger på förmedlarnas egna uppgifter om hur reglerna används. Data finns för 1999, 2003, 2007 och 2010. Anledningen till att vi valt att titta på arbetslöshetsförsäkringen är dels att det är ett område där det finns relativt tydliga regler som varit konstanta över tidsperioden, dels att det är inom detta område som det finns tidigare enkätstudier.

### **6.3.1 Sökande uteblir från avtalat besök**

Enligt regelverket ska en så kallad avanmälan till arbetslöshetskassan göras om den arbetssökande inte besöker arbetsförmedlingskontoret på en överenskommen tid. Själva regeln har sett likadan ut vid de tillfällen där vi har data (1999, 2003 och 2010).

*Tabell 8* visar att andelen arbetsförmedlare som säger att de gör en avanmälan då en klient uteblir från ett planerat besök ökade markant mellan undersökningarna 1999 och 2003, såväl vid första besöket efter inskrivning som vid senare besök. Man tycks avanmäla något mindre 2010 än 2003, men andelen är fortfarande högre än 1999.

Vad som är viktigt att lägga märke till är att svarsalternativet "Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa" bara finns med 2010. Orsaken till att vi inkluderade detta svarsalternativ i vår enkät var att det under arbetet med att färdigställa enkäten framkom att arbetsförmedlare ibland lämnar en underrättelse istället för att göra en avanmälan, även om en avanmälan är vad som enligt regelverket ska göras. En underrättelse kan ses som en mildare form av "besträffning" än en avanmälan. Här ställdes vi inför ett problem: Skulle vi ta med ett alternativ som tidigare inte funnits, men som det verkar som att en del använder sig av i praktiken? Vi valde att ta med det. Om svarsalternativet funnits med 1999 och 2003 är det troligt att vissa av dem som svarade "avanmälan" skulle ha svarat "underrättelse" och att siffrorna för 2003 och 2010 således hade kommit betydligt närmare varandra. Vår slutsats blir därför att benägenheten att följa regelverket troligtvis var ganska lika 2003 och 2010. Mellan 1999 och 2003 har vi dock ett tydligt skifte dels mot en tillämpning mer i linje med regelverket, dels mot mer enhetlighet eftersom fler förmedlare anger det "korrekta" alternativet samtidigt som spridningen i svaren har minskat.



**Tabell 8.** Vilken åtgärd vidtar du oftast när den sökande inte besöker dig på överenskommen tid? (Fler än ett svarsalternativ kunde anges, andelar i procent)

	Vid första besöket efter inskrivning			Vid ett senare tillfälle under arbetslöshetsperioden		
	1999	2003	2010	1999	2003	2010
Har aldrig hänt	2	2	1	1	1	3
Ingen åtgärd	1	0	0	2	0	0
Kontaktar den sökande per brev/e-post	48	31	32	46	27	32
Kontaktar den sökande per telefon	47	39	35	42	34	35
Avanmälan	49	76	68	64	83	68
Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa	-	-	3	-	-	10
Annat	12	6	16	10	5	14
<b>Antal svarande</b>	<b>593</b>	<b>898</b>	<b>1 314</b>	<b>591</b>	<b>895</b>	<b>1 300</b>

**Not:** Uppgifter om 1999 har hämtats från Lundin (2000) och uppgifter om 2003 från Riksrevisionen (2005a; 2005b). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Riksrevisionen (e-post 2011-03-17). Resultaten är omräknade utan dem som svarat "Jag träffar inte arbetssökande". Svarsalternativet "Kontaktar den sökande per brev/e-post" formulerades 1999 istället "Kontaktar den sökande per brev". I enkäten 2010 utgjorde brev och e-post två olika svarsalternativ som sedan summerats ihop.

### 6.3.2 Sökande avvisar att söka en ledig plats

En arbetssökande måste söka ett arbete som en arbetsförmedlare har anvisat personen att söka för att få behålla ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen, givet att det är ett "lämpligt" arbete. Arbetsförmedlaren avgör vad som utgör ett lämpligt arbete. Om den sökande avvisar platsen ska förmedlaren lämna en underrättelse till den arbetslöses a-kassa. Detta gällde 1999, 2003 och 2010, vilket är de tre år som det finns enkätfrågor om hur arbetsförmedlarna agerar.<sup>66</sup>

*Tabell 9* visar en ökad tendens att lämna en underrättelse till berörd arbetslöshetskassa *första gången* en arbetssökande avvisar en anvisning till en ledig

<sup>66</sup> 1999 och 2003 kallades det dock för att lämna "meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt".

plats mellan de tre enkätstillfällena. Däremot ser vi ingen större skillnad över tid då sökande *upprepade gånger* avvisar lediga platser; här var tillämpningen ganska strikt redan 1999.

**Tabell 9.** Vad gör du oftast då en sökande avvisar en anvisning till en ledig plats? (Fler än ett svarsalternativ kunde anges, andelar i procent)

	Sökanden avvisar <i>en gång</i>			Sökanden avvisar <i>upprepade gånger</i>		
	1999	2003	2010	1999	2003	2010
Ingen åtgärd	3	1	0	0	0	0
Anvisar ny plats	8	13	2	4	8	1
Tar reda på orsakerna till varför den sökande avvisat erbjudandet	89	88	73	53	55	49
Informerar den sökande om att denne kan bli av med ersättningen	69	65	57	60	48	44
Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa	25	40	58	77	82	81
Annat	5	3	13	7	4	13
<b>Antal svarande</b>	<b>307</b>	<b>447</b>	<b>1 047</b>	<b>271</b>	<b>400</b>	<b>831</b>

**Not:** Uppgifter om 1999 har hämtats från Lundin (2000) och uppgifter om 2003 från Riksrevisionen (2005a; 2005b). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Riksrevisionen (e-post 2011-03-17). I tabellen har de som svarat "Jag anvisar inte sökande till ledig plats" och "Har aldrig hänt" exkluderats. 1999 och 2003 formulerades alternativet "Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa" istället "Skriver meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt (rapport)". Alternativet "Informerar den sökande om att denne kan bli av med ersättningen" formulerades 2003 "Informerar den sökande om att denne kan få nedsatt ersättning".

Trots att arbetsförmedlarna över tid allt oftare verkar lämna underrättelser vid första tillfället en arbetssökande avvisar en anvisning till ledig plats så har enhetligheten minskat. Tre av fyra arbetsförmedlare lämnade vanligtvis ingen underrättelse 1999, medan det 2003 och 2011 var hälften som gjorde det och hälften som inte gjorde det. Således har en striktare regel tillämpning inte gått hand i hand med en enhetligare tillämpning, då svarens spridning har blivit större. Detta är inte särskilt konstigt, eftersom tolkningen tidigare var mycket enhetlig men samtidigt också "felaktig".

