



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Vad styr arbetsförmedlarna?

Daniela Lundin

RAPPORT 2004:16

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

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.

Vad styr arbetsförmedlarna?

av

Daniela Lundin^Ω

2004-12-13

Sammanfattning

Målstyrning är idag det viktigaste sättet att styra Arbetsmarknadsverket. För att målen ska ha genomslag på arbetsförmedlingarna bör arbetsförmedlarna känna till vilka mål som gäller och vilka resultat de uppnår. De intervjuer med nitton arbetsförmedlare som rapporten bygger på visar att så är fallet. Det är vanligt att arbetsförmedlarna riktar kritik mot hur uppfyllelsen av målen mäts. De anser t ex att sättet att mäta resultatet av arbetsmarknadsutbildning är trubbigt. Resultatmättet tar exempelvis inte hänsyn till hur lång anställning eller vilken sorts arbete han eller hon får. Vilka mål som gäller och hur resultaten mäts påverkar arbetsförmedlarnas arbete. Måluppfyllelsen följs upp regelbundet och cheferna på arbetsförmedlingskontoren betonar vikten av positiva resultat. Regeltillämpning och bemötandet av de arbetssökande diskuterar arbetsförmedlarna främst med kollegorna på kontoret. När en enskild regeltolkning ska motiveras diskuterar man ofta detta med sin chef. Organiserade diskussioner på kontoret om regeltillämpning och arbetssökande är mindre vanliga än vad gäller målen.

^Ω IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala, e-post: daniela.lundin@ifau.uu.se. Tack till dem som bidragit med värdefulla kommentarer och hjälp under arbetets gång: Martin Lundin, Sara Martinson, Erik Mellander, Per Skedinger, och Torsten Svensson. Tack också till deltagarna på seminarier på IFAU i september 2003 och den 17 maj 2004. Sist men inte minst: Ett stort tack till de arbetsförmedlare som tog sig tid att svara på mina frågor.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
2	Arbetsförmedlarna – närbyråkrater i korstryck	6
2.1	Regler	8
2.2	Arbetsökande	10
2.3	Kollegor.....	10
2.4	Lokal ledning.....	11
2.5	Budget.....	11
2.6	Andra faktorer som kan påverka en tjänstemans agerande.....	11
3	Målstyrning av arbetsmarknadspolitik	12
3.1	Målstyrningens principer.....	12
3.2	AMV:s målstyrning.....	13
3.2.1	De mätbara målen.....	15
3.3	Styrningen av AMV – tidigare undersökningar.....	18
4	Undersökningens uppläggning	19
4.1	Undersökningsmetod.....	19
4.2	Intervjufrågorna	21
4.3	Valet av arbetsförmedlare att intervjua.....	21
4.3.1	Resultatens generaliserbarhet	23
5	Hur organisationsinriktade och nöjda med målen är arbetsförmedlarna?	24
6	Arbetsförmedlarnas kunskap om och attityder till målen.....	27
6.1	Kunskap om mål och resultat	28
6.1.1	Arbetsförmedlarna känner till vilka mål som gäller.....	28
6.1.2	Målen hjälper till att prioritera bland arbetsuppgifterna	29
6.1.3	Målen kan sätta gränser gentemot de arbetsökande	29
6.1.4	Vet arbetsförmedlarna vilka resultat de uppnår och hur reagerar de?	30
6.2	Arbetsförmedlarnas attityder till målen	30
6.2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	32
6.2.2	Individuella handlingsplaner	32
6.2.3	Långtidsinskrivna	33
6.2.4	Nöjda arbetsgivare.....	33
6.3	Generella attityder till målen	34
6.3.1	Resultatmåttan mindre bra.....	34
6.3.2	Avstånd till högre nivåer inom AMV	35

7	Hur påverkar målen arbetsförmedlarnas dagliga arbete?	36
7.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	36
7.2	Individuella handlingsplaner	38
7.3	Långtidsinskrivna	39
7.4	Nöjda arbetsgivare.....	39
8	Målen konkurrenser.....	40
8.1	Arbetsförmedlarna om regelverket.....	40
8.1.1	Arbetsförmedlarnas syn på regelverket	41
8.1.2	Reglerna tydliga men lämnar tolkningsutrymme som ibland kan leda till problem.....	42
8.2	Arbetsförmedlarna om de arbetssökande.....	45
8.2.1	Initiativ och önskemål från de arbetssökande.....	45
8.2.2	Att både ge service och kontrollera	46
8.3	Kollegorna ger stöd när reglerna tillämpas.....	47
8.4	Den lokala ledningens prioriteringar	48
8.4.1	Kontorets resultat mycket viktiga för chefen.....	48
8.4.2	Regler och bemötande diskuteras mindre i organiserad form på kontoret.....	48
8.5	Budgeten påverkar arbetsförmedlarnas möjligheter att individanpassa ..	49
9	Resultaten i korthet.....	51
9.1	Arbetsförmedlarna organisationsinriktade men samtidigt kritiska till målen	51
9.2	Arbetsförmedlarnas kunskap om och attityder målen	51
9.2.1	Kunskaper om mål och resultat	51
9.2.2	Attityder till målen.....	51
9.3	Målen påverkan.....	53
9.4	Målen konkurrenser.....	53
9.4.1	Regelverket.....	54
9.4.2	De arbetssökande.....	54
9.4.3	Kollegorna ger stöd när reglerna tillämpas.....	55
9.4.4	Den lokala ledningen	55
9.4.5	Budgetens påverkan på regeltillämpning och relationen till de arbetssökande	55
	Referenser	57
	Skriftliga källor	57
	Muntliga källor	60
	Appendix A Intervjufrågorna.....	62

Intervjufrågorna	63
Bakgrundsfrågor	63
Mål	63
Regler.....	64
Arbetsökande.....	65
Du fattar beslut om en arbetsökande ska ta del av aktiva insatser eller inte. ...	65
Kollegor	65
Avslutande frågor	66
Appendix B Kategorisering	68

1 Inledning

I en välfärdsstat fattar staten beslut som påverkar medborgarnas liv direkt. Beslut som måste kunna anpassas till de berörda individernas livssituation för att de ska vara effektiva och anses legitima. Istället för att detaljreglera ger politikerna förvaltningen ett ramverk av regler, mål att arbeta mot och medel att uppnå målen. Förvaltningstjänstemännen har sedan frihet att handla och fatta beslut inom de givna ramarna. I dagsläget är mål- och resultatstyrning ett mycket viktigt sätt för de valda företrädarna att styra förvaltningen (Rothstein 2001a, 2001b, Nyberg & Skedinger 1998).

När politiska beslut ska verkställas inom det arbetsmarknadspolitiska området är det huvudsakligen en uppgift för Arbetsmarknadsverket (AMV). De tjänstemän inom AMV som har hand om kontakterna med medborgarna och som sköter den praktiska individ- och situationsanpassningen är de anställda på arbetsförmedlingarna, d v s arbetsförmedlarna. Den här rapporten handlar om hur arbetsförmedlarna använder sitt handlingsutrymme – särskilt vilken påverkan målstyrningen har på de avvägningar och prioriteringar de gör. Vilken roll spelar målen för arbetsförmedlarna och hur konkurrerar andra faktorer, som t ex regler och arbetssökandes idéer och krav, med målen? För att undersöka det söks svaren på följande frågor:

- i. Vet arbetsförmedlarna vilka mål som gäller och känner de till vilka resultat som de uppnår? Eller saknar de kunskaper om mål och resultat?
- ii. Vilken inställning har arbetsförmedlarna till målen – är de positiva eller är de kritiska till att de finns? Vad tycker de om hur man mäter resultatet av deras arbete – är de kritiska eller nöjda?
- iii. På vilka sätt påverkar målen arbetsförmedlarnas dagliga arbete? Får målen några konsekvenser för hur handläggarna arbetar? Vilket eller vilka mål verkar ha störst påverkan på lokal nivå? Finns det några praktiska motsättningar mellan målen?
- iv. Hur påverkar andra faktorer såsom a) regler, b) de arbetssökande c) kollegor, d) den lokala ledningen eller e) budgetmedel arbetsförmedlarnas arbete?

Genom att besvara dessa frågor får man kunskap om vad som styr arbetsförmedlarna i deras dagliga arbete, vilken genomslagskraft målstyrningen

har samt vilka problem och möjligheter som i praktiken finns med styrmetoden. I förlängningen kan informationen vara viktig för att veta hur arbetsmarknadspolitiken bör organiseras för att bli så effektiv som möjligt.

Det intressanta här är arbetsförmedlarnas subjektiva uppfattningar. När syftet är av detta slag kan man få mycket värdefull information genom att höra personers resonemang och beskrivning av sin arbetssituation. Rapporten bygger därför huvudsakligen på längre intervjuer med arbetsförmedlare.

I det avsnitt som närmast följer, *Avsnitt 2*, kommer en bild att tecknas av arbetsförmedlarnas position inom AMV och av de olika krav som ställs på dem i deras dagliga arbete. *Avsnitt 3* behandlar målstyrningen av förmedlarna, hur den är utformad och hur den är tänkt att fungera. Information om hur den empiriska undersökningen har genomförts finns i *Avsnitt 4*. Analysen presenteras sedan i *Avsnitt 6* till *8*. Rapporten avslutas med en sammanfattning av studiens huvudsakliga resultat i *Avsnitt 9*.

2 Arbetsförmedlarna – närbyråkrater i korstryck

"[...] Hur ska de politiker som är ansvariga inför väljarna för den offentliga verksamheten kunna styra dessa organisationer så att de faktiskt genomför den verksamhet som är beslutad i demokratisk ordning?" (Rothstein 2001a, s 306).

Citatet ovan visar på det grundläggande styrningsproblemet: Det är politikerna i riksdagen som fattar beslut om vilken arbetsmarknadspolitik som ska föras men det är AMV som ska genomföra det som de beslutat. Hur politikerna på bästa sätt ska se till att besluten blir verklighet är inte helt självklart. Idag sätter politikerna upp mål som AMV ska nå inom ramarna för de medel och de regler som de folkvalda satt upp. De politiska besluten avgör förutsättningarna för förvaltningstjänstemännens arbete (Sannerstedt 2001).

Tjänstemän inom statlig förvaltning är inte neutrala genomförare av politiska beslut (Rothstein 2001c). Eftersom de tillämpar regler och lagar har de en viss handlingsfrihet i sitt dagliga arbete (Brehm & Gates 1997). Vissa tjänstemän, som har direkt kontakt med medborgarna när de genomför politiken, fattar dessutom ofta sina beslut utan någon direkt insyn från chefer eller högre nivåer i organisationen. Lipsky (1980) kallar dessa tjänstemän "street-level bureaucrats", på svenska ofta översatt till *närbyråkrater*.

Närbyråkraternas plats och roll i organisationen gör att det finns vissa faktorer som är gemensamma oavsett vilken myndighet de är verksamma i. De har *för det första* alltid en viss möjlighet att arbeta efter eget omdöme¹ och därmed att agera efter eget intresse. Det behöver inte innebära att närbyråkrater obstruerar politiken men att de försöker minimera sin arbetsbörda på olika sätt.² *För det andra* kan efterfrågan på närbyråkraternas tjänster växa i oändlighet, vilket gör att de ständigt är överhopade av arbete. För att lösa sina arbetsuppgifter tvingas de därför att prioritera bland ärenden och ge vissa individer mindre service än andra, avvisa klienter, ordna köer och ransonera sin service (Lipsky 1980, Sannerstedt 2001).

Att närbyråkrater har en viss handlingsfrihet kan låta entydigt negativt, men det kan vara främjande för effektiviteten i genomförandet. Politikerna har inte själva den professionella kompetens som ibland kan krävas för att göra en riktig bedömning och de kan inte heller på förhand i lag kodifiera de ständiga prioriteringar och anpassningar till situationen som krävs. Att tjänstemännen ges ett utrymme inom vilket de kan handla fritt kan dessutom ge dem ökad tillfredsställelse i jobbet och främjar därigenom professionalitet hos dem (Sannerstedt 2001).

Arbetsförmedlarna är AMV:s närbyråkrater eftersom de dagligen har kontakt med medborgare i sitt arbete utan att deras chef är med. Det ingår också i deras arbete att göra situationsbedömningar (Ams 2003b).³

Den här studiens syfte är inte att pröva Lipskys teori. Det teorin säger om närbyråkraternas handlingsfrihet och möjlighet att handla efter eget omdöme är däremot en motivering till att undersöka vad som i praktiken styr AMV:s närbyråkraters, arbetsförmedlarna, prioriteringar och avvägningar.

Det är inte enbart politiska beslutsfattare och högre nivåer inom AMV som har förväntningar på att en enskild arbetsförmedlare ska bete sig på ett visst sätt. En arbetsförmedlares kollegor har sin syn på hur en god kollega bör vara. Individen själv går också in i yrket med en uppfattning om vad man vill göra

¹ Den engelska termen är *discretion*.

² March & Olsen (1989) hävdar att det utvecklas rutiner i organisationer. Den som ska fatta ett beslut överväger inte alla möjliga alternativ utan tittar istället tillbaka på hur han eller hon eller kollegorna brukar göra.

³ Till exempel ska en förmedlare som överväger att anvisa en arbetssökande till en arbetsmarknadsutbildning ta hänsyn till ett antal faktorer, bl a läget på arbetsmarknaden och individens motivation att delta (Runeson 2003). I en sådan situation har arbetsförmedlaren handlingsfrihet utan direkt insyn från sin överordnade.

och vissa förväntningar på vad man ska åstadkomma.⁴ Även de arbetsgivare som vill ha del av förmedlingens tjänster har vissa förväntningar på service. Den viktigaste gruppen av personer med förväntningar och krav på arbetsförmedlarna är dock kanske de arbetssökande som är inskrivna på arbetsförmedlingen.

Den frihet från kontroll som närbyråkrater har gör att de i olika utsträckning påverkas av sina kollegor på arbetet, tidigare arbetslivserfarenhet, yrkesmässiga normer, sina klienter och dessutom egna personliga normer och ideologi när de utför sitt arbete – inte bara av mål och andra styrinstrument som organisationen ställer upp (Brehm & Gates 1997, Johansson 1992, Wilson 1989).

Kort sagt: närbyråkrater, såsom exempelvis arbetsförmedlare, befinner sig i ett korstryck av faktorer som påverkar dem i deras dagliga arbete. I avsnittet nedan följer en kort genomgång av de viktigaste faktorerna som en arbetsförmedlare måste ta hänsyn till. Målstyrningen av den svenska arbetsmarknadspolitikerna – vars påverkan är huvudintresset i denna studie – beskrivs separat i *Avsnitt 3*.

2.1 Regler

Med regler menas de lagar, förordningar och föreskrifter som omger en arbetsförmedlars arbete. I Runeson (2003) redovisas lagar och förordningar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlarna har två huvuduppgifter: ge service till de arbetssökande (och arbetsgivare) samt att kontrollera att de arbetssökande lever upp till de krav som ställs för att de ska ha rätt till arbetslöshetsersättning.⁵

Regelverk kan vara utformade på olika sätt. De kan vara strikta och klart ange tidsgränser för när en arbetssökande kan ta del av en insats eller säga att någonting *ska* gälla för att ett visst beslut ska kunna fattas. Används istället formuleringen *bör*, är den som ska tillämpa regelverket friare att göra undantag. Regler kan vara detaljerade och noggrant ange i vilken situation man kan fatta ett visst beslut eller ha karaktären av ramlagstiftning som avgränsar ett utrymme inom vilket tjänstemännen är fria att fatta beslut. En stor del av de

⁴ Närbyråkrater tillhör ofta en profession av något slag, de kan t ex vara läkare, sjuksköterskor, poliser eller lärare. Den professionella tillhörigheten påverkar deras syn på sitt arbete. Vissa grupper av närbyråkrater som arbetsförmedlare (eller handläggare på försäkringskassan) tillhör dock inte en så stark profession. De behöver exempelvis inte alla ha samma utbildningsbakgrund.

⁵ I rapporten kommer arbetslöshetsersättning ibland att benämnas a-kasseersättning.

regler som gäller för arbetsmarknadspolitiken ger utrymme för situationsbedömningar. Ett exempel på ett sådant tolkningsutrymme är när ett arbete finns som passar den arbetssökandes kompetens, men på en ort dit den sökande inte kan pendla. Då ska arbetsförmedlarna ta ställning till om arbetet är olämpligt av exempelvis familjeskäl (Lundin M 2000).

Arbetsförmedlare kan använda regelverket på olika sätt. Antingen kan de lägga stor vikt vid att hålla sig till reglerna och göra ”korrekta” och enhetliga bedömningar. Men de kan också vara mer pragmatiska och benägna att försöka hitta möjligheter att göra undantag från regler för att hjälpa en enskild individ eller för att förbättra den lokala måluppfyllelsen (jmf Schierenbeck 2003). Personer som alltid främst ser till målen eller de arbetssökandes behov skulle t ex kunna uppleva att regelverket är en begränsning i arbetet. Om exempelvis en person som varit inskriven på arbetsförmedlingen i 23 månader kommer i kontakt med en arbetsgivare som är beredd att anställa om personen får ett förstärkt anställningsstöd kan förmedlarna formellt inte bevilja detta och därmed hindra en stundande långtidsinskrivning.⁶ Reglerna kräver nämligen en inskrivningstid på 24 månader för att en sökande ska kunna ta del av en anställning med förstärkt anställningsstöd. Alltså står regeln i konflikt med målet att hålla nere antalet långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen.

Att ha utrymme att fatta självständiga beslut kan skapa en osäkerhet i arbetet som är ansträngande. Tydliga och detaljerade regler kan därför vara ett sätt att mildra arbetsbördan. Att närbyråkrater ständigt är utsatta för krav på service från sina klienter kan få konsekvenser för hur man använder regelverket. I en pressad arbetssituation är det naturligt att söka efter medel att begränsa efterfrågan (Lipsky 1980). Det kan därför ligga i arbetsförmedlarnas intresse att använda regelverket som ett medel att säga nej till krav från de arbetssökande för att därigenom minska sin egen arbetsbörda.

Länsarbetsnämnden åker ut till arbetsförmedlingarna för att diskutera regler och regeltolkningar och har erbjudit vissa utbildningar för handläggare och chefer i länet. Hur reglerna efterlevs kontrolleras inte löpande på länsarbetsnämnden eller Ams. Båda myndigheterna har under senare tid börjat undersöka hur man ska kunna upprätta rutiner för att kontrollera hur arbetsförmedlarna tillämpar regelverket (Ams 2004, LAN 2004).

⁶ En person är långtidsinskriven om han eller hon varit inskriven på arbetsförmedlingen i 24 månader utan att ha haft ett arbete under den tiden.

2.2 Arbetssökande

Arbetsförmedlare ska arbeta med personer som söker arbete och med arbetsgivare i behov av arbetskraft. De arbetssökande står i en beroendeställning gentemot arbetsförmedlingen. De måste skriva in sig på förmedlingen för att få rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlarna kan anvisa dem till lämpliga arbeten och andra insatser som de bedömer att den arbetssökande behöver. Den person som inte accepterar detta kan få sin ersättning nedsatt.⁷ Arbetsgivarna å andra sidan kan ta del av förmedlingens tjänster, men de kan också annonsera ut arbeten och leta reda på lämpliga personer via andra kanaler. De arbetssökande kan följaktligen mer entydigt beskrivas som *klienter*.