Tabell 10 redovisar svaren på ytterligare frågor om vad arbetsförmedlarna gör då en ledig plats avvisas av den sökande. Här har frågan dock istället uttrycks som i hur stor andel av fallen det görs en underrättelse till arbetslöshetskassan. Förutom undersökningarna 1999, 2003 och 2010 har vi här också tillgång till uppgifter från 2007.

**Tabell 10.** Hur stor andel av avböjda anvisningar till ledig plats leder till att du lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa? (Andelar i procent)

	Sökanden avvisar <i>en gång</i>				Sökanden avvisar <i>upprepade gånger</i>			
	1999	2003	2007	2010	1999	2003	2007	2010
I stort sett inga	66	46	24	33	28	14	8	8
10 – 25 %	15	19	9	12	15	11	5	7
26 – 50 %	5	10	4	4	4	7	2	3
51 – 75 %	2	6	6	5	8	9	3	5
76 – 90 %	3	6	13	11	14	13	8	9
I stort sett alla	8	14	44	34	32	46	74	67
Antal svarande	274	421	398	875	250	385	385	708

**Not:** Uppgifter om 1999 har hämtats från Lundin (2000) och uppgifter om 2003 från Riksrevisionen (2005a; 2005b). IAF (2009) innehåller information om 2007. För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Riksrevisionen (e-post 2011-03-17). I tabellen har de som svarat "Lämnar inte underrättelser" (1999 formulerades detta alternativ "Skriver inte rapporter" och 2003 "Skriver inte meddelanden") exkluderats. Observera att 2007 ingick formuleringen "... lämpligt arbete..." istället för "... ledig plats..." i frågan och därför är detta år inte helt jämförbart med övriga.

Resultaten tyder ånyo på en allt striktare tillämpning över tid. Vid en första anblick tycks det emellertid som att arbetsförmedlarna var något hårdare 2007 än 2010. Men det finns en viktig skillnad i hur frågorna ställdes 2007 relativt de andra åren. I enkäten 2007 använde man istället för formuleringen "ledig plats" uttrycket "lämpligt arbete". Det senare är en snävare och precisare formulering. Därför bör man vara väldigt försiktig med att jämföra siffrorna

från 2007 rakt av med dem för övriga år.<sup>67</sup> Det går rimligen inte att säga att arbetsförmedlarna blivit ”snällare” mellan 2007 och 2010.

### 6.3.3 Sökande avvisar anvisning till program

Den sista aspekten som undersöks är agerandet om en sökande avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under hela tidsperioden har regelverket gått ut på att förmedlarna ska lämna en underrättelse till arbetslöshetskassan om den arbetssökande struntar i anvisningen.

**Tabell 11.** Vad gör du oftast då en sökande avvisar en anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program? (Fler än ett alternativ kunde anges, andelar i procent)

	Sökanden avvisar <i>en gång</i>			Sökanden avvisar <i>upprepade gånger</i>		
	1999	2003	2010	1999	2003	2010
Ingen åtgärd	1	0	1	2	1	1
Anvisar ny plats	9	9	2	3	5	1
Tar reda på orsakerna till varför den sökande avvisat erbjudandet	89	88	75	57	59	52
Informerar den sökande om att denne kan bli av med ersättningen	70	63	62	59	51	45
Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa	26	39	50	66	84	77
Annat	6	5	14	6	8	15
<b>Antal svarande</b>	<b>308</b>	<b>278</b>	<b>790</b>	<b>264</b>	<b>239</b>	<b>636</b>

**Not:** Uppgifter om 1999 har hämtats från Lundin (2000) och uppgifter om 2003 från Riksrevisionen (2005a; 2005b). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Riksrevisionen (e-post 2011-03-17). I tabellen har de som svarat "Jag avvisar inte sökande till arbetsmarknadspolitiska program" eller "Har aldrig hänt" exkluderats. 1999 och 2003 formulerades alternativet "Lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa" istället "Skriver meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt (rapport)". Alternativet "Informerar den sökande om att denne kan bli av med ersättningen" formulerades 2003 "Informerar den sökande om att denne kan få nedsatt ersättning".

<sup>67</sup> Formuleringen i undersökningen från 2007 är egentligen bättre; se Lundin (2000) för en diskussion om detta. För jämförbarhetens skull valde vi dock att vid undersökningen 2010 använda samma formulering som 1999 och 2003.

*Tabell 11* visar vad arbetsförmedlarna säger att de oftast gör då en anvisning till program avvisas en gång och när en sökande gör det upprepade gånger. Andelen som menar att de lämnar en underrättelse redan vid första tillfället har ökat markant: från 26 procent 1999, via 39 procent 2003, till 50 procent 2010. Om vi vänder blickarna mot den andra halvan av tabellen, den som handlar om hur arbetsförmedlarna agerar vid upprepade förseelser, så blir slutsatsen att beteendet inte förändrats så mycket. En viss ökning i benägenheten att underrätta arbetslöshetskassan kan dock skönjas mellan 1999 och 2003.

I *Tabell 12* presenteras slutligen frågor om hur arbetsförmedlarna agerar då program avvisas av de arbetssökande med svarsalternativen uttryckta i termer av hur vanligt det är att man lämnar en underrättelse. Resultaten tyder på en allt striktare tillämpning över tid både i situationer då en arbetssökande avböjer en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program en och flera gånger.

**Tabell 12.** Hur stor andel av avböjda anvisningar till arbetsmarknadspolitiskt program leder till att du lämnar en underrättelse till den sökandes arbetslöshetskassa? (Andelar i procent)

	Sökanden avvisar en gång			Sökanden avvisar upprepade gånger		
	1999	2003	2010	1999	2003	2010
I stort sett inga	74	44	30	34	11	12
10 – 25 %	13	16	8	15	11	6
26 – 50 %	2	8	5	3	5	2
51 – 75 %	2	6	7	7	9	4
76 – 90 %	2	6	12	11	16	10
I stort sett alla	7	19	38	30	48	66
Antal svarande	266	260	648	253	227	534

**Not:** Uppgifter om 1999 har hämtats från Lundin (2000) och uppgifter om 2003 från Riksrevisionen (2005a; 2005b). För våra syften har vi inhämtat kompletterande information från Riksrevisionen (e-post 2011-03-17). I tabellen har de som svarat "Lämnar inte underrättelser" (1999 formulerades detta alternativ "Skriver inte rapporter" och 2003 "Skriver inte meddelanden") exkluderats.