En arbetsförmedlare ska ta hänsyn till arbetsmarknadens och individens bästa och göra en avvägning däremellan. Enskilda förmedlare skulle kunna vara orienterade mot att lösa de uppgifter som organisationen ålägger dem och att uppfylla målen. De skulle då i första hand agera för att göra detta istället för att utgå från den individ som de möter i sitt dagliga arbete. En sådan förmedlare kanske skulle välja att arbeta med de långtidsinskrivna som har bäst förutsättningar att relativt snabbt komma tillbaka i arbete eftersom detta är det snabbaste sättet att uppnå målet. Motpolen till detta är en förmedlare som alltid försöker att hitta möjligheter att tolka reglerna till individernas bästa. Att inte nå ett mål eller att göra en mycket generös tolkning av regelverket är för dem ett rimligt pris att betala för individens bästa.

Schierenbeck (2003) visar i en fallstudie att arbetsförmedlare (och socialarbetare) som arbetar med invandrarklienter påverkas av sina klienter. De ser inte det regelverk som gäller för verksamheten som en begränsning, utan tolkar det så att det passar den enskilda situationen.

2.3 Kollegor

Kollegorna kan ha stort inflytande över en arbetsförmedlares arbete. Kanske är det dem de vänder sig till när de känner sig osäkra på hur regelverket ska tolkas. Eller när de ska ta ställning till huruvida en arbetssökande ska ta del av en insats eller inte. Om kollegorna på kontoret tycker att måluppfyllelsen är viktig så bidrar det antagligen till att den enskilda förmedlaren också prioriterar

⁷ Arbetsförmedlarna ska skicka en rapport till den arbetssökandes a-kassa där personens rätt till a-kassa ifrågasätts. Kassan ska sen på basis av rapporten fatta ett beslut om att sätta ned arbetslöshetsersättningen eller inte (Proposition 1999/2000:139).

att nå målen. Detsamma gäller om kollegorna t ex skulle vara mycket noggranna med enhetlighet i regeltillämpningen.

2.4 Lokal ledning

Tidigare forskning har visat att ledarstilen i organisationer har betydelse för en organisations grad av måluppfyllelse (Rothstein 2001b). På arbetsförmedlingskontoren finns en chef som ska styra den lokala verksamheten.⁸ Hur arbetsförmedlingschefen väljer att styra förmedlingen och vad han eller hon väljer att prioritera påverkar de enskilda arbetsförmedlarnas arbetsituation. Om chefen betonar betydelsen av målen kan det få arbetsförmedlarna på kontoret att lägga ned större möda på att förbättra måluppfyllelsen.⁹

2.5 Budget

Budgeten kan sätta begränsningar för vilka aktiva insatser de arbetssökande kan ta del av. En person kanske uppfyller de kriterier som regelverket ställer upp för t ex en arbetspraktik och förmedlaren kanske anser att en praktik skulle kunna hjälpa personen att få en anställning senare. Om det inte finns några medel till insatsen kan praktiken emellertid inte beviljas. I ett läge när de ekonomiska resurserna till personal och/eller till programinsatser är små ökar kraven på arbetsförmedlarnas förmåga att prioritera. Påverkas förmedlarna av målen kan man t ex tänka sig att de blir extra sparsamma med insatser eller personlig service till personer som inte är långtidsinskrivna.

2.6 Andra faktorer som kan påverka en tjänstemans agerande

Vinzant & Crothers (1998) pekar ut ett antal ytterligare faktorer som kan påverka närbyråkraters arbete: andra myndigheter som närbyråkraterna behöver samarbeta med, domstolar vars beslut har inverkan på vilka beslut de kan fatta,

⁸ Arbetsförmedlingscheferna är inte närbyråkrater eftersom de har som arbetsuppgift att leda arbetet på förmedlingen, inte att arbeta med de arbetssökande.

⁹ Något som är vanligt inom AMV:s organisation på mindre orter är att ett arbetsförmedlingskontor har flera filialer. Kontorets anställda är då utspridda på flera ställen, men kontoret har en chef och en gemensam budget.⁹ Det gör att det bl a blir svårare för förmedlarna att spontant dryfta problem och oklarheter med chefen – man måste jobba mer självständigt. Samtidigt skulle självständigheten kunna upplevas som positiv, man har större frihet att fatta beslut och står under mindre kontroll från överordnade i det dagliga arbetet.

medias bevakning, medborgarnas förväntningar och slutligen de omständigheter som råder när närbyråkraten kommer i kontakt med medborgarna och ska fatta ett beslut. Arbetsgivare är en annan part som arbetsförmedlingen har ett behov av ett gott samarbete med.

Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för en studie analysera alla faktorer som kan tänkas påverka arbetsförmedlare – en avgränsning är nödvändig. Det som är av huvudsakligt intresse i den här studien är de faktorer som riksdag, regering och högre nivåer inom AMV använder för att *styra* arbetsförmedlarnas arbete.

Fokus har lagts på förmedlarnas syn på de arbetssökande, inte på arbetsgivarna. Skälet till den avgränsningen är att de arbetssökande står i en beroendeställning till förmedlingen som entydigt gör dem till närbyråkraternas klienter, se *Avsnitt 2.2*

Domstolar är dock ett sätt för statsmakterna att *indirekt* styra myndigheters arbete och bör därför nämnas i sammanhanget. De kan emellertid sägas ha begränsat inflytande över hur en svensk arbetsförmedlare arbetar. Klienter som är missnöjda med en arbetsförmedlares handläggning av ett ärende ska vända sig till arbetsförmedlingschefen eller till länsarbetsnämnden (IAF). En enskild arbetssökande kan heller aldrig kräva att få delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program; det är ingen juridisk rättighet att kunna få del av t ex en arbetsmarknadsutbildning (Rothstein 1994). Domstolars inverkan studeras därför inte.

3 Målstyrning av arbetsmarknadspolitik

Syftet med detta avsnitt är att beskriva hur målstyrningen inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är utformad. Först presenteras de grundläggande idéerna bakom och därefter följer en genomgång av hur AMV organiserat styrningen. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av resultaten från några centrala studier av AMV:s målstyrning som genomförts under senare år.

3.1 Målstyrningens principer

Idén att styra en verksamhet genom att sätta upp mål kommer ursprungligen från privat sektor. När beslutsfattare styr genom mål ger de förvaltningen friare

tyglar att avgöra vilka insatser som ska sättas in för att nå avsedda effekter. Tanken är att tjänstemännen har större kunskap om sakområdet och därför vet bättre än politikerna hur man bör arbeta för att nå målen. Förhoppningen är att politiken ska bli effektivare, samtidigt som riksdag och regering kan behålla kontrollen.

Det finns naturligtvis också baksidor med målstyrning. En första nackdel är att de ansvariga politikerna får mindre kunskaper om hur förvaltningen arbetar. Eftersom de har mindre insikt i det praktiska arbetet är det svårt för politikerna att veta vad i arbetet som behöver ändras om något går fel. Därför är systematisk uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete en förutsättning för att systemet ska fungera (Nyberg & Skedinger 1998). Ansvar för *tillvägagångssättet* övergår för det andra från politiker till förvaltning. Procedurer, som exempelvis enhetlig behandling av klienter, är viktiga i en demokratisk stat. För det tredje kan valet av medel för att nå målen vara politiskt känsligt. Tjänstemän i offentlig sektor kan av rättsäkerhets- och politiska skäl därför inte få lika stor frihet att handla som t ex anställda i ett företag (Petersson & Söderlind 1993, Wilson 1989). Ett fjärde potentiellt problem är att det är en förutsättning för en väl fungerande målstyrning att regering och riksdag kan formulera precisa och mätbara mål. Målen ska också vara steg på vägen mot den effekt som eftersträvas. Frågan om detta över huvud taget är möjligt har ibland väckts (Petersson & Söderlind 1993, Niklasson & Tomsmark 1995).

3.2 AMV:s målstyrning

Att studera målstyrningen av den svenska arbetsmarknadspolitiken är särskilt intressant eftersom Rothstein (1994) menar att AMV byggdes upp som en sk kaderförvaltning. Dit rekryterades personer med en viss politisk övertygelse. Relativt andra myndigheter styrdes verket när det inrättades¹⁰ i låg grad av regler. Tjänstemännen skulle istället arbeta för att nå arbetsmarknadspolitiska mål. Inom AMV hade man också jämförelsevis stora möjligheter att bestämma hur anslagen skulle användas. Det handlade inte om en målstyrning i dagens mening, men det var ett styrsätt som klart avvek från de detaljerade direktiv som då vanligtvis användes för att reglera myndigheters arbete. Sedan slutet av

¹⁰ AMV inrättades 1948 (Henning & Rahmström 1989).

1980-talet är målstyrningen mycket viktig för myndighetens arbete (Nyberg & Skedinger 1998, Henning & Rahmström 1989).

Riksdag och regering sätter årligen upp mål för arbetsmarknadspolitiken och tilldelar anslag.¹¹ Framför allt görs det i budgetpropositionen och i regeringens regleringsbrev till myndigheterna.¹² Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) ansvarar för att precisera och anpassa målen till regionala och lokala förutsättningar och föra dem vidare nedåt i organisationen till arbetsförmedlingarna. AMV ansvarar också för att mäta resultaten av sin verksamhet och rapportera grad av måluppfyllnad till regeringen (Ams 2003d, Ams 2004b).¹³

Under de senaste åren har man påbörjat ett reformarbete inom AMV som benämns fem-punktsprogrammet. Ams har utarbetat en styrningsmodell som bl a innefattar regelbundna resultatdialoger mellan verkets olika hierarkiska nivåer. Generaldirektören har en dialog med länsarbetsdirektörerna var tredje månad, länsarbetsdirektörerna med länets arbetsförmedlingschefer en gång i månaden och arbetsförmedlingschefen med sina medarbetare på arbetsförmedlingen var fjortonde dag (AMV 2003). Ams har arbetat fram nya lönekriterier för verket som tydligt lägger vikt vid att man uppfyller målen för verksamheten (VIS 2003).

Ett särskilt styrdokument har också utarbetats för arbetsförmedlingarna.¹⁴ Syftet med dokumentet är enligt Ams att ”utveckla en statlig rikstäckande arbetsförmedling som präglas av *enhetlighet, rättssäkerhet* och *effektivitet*” (AMV 2003). Ambitionen är kortfattat att arbetssökande och arbetsgivare som söker sig till arbetsförmedlingen ska bemötas på ett likartat sätt och få tillgång till ett enhetligt utbud av tjänster, var än i landet de tar kontakt med en arbetsförmedling. Vikten av att nå verksamhetsmålen betonas och man poängterar mål- och resultatstyrningens stora betydelse för hur väl AMV lyckas nå sina mål (AMV 2003).¹⁵

¹¹ De finansiella medlen fördelas ut till AMV:s olika delar av Ams.

¹² Regeringen har även långsiktiga mål för de olika politikområdena som anger politikens inriktning. Det övergripande målet för politikområdet Arbetsmarknad är för närvarande: ”En väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt” (se text Proposition 1999/2000:98 och Runeson 2003).

¹³ Regeringen kan naturligtvis styra AMV på andra mer eller mindre informella sätt, man har bl a löpande dialoger med verksamheten (Ams 2003d, RR 2002).

¹⁴ Styrdokumentet benämns *Af Sverige*.

¹⁵ I september 2003 lämnade Ams en rapport till regeringen där man lade fram ett förslag till inriktning för arbetsförmedlingens arbete. I princip innebär den nya inriktningen att handläggarna på arbetsförmedlingen tidigt ska göra en bedömning av vilka arbetssökande som är i behov av

Johansson (1992) konstaterade i sin avhandling att AMV valt att behandla arbetsförmedlingarna som en svart låda. Resultatet av verksamheten mättes, men man intresserade sig inte för *hur* man arbetade. I och med det nu pågående reformarbetet ökar dock inslagen av styrning av arbetsförmedlarnas arbetssätt. Bestämmelsen att alla arbetssökande inom en viss tid ska ha en individuell handlingsplan är ett sätt att försöka styra hur man jobbar på lokal nivå och därmed också ett avsteg från den tidigare principen. Man har också börjat arbeta med något som kallas med ”det professionella arbetssättet”. Det innebär att Ams utarbetar metoder som landets arbetsförmedlingar ska använda.¹⁶ Ams har också under hösten 2003 och våren 2004 genomfört tidsredovisningar då personalen under några veckor fått kategorisera vad man jobbat med och hur länge. Tanken är att större kunskaper om vad det dagliga arbetet på arbetsförmedlingen består av ska göra det lättare att se effekter av det man gör (Ams 2003d).

Att Ams genomför tidsredovisningar och vill försäkra sig om att arbetsförmedlingen använder sig av vissa arbetssätt är att betrakta som ett avsteg från målstyrningen. Särskilt om man väger det samman med den ökade betoningen av enhetlighet i regeltillämpningen och införandet av ett likartat serviceutbud. Ams verkar se ett behov av att strama upp arbetet på arbetsförmedlingarna och att minska handlingsfriheten på lokal nivå (jmf Henning & Rahmström 1989).

3.2.1 De mätbara målen

Under 2003 och 2004 gällde de fyra mål som presenteras i *Tabell 1*.¹⁷ Hela AMV ska under ett år nå dessa fastställda nivåer. Målen är inte rangordnade.

insatser från personalen på förmedlingen. De andra arbetssökandena ska söka arbete på egen hand med hjälp av AMV:s Internettjänster. Ams bedömning är att 20 procent av dem som skriver in sig som arbetssökande är i behov av aktiva insatser från arbetsförmedlingen utöver Internettjänsterna (Ams 2003b).

¹⁶ En expertpanel på Ams arbetar igenom och godkänner ett metodmaterial som har utarbetats av en metodgrupp på myndigheten. Metoden godkänns sedan av AMV:s ledningsgrupp och generaldirektören för Ams fattar beslut om att man ska tillämpa metoden på arbetsförmedlingarna. Metoderna är uppdelade i olika aktiviteter som alla ska genomföras på alla arbetsförmedlingar. I juni 2004 fanns tre kvalitetssäkrade metoder för arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande: ”Inskrivning/introduktion”, ”Fastställ tjänst” och ”Sök direkt” (VIS 2004).

¹⁷ För Arbetsförmedlingen rehabilitering sattes 2003 ytterligare tre mätbara mål upp: *Särskilda program för arbetshandikappade, övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete och sänkning av bidragsnivån för lönebidrag*. Det första av dessa mål kvarstod 2004. Då denna rapport avgränsar sig till den vanliga arbetsförmedlingens arbete så ägnas målen för Arbetsförmedlingen rehabilitering ingen mer uppmärksamhet (LEDA 2003).

Resultaten mäts varje månad i AMV:s interna registersystem på riksnivå, länsnivå och arbetsförmedlingsnivå. På lokal nivå gäller alltså dessa fyra mål men *nivåerna har anpassats till lokal nivå*.¹⁸ Om en arbetsförmedling når den satta nivån är siffrorna på intranätet ”VIS” gröna, om de inte lyckas visas röda siffror. I de intervjuer som har gjorts har diskussionen gällt de målnivåer som gäller lokalt.¹⁹

Tabell 1 Mätbara mål för AMV

<i>Kvantitativa mål för arbetsförmedlarnas arbete 2004</i>	<i>Målnivå*</i>
Andelen arbetssökande som har ett arbete nittio dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning	70 %
Andelen arbetssökande som säger sig ha en individuell handlingsplan ²⁰	75 %
Maximalt antal långtidsinskrivna i genomsnitt per månad	36 365
Andelen arbetsgivare som säger sig ha fått tillräckligt med arbetssökande	85 %

*Den målnivå som anges i tabellen gäller hela riket 2004.

Källa: LEDA, AMV:s ledningssystem..

År 2004 hade arbetsförmedlingarna förutom målen två särskilda uppdrag: att *minska deltidsarbetslösheten* och att *halvera antalet långtidsarbetslösa ungdomar*.²¹ Även här bryts målens *nivåer* ned på läns- och förmedlingsnivå, men man visar inga ”röda” eller ”gröna” siffror i resultatrapporteringssystemet.

Hur väl AMV uppnått målen redovisas året efter för riksdagen, huvudsakligen i budgetpropositionen. Budgetåret 2003 nådde AMV på riksnivå alla

¹⁸ Ams och länsarbetsnämnderna konkretiserar regeringens mål och fördelar dem på regional och lokal nivå.

¹⁹ Två av de intervjuade arbetsförmedlarna (F 1 och F 2) är specialinriktade mot invandrare och arbetar i ett försöksprojekt. För dem gäller ett särskilt mål: två av deras arbetssökande ska lämna arbetsförmedlingen till arbete varje vecka. Eftersom de till liten del deltar i den övriga arbetsförmedlingens arbete påverkas de inte så mycket av målen i *Tabell 1*.

²⁰ Senast inom tre månader från det att en arbetssökande skriver in sig på arbetsförmedlingen ska en individuell handlingsplan upprättas. Den ska upprättas av arbetsförmedlaren i samråd med den arbetssökande. I planen ska det finnas information om vilka skyldigheter en arbetssökande har och eventuella planerade aktiviteter ska vara beskrivna. Handlingsplanen ska t ex göra klart för individen vad som är ett lämpligt arbete för honom eller henne (AMSFS nr2001:11).

²¹ Antalet långtidsarbetslösa ungdomar skulle den första augusti 2004 vara hälften så många som i augusti 2003.

fyra målen.²² Det län som undersöks i rapporten nådde också godkända resultat för alla fyra målen (LEDA 2003b). I juli 2004 var resultaten lika positiva på riksnivå medan det undersökta länet hade ett rött resultat (LEDA 2004).

*

Mål, regler, budgetmedel och den lokala ledningen fungerar alla som styrfaktorer för högre nivåer inom en organisation.²³ Målen säger vad man ska prioritera och reglerna hur man kan arbeta. Genom budgeten sätter högre nivåer också upp en fast gräns för vilka insatser som arbetsförmedlarna kan ge till de arbetssökande och hur mycket personaltid de kan ägna åt sina klienter. I chefens fall kan organisationen påverka honom eller henne genom att premiera vissa verksamhetsresultat, som exempelvis måluppfyllelse, framför andra: på så vis påverkar man *indirekt* arbetsförmedlarna. Kollegorna kan fungera som ett *indirekt* styrmedel om det finns en strategi bakom vilka personer organisationen rekryterar.²⁴ Hur kollegorna och chefen påverkar den enskilda arbetsförmedlarna beror också på hur själva kontoret är organiserat. På vissa orter är ett arbetsförmedlingskontor indelat i flera arbetsställen. Chefen har sin huvudsakliga arbetsplats på den största filialen och de mindre filialerna har i regel endast ett fåtal anställda. Den arbetsförmedlare som arbetar på en sådan mindre filial arbetar därför av naturliga skäl nära sin kollega men har längre till chefen.

De arbetssökande däremot är en faktor som inte kan användas som styrmedel och som därför konkurrerar med målen *och* de övriga styrmedlen.²⁵ I nästa avsnitt (*Avsnitt 5*) tas hänsyn till detta. Där görs en kategorisering där de intervjuade arbetsförmedlarna antingen kan vara *organisationsinriktade* eller

²² Man lyckades formellt sett inte nå målet för antalet långtidsinskrivna eftersom man i riket skulle ha maximalt 37 000 långtidsinskrivna i genomsnitt per månad och resultatet var 37 009 (LEDA 2003).

²³ I AMV:s fall utgör länsarbetsnämnderna och Ams de ”högre nivåerna”.

²⁴ Detta har inte undersökts närmare i rapporten. Rothstein (1994) menar att de tjänstemän som anställdes under AMV:s tidiga historia ofta hade en bakgrund inom fackföreningarna. Han menar alltså att AMV:s ledning medvetet rekryterade människor med en viss politisk grundsyn. Rekryteringen idag görs, att döma av dokument på VIS, mest på formella meriter (VIS 2003).

²⁵ Kollegor är svåra att renodlat kategorisera och deras inflytande har därför tagits bort från denna analys. AMV skulle kunna ha en tydlig strategi för rekryteringen av arbetsförmedlare och kollegorna skulle därför kunna fungera som ett styrmedel. De kan emellertid också påverka en enskild arbetsförmedlare så att han eller hon inte arbetar enligt organisationens önskemål.

icke organisationsinriktade. Den första kategorin arbetsförmedlare lägger störst vikt vid mål, regler, budget och den lokala ledningen medan den andra kategorin istället lägger vikt främst vid de arbetssökandes önskemål och behov. Eftersom målen är huvudfokus i denna rapport kategoriseras arbetsförmedlarna också utefter vilka attityder de har gentemot de mål som AMV satt upp för deras verksamhet. De kan vara antingen *kritiska* till målen och hur deras arbete mäts eller *nöjda*.

En åtskillnad skulle också kunna göras mellan olika slags styrmedel. Vissa styrverktyg, som budget och regler, utgör restriktioner som inte kan påverkas på lokal nivå. Den lokala chefen (liksom kollegorna) är däremot en aktör som i sig själv skulle kunna påverkas av ett antal faktorer och som därför skulle kunna påverka förmedlarna på olika sätt. Budget, mål och regler ligger alltså mer inom statens kontroll än den lokala ledningens styrning. Högre nivåer inom organisationen kan dock styra chef och kollegor på olika sätt (se resonemanget ovan). I den här studien bortses dock från denna distinktion. Istället fokuseras i *Avsnitt 5* på skillnaden mellan de olika styrfaktorerna och de arbetssökande.

3.3 Styrningen av AMV – tidigare undersökningar

Nationalekonomiska forskare har menat att bra mål ska vara tydliga och svårmanipulerbara. De krav som ställs bör vara rimliga och de får inte heller skärpas alltför lätt när man når bra resultat – då kan konsekvensen bli att arbetsförmedlingarna försöker undvika att nå för goda resultat. En väl fungerande kommunikation mellan olika nivåer i en organisation kan också vara viktig när man ska styra med mål. En annan mycket viktig egenskap hos bra resultatindikatorer är att de måste göra att tjänstemännens arbete i slutändan får de effekter på arbetsmarknaden som regeringen vill uppnå (Niklasson & Tomsmark 1995, Nyberg & Skedinger 1998) Av detta skäl efterlyser flera studier mer utvärderingar av effekterna av AMV:s arbete (Nyberg & Skedinger 1998, RR 2002/03:2).

Ett viktigt resultat i Nyberg och Skedingers rapport var att arbetsförmedlarnas löneincitament var små; för att en förmedlare skulle kunna få ett större löneyft krävdes befordran. En av författarnas huvudsakliga slutsatser var: ”Drivkrafter till goda arbetsinsatser saknas inte, men är främst betingade av arbetsförmedlarnas inre drivkrafter och indirekta effekter via påverkan på kontorets anslag” (Nyberg & Skedinger 1998, s 97).

Styrningen av AMV studerades 2002 av Riksdagens revisorer. Regeringens mål för AMV:s arbete får hård kritik. Även Ams och länsarbetsnämndernas arbete med att bryta ned målen på läns- och lokal nivå kritiseras. Problemet börjar emellertid, enligt Riksdagens revisorer, hos regeringen. De menar att den arbetsmarknadspolitiska målstrukturen är mycket komplicerad: ”Det är svårt att förstå syftet med vissa mål, varför de införs, varför de förändras och hur de är kopplade till varandra” (RR 2002/03:2, s 142).

Riksdagens revisorer berörde även målens genomslag i organisationen. De undersökte detta genom att rikta enkätfrågor till arbetsförmedlare och arbetsförmedlingschefer. Kännedomen om verksamhetsmålen var god på lokal nivå. Riksdagens revisorer kritiserade dock att en tämligen stor andel arbetsförmedlare även felaktigt angav att några av föregående budgetårs verksamhetsmål fortfarande gällde (RR 2002/03:2). Statskontoret har under 2003 också de undersökt hur många arbetsförmedlare som kände till de gällande målen. Mellan 94 % och 99 % av de förmedlare som svarade på deras enkät sade att målen angående arbetsmarknadsutbildning, nöjda arbetsgivare och individuella handlingsplaner gällde under 2003 medan 88 % sade att målet för långtidsinskrivna gällde under samma budgetår (Statskontoret 2004). Resultatet ger vid handen att målen har gott genomslag ner på lägsta nivå i organisationen.

4 Undersökningens uppläggning

Efter att ha visat vad som kan påverka arbetsförmedlarnas arbete (*Avsnitt 2*) och hur arbetsförmedlarna styrs genom mål (*Avsnitt 3*) är det dags att rikta uppmärksamheten mot hur studien genomförts.

4.1 Undersökningsmetod

Den viktigaste informationskällan i rapporten är ett antal intervjuer med arbetsförmedlare.²⁶ Det som undersöks är inte främst de personer som intervjuas utan deras resonemang. Tanken är inte att kunna generalisera resultaten till andra individer som jobbar som arbetsförmedlare, utan snarare att få fram några huvudkategorier med avseende på arbetsförmedlarnas syn på mål,

²⁶ Arbetsförmedlare är en samlingsbeteckning för handläggare som arbetar med arbetssökande (och arbetsgivare). För mer information se *Appendix A Intervjufrågorna*.

regler o s v. Utgångspunkten är att den population man undersöker innehåller en begränsad mängd huvuduppfattningar (Esaiasson m fl 2002). Detta gör dock inte att problemet med att välja representativa fall försvinner eftersom de huvuduppfattningar som tas fram kan vara skeva p g a att urvalet av arbetsförmedlare är det. För en diskussion om vilka personer som intervjuades se *Avsnitt 4.3*.

När man gör en undersökning med syftet att få fram respondenternas resonemang bör man formulera öppna frågor för att ge utrymme åt attityder. Om man inte är helt säker på hur olika alternativa attityder kan formuleras bör frågorna inte heller vara smalt avgränsade i förväg eller alltför detaljerade.

Man kan samla in den här typen av uppfattningar genom att skicka enkäter till arbetsförmedlarna. Fördelen är då att man kan nå ett större antal personer. Nackdelen är att en enkät ställer mycket höga krav på hur frågorna formuleras. Det är för det första nödvändigt att veta exakt vilken fråga som bör ställas för att få fram den information man vill samla in. Enkätfrågor måste för det andra formuleras så att respondenterna inte kan misstolka eller tolka dem på mer än ett sätt. Vid intervjuer är kontrollen över situationen när respondenten svarar och vetskapen om hur han eller hon tolkar en fråga mycket större än när personen svarar på en enkät. Om det är nödvändigt kan den som ställer frågorna förtydliga. Dessutom ger en intervju mer information, i form av utförligare svar, än ett ifyllt enkätformulär.

En nackdel med intervjuundersökningar jämfört med enkätundersökningar eller bearbetningar av registerdata²⁷ är att det är ett resurs- och tidskrävande sätt att samla in material. Därför är det inte möjligt att göra en lika stor undersökning som när de andra datakällorna används. En annan nackdel är att öppna intervjufrågor ändå ger utrymme för subjektiva tolkningar. En individ färgas alltid av sina personliga erfarenheter när han eller hon svarar. Ett sätt att åtgärda det är att låta respondenterna ta ställning till scenarier.

Kunskaperna om vilka avvägningar och prioriteringar som arbetsförmedlarna står inför är emellertid begränsad och det är viktigt att anpassa sin metod efter den fråga man vill besvara. I det här fallet är därför intervjuer den metod som är mest lämplig.

²⁷ Den typ av information som samlas in i denna studie finns inte tillgänglig i registerstatistik.

4.2 Intervjufrågorna

För att undersöka hur arbetsförmedlarna ser på de olika faktorer som kan inverka på deras arbete utarbetades drygt femton frågor som delades in i tre teman: *målen*, *regelverket* och *de arbets sökande* (se *Appendix A Intervjufrågorna*). Till att börja med ställdes några frågor om personernas bakgrund och om deras övergripande syn på sin roll som arbetsförmedlare.

Den första frågan under varje tema är allmänt ställd. Därefter följer ett antal mer preciserade underfrågor som systematiskt ställts till alla respondenter. Under varje tema ställdes dessutom frågor vars syfte är att ge en bild av chefens roll och kollegornas betydelse i det praktiska arbetet. I vissa fall har följdfrågor ställts, främst för att förtydliga resonemangen.²⁸

Genom att formulera allmänna och övergripande frågor kan man få ta del av personernas resonemang och inte bara få kortfattade ja- eller nej-svar. Man samlar på så sätt in information om vad de som intervjuas själva tycker är viktigt och om vad som prioriteras inom organisationen. Ett grundläggande antagande som jag gör är att personers attityder också avspeglar sig i praktiskt handlande.

I de avslutande intervjufrågorna beskrivs en situation som förmedlarna ska ta ställning till.²⁹ Syftet är att få en tydligare bekräftelse på saker som svaren på de tidigare frågorna gett vid handen. Den intervjuades svar kan färgas av personliga erfarenheter som intervjuaren inte känner till men genom att respondenten får ta ställning till en fråga där vissa villkor och förutsättningar ges kan en del av den subjektiviteten försvinna. Svaren blir följaktligen mer jämförbara mellan olika intervjupersoner.

4.3 Valet av arbetsförmedlare att intervju

Ungefär 8 000 årsarbetare var i september 2003 anställda på Sveriges arbetsförmedlingar (VIS 2004b).³⁰ Om det är så att arbetsförmedlarnas synsätt

²⁸ Att det ibland förekommer följdfrågor gör att samtliga ställda frågor *inte* framgår för rapportens läsare. För att se samtliga frågor till samtliga arbetsförmedlare krävs det att man går till grundmaterialet. De intervjuer som genomförts i den här undersökningen har spelats in på band och nedtecknats ordagrant så möjligheten att granska eventuella följdfrågor finns.

²⁹ Dessa scenariofrågor var, med ett undantag, tyvärr inte utarbetade när den första intervjuomgången genomfördes och därför inte ställdes till arbetsförmedlarna på arbetsförmedling ett (se *Avsnitt 4.3*). Scenariofrågan om anställningsstöd har ställt till alla arbetsförmedlare (se *Appendix A Intervjufrågorna*).

³⁰ I gruppen på 8 000 årsarbetare ingår även chefer och eventuell administrativ personal. Personalen på länsarbetsnämnderna och Ams har räknats bort från AMV:s totala antal

präglas av t ex anställningstid inom AMV, arbetsuppgifter, kön eller utbildningsbakgrund kan intervjuer med olika ”sorters” arbetsförmedlare ge en bra bild av de huvudsakliga synsätt som finns. För att öka urvalets representativitet valdes strategin att intervjua olika typer av arbetsförmedlare som arbetar i olika strukturella sammanhang. Det material som analyseras i den här rapporten kommer från nitton längre intervjuer med arbetsförmedlare på fyra arbetsförmedlingar i ett län.

Först valdes av praktiska skäl endast ett län ut, då detta underlättade materialinsamlingen avsevärt. Eftersom alla intervjuade arbetsförmedlare arbetar under samma länsarbetsnämnd har alltså principen om olikhet frångåtts här.

Ett *storstadslän* valdes ut, eftersom det där finns stora skillnader mellan arbetsförmedlingarna vad gäller arbetsmarknadsläge, antalet anställda arbetsförmedlare, antalet inskrivna arbetssökande, samt egenskaper hos de inskrivna arbetssökande. I *Tabell 2* beskrivs översiktligt de fyra arbetsförmedlingar som studeras. Intervjuerna, som var ungefär en till en och en halv timme långa, genomfördes under perioden december 2003 – april 2004.

Flera arbetsförmedlare har intervjuats på de utvalda kontoren. Skälet till det är delvis praktiskt. Det var inte nödvändigt att ta kontakt med lika många kontor som om nitton personer på lika många arbetsförmedlingar skulle ha intervjuats. Ett annat skäl är att det är intressant att se om det finns några likheter i synsätt mellan individer som jobbar på samma kontor. Det kan i sånt fall ses som ett tecken på att kollegor och lokal ledning spelar roll för hur arbetsförmedlare ser på mål, regler och arbetssökande.

På den minsta arbetsförmedlingen har tre av totalt fyra arbetsförmedlare intervjuats och på den mellanstora har alla de fem heltidsanställda förmedlarna intervjuats. På de två större kontoren har jag träffat fem respektive sex arbetsförmedlare. Handläggarna har olika utbildningsbakgrund, kön, arbetsuppgifter och anställningstid som arbetsförmedlare. Ett potentiellt problem med detta urval är att kontorscheferna assisterat vid urvalet. Det kan leda till en viss snedvridning av resultatet – cheferna väljer möjligtvis ut ”goda medarbetare”, eller åtminstone personer som är kritiska på samma sätt som chefen. Det faktum att jag velat tala med personer som har olika funktioner på kontoret, personer av olika kön, med olika utbildningsbakgrund och olika lång tid inom

årsarbetare. Med årsarbetare menas antalet anställda omräknat i heltidsarbetare efter att avdrag har gjorts för deltidanställningar och hel- och deltidstjänstledigheter (LEDA 2003a).

AMV bör ha avhjälpt det problemet något – cheferna har inte kunnat välja fritt bland sina medarbetare. Kontorscheferna har i samtliga fall känt till att intervjuerna ska genomföras, vilket skulle kunna påverka arbetsförmedlarna också på de två kontor där nästan alla medarbetare har deltagit i undersökningen.

Tabell 2 De utvalda arbetsförmedlingarna

<i>Förmedling 1</i>	En relativt stor arbetsförmedling med 26 årsarbetare och ca 3 000 inskrivna arbetssökande som ligger i storstadsområdet. När man studerar statistik för området (t ex förvärvsfrekvens, utbildningsnivå, arbetslöshet) ser man att det inte skiljer sig mycket från kommunens genomsnitt. Det geografiska upptagningsområdet är varken ett område med många eller med få sociala problem utan är tämligen blandat.
<i>Förmedling 2</i>	En liten förmedling, som egentligen är två olika filialer med vardera två årsarbetare och 600 inskrivna arbetssökande. Arbetsställena ligger utanför storstadsområdet. Det ena filialkontoret ligger på en ort inom pendlingsavstånd från flera större arbetsmarknader medan man på den andra filialen jobbar mot en arbetsmarknad av brukskaraktär med långt pendlingsavstånd till andra arbetsmarknader.
<i>Förmedling 3</i>	En mindre förmedling i storstadsområdet med sju årsarbetare och ca 600 inskrivna arbetssökande. När man studerar statistik (t ex förvärvsfrekvens, utbildningsnivå, arbetslöshet) över området ser den bättre ut än för länet i genomsnitt. Detta är en av de förmedlingar i länet som har minst andel inskrivna <i>långtidsinskrivna</i> . Har pendlingsavstånd från länets medelpunkt på arbetsmarknaden.
<i>Förmedling 4</i>	En mellanstor förmedling i storstadsområdet med 22 årsarbetare och ca 800 inskrivna arbetssökande. Ligger inom pendlingsavstånd från länets medelpunkt på arbetsmarknaden. När man studerar statistik över området (t ex förvärvsfrekvens, utbildningsnivå, arbetslöshet) ser den sämre ut än för länet i genomsnitt. Detta är en av de förmedlingar i länet som har mest <i>utländska medborgare</i> inskrivna.

4.3.1 Resultatens generaliserbarhet

Kan då de slutsatser som dras i den här rapporten generaliseras till andra arbetsförmedlare än dem som intervjuats? Det är viktigt att hålla i minnet att man med hjälp av resultaten från ett litet strategiskt urval, som det här, inte kan generalisera till andra individer i ”statistisk mening” eller tala om frekvenser (Esaiasson m fl 2002). Om man hade velat generalisera resultaten till andra individer med samma bakgrundskaraktäristika hade det varit naturligt att göra ett stort slumpmässigt urval.

I rapporten har det ansetts viktigt att få information som är djupgående istället för bred. Det medför att generaliseringsanspråken måste hållas tillbaka. Om man på förhand känner till några faktorer som kan tänkas påverka en arbetsförmedlars arbetsituation är det bra att få med personer som påverkas på olika sätt av dessa faktorer. Faktorerna kan då användas som kriterier för ett strategiskt urval som i någon mån kan underlätta möjligheten att generalisera. Om faktorerna verkligen är viktiga i sammanhanget är förutsättningarna för att man ska kunna generalisera resultaten till andra arbetsförmedlare bättre än då man använt sig av ett ”skevt” slumpmässigt urval. I det här urvalet kan förutsättningarna för att urvalet inte ska vara skevt sägas vara goda.

Att alla intervjuade arbetsförmedlare arbetar under samma länsarbetsnämnd gör det emellertid svårare att argumentera för att de slutsatser som kan dras går att generalisera till arbetsförmedlare som arbetar under andra länsarbetsnämnder. I det här fallet fick dock de praktiska skälen väga över.

I rapportens återstående avsnitt presenteras resultaten från den empiriska undersökningen.

5 Hur organisationsinriktade och nöjda med målen är arbetsförmedlarna?

Målstyrningen står i centrum för intresset i den här studien. Senare i rapporten kommer arbetsförmedlarnas syn på målen skiljas ut från deras syn på fem andra påverkansfaktorer, se *Avsnitt 2*. Mål, regler, budget och den lokala chefen har emellertid alla det gemensamt att de fungerar som styrinstrument för högre nivåer inom AMV.³¹ Hur de arbetssökande som kommer in till arbetsförmedlingen agerar gentemot sina handläggare kan organisationen däremot inte påverka och därför inte använda för att styra förmedlarnas arbete. För att försöka avgöra om arbetsförmedlarna i första hand styrs av organisationen eller av klienterna fokuseras i det här inledande och övergripande analysavsnittet

³¹ Kollegorna är också ett styrinstrument om organisationen har en utarbetad strategi bakom sina rekryteringar. De kan emellertid också påverka en enskild arbetsförmedlare så att han eller hon väljer att inte arbeta efter tex mål och regler. Se även *Avsnitt 3.2.1*. Om de ska främja organisationsinriktat agerande eller inte är därför oklart och de utelämnas i denna analys.