## 6.4 Sammanfattning – arbetet på den lokala nivån

Analysen av arbetet på arbetsförmedlingarna över tid är behäftad med en hel del osäkerhet. Vi har till exempel bara täckt in ett väldigt begränsat område och

ett begränsat antal år. Dessutom utgörs informationen av subjektiva utsagor från arbetsförmedlarna som inte med nödvändighet behöver sammanfalla med hur det faktiskt förhåller sig i en mer objektiv mening. Dessa reservationer bör man ha i åtanke när man bedömer slutsatserna.

De resultat vi har tyder emellertid på att det lokala inflytandet över *vissa delar* av verksamheten är starkare 2010 än 2002. Detta skulle kunna vara en indikation på att mer beslutsmyndighet finns lokalt och/eller att styrningen från central nivå blivit mindre hård, vilket delvis går emot den utveckling som vi beskrivit tidigare i kapitel.

Varför så är fallet kan vi inte uttala oss om. En möjlig förklaring skulle kunna vara att arbetsförmedlarna när länsarbetsnämnderna försvann 2008 upplevde det som att kontorschefen och Amo-chefen (som ofta är samma person) fick en större frihet, i och med att avståndet till närmaste "högre nivå" blev större. En annan, men delvis sammanhängande, tänkbar förklaring fick vi i en intervju. En tanke med den nya organisationen sägs ha varit att myndighetens verksamhet skulle anpassas till arbetsmarknaden inte på regional nivå utan på arbetsmarknadsområdesnivå. Det som skulle centraliseras var främst "stödverksamheterna", där man ville skapa ett nationellt koncept.<sup>68</sup> Ingen av dessa förklaringar hjälper oss dock att förstå varför regeringen upplevs ha fått ett minskat inflytande. Det är dessutom så att när vi tittar på frågan om i vilken grad arbetsförmedlarna upplever att de kan anpassa verksamheten till regionala/lokala förhållanden så pekar dessa resultat snarast mot en ökad nationell kontroll. Det tyder på att det är flera olika processer av centralisering och decentralisering som pågår samtidigt.

Om vi vänder blickarna mot tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk så får vi resultat som mer är i linje med den utveckling som vi tidigare har sett: arbetsförmedlarna har blivit striktare i sin tillämpning och säger sig följa de centralt fattade reglerna i allt högre grad. Det skulle kunna betyda att styrningen blivit hårdare med tiden, även om det också skulle kunna vara ett uttryck för att förmedlarna blivit mer varse vad det "korrekta svaret" på frågorna är.

---

<sup>68</sup> Intervju Tjm övrig 2

## 7 Avslutande diskussion

I den här rapporten har vi undersökt centralisering och decentralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik under tidsperioden 1995–2010. Studien har kretsat kring frågan: Har arbetsmarknadspolitiken blivit mer eller mindre (de)centraliserad över tid? Vi har dels försökt beskriva regeringens prioriteringar, dels försökt förbättra kunskapen om hur förvaltningsorganisationen fungerat. Förvaltningen har studerats både vad gäller själva organisationens uppbyggnad och de lokala arbetsförmedlarnas arbete. Därmed har analysen genomförts på tre nivåer. Vi menar att rapporten är ett tydligt bidrag till forskningslitteraturen även vid sidan av den kunskap den kan ge om den svenska arbetsmarknadspolitiken. Genom detaljerade analyser av utvecklingen, till exempel genom att studera både politikernas prioriteringar och förvaltningens arbete, kan vi ge ett svar som både är pålitligare och samtidigt mer nyanserat än vad som vanligen är fallet inom forskningen om centralisering och decentralisering.

Det enkla svaret på rapportens huvudfråga är att politiken decentraliserades under andra halvan av 1990-talet och centraliserades under perioden 2000–2010. Men svaret är egentligen komplexare än så. Därför bör det nyanseras på åtminstone tre punkter, något som inte hade varit möjligt utan den ingående empiriska analys som vi har genomfört.

För det första är det viktigt att komma ihåg att alla förändringar i grad av (de)centralisering har rört sig inom en ram som har varit ganska konstant under hela den undersökta tidsperioden. Regeringen har hela tiden ytterst betraktat arbetsmarknadspolitiken som en nationell angelägenhet, samtidigt som man velat dra nytta av lokal information och kompetens.

För det andra så finns det vissa skillnader mellan den politiska nivån, det vill säga regeringen, och förvaltningen. Det stora brottet i regeringens synsätt kom omkring millennieskiftet. Sedan någon gång 2002/2003 har regeringens attityder egentligen inte ändrats så mycket. Vi kan till exempel inte se någon väsensskild skillnad i hur man resonerat om centralisering och decentralisering mellan de socialdemokratiska regeringarna och alliansregeringarna, även om centraliseringen accentuerades av den borgerliga regeringen genom initiativet till att AMV skulle omorganiseras. Inom AMV/Arbetsförmedlingen ser vi en gradvis och tydlig men ändå ganska svag centralisering 2000–2007, och sedan en mycket markerad centralisering 2008 i och med den nya organisationen.

En tredje sak man bör vara medveten om är att politiken på vissa sätt kan centraliseras samtidigt som den på andra sätt decentraliseras. Vi har under den

undersökta perioden till exempel kunnat konstatera att externa aktörer, det vill säga utförare av arbetsmarknadspolitiska program som inte är en del av AMV/Arbetsförmedlingen, har använts i allt högre grad under perioden 1995–2010. Det har alltså pågått en decentraliseringsprocess av själva anordnandet av arbetsmarknadspolitiska program samtidigt som politiken på andra vis har centraliserats. Att politiken kan centraliseras på vissa sätt och decentraliseras på andra går delvis igen i svaren från arbetsförmedlare om hur stor friheten på lokal nivå har varit vid olika tidpunkter. Det finns visserligen en hel del osäkerhet kring just dessa resultat, men det tycks som att tjänstemännen på förmedlingskontoren har fått större inflytande på vissa sätt och mindre på andra under 2000-talet.