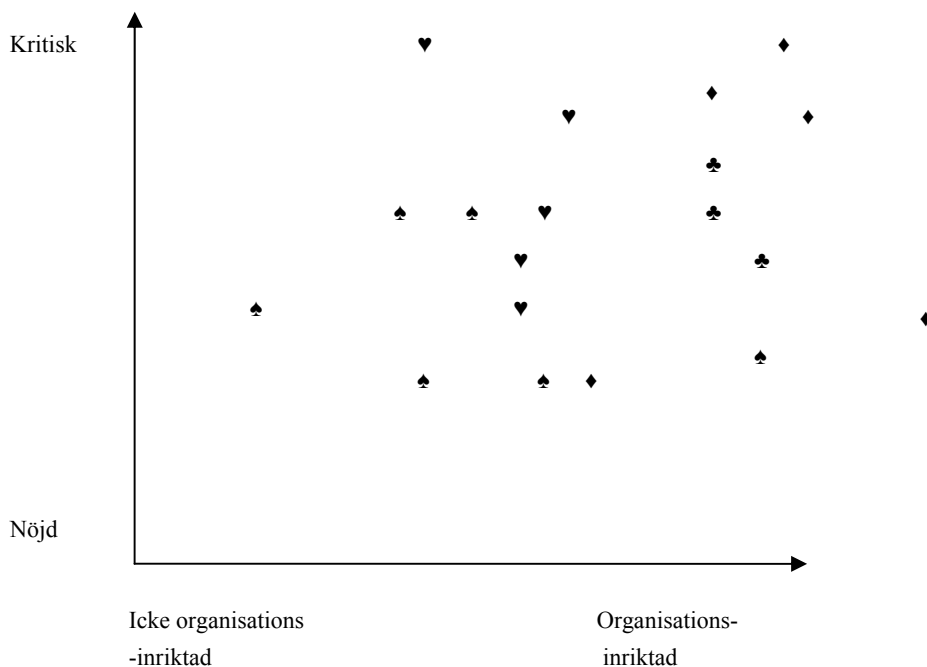
den potentiella *spänningen mellan organisationens styrinstrument och klienternas önskemål*. Alltså sammanfogas påverkan från mål, regler och arbetsförmedlingschef och ställs mot påverkan från de arbetssökande.

En arbetsförmedlare kan för det första sägas vara antingen *organisationsstyrd* eller *icke organisationsstyrd*. En arbetsförmedlare som främst lägger vikt vid vad målen, reglerna och vad den lokala chefen vill att han eller hon ska göra placeras i gruppen organisationsstyrda förmedlare. En icke organisationsstyrd person betonar däremot i första hand situationen och den arbetssökandes behov och önskemål.

Eftersom målstyrningen är studiens huvudfokus motiverar det att svaren också grupperas efter arbetsförmedlarnas attityder gentemot de mål de ska arbeta för att nå. Arbetsförmedlarna kategoriseras därför antingen som *kritiska* eller *nöjda*. En kritisk arbetsförmedlare riktar kritik mot hur målen utformats och hur högre nivåer inom organisationen väljer att mäta resultaten. En nöjd arbetsförmedlare anser däremot att det som målen mäter är relevant och kritiserar inte det sätt resultaten mäts på.

Genom att sammanfoga de här två grupperingarna kan man få fram ett intressant resultat i målstyrningssammanhang. En arbetsförmedlare kan nämligen kategoriseras som organisationsstyrd men samtidigt som kritisk till målen. Man kan tänka sig att de förmedlare som är styrda av organisationens önskemål också borde vara nöjda med målen: de låter dem ju styra sitt arbete. Den förmedlare som i första hand utgår från situationen skulle kunna tänkas vara mer kritisk eftersom han eller hon inte låter dem styra sitt arbete i samma utsträckning. Man kan dock också tänka sig att de som i liten utsträckning låter sig styras av organisationen inte heller blir särskilt frustrerade av vilka målen är och hur resultaten mäts. Det skulle tala för att de som inte är organisationsinriktade varken är särskilt kritiska eller särskilt nöjda med organisationens mål.

Figur 1 Sammanfattande kategorisering av arbetsförmedlarna



♠: arbetsförmedling 1, ♣: arbetsförmedling 2, ♥: arbetsförmedling 3, ♦: arbetsförmedling 4

Figur 1 uttrycker att kombinationen av en kritisk inställning och organisationsinriktning är vanligt förekommande bland de intervjuade arbetsförmedlarna. De flesta förmedlare är övervägande *organisationsinriktade* och återfinns därför till höger i figuren. En majoritet av förmedlarna är också övervägande kritiska mot målen och har följaktligen placerats i figurens övre del. På det kontor som symboliseras av ruter (arbetsförmedling fyra, se *Tabell 2*) är tre av fem arbetsförmedlare mycket organisationsinriktade och mycket kritiska.

Arbetsförmedlare från samma kontor har en tendens att ligga nära varandra i figuren. Framför allt de arbetsförmedlare vars kontor symboliseras av hjärter (arbetsförmedling två) och klöver (arbetsförmedling tre). Detta är de två mindre kontoren i urvalet. Ett skäl till att de har samma inställning i högre utsträckning än på andra kontor kan vara just att de är en mindre grupp personer som jobbar tätare ihop. På den största arbetsförmedlingen (nummer

ett, se *Tabell 2*, som symboliseras av spader i figuren) är arbetsförmedlarna mest spridda i synsätt: Några är övervägande nöjda med målen, några övervägande kritiska; några är övervägande organisationsinriktade medan andra förmedlare är motsatsen.

Den analys som presenteras i *Figur 1* är mycket enkel. För att få fram var i figuren som en förmedlare ska placeras har differensen mellan antalet organisationsinriktade och icke organisationsinriktade, respektive differensen mellan antalet okritiska och kritiska uttalanden räknats ut. Vissa uttalanden, som är av mer generellt slag, har viktats tyngre.³²

Efter att ha fått denna övergripande bild av arbetsförmedlarnas synsätt kommer *Avsnitt 6–8* att ägnas åt att svara på de fyra frågor som ställdes upp i inledningen, se *Avsnitt 1*.

6 Arbetsförmedlarnas kunskap om och attityder till målen³³

Vet arbetsförmedlarna vilka mål som gäller. Vet de vilka resultat de når? Hur ser de på målen och på det sätt som resultaten av deras arbete mäts? Vet inte förmedlarna detta är det svårt att se att de gällande målen ska kunna påverka deras arbete. Vilken attityd arbetsförmedlarna har till målen kan också tänkas påverka hur de jobbar med målen. Analysen i det här avsnittet ska alltså svara på de två första (i. och ii.) av de fyra frågor som ställdes i *Avsnitt 1*. De målnivåer och resultat som diskuteras i intervjuerna är dem som gäller på den förmedling som respondenterna arbetar på.³⁴

³² Hur analysen har gått till kan man bilda sig en uppfattning om genom att studera *Appendix B Kategorisering*. De uttalanden som getts större tyngd har markerats med en *.

³³ En beskrivning av vilken beteckning som använts för att markera vilken arbetsförmedlare som sagt vad finns i *Referenser*.

³⁴ Målen för budgetåren 2003 och 2004 beskrivs i *Avsnitt 3.2.1*.

6.1 Kunskap om mål och resultat

Tabell 3 Arbetsförmedlarnas kunskap om mål och resultat

Arbetsförmedlaren har kommenterat alla mål	F 12, F 15, F 22, F 31, F 44
Arbetsförmedlaren har kommenterat ett flertal mål	F 11, F 13–14, F 16, F21, F 23, F 32, F 41–42, F 45
Resultaten går igenom och diskuteras på kontoret varannan vecka	F 11–45

6.1.1 Arbetsförmedlarna känner till vilka mål som gäller

Arbetsförmedlarna verkar ha god kännedom om målen. Ingen arbetsförmedlare har heller menat att målen skulle vara otydliga (F 11–45). I undersökningen har arbetsförmedlarna inte ombetts ange vilka mål som gäller för dem. Men många arbetsförmedlare har kommenterat alla eller ett flertal mål, se *Tabell 3*. Av *Tabell 3* framgår också att arbetsförmedlarna informeras om vilka mål som gäller och vilka resultat man uppnår på kontoret, se även *Avsnitt 6.1.4*. Två förmedlare påpekar att man ser mål och resultat varje dag på sin personliga inloggningssida i AMV:s datasystem (F 42, F 34). Kännedomen om målen är hög också i de enkätundersökningar som Riksdagens revisorer och Statskontoret genomfört (se *Avsnitt 3.3*).

Tabell 4 Målen funktion för arbetsförmedlarna

Målen hjälper arbetsförmedlaren att prioritera bland arbetssökande och arbetsuppgifter	F 12, F 15, F 21–23, F 32–33, F 35, F 41
Arbetet med vissa mål kan bli lidande när det inte finns en given rangordning – arbetsgivar-målet pekas ut som ett exempel	F 12, F 14, F 16, F 32
Målen hjälper arbetsförmedlaren att begränsa sin arbetsbörda – kan användas för att sätta gränser gentemot de arbetssökande	F 12, F 15, F 21, F 31, F 32, F 41, F 45
Resultaten något som främst berör kontoret som kollektiv, inte den enskilda arbetsförmedlaren	F 12, F 14–16, F 21–22, F 32, F 34, F 41, F 44

6.1.2 Målen hjälper till att prioritera bland arbetsuppgifterna

Målen hjälper arbetsförmedlarna att veta hur de kan prioritera bland sina arbetsuppgifter, se *Tabell 4*. I vardagen på arbetsförmedlingen möts man av en mängd olika beslutsalternativ, förslag, idéer och krav från (framför allt) de arbetssökande. Inströmningen av personer med individuella behov och önskemål är tidvis stor. Materialet ger en bra bild av vilken funktion målen har i förmedlarnas arbete – *citat 6.1* och *6.2* får exemplifiera.

Citat 6.1: ”Det är klart att det sitter i bakhuvudet. [...] det är klart att man prioriterar. Jag går ju igenom mina sökande varje måndag och ser vilka är det nu jag har som riskerar långtidsinskrivning, vilka har gått en arbetsmarknadsutbildning – så att man har det i bakhuvudet” (F 12).

Citat 6.2: ”Det är ett bra mätinstrument också för det är lätt att glömma vad som är uppdraget. För det kan jag tycka att det här är vårt mål, det här är vårt uppdrag, inte det här på sidan om. Så därför kan jag tycka att om man åtar sig för mycket, vilket kan vara lätt när man håller på med vägledning ibland, så är det bra att tänka: nej, vänta nu, det här är det faktiskt som vi ska hjälpa till med” (F 32).

Enligt Johansson (1992) är en av närbyråkraternas viktigaste uppgifter just att kategorisera personer och ”göra dem till klienter”. Med detta menas skala av individerna andra egenskaper än de som passar in i det som organisationen ska åstadkomma och kan hjälpa till med (Johansson 1992).

En arbetsförmedlare påpekar dock att målen säger att man ska prioritera allt (F 32). AMV:s mätbara mål är inte rangordnade och man kan tänka sig att detta uttalande är en följd av det. Ett flertal förmedlare menar att tiden inte räcker till för att jobba mot alla målen. När ingen prioritetsordning finns given mellan målen verkar situationens krav påverka vad arbetsförmedlarna prioriterar, se *Tabell 4*. De arbetssökande finns fysiskt på plats på förmedlingen och får därmed prioritet över arbetet mot arbetsgivare. Detta blir ett problem också på lång sikt eftersom förmedlarna behöver goda kontakter med arbetsgivare för att kunna erbjuda de arbetssökande arbete och praktikplatser (F 12, F 14, F 16).

6.1.3 Målen kan sätta gränser gentemot de arbetssökande

Som synes i *Tabell 4* hjälper målen samtidigt arbetsförmedlarna att sätta *gränser gentemot de arbetssökande* och på så vis begränsa sin arbetsbörda. Programmet arbetsmarknadsutbildning verkar tämligen eftersökt och välkänt bland arbetssökande. När arbetsförmedlarna gör avslag motiverar de ibland

detta genom att säga att 70 % av alla som gått en arbetsmarknadsutbildning ska ha ett arbete inom nittio dagar efter avslutad utbildning.

6.1.4 Vet arbetsförmedlarna vilka resultat de uppnår och hur reagerar de?

Att arbetsförmedlarna känner till hur de ligger till i förhållande till de målnivåer som satts upp är en viktig förutsättning för att målen ska kunna fungera styrande. Hur ofta mål och resultat diskuteras på kontoren är också ett mått på hur viktigt detta är i organisationen i stort.

Undersökningen visar att arbetsförmedlarna, tillsammans med kollegor i samma arbetslag, har möte med sin chef varannan vecka, se *Tabell 4*. Då går resultaten igenom och man diskuterar graden av måluppfyllelse. På en av förmedlingarna drar chefen resultaten varje måndagmorgon (F 42, F44–45).

Citat 6.4: ”Alltså, ja, de här målen, man matas ju med det hela tiden: målen, målen, målen, röda siffror, gröna siffror” (F 45).

Sedan våren 2004 får arbetsförmedlarna upp resultaten i form av röda och gröna markeringar på sin personliga inloggningssida (F 34, F 42). Varje gång man startar sin dator och loggar in på nätverket ser man alltså kontorets resultat och kan jämföra det med länets och hela AMV:s.

Hur reagerar arbetsförmedlarna när de får positiva eller negativa besked om kontorets resultat? Resultaten är främst en angelägenhet för kontoret som kollektivt inte något som främst berör de enskilda arbetsförmedlarna.

Citat 6.5: ”Det påverkar mig och kontoret på det sättet att vi vet att där bör vi lägga lite mera krut och kraft naturligtvis” (F 21).

De personliga reaktionerna på bra eller dåliga resultat som kommer fram i intervjuerna är få. Några menar att så länge man vet att man gjort det man kan göra berör dåliga resultat en inte personligen – åtminstone inte efter att man arbetat som förmedlare en tid (F 12, F 42, F 44–45). Om siffrorna för något mål är röda blir det till ett utvecklingsområde dit kontoret styr resurser (F 21–23, F 31–32, F 41).

6.2 Arbetsförmedlarnas attityder till målen

Om arbetsförmedlarna tycker att målen eller sättet att mäta måluppfyllelsen ger en felaktig bild av arbetet kan det minska intresset för att arbeta hårt för goda

resultat. Den allmänna inställningen till de kvantitativa mätbara målen varierar mellan de olika arbetsförmedlarna.

Tabell 5 Arbetsförmedlarnas attityder till målen³⁵

Arbetsmarknads- utbildning	Rimligt att ställa krav på vem som får delta i en arbetsmarknadsutbildning.	F 15, F 21, F 44
	Resultatmåttet tar inte hänsyn till om den arbets-sökande jobbat fram till mätdagen.	F 14, F 9, F 45
	Resultatmåttet tar inte hänsyn till om den arbets-sökande får ett arbete som de utbildat sig till eller hur varaktig den anställning som den sökande får är.	F 12, F 31, F 41, F 45
	Vissa arbetssökande som behöver en arbetsmarknadsutbildning får inte någon utbildnings-plats eftersom man bedömer att de riskerar vara arbetslösa mer än 90 dagar.	F 22–23, F 31, F 35, F 42, F 45
Individuella handlingsplaner	Det viktigaste med individuella handlingsplaner är inte att den arbetssökande känner till att de har en.	F 43-45
	Vid möten med de arbetssökande lägger för-medlaren ned tid på att upprepa för den sökande att han eller hon har en handlingsplan. Tiden kunde ha lagts på annat.	F 12, F 15, F 22, F 31, F 42, F 43, F 44
	Viktigt att den arbetssökande känner till vilka skyldigheter de har som uppbärare av a-kasse-ersättning samt att de känner till vilka överens-kommelser de gjort med sin handläggare.	F 22, F 32, F 43-44
Långtidsinskrivna	Vettigt mål som ger en bra prioritering.	F 12, F 31–32, F 44
Nöjda arbetsgivare	Viktigt att arbetsförmedlare har goda kontakter med arbetsgivare, därför är målet vettigt.	F 12, F 32 F 44
	Måtsättet är ibland för trubbigt.	F 45

Vissa är principiellt positiva till att det finns mål för arbetet (F 22, F 32, F 41). Andra är mer negativa – åtminstone till den form målen har i dagsläget (F 14–16, F 21, F 31, F 34, F 35, F 43–45). Det är emellertid inte bara förmedlare med en negativ inställning som kritiserar målens utformning.

³⁵ Målen beskrivs närmare i *Avsnitt 3.2.1*.

Texten disponeras till att börja med efter de olika målen men senare presenteras mer generella attityder och synpunkter.

6.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsförmedlarna kritiserar konsekvenserna av det mål som i dagsläget finns för arbetsmarknadsutbildning. Ingen förmedlare kritiserar att det finns ett mål gällande just arbetsmarknadsutbildningen, se *Tabell 5*.

Citat 6.5: ”[...] alltså det [arbetsmarknadsutbildning] kostar ju ofantligt mycket pengar, så på något sätt är det helt rätt att ställa hårda krav” (F 44).

Några förmedlare kritiserar hur man mäter resultatet. Idag mäts om de som avslutat en arbetsmarknadsutbildning har en anställning den nittionde dagen efter utbildningens slut. De efterlyser ett sätt att mäta som kan ta hänsyn till ett antal faktorer som de anser är viktiga att ta med i beräkningen när man ska bedöma hur bra eller hur dålig arbetsmarknadsutbildningen är, se *Tabell 5*.

Ett annat problem som påtalas är att vissa personer inte får någon utbildningsplats trots att arbetsförmedlarna anser att de behöver det. Detta framgick när arbetsförmedlarna fick ta ställning till ett scenario, se *Appendix A Intervjufrågorna*.

6.2.2 Individuella handlingsplaner

Arbetsförmedlarna riktar också viss kritik mot det mål som säger att en viss andel av de inskrivna på förmedlingen ska känna till att de har en individuell handlingsplan.³⁶ Förmedlarna menar dock i flera fall att det finns andra saker som är viktigare, se *citat 6.7* samt *Tabell 5*.

Citat 6.6: ”Ja, när det gäller handlingsplaner så tycker jag att det är faktiskt befängt att ha ett sånt mål. Det visar absolut ingenting av det som man kanske har tänkt [...]” (F 44).

Citat 6.7: ”Medan jag tycker att det är viktigare att alla sökande har sina ansökningshandlingar klara, det borde vara viktigare för att man ska kunna få ett jobb [...]. Då kan man ha en briljant handlingsplan, men det hjälper inte om man inte har något som man kan visa för arbetsgivare” (F 43).

³⁶ Måluppfyllelsen mäts genom en telefonenkätundersökning riktad till ett urval personer som är inskrivna vid arbetsförmedlingen.

Som framgår av *Tabell 5* menar flera förmedlare att det viktiga med en individuell handlingsplan är att de kan hjälpa förmedlaren att klargöra för den arbetssökande vilka skyldigheter han eller hon har som uppbarare av akasseersättning eller för att dokumentera vad handläggare och klient kommit överens om.

6.2.3 Långtidsinskrivna

Att det finns ett mål om att antalet långtidsinskrivna arbetssökande ska vara få menar flera förmedlare är viktigt, se *Tabell 5*. På en förmedling påpekar flera förmedlare att man till slut har kvar en grupp av arbetssökande som det är mycket svårt att hjälpa tillbaka till arbetsmarknaden. Att dessa personer fortfarande är arbetslösa menar man beror på omständigheter utanför förmedlingens kontroll. Eftersom målnivåerna skärps när man uppnår det önskade resultatet kan detta till slut få negativa konsekvenser för måluppfyllelsen; (F 31–32, F 35).³⁷

6.2.4 Nöjda arbetsgivare

Målet som rör nöjda arbetsgivare är ett mål, som liksom det gällande långtidsinskrivna, inte får någon principiell kritik. Som diskuterades i *Avsnitt 6.1.2* kan det uppsökande arbetet gentemot arbetsgivare ibland komma att prioriteras ned av praktiska skäl.

Citat 6.8: ”Ja, jag tycker det är helt rätt, vi är ju beroende av arbetsgivarna. Folk har andra förväntningar har jag märkt på arbetsförmedlingen, att vi har arbeten här i byrålådan och kan säga: Här, gå dit så har du jobbet! Men det är arbetsgivaren som avgör kompetensen och just vem som är lämplig för just de arbetsuppgifterna” (F 44).

På en arbetsförmedling lyfter dock en förmedlare fram ett mätproblem. I resultatuppföljningarna kopplar man samman arbetsförmedlingar och arbetsgivare med geografi som grund. Inom det kontorets geografiska upptagningsområde finns det emellertid få arbetsgivare. Förmedlarna där har därför mycket kontakter med arbetsgivare i andra delar av länet. Dessa arbetsgivares bedömning av förmedlingens service kopplas emellertid i Ams uppföljningar till andra

³⁷ Detta är ett exempel på ratchet-effekter, när man når målen skärps kraven vilket får till följd att incitamenten att nå goda resultat minskar – man vill i alla fall inte nå *alltför* goda resultat. För en utförligare diskussion se Nyberg & Skedinger (1998).

kontor. Mätningen av vad de ”egna arbetsgivarna” tycker säger då ganska lite om kontorets arbete mot arbetsgivare (F 45).

6.3 Generella attityder till målen

I *Avsnitt 6.2* presenterades attityder som kunde hänföras till enskilda mål. Här beskrivs istället mer åsikter som rör flera mål samtidigt samt hur målstyrningen fungerar på det stora hela.

6.3.1 Resultatmåten mindre bra

Arbetsförmedlare på flera kontor är kritiska mot att de resultat som presenteras inte alltid ger information om vad man gör rätt och vad man gör fel (F 12, F 14, F 34-35, F 45). Arbetsförmedlingen har inte heller kontroll över hela processen, menar några (F 16, F 31, F 34).

Vissa förmedlare – särskilt på ett kontor – är kritiska mot att telefonintervjufrågor används för att mäta måluppfyllelsen. Arbetsförmedlarna upplever att de måste gissa sig till orsaken till att målen inte nås och vad de ska göra för att förbättra resultaten. Om arbetsgivare säger att de inte fått tillräckligt många sökande till en plats skulle det kunna bero på ett flertal saker *utöver* att arbetsförmedlarna gett dem dålig service. Det skulle kunna vara ett sätt för arbetsgivarna att ge uttryck för ett missnöje som egentligen inte har med kontorets förmåga att ge rekryteringshjälp att göra (F 12-13, F 15, F 21, F 31, F 35).

Om handläggarna inte upplever att det de kan göra har någon avgörande effekt på slutresultaten – eller inte vet hur de ska bete sig för att förbättra måluppfyllelsen – blir målen mindre styrande på beteendet. Det kan också göra att man ser till att statistiken ger kontoret gröna resultatsiffror och därigenom arbetsro (F 34, F 45).

Citat 6.9: ”Jag tycker att en del av de här målen är opåverkbara, det är därför det gäller att ha bra registervård” (F 34).

På en förmedling för två arbetsförmedlare egen statistik över de arbetssökande de arbetar med för att tydligare se vad deras arbete resulterar i.³⁸ De menar att

³⁸ När en klient avaktualiseras skriver de ut den sidan i datasystemet och sätter pappret i en pärm. När pärmerna blir tjockare ser de att de åstadkommit något. De menar att de i datasystemet bara ser

resultatmätningarna ger en dålig bild av *flödet* av arbetssökande in och ut från förmedlingen (F 32, F 35).

6.3.2 Avstånd till högre nivåer inom AMV

I ett flertal intervjuer kan man utläsa att arbetsförmedlarna upplever att det finns ett avstånd till högre nivåer i organisationen; arbetsförmedlarna ser målen som något uppifrån givet. Det kan uppleva att målen eller målnivåerna ibland är orealistiska och att de lyfter ut en liten del av arbetet på lokal nivå. Ibland vill de kunna kommunicera till högre nivåer varför man inte når positiva resultat (F 13, F 16, F 21, F 35, F 42-43, F 45). När volymerna i de olika sökande- eller deltagargrupperna är små kan måtten också vara känsliga: en enskild inskriven person kan utgöra skillnaden mellan ”röda” och ”gröna” mål (F 41, F 45).

På två av de kontor som undersökts har målen nåtts under de senaste åren. Arbetsförmedlarna har därför ingen erfarenhet av dåliga resultat men de känner däremot till följderna av gröna resultatsiffror: en skärpning av målnivåerna (F 22, F 31). Problemet är då att arbetsförmedlarna kan vilja undvika alltför bra resultat. Det är bättre att göra ett tillfredsställande jobb för att undvika att resultatkraven senare blir så hårda att man inte kan leva upp till dem. Att sådana inslag fanns i AMV:s styrning kom även Nyberg & Skedinger (1998) fram till i sin undersökning.

Det är kanske ofrånkomligt att olika nivåer inom en organisation har olika sätt att se på målen men det visar ändå på ett avstånd i relationen mellan Ams och arbetsförmedlingarna. Särskilt om man beaktar den kritik som arbetsförmedlarna riktar mot målen. Sammantaget tyder detta på att målens förankring hos organisationens medarbetare har brister. Niklasson & Tomsmark (1995) påpekar att det är viktigt att lägre nivåer i en organisation kan diskutera och förklara sina resultat inför högre nivåer.³⁹

Kritik mot de resultatmått som används och en känsla bland förmedlarna att de inte kunde påverka högre nivåer inom organisationen kom fram också i en undersökning från sent 1980-tal. Då hade mål- och resultatstyrningen nyligen införts inom AMV (Henning & Rahmström 1989). Att problemet kommer igen

att de konstant har samma antal arbetssökande eftersom det sker ett ständigt inflöde av arbetssökande som ersätter de klienter som flödat ut ur systemet.

³⁹ Enligt Statskontoret (2004a) menar vissa länsarbetsdirektörer att intresset för information som kommer nedifrån och upp inte ges så stort utrymme i Ams ledningsgrupp som de skulle önska.

i undersökningar gjorda med femton års mellanrum kan tolkas på två sätt. Antingen som att Ams och regeringen inte kommit till rätta med problemet på femton år eller som att ett visst mått av missnöje på lägsta nivå är ofrånkomligt.

I arbetet med ”Af Sverige” verkar emellertid Ams ha uppmärksammat detta förankringsproblem och ville därför att arbetsförmedlingarna under hösten 2003 skulle utarbeta och småningom börja arbeta med s k operativa mål. De operativa målen ska utarbetas på arbetsförmedlingen och vara vardagliga aktiviteter som lätt kan följas upp i resultatdialogerna mellan AF-chef och arbetsförmedlare. Tanken är att de ska vara ett led mot ett uppfyllande av de kvantitativa målen (Ams 2003c). Arbetet med att ta fram operativa mål har kommit upp i två intervjuer. Båda arbetsförmedlarna var principiellt positiva och menade att det gav stöd i arbetet mot att nå målen. Man hade dock inte börjat använda de operativa målen i resultatuppföljningen ännu och visste inte hur de skulle komma att fungera i praktiken (F 11-12).

7 Hur påverkar målen arbetsförmedlarnas dagliga arbete?⁴⁰

Arbetsförmedlarna känner till vilka mål som gäller och vilka resultat som kontoret når. De är emellertid på flera sätt kritiska till hur resultaten mäts. Kan man i arbetsförmedlarnas beskrivningar av arbetet på förmedlingen se att målen och resultaten påverkar deras dagliga avvägningar och prioriteringar?

Påverkan kan vara både direkt och indirekt. Om den är direkt påverkas den enskilde arbetsförmedlarens beslut och övervägningar. Är den däremot indirekt påverkas kontorets verksamhet och på så sätt den enskilda förmedlaren. Texten i avsnittet är disponerad efter de olika målen.

7.1 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen ska ges till individer med behov av en ny utbildning men samtidigt vara samhällsekonomin till nytta (Martinson &

⁴⁰ En beskrivning av vilken beteckning som använts för att markera vilken arbetsförmedlare som sagt vad finns i *Referenser*.

Lundin 2003). Budgetåren 2003 och 2004 skulle 70 % av dem som avslutat en arbetsmarknadsutbildning ha ett arbete nittio dagar efteråt.

I det undersökta länet är det inte handläggarna på de enskilda förmedlingarna som avgör vem som får gå en utbildning. Ett kontor köper upp utbildningar och sköter urvalsprocessen. De enskilda handläggarna tillstyrker eller avstyrker sina klienters ansökningar. Det kontor som personen är inskriven vid ansvarar dock för att den arbetssökande har ett arbete dag nittio. Det kan alltså fortfarande ligga i arbetsförmedlarnas eget intresse att lägga restriktioner på vilka sökande som tar del av en arbetsmarknadsutbildning.

Målet påverkar arbetsförmedlarna på tre sätt:

1) Resultatkravet verkar göra vissa förmedlare mer restriktiva när de ska rekommendera personer till en arbetsmarknadsutbildning. De arbetssökande som blir antagna till en arbetsmarknadsutbildning står ofta nära arbetsmarknaden, se *citat 7.1* (F 21–23, F 42, F 45). En förmedlare har påpekat att samma resultatkrav inte ställs om en arbetssökande går en förberedande utbildning istället (F 45).

Citat 7.1: ”Tror inte vi att den här personen får jobb efter den här utbildningen då ska vi inte anvisa den till utbildningen. Helst att vi har en arbetsgivare som säger att om ni betalar utbildningen så är det klart med anställningen” (F 21).

2) Arbetsförmedlare kan kräva att en sökande tar ett annat arbete än det man utbildat sig till för att få ett bra resultat vid mätningen (F 12, F 31, F 41, F 45). Det spelar ingen roll för måluppfyllelsen hur lång anställningen är eller vad för slags jobb personen har fått (F 14, F 45). Att resultatet mäts exakt den nittionde dagen efter att en person avslutat sin utbildning gör det gynnsamt för förmedlarna att agera på det sättet.

3) I allmänhet jobbar arbetsförmedlarna aktivt främst med dem som varit arbetslösa åtminstone etthundra dagar eller som man bedömer riskerar en lång arbetslöshetsperiod (F 12, F 14, F 34–35, F 42). Arbetssökande som avslutat en arbetsmarknadsutbildning kallas dock alltid till informationsmöten och jobbsökarkurser; handläggarna anvisar också i större utsträckning arbete till dem (F 12, F 14, F 44–45). Ett kontor har särskilt utsedda personer som ska arbeta med att följa upp personer som avslutat en utbildning och bli se till att det anvisas arbeten till dem (F 44). Här verkar 70 %-målet spela stor roll för förmedlingens arbetsinsats.

7.2 Individuella handlingsplaner

Regeringen och Ams vill att tre fjärdedelar av de arbetssökande på riksnivå ska känna till att de har en individuell handlingsplan. Måluppfyllelsen mäts genom telefonenkäter till ett urval arbetssökande.

Målet för individuella handlingsplaner kan sägas ha en direkt påverkan på förmedlarnas arbete. Handlingsplanen verkar påverka arbetsförmedlarna på tre sätt:

1) Det formella kravet att skriva en handlingsplan ges hög prioritet. Under samtalen mellan arbetssökande och handläggare tas tid i anspråk särskilt för att påpeka för de sökande att de har en handlingsplan. Arbetsförmedlarna uppger att en individuell handlingsplan alltid görs, måhända är planerna av skiftande kvalitet (F 12, F 15, F 21, F 31, F 34, F 42–45). På ett kontor har man t o m – på beordrad övertid inför mätningar – ringt upp arbetssökande för att påminna dem om att de har en individuell handlingsplan (F 44–45).⁴¹

Citat 7.2: ”Som det är nu så jobbar vi stenhårt med handlingsplaner, alla ska ha handlingsplaner när de kommer nya. Det är 70 % när de kommer och nyanmäler sig här, de ska ha en handlingsplan när de går härifrån. Sen om det är någon kvalitet det är en annan sak. Men syftet när de kommer till oss [under de 100 första dagarna] är att de ska söka jobb och då behövs det inte någon avancerad handlingsplan i början” (F 42).

2) De sökande som visar sig ha en längre väg mot ett arbete har en mer omfattande handlingsplan. Arbetsförmedlaren använder planen för att dokumentera delmål och de aktiviteter som dessa sökande tar del av (F 21, F 31, F 33, F 44).

3) Den individuella handlingsplanen är också ett användbart instrument när förmedlarna anser att de sökande inte varit så aktiva i sitt arbetssökande. De kan formalisera en överenskommelse i handlingsplanen och ibland t o m be den arbetssökande att skriva under planen. Om den sökande vid nästa träff på förmedlingen inte gjort det man kommit överens om kan förmedlaren lättare visa att de brutit mot överenskommelsen. I slutändan kan det användas som en grund till ett ifrågasättande av rätten till a-kasseersättning (F 34, F 45). Detta framgick när arbetsförmedlarna ombads ta ställning till scenarion, se *Appendix A Intervjufrågorna*.

⁴¹ Måluppfyllelsen mäts genom en telefonenkätundersökning riktad till ett urval personer som är inskrivna vid arbetsförmedlingen.

7.3 Långtidsinskrivna

Det mål som säger att det ska finnas ett maximalt antal långtidsinskrivna i genomsnitt per månad på arbetsförmedlingskontoren mäts med hjälp av uppgifter från AMV:s register.

Generellt sett arbetar arbetsförmedlarna mer aktivt med personer som varit arbetslösa en tid (F 12, F 14, F 34–35, F 42). Några förmedlare menar att målet gällande långtidsinskrivna gör att de arbetar lite extra med just dem och dem som riskerar en så lång inskrivning på förmedlingen (F 12, F 14, F 15, F 21, F 35, F 44).⁴² En förmedlare påpekar att det är lättare att nå ett gott resultat om man väljer att jobba med de långtidsinskrivna som står närmast arbetsmarknaden. Samtidigt är andra i samma kategori egentligen i större behov av hjälp. Det kan ibland vara svårt att göra bedömningen av vilka man ska prioritera – eller avgöra vilka man över huvud taget kan nå ett gott resultat för (F 21).

7.4 Nöjda arbetsgivare

En viss andel av de arbetsgivare (på riksnivå 80 %) som har kontakt med arbetsförmedlingen ska ha fått ”tillräckligt” med arbetssökande. Graden av måluppfyllelse mäts här genom en telefonenkätundersökning till arbetsgivare som varit i kontakt med förmedlingen. De svarar om de fått tillräckligt många arbetssökande till den tjänst de annonserat ut.

Servicen till arbetsgivare är i dagsläget på många sätt Internetbaserad. Arbetsförmedlarna behöver personliga kontakter med arbetsgivare – framför allt när man arbetar med personer som varit arbetslösa länge. Men det aktiva arbetet mot dem får trots det ofta stå tillbaka p g a tidsbrist; de arbetssökande står på förmedlingens tröskel och väntar (F 12, F 14, F 16, F 45).

Citat 7.3: ”Det är som en nedåtgående spiral, för det som vi verkligen skulle behöva det är goda relationer till arbetsgivare så att vi kan få ut dem [de arbetssökande] på praktik och med hjälp av anställningsstöd. Där kan jag känna att vi har förlorat ganska mycket och att det blir så att vi sitter och harvar med de långtidsinskrivna här på kontoret” (F 14).

⁴² Vissa arbetsförmedlare som intervjuats jobbar inte med långtidsinskrivna eftersom de specialiserat sig på att jobba med personer som varit inskrivna mindre än etthundra dagar. På några förmedlingar ansvarar handledarna i aktivitetsgarantin också för de långtidsinskrivna som inte deltar i garantin.

De tre arbetsförmedlare som är verksamma på en landsbygdsförmedling verkar däremot ha god kännedom om och har ofta personliga kontakter med de arbetsgivare som finns på orten (F 21–23). De verkar inte känna den frustration som vissa förmedlare på större förmedlingar upplever (F 12, F 14, F 16).

Avslutningsvis kan sägas att målen påverkar arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlarnas beskrivning av arbetet med individuella handlingsplaner och dem som vill gå eller har gått en arbetsmarknadsutbildning visar detta. Hur arbetsförmedlarna uttrycker att de, generellt sett, påverkas av målen skiljer sig mellan olika personer. Vissa förmedlare menar att de alltid tänker på målen i det dagliga arbetet (F 22–23, F 41). Ett flertal andra menar istället att målen kan ange en inriktning för arbetet. Det är emellertid inte något dessa förmedlare alltid har i huvudet, t ex *inte* när de träffar arbetssökande (F 11–12, F 15, F 31, F 33–35, F 42, F 45). Några påpekar också att det finns en risk för att den planering de arbetar fram vid sitt skrivbord – med målen som utgångspunkt – inte går att följa i praktiken, när de möter krav från de arbetssökande eller när kollegor är sjukskrivna (F 12, F 15, F 22). Det sistnämnda är ett exempel på den aktuella situationens betydelse för närbyråkraters arbete.

8 Målen konkurrenter⁴³

Hur påverkar andra faktorer än målen arbetsförmedlarna? Hur ser de på a) regler, b) arbetssökande, c) den lokala ledningen och d) arbetsförmedlingens budgetmedel?.

Avsnittet kommer att inledas med arbetsförmedlarnas syn regelverket, sedan följer deras syn på de arbetssökande, betydelsen av kollegorna, den lokala ledningen och den lokala budgeten.

8.1 Arbetsförmedlarna om regelverket

Regelverket är en viktig styrmekanism. Det ställer upp ramar som förmedlarna ska hålla sig inom när de ska individ- och situationsanpassa politiken.

⁴³ En beskrivning av vilken beteckning som använts för att markera vilken arbetsförmedlare som sagt vad finns i *Referenser*.

8.1.1 Arbetsförmedlarnas syn på regelverket

Två huvudsakliga synsätt på regelverket kan beskrivas med hjälp av två citat. De betecknar ytterligheterna i arbetsförmedlarnas uppfattning av regelverket.⁴⁴

Citat 8.1: ”Regelverket är strikt men jag ser fyrkanten som gummisnoddar. Kan jag motivera varför jag kan [fatta ett beslut] – inte vara brottslig och gå utanför regelverket, men jag kan liksom bukta ut linjen lite grann, så att jag kan försvara varför jag tänker si eller så – då fattar jag ett sånt beslut” (F 21).

Citat 8.2: ”Det är lättare om det [regelverket] är klart och tydligt för då är det så lätt att förklara för andra människor att så här är det. Så slipper jag komma i diskussion med en person” (F 42).

Det synsätt, som representeras av *citat 8.1*, kan sägas ha situationen och den arbetssökande som utgångspunkt.

Hos förmedlare med detta synsätt är individernas behov och den aktuella situationen utgångspunkten – reglerna finns i bakhuvudet (F 11–12, F 16, F 21, F 31–35, F 45). En arbetsförmedlare menar t ex att det vid ett dåligt konjunkturläge är befogat att göra mindre strikta tolkningar än när tillgången på arbeten är god (F 21).