Men trots allt är intrycket att arbetsmarknadspolitiken i huvudsak har centraliserats under den senaste tioårsperioden. Då infinner sig naturligtvis följdfrågan: Varför har politiken centraliserats? Svaret kan vi bara spekulera kring och vi avstår därför ifrån utförligare diskussioner om detta. Vi kan dock konstatera att våra resultat ligger i linje med den centraliseringstrend som pekats ut inom såväl svensk som internationell förvaltning under senare år. Utvecklingen i Sverige gäller till exempel Försäkringskassan och Skatteverket där man liksom inom arbetsmarknadspolitiken avskaffat strukturen med flera myndigheter och istället skapat en sammanhållen myndighet. Rent tidsmässigt verkar utvecklingen inom den svenska arbetsmarknadspolitiken ha kommit något senare. Det finns till exempel inga tecken på centralisering under 1990-talet, vilket man noterat i andra studier (se t.ex. Halligan 2007; Statskontoret 2005; Talbot och Johnson 2007). Det är tänkbart att förändringen inom det arbetsmarknadspolitiska området är influerat av en allmän förvaltningstrend mot centralisering.

Till sist: Graden av (de)centralisering inom arbetsmarknadspolitiken förefaller konstant vara i rörelse. Vi har visat att vågskålen har rört sig, från att under andra halvan av 1990-talet ha tippat över till fördel för ökad decentralisering till att någon gång i början på 2000-talet ändra tyngdpunkt då centraliseringsargumenten istället började väga tyngre. Om de arbetssökande i högre utsträckning får ”samma service från Ystad till Haparanda” idag än för 15 år sedan kan vår rapport inte ge något definitivt svar på. Men en ökad *vilja* till enhetlighet i myndighetens arbete kan vi konstatera, både från politikernas sida och från centralt håll inom myndigheten själv. Samtidigt betonar regeringen fortfarande vikten av att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anpassas till de varierande behoven i Sverige och man uttrycker också en



önskan om ett mer diversifierat utbud av tjänster – mot en myndighet, men med flera aktörer, tycks vara parollen i skrivande stund.

# Referenser

## Skriftliga källor

- Arbetsförmedlingen (2010), "Arbetsmarknadsråden. Uppstarten och de två första åren", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation (2006), "Historik om arbetslöshetsförsäkringen", Arbetslöshetskassornas samorganisation, Stockholm.
- Ahrne, G., Johansson, K-E. och Johansson R. (1985), *Vad gör de där inne på arbetsförmedlingen?* Arbetsrapport nr 1 i projektet "Byråkrati och makt i Krångelsverige", Uppsala universitet, Uppsala.
- Ams (2005), "Rapport om utvecklingsarbetet arbetsförmedlingen i Sverige", Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Andrews, R., G.A. Boyne, J. Law och R.M. Walker (2009), "Centralization, Organizational Strategy and Public Service Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 19, nr. 1, s. 57–80.
- Barankay, I. och B. Lockwood (2007), "Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons", *Journal of Public Economics* vol. 91, nr. 5-6, s. 1197–1218.
- Bendz, A. (2010), "Rättsäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008", CEFOS Working Paper 11, Cefos, Göteborg.
- Bergmark, Å. (2001), "Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet", i SOU 2001:52, *Välfärdstjänster i omvandling*, Fritzes, Stockholm.
- Betänkande 2006/07: AU13
- Budgetpropositionen för 1997, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Budgetpropositionen för 1998, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Budgetpropositionen för 1999, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Budgetpropositionen för 2000, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Budgetpropositionen för 2001, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2002, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

- Budgetpropositionen för 2003, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2004, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad
- Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv
- Christensen, T., Laegreid, P., Roeness, P.G. och Røvik, K. A. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Malmö.
- Davoodi, H. och H. Zou. (1998), "Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study", *Journal of Urban Economics* vol. 43, s. 244–257.
- Dubois, H. F. W. och G. Fattore (2009), "Definitions and typologies in public administration research: The case of decentralization", *International Journal of Public Administration* vol. 32, s. 704–727.
- Departementsserien 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*
- De Vries, M. S. (2000), "The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries", *European Journal of Political Research* vol. 38, s. 193–224.
- Esaiasson, P., M. Gilljam, H. Oscarsson och L. Wängnerud (2007), *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts, Stockholm.
- Faguet, J-P. (2004), "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics* vol. 88, s. 867–893.
- Fesler, J. W. (1965), "Approaches to the understanding of Decentralization", *The Journal of Politics* vol. 27, s. 536–566.
- Fisman, R. och R. Gatti (2002) "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics* vol. 83, s. 325–345.

- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006), ”(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?”, Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Forslund A. och O. Nordström Skans (2007), ”Hur fungerar arbetsmarknaden – och vad kan arbetsmarknadspolitiken bidra med?”, Ura 2007:2. Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010), ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, i SOU 2010:88, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Fritzes, Stockholm.
- Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring
- Förordning (2007:2010) med instruktion för Arbetsförmedlingen
- Galiani, S., P. Gertler och E. Schargrodsky (2008), ”School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind”, *Journal of Public Economics* vol. 92, nr. 10-11, s. 2106–2120.
- Halligan, J. (2007), ”Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand”, *Public Policy and Administration* vol. 22, nr. 2, s. 217–238.
- Henning, R. och D. Rahmström (1989), *Förvaltningsförnyelse – Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*, Carlssons, Stockholm.
- Hill, M. och P. Hupe (2002), *Implementing public policy*, Sage, London.
- IAF (2009), ”Mörkertal för underrättelser till arbetslöshetskassan 2007”, IAF 2009:2, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Katrineholm.
- Jacobi, L. och J. Kluge (2006), ”Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany”, IZA Discussion Paper No. 2100, IZA, Bonn.
- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
- Lag (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

- Lipsky, M. (1980), *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage, New York.
- Lundin, D. och M. Lundin (2011), ”Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet”, Rapport 2011:9, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (1999), ”Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie”, Stencil 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2000), ”Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingsnämnderna”, Stencilserie 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2008), ”Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2011), ”Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen”, i Hartman, L. (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundin, M. och P. Skedinger (2006), ”Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees”, *Journal of Public Economics* vol. 90, nr. 4-5, s. 775–798.
- Martin, J. P. och D. Grubb (2001), ”What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies”, Working Paper Series 2001:14, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a), ”Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?”, Rapport 2010:15, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b), ”Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?”, Rapport 2010:22, IFAU, Uppsala.
- Meyers, M. K. och S. Vorsanger (2003), ”Street-level bureaucrats and the implementation of public policy”, i Peters, B. G. och J. Pierre (red.) *Handbook of public administration*, Sage, London.
- Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations: a synthesis of the research*, Prentice-Hall, London.
- Montin, S. (2002), *Moderna kommuner*, Liber, Malmö.