Det är emellertid vanligt att förmedlare med detta synsätt poängterar vikten av att motivera sina beslut och av att göra en tydlig och utförlig dokumentation av besluten (F 12, F 16, F 21, F 23, F 31–32, F 34, F 44–45).⁴⁵ Arbetsförmedlarna förankrar också gärna beslut och motiveringar hos sin lokala chef – framför allt om de gör något avsteg från en regel. Det är då chefen som bär ansvaret vid en eventuell revision från Ams eller länsarbetsnämnden (F 11–13, F 16, F 21–23, F 31–33, F 41, F 43–45). Detta kan tolkas som att ledningen på de här förmedlingarna har goda förutsättningar att styra tillämpningen på kontoret. Samtidigt kan det vara ett utslag av att förmedlarna,

⁴⁴ Det kan ibland finnas inslag av båda synsätten hos en och samma arbetsförmedlare men i analysen har huvuddragen lyfts fram.

⁴⁵ Att bevilja t ex ett allmänt anställningsstöd till en person som varit inskriven mindre än tolv månader kan göras i enlighet med reglerna i förordningen. I förordningen (1997:1275) om anställningsstöd finns ett antal villkor stipulerade som kan ligga till grund för undantag från den strikta tidsgränsen. Det som arbetsförmedlingen i sista hand ska bedöma är om ett eventuellt avbrott i inskrivningstiden vid arbetsförmedlingen *stärkt individens ställning på arbetsmarkanden* eller inte.

i en intervjusituation, vill ge intryck av att chefen har större kontroll över tillämpningen än vad han eller hon i praktiken har.

Det andra synsättet på regelverket avspeglas i *citat 8.2*. Dessa förmedlare har snarare tjänstemannarollen som utgångspunkt. De ser det som en viktig uppgift att upprätthålla AMV:s regelverk. Synsättet är mindre vanligt bland de intervjuade personerna och är spritt bland förmedlare på olika kontor.

Dessa arbetsförmedlare betonar vikten av att tala om för de arbetssökande vilka skyldigheter de har och vilken hjälp arbetsförmedlingen kan ge dem (F 13, F 22, F 41). Förmedlarna använder reglerna för att klassificera de arbetssökande efter vad organisationen har till uppgift att göra.

8.1.2 Reglerna tydliga men lämnar tolkningsutrymme som ibland kan leda till problem

Tycker arbetsförmedlarna att reglerna är tydliga? Är regelverket utförligt eller lägger det stort ansvar på arbetsförmedlarna att tolka? Upplever förmedlarna att reglerna begränsar dem i deras arbete eller vill de snarare ha mer stöd när reglerna ska tillämpas på konkreta situationer? För att tillämpningen ska fungera bra bör reglerna vara lätta att förstå för dem som ska arbeta med det. Ju komplexare regler desto större är risken för att regelverket av misstag inte följs eller för att olika handläggare tillämpar samma regel på olika sätt.⁴⁶ Att handläggarna har olika synsätt på reglerna – som framgick av *Avsnitt 8.1.1* – kan leda till problem med enhetlighet i regeltolkningen.

Arbetsförmedlarna verkar på ett övergripande plan uppleva att regelverket är tydligt (F 11–12, F 22–23, F 31, F 41).⁴⁷ De upplever också i allmänhet att reglerna är flexibla och att det finns ett utrymme att tolka dem. Reglerna fungerar snarast som ett skelett att jobba kring eller sätter yttre gränser för vilka beslut de kan fatta. Med något enstaka undantag, upplevs reglerna inte som begränsande vid kontakter med arbetsgivare och arbetssökande (F 11, F 23, F 32–35, F 43–45). Förmedlarna pekar dock ut vissa problem med regeltillämpningen:

⁴⁶ Om regelverket är ”fritt” i bemärkelsen att det lämnar mycket utrymme för tolkningar och bedömningar så ökar sannolikheten också för att regeltillämpningen inte blir enhetlig. Om man diskuterar regler kan man uppnå en mer enhetlig tillämpning. Vilka arbetsförmedlarna vänder sig till när de stöter på oklarheter i regelverket kommer att behandlas närmare i *Avsnitt 8.3*.

⁴⁷ När frågorna ställdes var det med specifikationen att man skulle tänka på reglerna för vem som kan ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program och även a-kasselagstiftningen.

1) Lagstiftningen om arbetslöshetsersättningen är mer komplex än reglerna angående de arbetsmarknadspolitiska programmen, menar flera förmedlare. Några aspekter som pekas ut som svårtolkade är vad som är ett *lämpligt arbete* för en arbetssökande, vad som kan räknas som *lokal bundenhet*, samt vad som menas med *aktivt arbetssökande* (F 15, F 21, F 31, F 33). En förmedlare menar att de situationer som uppstår ibland är så komplicerade att det kan vara omöjligt att få svar på vad som är den riktiga tolkningen; det händer att länsarbetsnämndens eller Ams juridiska enhets regeltolkningar går emot varandra (F 35).

2) För att en anställning ska kunna subventioneras av arbetsförmedlingen måste en arbetssökande ha varit inskriven under en viss period utan avbrott.⁴⁸ Mycket få arbetsförmedlare menar att det *inte* går att göra något avsteg från tidsgränsen (F 34, F 42–43). Några arbetsförmedlare arbetar mycket situationsanpassat och kan tänka sig att ge anställningsstöd utan stöd av de undantag som ges i förordningen. De kan göra undantag om det bara fattas någon enstaka månad till dess tidsvillkoret är uppfyllt eller om den anställning som arbetsgivaren vill ska subventioneras är en tills-vidare-anställning (F 11–12, F 14–15, F 22–23, F 35, F 45). En majoritet söker emellertid helst stöd i de undantagsregler som finns (F 11–14, F 16, F 21, F 33, F 35, F 44–45).⁴⁹

Istället för att bevilja ett anställningsstöd ger arbetsförmedlarna ibland de sökande arbetspraktik under några månader tills dess de uppfyller de formella reglerna (F 31, F 34–35, F 45).

3) En baksida med tolkningsutrymmet är den svårighet att nå enhetlighet i tillämpningen som förmedlare kan uppleva. En orsak till skillnader som påtalas är att det kan vara nödvändigt att göra att regionala anpassningar (F 21). Detta leder till *skillnader mellan olika arbetsförmedlingars tillämpning*.⁵⁰

⁴⁸ För att kunna få ett allmänt anställningsstöd, den lägsta subventionsgraden, ska man ha varit inskriven i minst tolv månader. För att kunna få en högre subventionsgrad ökar kraven på inskrivningstidens längd successivt, t ex ska en sökande ha varit inskriven minst 24 månader för att kunna ta del av ett förstärkt anställningsstöd, (Förordning 1997:1275).

⁴⁹ Arbetsförmedlarna kan motivera ett undantag med stöd i reglerna för personer som brutit sin inskrivningstid om avbrottet inte stärkt deras ställning på arbetsmarknaden. I förordningen ges några exempel på saker som kan motivera ett undantag från tidsgränsen: Deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program, en kortare tillfällig anställning, gymnasial vuxenutbildning, sjukdom, föräldradledighet eller liknande orsak (Förordning 1997:1275).

⁵⁰ I en enkätundersökning som Statskontoret (2004a) genomfört hösten 2003 bekräftas att handläggare vid arbetsförmedlingen uppfattar att arbetssökande behandlas olika beroende på var i landet de kontaktar arbetsförmedlingen.

Det kan också finnas skillnader mellan hur handläggare på samma kontor tillämpar regler. En orsak som anges är att förmedlarna ibland inte har full översikt över reglerna (F 42–45). En förmedlare menar att handläggarna på kontoret varit olika benägna att ifrågasätta arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Efter att ha diskuterat problemet på kontoret bjöds en representant från länsarbetsnämnden in. Länets representant informerade handläggarna om vilka regler som gäller (F 44). Genom att göra arbetsförmedlarna mer säkra på vilka krav de lagligen kan ställa på de arbetssökande försökte man få kontorets tillämpning att bli mer enhetlig.

4) Den frihet som tolkningsutrymmet och flexibiliteten i reglerna ger kan upplevas som något negativt i det praktiska arbetet med de arbetssökande. Tolkningsutrymmet gör att arbetsförmedlaren ibland måste göra en egen bedömning och själv sätta gränser. Det skapar en osäkerhet, framför allt i arbetet med klienterna (F 15, F 23, F 33, F 42). *Citat 8.3* får tjäna som illustration.

Citat 8.3: ”Men då måste jag klura själv på hur jag ska liksom få till det där och ibland kan det vara svårt” (F 22).

Tydliga regler kan förenkla förmedlarnas arbete genom att hjälpa dem undvika långa diskussioner med arbetssökande. Att hänvisa till reglerna är ett sätt att motivera sina beslut inför de sökande (F 12, F 15, F 33, F 35). Om man skulle gå utanför regelverket kan arbetet bli för ansträngande, menar några förmedlare. (F 15, F 32).⁵¹

Genom att tydliggöra vilka skyldigheter arbetssökande har kan förmedlarna lättare ställa krav på motprestationer – utan att beslutet blir personligt, se *citat 8.4* (F 13, F 15, F 22–23, F 35, F 41–42, F 45).

Citat 8.4: ”[...] Det är inte mina regler, det är viktigt att det här är inte mina regler utan det här är lag och jag är statsanställd.” (F 45).

Någon uttrycker det som att det ibland är lätt att gömma sig bakom reglerna; det kan vara mest praktiskt att följa dem (F 44). Även förmedlare som främst

⁵¹ De menar att de kan tappa kontrollen över sin arbetssituation om det sprider sig bland de arbetssökande att en arbetsförmedlare är beredd att göra ”speciallösningar” (F 15, F 32).

utgår från individen och situationen i sin regeltillämpning, se *Avsnitt 8.1.1*, använder regelverket begränsande gentemot klienterna.

8.2 Arbetsförmedlarna om de arbetssökande

I det här avsnittet beskrivs vad arbetsförmedlarna tycker är viktigt i kontakten med de arbetssökande samt hur de ser på sin uppgift att kontrollera att de sökande lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen.

Citat 8.5: ”Att man redan från början informerar väldigt noggrant om vilka regler som gäller, de [arbetssökande] har skyldigheter, det är inte bara rättigheter man har” (F 44).

Det är viktigt för arbetsförmedlarna att de arbetssökande vet vad de kan förvänta sig av arbetsförmedlingen i form av service. Det är också viktigt att de vet att deras handläggare har till uppgift att kontrollera att de lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen. (F 12–15, F 21–23, F 32, F 34, F 41–42, F 44–45).

8.2.1 Initiativ och önskemål från de arbetssökande

Hur förmedlarna ser på initiativ och önskemål säger något om hur de anser att man bör förhålla sig till klienterna. Att de arbetssökande har egna initiativ och önskemål verkar inte ovanligt. Några förmedlare menar att arbetssökande ibland har orealistiska önskemål om arbete. De menar att man som arbetsförmedlare då måste ta en diskussion med personerna för att försöka få dem att anpassa sina önskemål till den situation de befinner sig i – något som kan leda till mycket diskussioner med dessa klienter (F 14, F 34–35, F 45).

Citat 8.6: ”Till exempel, jag kan förstå att du har det här målet på lång sikt, det är vad du vill göra men kan du hålla med mig om att det kanske tar tre år innan du kommer dit? Ja, ok. Då kan man ju diskutera om vi kan sätta något delmål här närmare, innan du når fram till ditt drömjobb” (F 14).

Några handläggare som arbetar med långtidsinskrivna ser mycket positivt på initiativ och önskemål. De har också mindre budgetrestriktioner för aktiva insatser (F 14, F 41). Bristen på budgetmedel verkar kunna göra initiativ och önskemål till problem, se *Avsnitt 8.5*.

8.2.2 Att både ge service och kontrollera

Arbetsförmedlarna ska ge service till de arbetssökande och kontrollera att de arbetssökande som har arbetslöshetsersättning lever upp till de krav som ställs i arbetslöshetsförsäkringen. Att kombinera dessa två roller skulle kunna leda till komplikationer i handläggarnas relation till klienterna

Vissa arbetsförmedlare upplever inte alls rollen som svår. Det är rimligt att kräva att de arbetssökande måste prestera något för att få a-kasseersättning. Det viktiga är att de sökande fått tydlig information om när de kan få sin ersättning nedsatt. Då skadar det i regel inte den fortsatta relationen till de arbetssökande (F 22–23, F 32–35, F 41–42, F 45).

Citat 8.7: ”Ja, alltså jag tycker inte att det är något större problem. [...] Jag tycker att man kan ge väldigt god service, om man bara är väldigt, väldigt tydlig med vad det är som gäller. Och jag tycker ändå att man får lite stöd av *Af Sverige*” (F 45).

Det verkar kännas lättare att kontrollera med organisationens uttalade stöd i ryggen – om man kan hänvisa till sin roll som tjänsteman. Flera förmedlare menar att likabehandlingen gällande a-kassan har getts allt större vikt inom AMV i och med arbetet med ”*Af Sverige*” (F 41–42, F 44–45).

Den grupp arbetsförmedlare som upplever den dubbla rollen som problematisk gör det huvudsakligen av två anledningar:

1) Tre arbetsförmedlare anser att det kan skada relationen till de arbetssökande att skicka en rapport till a-kassan (F 12, F 21, F 31). Se *citat 8.8*.

Citat 8.8: ”Jag har ju inte valt det, fast vi har ju det att vi måste kolla dem [de arbetssökande]. Men helst av allt skulle jag vilja slippa det här med a-kassan och bara ge service.” (F 31)

2) Förmedlarna kan uppleva sig ha dåliga möjligheter att hjälpa vissa arbetssökande. De kan misstänka att det finns problem som de inte hinner få upp i dagen under sina möten med de arbetssökande. Ibland handlar det också om problem som arbetsförmedlingen inte har kompetens att lösa (F 12, F 14–15, F 31, F 34).

Om en arbetssökande inte söker arbete aktivt hur agerar arbetsförmedlarna då? Skickar man genast ett ifrågasättande eller ger man den sökande flera chanser att ändra sitt sökbeteende? Förmedlarna ombads ta ställning till ett scenario där en person, som hade kunnat hitta arbeten att söka, inte har gjort det (se *Appendix A Intervjufrågorna*).

Arbetsförmedlarnas första steg är att resonera med de arbets sökande och tydligt informera personen om att den som uppbär arbetslöshetsersättning har vissa skyldigheter.⁵² Alla förmedlare säger att de försöker aktivera de sökande till nästa träff på förmedlingen – ofta genom att anvisa arbeten eller kräva en lista över sökta arbeten (F 21–45). När man klargör vilka regler som gäller blir det stora flertalet sökande aktivarer (F 22, F 34, F 41–42).

Citat 8.9: ”Då tar jag och skickar anvisningar på direkten. [...] Först går jag in och tittar att så här många jobb finns det faktiskt, sen tar jag fram datum också, att de här jobben har funnits att söka för dig – så att det liksom finns svart på vitt. [...] Då tar man en diskussion, du vet att söker du inte kan du bli ifrågasatt, så det är din skyldighet att söka” (F 32).

Det finns dock en viss variation gällande hur snabbt förmedlarna är beredda att skicka en rapport till a-kassan om sökaktiviteten inte går upp. Några förmedlare fortsätter resonandet med de arbets sökande och försöker aktivera dem genom exempelvis praktik (F 21, F 31). De övriga skickar rapport till a-kassan om beteendet inte ändrar sig. En mycket kort lista på sökta arbeten, eller ett anvisat arbete som man inte sökt, är exempel på konkreta belegg för att den sökande inte varit tillräckligt aktiv (F 22, F 32, F 34–35, F 41–42, F 44–45). Som en arbetsförmedlare uttrycker det:

Citat 8.10: ”Man ska ta vara på den frihet under ansvar som man fått som arbetsförmedlare och se till att följa upp de arbets sökande, göra stickprov och skicka rapporter till a-kassan eller göra återkallelser av anvisningar när det är befogat” (F 41).

Även den individuella handlingsplanen kan fylla en funktion som dokumentation för ett ifrågasättande, se *Avsnitt 7.2*.

8.3 Kollegorna ger stöd när reglerna tillämpas

Regelverket är för stort för att arbetsförmedlarna ska känna till alla delar bra. Förmedlare som känner sig osäkra löser problemen genom att vända sig till kollegorna för att få råd (F 11–34, F 41–45). En arbetsförmedlare menade t o m

⁵² Till att börja med sätts arbetslöshetsersättningen ned om a-kassan instämmer i förmedlingens bedömning. Den tredje gången a-kassan accepterar ett ifrågasättande från arbetsförmedlingen förlorar individen hela sin ersättning och kan inte få ny a-kasseersättning förrän han eller hon arbetat och därigenom uppfyllt ett nytt arbetsvillkor (proposition 1999/2000:139).

att man i första hand talar med en kollega, och i andra hand med chefen och först i tredje hand går till själva regeltexten (F 16). På mindre arbetsförmedlingar har kollegorna god kunskap om varandras arbetssökande vilket förstärker det stöd de kan ge (F 21, F 32).

Beslut kan emellertid också förankras hos arbetsförmedlingschefen (F 11–13, F 16, F 21–23, F 31–33, F 41, F 43–45).

8.4 Den lokala ledningens prioriteringar

Arbetsförmedlingschefen är arbetsledare på kontoret och ansvarig för verksamheten. Han eller hon ansvarar alltså inför högre nivåer för kontorets resultat, för hur reglerna följs samt för hur de arbetssökande bemöts.

8.4.1 Kontorets resultat mycket viktiga för chefen

De arbetsförmedlare som intervjuats är nästan eniga om att chefen betonar vikten av att kontoret når målen. Flera förmedlare menar att målen är viktigare för cheferna än för handläggarna; deras prestationer som arbetsledare bedöms efter vilka resultat kontoret presterar (F 11, F 13, F 15, F 21–32, F 34–35, F 41–45).

Citat 8.11: ”Regeringen har ju väldigt tydliga mål gentemot Arbetsmarknadsverket och det genomsyrar ned till de olika länsarbetsnämnderna. Och de olika länsarbetsdirektörerna sätter luppen på – det är katten på råtтан, råtтан på repet – de sätter luppen på arbetsförmedlingschefen att nu ska du hålla målen!” (F 16).

Nästan alla förmedlare säger att goda resultat – gröna siffror i LEDA – innebär uppskattning från chefen och ibland mer konkret: tårta på kontoret (F 13–16, F 23, F 31–34, F 41, F 43–45). Bland arbetsförmedlarna finns det fler saker som är av betydelse, som exempelvis att hjälpa de arbetssökande eller att se till att den dagliga verksamheten flyter problemfritt (F 12, F 23, F 42, F 44–45).

Hur ofta diskuterar man regeltillämpningar och hur de arbetssökande bör bemötas på kontoret? Betonas detta också av arbetsförmedlingschefen?

8.4.2 Regler och bemötande diskuteras mindre i organiserad form på kontoret

I jämförelse med målen verkar ledningen mindre utsträckning lyfta fram och betona regelverk och bemötande av de arbetssökande, det diskuteras t ex mindre vid möten på kontoret. Några förmedlare säger uttryckligen att regeltillämpningen inte är något som betonas av AF-chefen (F 31, F 33, F 35).

Några andra förmedlare menar emellertid att reglerna på sista tiden blivit viktigare i och med genomförandet av Af Sverige. Det som då framför allt betonas av organisationen är enhetlighet i tolkningarna (F 42–43, F 45).

Citat 8.12: ”Nej, alltså de [cheferna] trycker ju mer på målen tycker jag. Bara man inte överskrider reglerna, det ska man ju inte göra. Men om man läser och tolkar då är det ingen som säger något. Bara de får veta det, chefen ska ju alltid ha det yttersta ansvaret” (F 31).

Arbetsförmedlarna verkar ha frihet att tolka reglerna men om något är osäkert bör de konsultera chefen och förankra besluten hos ledningen. Det ger chefen det yttersta personliga ansvaret för en tolkning (F 14, F 21–22, F 33). Några menar emellertid att cheferna inte heller alltid kan svara på hur regelverket ska tolkas (F 15, F 17, F 43).

Hur ser situationen ut när det gäller bemötandet av de sökande? Hur man ska bemöta och förhålla sig till de arbetssökande diskuteras ständigt – framför allt kollegor emellan (F 11–14, F 16, F22–23, F 31–35, F 41–42, F 44–45). Det verkar som att de gemensamma diskussionerna kan bli lidande när man har brist på personal. Då måste man prioritera att verksamheten flyter (F 11-12, F 41). När tiden inte räcker till för organiserade diskussioner avhandlas bemötande och förhållningssätt mest på årliga planerings- och metoddagar (F 12, F 44). En kritisk röst efterlyser mer organiserade diskussioner för hela förmedlingen, inte enbart diskussioner med kollegor (F 43).

8.5 Budgeten påverkar arbetsförmedlarnas möjligheter att individanpassa

Brist på medel gör att möjligheten att individanpassa servicen krymper. Här aktualiseras alltså arbetsförmedlingens budget. Arbetsförmedlarna menar att budgetmedlen ibland avgör om en arbetssökande ska få ta del av en aktiv insats – inte behovet hos den arbetssökande. Två arbetssökande kan ha samma bakgrund och egenskaper men en av dem blir utan en insats. Inte för att den ena personens behov är mindre utan för att kontorets medel inte räcker vid den aktuella tidpunkten (F 12, F 14–16, F 42, F 45).

Citat 8.13 ”[...] när vi får höra uppifrån att nu ska folk ut i åtgärd, för nu har vi fått pengar att göra av med – utnyttja dem till åtgärder. Då får man ut och jaga folk på något vis: Vi har en liten datautbildning här, kanske det kan vara något? Och sen får man ut folk och sen blir det: Stopp!” (F 15).

Sett ur arbetsförmedlarnas perspektiv är ojämnheter i medelstilldelningen alltid något negativt. De måste t ex motivera för en arbetssökande varför personen inte får den insats som han eller hon kanske anser sig vara berättigad till (F 21, F 14–16). Det kan ibland t o m orsaka konflikter med de sökande (F 14, F 35). Ur ett vidare arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är det inte nödvändigtvis negativt att medelstilldelningen är ojämn. Arbetsmarknadspolitiken ska inte endast anpassas till individens behov utan till förhållandena på arbetsmarknaden i stort – insatserna ska sättas in kontracykliskt mot konjunkturen. Om Ams kan anpassa sin medelsfördelning så att arbetsförmedlingen har mer pengar i en lågkonjunktur när arbetstillfällena är få, kan man argumentera för att den person som är behörig till en insats en månad när det inte finns några pengar inte har samma behov av den. Om medelsfördelningen inte skulle följa konjunkturen på ett bra sätt är detta däremot ett problem även sett ur det vidare perspektivet.

Medelstillgången är ett mer eller mindre tvingande styrmedel. Arbetsförmedlarna verkar lyssna till signaler ovanifrån när de fördelar de medel som finns (F 11–12, F 15–16, F 33–35, F 42).

Exempel på det är att personer som varit inskrivna kortare tid än etthundra dagar i regel inte kan ta del av någon aktiv insats, förmedlarna är däremot generösare mot ungdomar (F 33–34, F 42, F 45). Detta är ett tydligt exempel på att organisationens styrning påverkar arbetsförmedlarnas arbete.⁵³

⁵³ Som framgick i avsnitt 3.2.1 hade arbetsförmedlarna i uppdrag att halvera långtidsarbetslösheten bland ungdomar. Ungdomar blir långtidsarbetslösa efter 100 dagar.

9 Resultaten i korthet

Detta avslutande avsnitt rymmer en avslutande sammanställning av resultaten.

9.1 Arbetsförmedlarna organisationsinriktade men samtidigt kritiska till målen

Är de enskilda arbetsförmedlarna i första hand styrda av organisationens styrmedel eller av klienterna? Kan de nitton individerna sägas ha en övervägande positiv eller kritisk inställning till det styrinstrument som varit i fokus i den här undersökningen, nämligen målen?

Slutsatsen av den analys som görs i *Avsnitt 5* är att det är vanligt att de enskilda arbetsförmedlarna är kritiska till målen men att de låter styrverktygen påverka sitt arbete mer än de arbetssökande. I avsnittet sammanfogas påverkan från mål, regler och arbetsförmedlingschef och ställs mot påverkan från de arbetssökande. Dessutom analyseras om förmedlarna är övervägande nöjda eller övervägande kritiska till målen och hur de mäts.

9.2 Arbetsförmedlarnas kunskap om och attityder målen

9.2.1 Kunskaper om mål och resultat

- i. Vet arbetsförmedlarna vilka mål som gäller och känner de till vilka resultat de uppnår? Eller saknar de kunskaper om mål och resultat?

Arbetsförmedlarnas kännedom om mål och resultat är god. Varannan vecka har man möte med chefen då man i arbetslag får information om resultaten och diskuterar hur man ska arbeta för att nå goda resultat.

Målen pekar ut vilka områden i arbetet som är viktigare än andra. Arbetsförmedlarna använder ibland målen för att avgöra vilka arbetssökande som ska prioriteras framför andra.

9.2.2 Attityder till målen

- ii. Vilken inställning har arbetsförmedlarna till målen – är de positiva eller kritiska till att de finns? Vad tycker de om hur man mäter resultaten av deras arbete – är de kritiska eller nöjda?

Arbetsförmedlarnas inställning till målen varierar. Något som positiva och negativa förmedlare ofta har gemensamt är att de är kritiska till den form målen har i dagsläget och hur man mäter resultaten.

Det gällande målet för arbetsmarknadsutbildning får enligt flera förmedlare till följd att personer som de bedömer har ett behov av en utbildning inte får ta del av någon. När resultatet mäts exakt på den nittionde dagen tas ingen hänsyn till om en f d utbildningsdeltagare haft ett arbete fram till dag åttionio och/eller får ett arbete dag nittioett. Inte heller till hur långvarig anställning de får eller om den är inom det yrke de utbildat sig till.

Flera arbetsförmedlare menar att målet för individuella handlingsplaner får till följd att man upprepar ett antal gånger för de arbetssökande att de har en individuell handlingsplan. Det som förmedlarna menar är viktigt är emellertid något annat: att de arbetssökande känner till vilka skyldigheter de har och att de följer den överenskommelse som de gjort med sin handläggare på förmedlingen.

Något som kommer fram är att vissa kontor till slut når en viss volym av långtidsinskrivna på kontoret som inte kan minskas. De arbetssökande som blir kvar på förmedlingen har man inte kompetens att hjälpa tillbaka till arbetsmarknaden. Därför blir det till slut ett problem att man minskar antalet långtidsinskrivna som förmedlingen kan ha inskrivna per månad för att ha ett positivt resultat.

Att resultaten inte ger information om vad man gör bra eller dåligt tas i allmänna ordalag upp av flera förmedlare. Telefonenkäter till personer inskrivna vid arbetsförmedlingen används för att för att mäta hur många arbetssökande som har en individuell handlingsplan och om de arbetsgivare som tagit hjälp av förmedlingens tjänster fått tillräckligt många sökande till sin lediga tjänst. Detta sätt att mäta resultat kritiserar av vissa handläggare för att de inte talar om för dem *vad* de gjort rätt eller fel. De svar som arbetssökande och arbetsgivare ger kan vara påverkade av många olika faktorer.

Några arbetsförmedlare påpekar att de inte upplever sig ha kontroll över hela processen från insats till resultat. De upplever att saker utöver arbetsförmedlingens arbete kan leda till ett bra eller dåligt resultat vid mätningar. Denna kritik kan göra att målen fungerar mindre styrande. Det verkar finnas ett avstånd till högre nivåer inom organisationen.

9.3 Målens påverkan

- iii. På vilket sätt påverkar målen arbetsförmedlarnas dagliga arbete? Får målen några konsekvenser för hur de arbetar? Vilket eller vilka mål verkar ha störst påverkan på lokal nivå? Finns det några praktiska motsättningar mellan målen?

Två mål verkar ha större praktiska konsekvenser för arbetet på lokal nivå: Målet om att 70 % (på riksnivå) av dem som tar del av en arbetsmarknadsutbildning ska ha ett arbete inom nittio dagar och målet om att tre fjärdedelar (på riksnivå) av de arbetssökande ska känna till att de har en individuell handlingsplan.

Målet för arbetsmarknadsutbildning får konsekvenser för arbetsförmedlarnas arbete på flera sätt. Vissa arbetsförmedlare blir mer restriktiva när de ska styrka en arbetssökandes ansökan om utbildning. På flera arbetsförmedlingskontor styr man resurser mot dem som avslutat en arbetsmarknadsutbildning.

Följden av målet om individuella handlingsplaner är att arbetsförmedlarna upprepar ett antal gånger för sina arbetssökande att de har en individuell handlingsplan. Planen verkar spela större roll i arbetet med personer som är inskrivna på förmedlingen en längre tid. Handlingsplanen kan för förmedlarna också ha en viktig funktion som en dokumentation av överenskommelser mellan sökande och handläggare.

Vissa arbetsförmedlare påpekar att de arbetar mer med långtidsinskrivna arbetssökande. Generellt sett verkar arbetsförmedlarna prioritera att arbeta aktivt med personer som varit arbetslösa en tid. Arbetsförmedlingen är i stort behov av att ha goda relationer till arbetsgivare för att kunna göra ett bra arbete därför råder det enighet om att målet är rimligt. Vissa förmedlare känner emellertid att det finns för lite tid till uppsökande arbete mot arbetsgivare. På mindre orter verkar det problemet emellertid vara mindre.

9.4 Målens konkurrenter

- iv. Hur påverkar andra faktorer såsom a) regler, b) de arbetssökande c) kollegor, d) den lokala ledningen eller e) budgetmedel arbetsförmedlarnas arbete?

9.4.1 Regelverket

Regelverket upplevs i det stora hela som tydligt. Ibland kan det emellertid vara svårt att få svar på hur en regel bör tillämpas trots att alla kanaler inom AMV används.

Arbetsförmedlarna ser reglerna som ett ramverk att arbeta inom. Det går att urskilja två huvudsakliga kategorier av synsätt bland förmedlarna. Några kan sägas ha situationen och de arbetssökandes behov som utgångspunkt i sin tillämpning. Den andra kategorin förmedlare utgår istället från sin roll som tjänsteman och ser det som en viktig uppgift att upprätthålla regelverket.

Lagstiftningen om anställningsstöd ställer upp en strikt tidsgräns för när en arbetssökande har rätt till en subventionerad anställning. Reglerna beskriver dock också ett antal situationer när arbetsförmedlarna kan göra avkall från tidsgränsen. De flesta arbetsförmedlare är benägna att göra undantag från tidskravet, vissa även utan uttalat stöd från förordningen.

Många arbetsförmedlare, även bland de personer som gärna individanpassar reglerna, använder regelverket som ett sätt att motivera sina beslut inför de arbetssökande. De gör förmedlarnas beslut mindre personliga. Reglerna blir – precis som målen – ett medel att stå emot krav och önskemål.

9.4.2 De arbetssökande

Det är viktigt för arbetsförmedlarna att informera de sökande om vilka skyldigheter de har enligt arbetslöshetsförsäkringen och att göra klart vilken service arbetsförmedlingen kan erbjuda. Det finns emellertid arbetsförmedlare som också lägger vikt vid att kunna möta en individ.

Arbetsförmedlarna ska i sitt yrke sammanfoga två uppgifter: de ska ge de arbetssökande service och de ska kontrollera att de lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen. Vissa handläggare har inga problem med att kombinera de två uppgifterna så länge de arbetssökande har getts klar och tydlig information om vilka regler som gäller. Den andra kategorin arbetsförmedlare vill helst få ägna sig åt att bara hjälpa de arbetssökande. De menar att de oftast finns bakomliggande problem när en person inte lever upp till de krav som ställs.

När arbetsförmedlarna ska hantera att en arbetssökande inte har sökt arbete aktivt går de på det stora hela tillväga på samma sätt. När man är beredd att rapportera inaktiviteten till a-kassan varierar dock mellan förmedlarna – några ifrågasätter snabbare än andra. Svaren är konsistenta med hur de enskilda förmedlarna ser på den dubbla rollen.

9.4.3 Kollegorna ger stöd när reglerna tillämpas

När regler ska tillämpas är kollegorna arbetsförmedlarnas huvudsakliga bollplank: varje handläggare kan inte känna till alla delar av regelverket. När tillämpningar ska motiveras förankrar arbetsförmedlarna gärna detta hos sin chef.

9.4.4 Den lokala ledningen

Ledningen på de arbetsförmedlingskontor där handläggare intervjuats verkar lägga större vikt vid att kontoret når positiva resultat relativt hur reglerna tillämpas eller de arbetssökande bemöts.

Hur man ligger till i förhållande till målen diskuteras mer och ges stort utrymme på möten på kontoret. Många förmedlare menar att man kan vända sig till chefen när man är osäker på hur man ska bete sig. Hur reglerna ska tillämpas i olika situationer och hur förmedlarna bör förhålla sig gentemot de arbetssökande verkar dock mest diskuteras kollegor emellan.

9.4.5 Budgetens påverkan på regeltillämpning och relationen till de arbetssökande

Vilka budgetmedel arbetsförmedlingen har får konsekvenser för regeltillämpningen. Om det inte finns pengar att bevilja en arbetspraktik spelar det ingen roll om en arbetssökande lever upp till kraven i lagstiftningen – eller har behov av insatsen. Flera förmedlare påpekar att det kan få konsekvenser för likabehandlingen av klienterna: två arbetssökande med samma behov och bakgrund får olika behandling eftersom det ibland finns medel till insatser, ibland inte. Bristen på medel kan också leda till diskussioner och till konflikter mellan förmedlare och arbetssökande. Sett ur förmedlarnas perspektiv skapar bristen på medel alltså problem. Arbetsmarknadspolitiken ska emellertid användas kontracykliskt mot konjunkturen och inte alltid i första hand för den enskilda individens bästa.

*

Den här rapporten ger en bild av arbetsförmedlares arbete. Framför allt av hur målstyrning kan fungera i praktiken på lokal nivå i mötet med klienterna. Den undersökning som har genomförts är liten med tanke på hur många arbetsförmedlare som är verksamma i Sverige idag. Förhoppningsvis kan resultaten

ändå väcka tankar och idéer. Rapporten kan betraktas som ett första steg och resultaten skulle i framtiden kunna prövas på ett större antal arbetsförmedlare, på fler arbetsförmedlingar, i fler län.

Referenser

Skriftliga källor

Ams (2003b), ”Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar. Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet”, 2003-09-18, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2003c), ”Stärkt mål- och resultatstyrning – slutrapport från pilot-verksamheten”, 2003-08-25, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2004a), ”Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket”, 2004-01-26, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2004b), ”Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmarknadsverket”, 2004-04-29, Näringsdepartementet, Stockholm.

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001:11) om individuella handlingsplaner.

AMV (2003), ”Arbetsförmedlingens i Sverige. Styrdokument version 2.0”, oktober 2003, Arbetsmarknadsverket, Stockholm.

Brehm J & S Gates (1997), *Working, shirking and sabotage. Bureaucratic response to a democratic public*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Coble Vinzant J & L Crothers (1998), *Street-level leadership. Discretion and legitimacy in front-line public service*, Georgetown University Press, Washington DC.

Esaiasson P, M Gilljam, H Oscarsson & L Wägnerud (2002), *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik, Stockholm.

Fröberg D & K Persson (2002), ”Genomförandet av aktivitetsgarantin”, Rapport 2002:2, IFAU, Uppsala.

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

Henning R & D Rahmström (1989), *Förvaltningsförnyelse – Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*, Carlssons, Stockholm.

IAF, www.iaf.se, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Katrineholm.

Johansson R (1992), *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*, Arkiv, Lund.

LEDA (2003a), ”Personalredovisning – beskrivning”, <http://vis.ams.se/sta/leda/pa/painfo.html>, 2003-02-02, Arbetsmarknadsverket, Stockholm.

LEDA (2003b), <http://leda.ams.se/leda/mr2003/>.

LEDA (2004), <http://leda.ams.se/leda/mr/>.

Lipsky M (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage Foundation, New York.

Lundin M (2000), ”Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna”, Stencilserie 2000:1, IFAU, Uppsala.

Lundqvist L (2001), ”Etik och förvaltning”, I Rothstein B (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

March JG & JP Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York.

Martinson S & M Lundin (2003), ”Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet”, Rapport 2003:10, IFAU, Uppsala.

Niklasson H & L Tomsmark (1994), *Att målstyra arbetsmarknadspolitik*, TemaNord 1994:573.

Nyberg S & P Skedinger (1998), *Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter*, Rapport till ESO, Ds 1998:16, Finansdepartementet, Stockholm.

Petersson O & D Söderlind (1993), *Förvaltningspolitik*, Publica, Stockholm.

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

Proposition 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*.

RR (2002), ”Styrningen av Ams och länsarbetsnämnderna”, Rapport 2002/03:2, Riksdagens revisorer, Stockholm.

Rothstein B (1994), *The social democratic state. The Swedish model and the bureaucratic problem of social reforms*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Rothstein B (2001a), ”Den fungerande organisationen”, i Rothstein B (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein B (2001b), ”Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet”, i Rothstein B (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein B (2001c), ”Organisation som politik”, i Rothstein B (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Runeson C (2003), *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2002*”, Rapport 2003:12, IFAU, Uppsala.

Sannerstedt A (2001), ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i Rothstein B (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Schierenbeck I (2003), *Bakom Välfärdsstatens dörrar*, Borea, Umeå.

Statskontoret (2004a), ”Det nya Arbetsmarknadsverket”, Rapport 2004:16, Statskontoret, Stockholm.

VIS (2003), ”Nya lönekriterier för Arbetsmarknadsverket – ett material som stöd för dialogen mellan chef och medarbetare”, <http://prod.vis.ams.se/link.asp?A=3295>, 2003-04-01, Arbetsmarknadsverket, Stockholm.

VIS (2004a), ”Tre metoder för arbete med arbetssökande är nu kvalitets-säkrade”, <http://prod.vis.ams.se/link.asp?A=15083>, 2004-06-29, Arbetsmarknadsverket, Stockholm.

VIS (2004b), ”Personalstatistik”, <http://prod.vis.ams.se>; nationellt; stödfunktioner; mål och resultat.

Wilson JQ (1989), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

Muntliga källor

Ams (2003d), samtal med Claes-Göran Lock, funktionsansvarig för verksamhetsgrenarna ”Matcha” och ”Utbilda”, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2004c), telefonsamtal med Leif Tallskog, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

F 11, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031201.

F 12, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031208.

F 13, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031208.

F 14, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031211.

F 15, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031215.

F 16, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 1, 031216.

F 21, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 2, 040220.

F 22, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 2, 040220.

F 23, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 2, 040220.

F 31, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 3, 040402

F 32, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 3, 040402

F 33, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 3, 040402

F 34, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 3, 040402

F 35, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 3, 040402

F 41, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 4, 040323.