- Nyberg, S. och P. Skedinger (1998), "Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter", Departementsserien 1998:16, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Oates, W. E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* vol. 37, nr. 3, s. 1120–1149.
- Pauloff, A. och J. Quist (2010), "Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning", Statskontoret, Stockholm.
- Persson, K. och E. Johansson (2000), "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Slutrapport", *Forskningsrapport 2000:1*, IFAU, Uppsala.
- Peters, B. G. och J. Pierre (2003), "Introduction: The role of public administration in governing", i Peters, B. G. och J. Pierre (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- Petersson, O. (2007), *Den offentliga makten*, SNS, Stockholm.
- Pierre, J. (2001), "Decentralisering, governance och institutionell förändring", i B. Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS, Stockholm.
- Pollitt, C. (2007), "Decentralization. A central concept in contemporary public management", i Ferlie, E., L. Lynn Jr. och C. Pollitt, *The Oxford handbook of public management*, Oxford university press, Oxford.
- Pollitt, C. och G. Bouckaert (2000), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford university press, New York.
- Premfors, R. (1997), "Statsförvaltningens utveckling", Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, mars 1997, Score, Stockholm.
- Premfors, R. (1998), "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective", *Public Administration* vol. 76, s. 141–159.
- Proposition 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*
- Proposition 1995/96:25, *En politik för arbete, trygghet och utveckling*
- Proposition 1995/96:148, *Lokal samverkan mot arbetslösheten*
- Proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Proposition 1997/98:62, *Regional tillväxt för arbete och välfärd*

Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*

Proposition 2001/02:151, *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*

Proposition 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*

Proposition 2006/07:118, *En jobbgaranti för ungdomar*

Proposition 2008/09:97, *Åtgärder för jobb och omställning*

Proposition 2009/10:146, *Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen*

Regeringens skrivelse 2000/2001:142, *Arbetsmarknadsverkets organisation*

Regleringsbrev för 2003 avseende AMV och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2005 avseende AMV

Regleringsbrev för 2007 avseende Ams och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Riksdagens revisorer (2002), ”Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna”, Rapport 2002/03:02, Riksdagens revisorer, Stockholm.

Riksrevisionen (2005a), ”Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet”, RiR 2005:3, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen (2005b), ”Bilaga till RiR 2005:3 'Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet'. Redovisning av resultat från enkätundersökning bland arbetsförmedlare”, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen (2006a), ”Den offentliga arbetsförmedlingen”, RiR 2006:22, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen (2006b), ”Figur och tabellbilaga, Bilagorna 1-9, RiR 2006:22, Den offentliga arbetsförmedlingen”, Riksrevisionen.

Riksrevisionsverket (1997), ”Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken - slutrapport”, RRV 1997:58, Riksrevisionsverket, Stockholm.

Riksrevisionsverket (1999), ”Effektiviteten i arbetsförmedlingen”, RRV 1999:15, Riksrevisionsverket, Stockholm.

- Schneider, A. (2003), "Decentralization: Conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development* vol. 38, nr. 3, s. 32–56.
- Sibbmark, K. (2011), "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010", Rapport 2011:24, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K. och A. Forslund (2005), "Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år", Rapport 2005:09, IFAU, Uppsala.
- Skoog, P. (2008), *En ny myndighet formas*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- SOU 1997:9, *Flexibel förvaltning – förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande*, Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2003), "Styrning av länsarbetsnämndernas verksamhet. En första uppföljning av den förändrade ledningsformen", Statskontoret 2003:2, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2005), "Statsförvaltningens utveckling 1990–2005", Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2004), "Det nya arbetsmarknadsverket", Statskontoret 2004:16, Statskontoret, Stockholm.
- Talbot, C. och Johnson, C. (2007), Seasonal cycles in public management: Disaggregation and re-aggregation, *Public Money and Management*, vol. 27, nr. 1, s. 53–60.
- Thoursie, R. (1990), "Den offentliga arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet", i *Perspektiv på arbetsförmedlingen*, SOU 1990:31, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Treisman, D. (1999), "Political decentralization and economic reform: A game-theoretic analysis", *American Journal of Political Science* vol. 43, nr. 2, s. 488–517.
- Treisman, D. (2000), "Decentralization and Inflation: Commitment, collective action or continuity", *The American Political Science Review* vol. 94, nr. 4, s. 837–857.



Winter, S. (2003), "Implementation. Introduction", i Peters, B. G. och J. Pierre (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.

Xie, D., H. Zou och H. Davoodi (1999), "Fiscal decentralization and economic growth in the United States", *Journal of Urban Economics*, vol. 45, s. 228–239.

## **E-post**

E-post från Riksrevisionen 2011-03-17

E-post från Statskontoret 2011-03-09

E-post från Statskontoret 2011-09-05

E-post från Statskontoret 2011-09-16

## **Muntliga källor**

Intervju Tjm ledning 1, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-04-26 (intervjuare M. Lundin, H. Tängdén).

Intervju Tjm ledning 2, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-10-26 (intervjuare M. Lundin, J. Thelander).

Intervju Tjm ledning 3, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-11-26 (intervjuare J. Thelander).

Intervju Tjm ekonomi 1, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-11-24 (intervjuare M. Lundin, J. Thelander).

Intervju Tjm ekonomi 2, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-12-15 (intervjuare J. Thelander).

Intervju Tjm personal, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-04-13 (intervjuare M. Lundin, H. Tängdén).

Intervju Tjm övrig 1, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-11-11 (intervjuare M. Lundin, J. Thelander).

Intervju Tjm övrig 2, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-04-26 (intervjuare M. Lundin, H. Tängdén).

Intervju Tjm övrig 3, Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2010-03-11 (intervjuare L. Liljeberg, M. Lundin, H. Tängdén).

## Appendix 1. IFAU:s enkät till arbetsförmedlare

Den enkät som vi genomfört inom ramen för studien gjordes som en elektronisk nätenkät. Vi genomförde enkäten med hjälp av Arbetsförmedlingens statistikenhet. Enkäten skickades ut till ett urval av 2 000 arbetsförmedlare, 215 jobbcoacher och 155 SIUS-konsulenter. Under arbetets gång beslutade vi oss för att endast använda svaren från arbetsförmedlarna, då vi ansåg att denna grupp bäst motsvarade urvalsgrupperna i de tidigare enkäter som vi ville jämföra våra resultat med. Urvalet (obundet slumpmässigt) gjordes av Arbetsförmedlingen som även skötte utskick och insamling av data. Enkätfrågor och enkätmissiv utformades av oss författare. Alla analyser och tolkningar av resultaten är naturligtvis också våra.

Enkäten skickades ut i december 2010 och gick att besvara till slutet av januari 2011. Tre påminnelser skickades ut. Vi fick svar från 1 602 arbetsförmedlare, det vill säga en svarsfrekvens på 73 procent i gruppen.

Svarsfrekvensen får betecknas som fullt godtagbar. Som alltid skulle bortfallet dock kunna vara problematiskt om det finns viktiga systematiska skillnader mellan de som valt att besvara enkäten och de som valt att inte göra det. *Tabell A 1* visar en rad bakgrundsvariabler för population, urval, svarsgrupp och bortfallsgrupp. Vi kan inte se några större skillnader mellan grupperna. Detta samt den relativt höga svarsfrekvensen gör att vi inte tror att våra resultat skulle ha förändrats nämnvärt om de arbetsförmedlare som inte besvarade enkäten hade valt att göra det.

**Tabell A 1.** Bakgrundsvariabler för populationen, urvalet, de som svarat samt de som inte svarat (enbart gruppen arbetsförmedlare). Andelar i procent om inte annat anges.

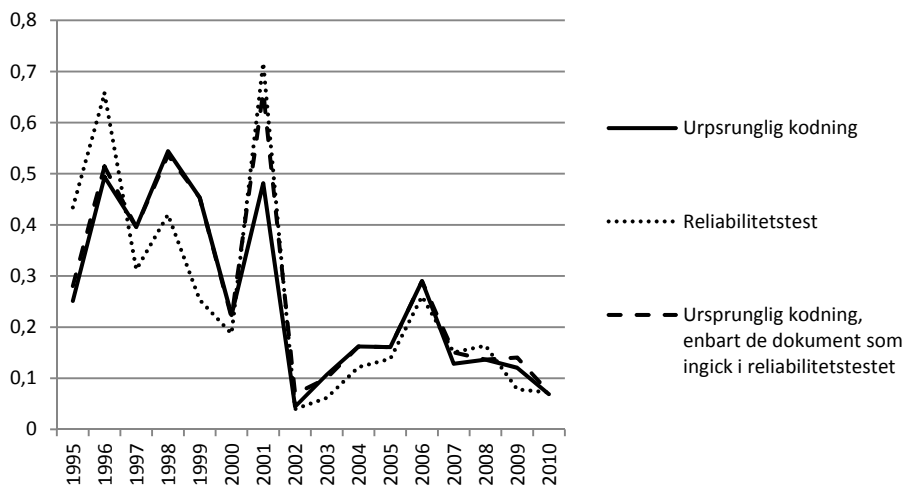
Variabler		Population	Urval	Svarsgrupp	Bortfall
Kön	Kvinna	66	65	63	68
	Man	34	35	37	32
Ålder (år)	–24	0	0	0	1
	25–34	15	16	16	18
	35–44	27	26	26	28
	45–54	28	28	28	27
	55–	29	29	30	26
	Medelvärde	47 år	47 år	47 år	46 år
Anställningsår	2010	13	13	13	12
	2008–2009	16	16	16	17
	2005–2007	10	11	10	13
	2000–2004	15	14	15	12
	1990–1999	30	31	32	28
	1989 eller tidigare	17	16	15	18
Marknads- område	Göteborg Halland	12	11	10	12
	Nordvästra Götaland	8	8	7	10
	Norra Mälardalen	10	10	10	8
	Norra Norrland	6	6	6	4
	Småland	7	7	8	5
	Stockholm Gotland	9	9	8	10
	Södra Götaland	16	17	17	18
	Södra Mälardalen och Östergötland	13	14	13	16
	Södra Norrland	9	8	9	5
	Västra Svealand	10	11	11	12

## Appendix 2. Reliabilitetstester av den kvantitativa innehållsanalysen

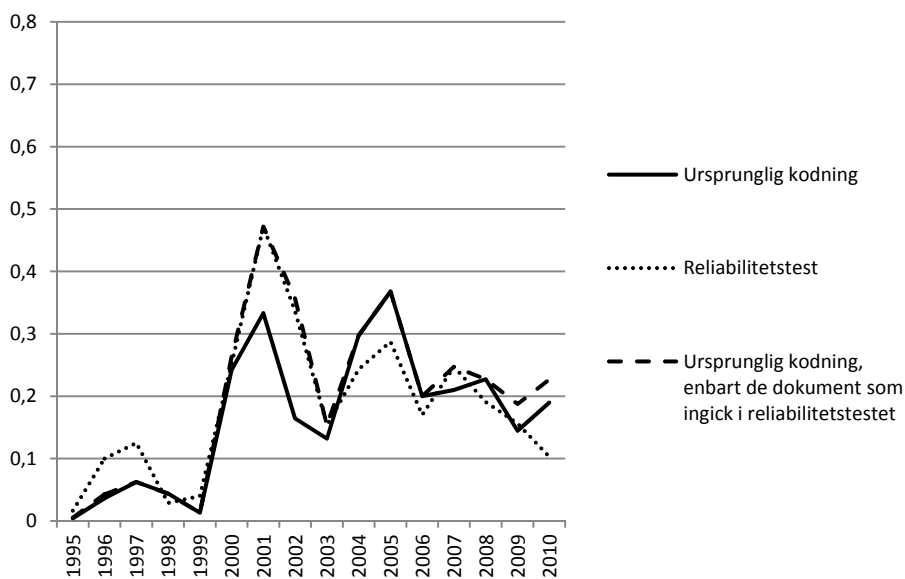
För att kontrollera att resultaten i vår kvantitativa analys av regeringens inställning till centralisering och decentralisering inte drivs av dålig precision i mätningarna har vi genomfört ett antal tester. Drygt ett halvår efter att den första analysen av de 45 dokumenten i det totala urvalet avslutats genomfördes ett första reliabilitetstest. Samme person (kodare 1) som gjorde den ursprungliga kodningen kodade om 34 dokument (75 procent).