F 42, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 4, 040323.

F 43 intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 4, 040322.

F 44, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 4, 040406.

F 45, intervju med arbetsförmedlare, arbetsförmedling 4, 040416.

LAN (2004), telefonsamtal med chefen för förvaltningsavdelningen, Länsarbetsnämnden.

Appendix A Intervjufrågorna

Intervjuerna genomfördes mellan första december 2003 och den 16 april 2004. De frågor (1-10) som presenteras nedan ställdes till samtliga nitton intervjuade. De avslutande scenariofrågorna ställdes emellertid inte när de första sex intervjuerna genomfördes på arbetsförmedling ett; de utarbetades efter den första intervjuomgången. Svaren på vissa frågor har inte använts i analysen.

Arbetsförmedlare är en samlingsbeteckning för handläggare som arbetar med arbetssökande (och arbetsgivare). Vid intervjuerna ombads förmedlarna beskriva sina huvudsakliga arbetsuppgifter och om de arbetade med en särskild grupp av arbetssökande, se *Bakgrundsfrågor nedan*. Förutom på den landsortsförmedling som undersökts är alla förmedlare specialiserade på särskilda grupper av arbetssökande. På arbetsförmedling ett, där den första intervjuomgången genomfördes, kallade de intervjuade förmedlarna sig för platsförmedlare respektive vägledare. En vägledare ska arbeta med personer som bedöms ha ett större behov av råd och hjälp för att få ett nytt jobb. Platsförmedlarna arbetar med övriga sökande som bedöms klara sitt arbetsökande bra på egen hand. När övriga intervjuer genomfördes, tre månader senare, påpekade förmedlarna att man inte ska kalla sig platsförmedlare och vägledare längre – alla ska kalla sig arbetsförmedlare. På de två större kontoren, förmedling tre och fyra, är arbetsförmedlarna fortfarande specialiserade. Indelningen görs strikt efter längden på de sökandes inskrivningstid vid förmedlingen. Vissa arbetar med personer som varit inskrivna mindre än 100 dagar; de har kortare möten med de sökande och möten är inriktade på jobbsökande. Andra handläggare jobbar med dem som varit inskrivna mer än 100 dagar. Dessa ger mer personlig service – skillnaden mot det som tidigare kallades vägledning verkar vara mycket liten. Ytterligare en grupp jobbar med långtidsinskrivna och är handledare till deltagare aktivitetsgarantin. På arbetsförmedling ett och fyra, se *Tabell 2*, har även särskilda invandrar- och ungdomsförmedlare intervjuats.

Intervjufrågorna

Bakgrundsfrågor

- 1) Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
 - Jobbar du med någon speciell grupp av arbetssökande?

- 2) Hur länge har du jobbat som arbetsförmedlare
 - På detta kontor?
 - Med nuvarande arbetsuppgifter?
 - Vad gjorde du innan?
 - Vilken utbildningsbakgrund har du?

- 3) Vilken är din huvuduppgift som arbetsförmedlare som du ser det personligen?
 - När upplever du att du har gjort ett bra jobb?

 - Man kan tänka sig flera saker som kan ha betydelse för att man ska vara nöjd med sin arbetsinsats, det kan vara vad kollegorna tycker, vad chefen tycker eller dem man jobbar med för en arbetsförmedlare är det ju arbetssökande (och Ag). Dessutom finns det för en arbetsförmedlare officiella mål och ett regelverk. Hur viktiga är dessa saker för att du ska känna att du har gjort ett bra jobb? Eller rättare sagt vilken betyder mest för att du ska känna att du gjort ett bra jobb? Kollegorna, chefen, de arbetssökande, officiella målen, regelverket

Mål

- 4) Det finns vissa kvantitativa, mätbara, mål för en arbetsförmedlares arbete. Till exempel att en viss andel deltagare ska känna till att de har en individuell handlingsplan eller att det max ska finnas ett visst antal långtidsinskrivna inskrivna på kontoret. Vad är din uppfattning om den här typen av mål? (Tydliga? Många?)

- Hur mycket påverkar målen ditt dagliga arbete? Vilket mål påverkar dig mest? Vilket tycker du är viktigast?
 - Har ni kontinuerliga uppföljningar på kontoret av hur väl ni uppfyller målen?
 - Brukar din chef betona vikten av målen?
 - Om arbetsförmedlingen inte uppfyller ett mål, påverkar det dig på något sätt? Om Af uppfyller ett?
- 5) Det finns andra mål för arbetsmarknadspolitiken som inte är mätbara. Det kan handla om till exempel att arbeta för en arbetsmarknad med jämn könsfördelning och att främja mångfalden. Hur ser du på dessa mål?
- Hur mycket påverkar de mål som inte mäts kvantitativt ditt dagliga arbete?
 - Diskuteras de och följs upp?
- 6) Upplever du att det kan uppstå en konflikt mellan olika mål för arbetsmarknadspolitiken?
- *Mellan olika kvantitativa mål eller mellan kvantitativa och kvalitativa?*
 - På vilket sätt kan det skapa praktiska problem?

Regler

- 7) Ert arbete på förmedlingen är omgärdat av ett regelverk som bland annat gäller aktiva insatser och tex när de kan sättas in. Hur ser du på detta regelverk?
- Är det tydligt? Finns det mycket utrymme för egna tolkningar enligt din mening? (Tänker särskilt på reglerna för vem som kan ta del av insatser. Skiljer det sig mot a-kasselagstiftningen?)
 - Tycker du att regelverket borde vara mer detaljerat eller friare och lägga mera ansvar på arbetsförmedlarna?
 - Förs det någon diskussion på kontoret om hur regelverket ska tolkas? Brukar din chef betona vikten av regelverket?

- Hur stor påverkan har reglerna på ditt praktiska arbete, när du är i kontakt med en arbetssökande och ska göra t ex en bedömning av dennes servicebehov?

Arbetssökande

8) Du jobbar med arbetssökande i ditt dagliga arbete. Vad tycker du är viktigt i relationen med arbetssökande?

- Hur mycket av din tid går åt till kontakter med arbetssökande?
- Träffar du de du ansvarar för regelbundet eller hänvisar du huvudsakligen personerna vidare till någon annan?
- Vilka arbetssökande träffar du regelbundet? Vilka träffar du mer sällan?
- Har de arbetssökande ofta egna uppfattningar om vilka insatser som bör göras? Finns det goda möjligheter att individanpassa?
- Som förmedlare ska du ju ge både service till arbetssökande och kontrollera att de lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen: Hur ser du på det?
- För ni någon diskussion på kontoret (kollegor emellan eller initierat av chefen) om hur ni ska arbeta gentemot och med arbetssökande?

Du fattar beslut om en arbetssökande ska ta del av aktiva insatser eller inte.

9) Vad avgör om en person ska ta del av en insats eller inte? Vilken roll spelar yrkeserfarenhet, utbildningsbakgrund, hälsotillstånd, arbetsmarknadsläge?

- Vilken roll spelar målen, regelverket, den arbetssökandes egna önskemål? Vilken roll spelar inskrivningstiden på AF? Kan du särskilja rent principiellt mellan några typer av insatser?
- Diskuterar du med andra på kontoret, med kollegor eller din chef? Om enskilda fall och eller mer generellt?

Kollegor

10) Vilken betydelse har dina kollegor för dig i ditt dagliga arbete?

Avslutande frågor

- Säg att du står inför en situation där du har en möjlighet att ge en arbetssökande en anställning med *allmänt* anställningsstöd. Personen har en kompetens som passar, är motiverad att ta jobbet, arbetsgivaren kan tänka sig anställa personen MEN den arbetssökande har inte varit arbetslös i tolv månader utan i 9-10 månader. Hur agerar du i den situationen?

Om du står inför en liknande situation förutom att den aktuella insatsen är en anställning med *förstärkt* anställningsstöd MEN den arbetssökande har inte varit inskriven i 24 månader. Arbetsgivaren är inte beredd att acceptera en lägre subventionsgrad som allmänt anställningsstöd: Ändrar detta ditt beslut?

- *A-kassan*

En arbetssökande, tycker du, har sökt ganska få eller inga arbeten när han eller hon rapporterar in till Af vad som hänt sedan sist. Arbetsmarknaden är inte så dålig inom det yrke som personen söker jobb inom, han eller hon borde kunna söka mer. En person som medverkar aktivt till att upprätthålla en individuell handlingsplan, som rapporterar in vid de tillfällen man kommit överens om och som kommer till Af när man har avtalat tid: Vad gör du vid ett första tillfälle? Vad gör du om det händer upprepade gånger? En person som inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, som ofta rapporterar in lite för sent vad han eller hon sökt för jobb sedan sist och som ibland missar avtalade möten på Af: Vad gör du vid ett första tillfälle? Vad gör du om det händer upprepade gånger?

- *Långtidsinskrivna*

Långtidsinskrivna arbetssökande kan skilja sig åt mycket – en har lång yrkeserfarenhet, en längre utbildning medan en annan har en brokigare bakgrund på arbetsmarknaden (jobbat inom flera yrken i olika långa perioder), har en kortare utbildning, har varit sjukskriven i perioder. Hur påverkar det ditt sätt att jobba med dessa personer? (Hur väljer man insats till den första personen? Till den andra? Påverkar det hur mkt man anvisar jobb till dem på ngt sätt?)

- *Arbetsmarknadsutbildning*

(Ni styrker eller avstyrker en arbetssökandes ansökan om att delta i en A-Utb?)
Säg att du pratar med en arbetssökande som inte varit arbetslös så länge och han eller hon vill gå en arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen verkar passa bra med personens bakgrund, är motiverad att göra det, och antagligen kommer personen att få ett jobb ganska lätt efter utbildningen. Sen träffar du en annan sökande som är långtidsarbetslös, som har ett behov av att stärka sin kompetens och som är beredd och motiverad att gå en arbetsmarknadsutbildning och på det sättet ändra yrkesinriktning. Den här personen skulle kunna få ett jobb efter utbildningen, men troligen skulle det ta ganska lång tid. Hur resonerar du i de här två situationerna? Vems ansökan skulle du vara mest benägen att styrka? Regelverket ger ingen direkt guidning här.

- *Arbetsgivare*

Du är i en arbetssituation där du har ansvaret för många arbetssökande. Du sitter i ett möte med en arbetssökande och har flera möten inbokade under dagen. En arbetsgivare ringer upp och vill ha hjälp med att hitta en person till en ledig tjänst. Hur agerar du då?

- *Individuella handlingsplanen*

Om du träffar en person som inte varit arbetslös särskilt länge och som har goda chanser att få ett arbete snart om han eller hon söker aktivt – hur använder du den individuella handlingsplanen under det mötet? Om du träffar en person som varit utan arbete länge, som varit sjukskriven i perioder under inskrivningen och som har en kompetens som inte längre är så gångbar på arbetsmarknaden, åtminstone inte på orten – hur använder du den individuella handlingsplanen i möten med den personen?

Appendix B Kategorisering

	<i>Organisationsstyrd</i>	<i>Icke organisationsstyrd</i>	<i>Okritisk</i>	<i>Kritisk</i>
Målen sätter gränser mot de arbetsökande	2, 5, 7, 10, 14, 15, 16			
Tänker på målen i det dagliga arbetet*	5, 9, 10			
Målen säger vad man ska göra	5, 8, 9, 10, 16, 17, 19			
Målen ger inriktning och prioriteringar men är inget man tänker på dagligdags		1, 2, 5, 11, 14, 15, 17, 19		
Målen är en kollektiv angelägenhet för kontoret		2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 18		
Resultaten berör inte så länge man vet att man gör sitt bästa*		2, 11, 13, 14		
För egen resultatstatistik		16, 19		16, 19
Deltagare i A-utb. ⁵⁴ står i allmänhet nära arbetsmarknaden	7, 8, 9, 11, 14			
Arbetar aktivt med dem som deltagit i en A-utb.*	2, 13, 14			
Ställer krav på sökande som deltagit i A-utb. ska yrkesbredda sig för att ha arbete inom 90 dagar*	2, 10, 14, 15			
Jobbar främst med de arbetsökande som varit inskrivna på AF en tid	2, 11, 17, 18			
Målet om IHP ⁵⁵ gör att man upp- repar för de sökande att de har en IHP	5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 18			5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 18

⁵⁴ Arbetsmarknadsutbildning

⁵⁵ Individuell handlingsplan

Använder IHP aktivare ju längre tid de sökande varit inskrivna	7, 13, 15, 17			
Använder överenskommelsen i IHP som en grund för rapporter till a-kassan	14, 18			
Arbetar mer med långtidsinskrivna relativt andra sökande	2, 5, 19			
De arbetssökande står på AF:s tröskel därför måste det uppsökande arbetet mot arbetsgivare prioriteras ned		2, 4, 6, 14		
Positivt att det ställs krav på vilka som får ta del av en A-utb.*			5, 7, 13	
A-utb.målet gör att vissa som har behov av en utbildning inte får ta del av någon*				7, 8, 11, 14, 15, 19
Det är vettigt att antalet långtidsinskrivna ska hållas nere*			2, 13, 15, 16	
Det viktigaste med en IHP är att de sökande följer den överenskommelse som dokumenterats i den				8, 12, 13, 16
Resultaten talar inte om vad man gör rätt eller fel i det dagliga arbetet*				2, 4, 14, 18, 19
AF har inte kontroll över hela processen mellan insats och resultat				6, 15, 18
Finns ibland ett behov av att kommunicera uppåt i organisationen varför resultaten är negativa	3, 6, 7, 11, 12, 14, 19			3, 6, 7, 11, 12, 14, 19
Det finns delar av regelverket som är mycket svåra att tolka	5, 7, 15, 17, 19			
Det finns problem med enhetligheten inom kontor och mellan delar av landet	2, 7, 12, 13, 14, 15			
Reglerna är inte begränsande i det dagliga arbetet*		1, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19		

Situationen och individen är utgångspunkten när reglerna ska tillämpas*		1, 2, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19		
Tolkningsutrymmet kan skapa osäkerhet i arbetet	5, 8, 11, 17			
Diskuterar och förankrar tolkningar med chefen på kontoret*	1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17			
Motiverar sina beslutet med regler gentemot de sökande (???)	3, 8, 9, 10, 11, 14, 19			
Att gå utanför regelverket blir för ansträngande*		2, 5, 13, 16, 17, 19		
Det är en viktig uppgift att upprätthålla AMV:s regelverk*	3, 8, 10			
Det går inte att göra undantag från regeln om inskrivningstid i förordningen om anställningsstöd*	11, 12, 18			
Är beredd att ge ett anställningsstöd då inskrivningstiden inte är tillräckligt lång och undantagsbestämmelserna i förordningen om anställningsstöd inte är uppfyllda		1, 2, 4, 5, 8, 9, 14, 19		
Hämtar styrning ovanifrån när reglerna inte ger klart svar på hur man bör agera	8, 9			
De arbetssökande ska veta vad de kan förvänta sig från AF*	2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 18			
Kan vara svårt att alltid utgå från att alla sökande man träffar vill ha ett jobb och kunna bemöta dem utifrån det	2, 10, 13			
Ibland behöver de arbetssökande verklighetsanpassas	4, 14, 18, 19			
Bristen på budgetmedel till insatser kan göra de sökandes initiativ och önskemål till problem		1, 2, 5, 6, 11, 17, 18, 19		

Att en förmedlare både ska ge service och kontrollera att de sökande lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen är inte problematisk*	6, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 19			
Att en förmedlare både ska ge service och kontrollera att de sökande lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen är problematiskt*		2, 4, 5, 15		
Är inte så benägen att snabbt ifrågasätta en arbetsökande med låg sökaktivitet		7, 15		

* Frågan har viktats tyngre i analysen

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2004:1** Björklund Anders, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson & Alan Krueger “Education, equality, and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s”
- 2004:2** Lindell Mats “Erfarenheter av utbildningsreformen Kvalificerad yrkesutbildning: ett arbetsmarknadsperspektiv”
- 2004:3** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström ”Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?”
- 2004:4** Forslund Anders, Daniela Fröberg & Linus Lindqvist ”The Swedish activity guarantee”
- 2004:5** Franzén Elsie C & Lennart Johansson “Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrares integration och socialisation i arbetslivet”
- 2004:6** Lindqvist Linus ”Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket”
- 2004:7** Larsson Laura ”Samspel mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen”
- 2004:8** Ericson Thomas ”Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt”
- 2004:9** Calmfors Lars & Katarina Richardson ”Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner”
- 2004:10** Dahlberg Matz & Eva Mörk ”Kommunanställda byråkraters dubbla roll”
- 2004:11** Mellander Erik, Gudmundur Gunnarsson & Eleni Savvidou ”Effekter av IT i svensk industri”
- 2004:12** Runeson Caroline ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2003”
- 2004:13** Nordström Skans Oskar ”Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?”
- 2004:14** Rooth Dan-Olof & Olof Åslund ”11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden”
- 2004:15** Andersson Pernilla & Eskil Wadensjö ”Hur fungerar bemanningsbranschen?”
- 2004:16** Lundin Daniela ”Vad styr arbetsförmedlarna?”

Working Papers

- 2004:1** Frölich Markus, Michael Lechner & Heidi Steiger “Statistically assisted programme selection – International experiences and potential benefits for Switzerland”
- 2004:2** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström “Competition between employed and unemployed job applicants: Swedish evidence”

- 2004:3** Forslund Anders & Thomas Lindh “Decentralisation of bargaining and manufacturing employment: Sweden 1970–96”
- 2004:4** Kolm Ann-Sofie & Birthe Larsen “Does tax evasion affect unemployment and educational choice?”
- 2004:5** Schröder Lena “The role of youth programmes in the transition from school to work”
- 2004:6** Nilsson Anna “Income inequality and crime: The case of Sweden”
- 2004:7** Larsson Laura & Oskar Nordström Skans “Early indication of program performance: The case of a Swedish temporary employment program”
- 2004:8** Larsson Laura “Harmonizing unemployment and sickness insurance: Why (not)?”
- 2004:9** Cantoni Eva & Xavier de Luna “Non-parametric adjustment for covariates when estimating a treatment effect”
- 2004:10** Johansson Per & Mårten Palme “Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden”
- 2004:11** Dahlberg Matz & Eva Mörk “Public employment and the double role of bureaucrats”
- 2004:12** van den Berg Gerard J, Maarten Lindeboom & Peter J Dolton “Survey non-response and unemployment duration”
- 2004:13** Gunnarsson Gudmundur, Erik Mellander & Eleni Savvidou “Human capital is the key to the IT productivity paradox”
- 2004:14** Nordström Skans Oskar “Scarring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis”
- 2004:15** Ericson Thomas ”The effects of wage compression on training: Swedish empirical evidence”
- 2004:16** Åslund Olof & Dan-Olof Rooth “Shifting attitudes and the labor market of minorities: Swedish experiences after 9-11”
- 2004:17** Albrecht James, Gerard J van den Berg & Susan Vroman “The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”
- 2002:2** Nordström Skans Oskar “Labour market effects of working time reductions and demographic changes”
- 2002:3** Sianesi Barbara “Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications”
- 2002:4** Eriksson Stefan “The persistence of unemployment: Does competition between employed and unemployed job applicants matter?”
- 2003:1** Andersson Fredrik “Causes and labor market consequences of producer heterogeneity”
- 2003:2** Ekström Erika “Essays on inequality and education”