Urvalet vid omkodningen gjordes först utifrån tanken att vi skulle välja de tio dokument som vi ansåg vara de mest problematiska. Med detta avsåg vi dokument där det totala antalet indikatorer var högt eller där antalet indikatorer för centralisering respektive decentralisering var relativt lika. När vi hade gjort denna omräkning insåg vi att vi behövde titta på fler dokument för att vara säkra på resultaten; vi hade helt enkelt ett för litet material för att våga lita på omkodningen. Därför inkluderades ytterligare tio dokument på samma premisser som tidigare. Slutligen, i ett tredje steg, kom vi fram till att vi behövde en sammanhållen tidsserie med minst två dokument för varje år. Detta fick oss att inkludera 14 dokument till. Vi har således vid reliabilitetstestet minst två (i något fall tre) dokument för varje år, och dessa ska betraktas som de som har störst potential att påvisa problem med den ursprungliga mätningen.

Testerna visar att det finns osäkerheter vid tolkningarna av olika indikatorer. Även om analysen är kvantitativ krävs vid kodningen oundvikligen kvalitativa bedömningar av om en indikator är positiv, negativ eller neutral. I de flesta fall framgår det tydligt, men ibland är det svårare att avgöra. I det stora flertalet dokument skiljde sig därför det totala antalet indikatorer för centralisering respektive decentralisering åt mellan den första och andra analysen åtminstone lite grann. Men som tur var handlade det nästan alltid om små skillnader och, framförallt, visade det sig att även om bedömningarna av enskilda indikatorer är svåra och resultatet för enskilda dokument därmed kan variera, så är de övergripande mönstren robusta – felen tycks ta ut varandra om materialet är tillräckligt stort. Detta visas i *Figur A 1* och *Figur A 2* där resultaten från (i) den ursprungliga kodningen, (ii) reliabilitetstestet och (iii) den ursprungliga kodningen men enbart för de dokument som ingick i reliabilitetstestet visas. De trender som vi kunde se i huvudanalysen står sig mycket bra.



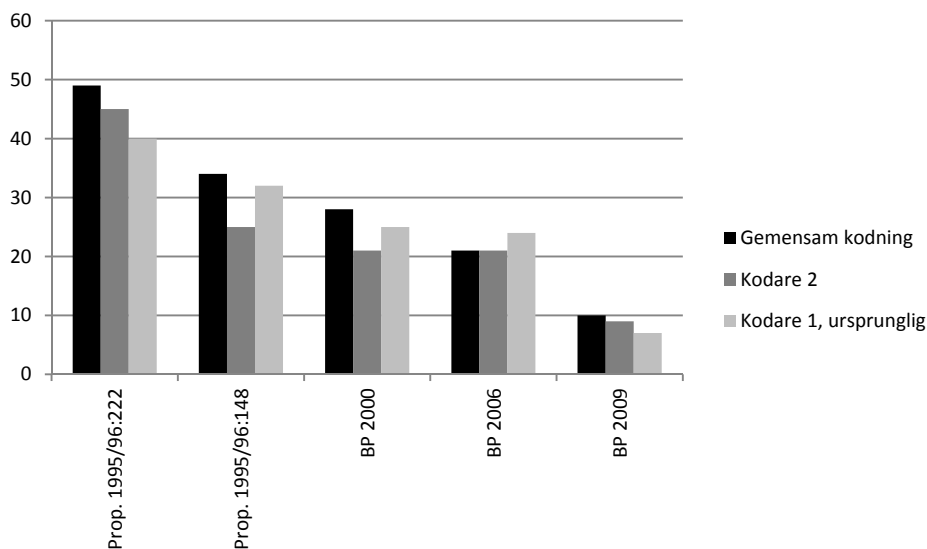
**Figur A 1.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på decentralisering i regeringsdokument (antal indikatorer per sida)



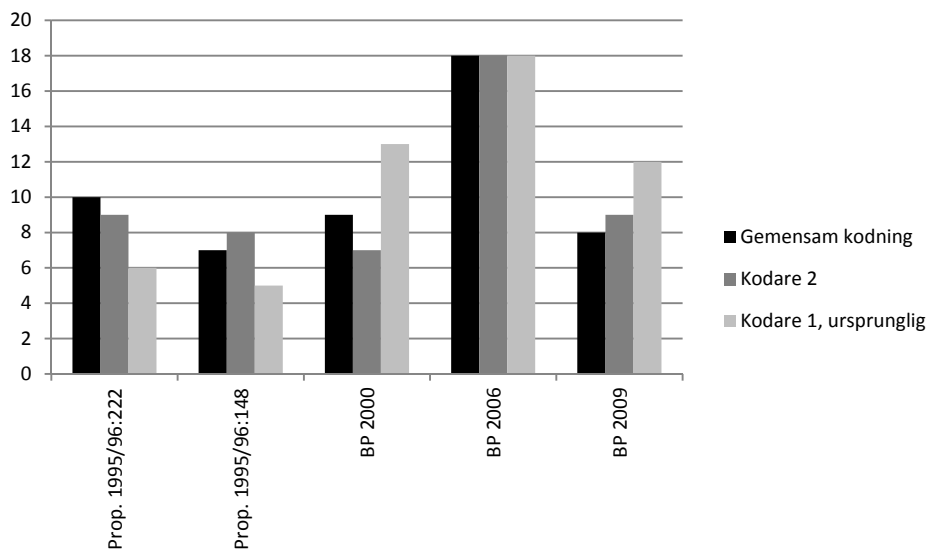
**Figur A 2.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på centralisering i regeringsdokument (antal indikatorer per sida)

Ett problem med det första reliabilitetstestet var att samma person gjorde det som gjorde den ursprungliga kodningen. Eftersom kodningen ofrånkomligen innehåller ett visst mått av subjektivitet, trots att vi satt upp så tydliga regler som möjligt för hur tolkningen skulle göras, är det svårt att komma ifrån risken att resultaten beror på vem som genomfört analysen. I ett andra test lät vi den andre författaren (kodare 2) till rapporten koda fem slumpmässigt utvalda dokument. När detta gjordes hade han ännu inte tagit del av kodningsresultaten för enskilda dokument. Efter denna omräkning gick kodare 1 och 2 tillsammans igenom de fem dokumenten och värderade alla passager där ord förknippade med (de)centralisering förekom. Resultaten visas i *Figur A 3* och *Figur A 4*.

Vi kan återigen konstatera att kodningen av dokumenten inte är oproblematiske och att det finns osäkerheter vid tolkningen av vissa indikatorer. Det exakta antalet indikatorer skiljer sig i de flesta fall mellan de olika kodningarna av samma dokument. Vi finner dock inga systematiska skillnader: ibland sätter kodare 1 högst/lägst värde för centralisering (decentralisering), andra gånger är det kodare 2 eller den gemensamma kodningen som gör det. Testet är förvisso mycket begränsat till sin omfattning, men vi finner inga skäl till oro för att de trendmässiga resultaten i vår analys styrs av vem som utför kodningen.



**Figur A 3.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på decentralisering i fem regeringsdokument (antal ord)



**Figur A 4.** Förekomsten av ord förknippade med en positiv syn på centralisering i fem regeringsdokument (antal ord)

## Appendix 3. Dokument som användes för den kvantitativa analysen

I rapporten har vi genomfört en kvantitativ innehållsanalys på följande dokument för respektive år 1995–2010:

- Avsnittet i budgetpropositionerna som handlar om arbetsmarknadspolitik
- Regeringens propositioner och skrivelser som handlar om arbetsmarknadspolitik, arbetsförmedling och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen
- Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) och Arbetsförmedlingens regleringsbrev

Totalt har vi studerat 45 dokument. Även inom dessa texter har vi sorterat bort vissa delar. Det handlar framförallt om avsnitt som rör annat än det som vi definierat som aktiv eller passiv arbetsmarknadspolitik, till exempel arbetsrätt och arbetsmiljö. Vi har även exkluderat delar som rör andra myndigheter än AMV eller Arbetsförmedlingen. Totalt undersöker vi ungefär 2 000 sidor text. Nedan följer en lista över samtliga 45 dokument som ingick i den kvantitativa innehållsanalysen.

Budgetpropositionen för 1995/96, Bilaga 11, Arbetsmarknadsdepartementet

Budgetpropositionen för 1997, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgetpropositionen för 1998, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgetpropositionen för 1999, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgetpropositionen för 2000, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgetpropositionen för 2001, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2002, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2003, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2004, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad



Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Proposition 1994/95:218 ”En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.”

Proposition 1995/96:25 ”En politik för arbete, trygghet och utveckling”

Proposition 1995/96:148 ”Lokal samverkan mot arbetslösheten”

Proposition 1995/96:207 ”En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000”

Proposition 1995/96:222 ”Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.”

Proposition 1999/2000:98 ”Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt”

Proposition 1999/2000:139 ”En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring”

Proposition 2001/02:151 ”Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen”

Proposition 2002/03:44 ”Arbetsmarknadspolitik förstärks”

Proposition 2006/07:89 ”Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitik m.m.”

Proposition 2006/07:118 ”En jobbgaranti för ungdomar”

Proposition 2008/09:97 ”Åtgärder för jobb och omställning”

Proposition 2009/10:146 ”Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen”

Regeringens skrivelse 2000/2001:142 ”Arbetsmarknadsverkets organisation”

Regeringens skrivelse 2008/09:34 ”Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008-2010”

Regleringsbrev för budgetåret 1995/96 avseende AMV och anslag under tionde huvudtiteln

Regleringsbrev för 1997, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för 1998, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för 1999, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för 2000, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för 2001, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2002, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2003 avseende AMV och anslag inom utgiftsområde 13  
Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2004 avseende AMV och anslag inom utgiftsområde 13  
Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2005 avseende AMV

Regleringsbrev för 2006 avseende AMV och anslag inom utgiftsområde 13  
Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2007 avseende Ams och anslag inom utgiftsområde 13  
Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2008 avseende AF och anslag inom utgiftsområde 13  
Arbetsmarknad

Regleringsbrev för 2009 avseende AF och anslag inom utgiftsområde 14  
Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för 2010 avseende AF

## IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

### Rapporter

- 2011:15** Brösamle Klaus och Oskar Nordström Skans ”Rörlighet och karriärer inom statlig förvaltning”
- 2011:16** Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren ”Måste man välja? Barn och inkomst mitt i karriären för kvinnor och män födda 1945–1962”
- 2011:17** Mörk Eva och Linus Liljeberg ”Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun”
- 2011:18** Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac ”Studieresultat för studenter med barn”
- 2011:19** Ahnlund Petra och Stina Johansson ”Omvårdnadsprogrammet: genomströmning, etableringsgrad och utbildningens relevans”
- 2011:20** Persson Anna ”Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare”
- 2011:21** Nordström Skans Oskar och Francis Kramarz ”Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden”
- 2011:22** Calmfors Lars, Girts Dimdins, Marie Gustafsson Sendén, Henry Montgomery och Ulrika Stavlöt ”Uppfattas tjänstehandel som mindre rättvis än varuhandel? En studie av attityder till låglönekonkurrens i utrikeshandel”
- 2011:23** Persson Malin ”Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjuk-skrivning – effekter av utökad kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen”
- 2011:24** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010”
- 2011:25** Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt ”Diskriminering mot icke-heterosexuella i anställningssituationen”
- 2011:26** Hensvik Lena ”Påverkar chefens kön den anställdes lön?”
- 2011:27** Grönqvist Hans och Caroline Hall ”Sambandet mellan utbildning och att få barn tidigt”
- 2011:28** Liljeberg Linus och Kristina Sibbmark ”Uppföljning av etableringssamtal”
- 2011:29** Edmark Karin och Kajsa Hanspers ”Går socialbidrag i arv? En analys av svenska syskondata”
- 2012:1** Lundin Martin och Jonas Thelander ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010

## **Working papers**

- 2011:15** Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren "Trading off or having it all? Completed fertility and mid-career earnings of Swedish men and women"
- 2011:16** Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac "Study achievement for students with kids"
- 2011:17** Persson Anna "Earnings, income and poverty among welfare leavers in Sweden"
- 2011:18** Kramarz Francis och Oskar Nordström Skans "When strong ties are strong – networks and youth labor market entry"
- 2011:19** Persson Malin "Substitution between temporary parental leave and sickness absence"
- 2011:20** Meghir Costas, Mårten Palme and Marieke Schnabel "The effect of education policy on crime: an intergenerational perspective"
- 2011:21** Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt "Are homosexuals discriminated against in the hiring process?"
- 2011:22** Hensvik Lena "Manager impartiality? Worker-firm matching and the gender wage gap"
- 2011:23** van den Berg Gerard J. och Sumedha Gupta "The role of marriage in the causal pathway from economic conditions early in life to mortality"
- 2011:24** Grönqvist Hans och Caroline Hall "Education policy and early fertility: lessons from an expansion of upper secondary schooling"
- 2011:25** Edmark Karin och Kajsa Hanspers "Is welfare dependency inherited? Estimating the causal welfare transmission effects using Swedish sibling data"
- 2011:26** van den Berg Gerard J. and Bettina Drepper "Inference for shared-frailty survival models with left-truncated data"

## **Dissertation series**

- 2011:1** Hensvik Lena "The effects of markets, managers and peers on worker outcomes"