



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

# **Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet**

Daniela Lundin  
Martin Lundin

RAPPORT 2011:9

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

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

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

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

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala

Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala

Telefon: 018-471 70 70

Fax: 018-471 70 71

ifau@ifau.uu.se

www.ifau.se

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

# Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet

av

Daniela Lundin & Martin Lundin<sup>♦</sup>

2011-05-23

## Sammanfattning

I den här rapporten undersöker vi hur Arbetsförmedlingen med start 2003 började införa ett enhetligt tjänsteutbud och kvalitetssäkrade metoder. Från centralt håll inom myndigheten hade man tidigare inte intresserat sig för arbetsprocesser lokalt. Det enhetliga tjänsteutbudet och de kvalitetssäkrade metoderna utmanade därmed delvis traditionell styrning inom myndigheten. Vi undersöker hur tjänsterna och metoderna har tagits fram, hur de spridits och vilka avtryck de har gjort i det dagliga arbetet bland förmedlare och förmedlingschefer. Vi finner att tjänsterna och metoderna uppskattas och används mycket lokalt. Beläggen för att de arbetsätt som valts ut är de mest lämpade är dock oklara. Det kontinuerliga uppföljnings- och förbättringsarbetet var inte heller så utvecklat under den tidsperiod som vi studerat. Rapporten fokuserar främst på perioden fram till 2009 och bygger på dokumentstudier, intervjuer och tre enkäter.

---

<sup>♦</sup> E-post: martin.lundin@ifau.uu.se. Tack till dem som bidragit med värdefull information, kommentarer och hjälp under arbetets gång: Jan-Olof Dahlgren, Marie Dahlgren, Britt-Marie Grahn, Charlotte Humling, Fredrik Jansson-Dahlén, Lena Josefsson, Ingrid Welander, arbetsförmedlare i Uppsala samt Sara Martinson, Caroline Runeson, Jonas Thelander och andra kollegor på IFAU (t.ex. deltagare vid IFAU:s seminarier 2007-09-26 och 2009-04-22). Och sist med inte minst ett stort tack till dem som ställt upp på intervjuer eller tagit sig tid att svara på IFAU:s enkäter!

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Att styra processer .....	4
2.1	Processtyrning – vad säger forskningen? .....	5
2.2	Tio frågor om tjänster och metoder .....	7
3	En kombination av metoder och material.....	8
3.1	Dokument och intervjuer .....	8
3.2	Tre enkätundersökningar .....	9
4	Strukturen av tjänster, metoder och program .....	10
5	Från målsättningar till färdiga metodbeskrivningar .....	13
5.1	Ambitioner – en vilja till centralisering och effektivitet.....	13
5.2	Myndigheten kartlägger processerna.....	15
5.3	Dokumentation och kvalitetssäkring .....	20
5.4	Sammanfattning.....	22
6	Tjänster och metoder sprids och används i organisationen .....	23
6.1	Spridningen av tjänster och metoder .....	23
6.2	Användningen av tjänster och metoder lokalt .....	28
6.3	Nöjda chefer och handläggare .....	34
6.4	Sammanfattning.....	35
7	Uppföljnings- och förbättringsarbete.....	36
7.1	En utförlig modell för ständiga förbättringar saknas .....	36
7.2	Metoderna verkar följas upp lokalt.....	37
7.3	Sammanfattning.....	38
8	Slutdiskussion.....	39
	Referenser .....	42
	Appendix. Kompletterande tabeller till avsnitt 3 .....	45

# 1 Inledning

I slutet av 1990-talet kritiserade regeringen dåvarande Arbetsmarknadsverkets (AMV)<sup>1</sup> förmåga att nå sina mål. Detta gjordes bland annat mot bakgrund av de många rapporter som ifrågasatte de arbetsmarknadspolitiska programmens effektivitet och den bristande likabehandlingen av klienter. Generaldirektören drog därför 2001 igång ett arbete för att reformera förvaltningen, vilket utmynnade i ett styrdokument kallat AF Sverige.<sup>2</sup> Två av dokumentets centrala delar var tänkta att råda bot på de stora skillnaderna i service och arbetssätt som fanns inom AMV; myndigheten skulle hädanefter arbeta med ett *enhetligt tjänsteutbud* över hela Sverige och använda *kvalitetssäkrade metoder*.<sup>3</sup>

Historiskt har styrningen inom arbetsmarknadspolitiken framförallt handlat om mål- och resultatstyrning, och man har valt att inte i detalj reglera hur de lokala arbetsförmedlingarna ska arbeta.<sup>4</sup> Det arbetsmarknadspolitiska regelverket har främst utgjort en grundstruktur att förhålla sig till; reglerna har varit så flexibla att de många gånger har kunnat tolkas efter behov (Lundin 2004; Schierenbeck 2003). Det hävdas ibland också att myndigheten byggts upp som en ”kaderförvaltning”, där det viktiga inte är formella och detaljerade direktiv. Istället har man betonat betydelsen av att tjänstemännen förstår sig på och är hängivna organisationens kultur och arbetsmarknadspolitikens övergripande mål (Johansson 1992; Rothstein 1996).

AF Sverige-arbetet omkring millennieskiftet innebar på vissa sätt ett brott mot tidigare tradition. I grund och botten var mål- och resultatstyrningen i och

---

<sup>1</sup> I AMV ingick chefsmyndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) och 21 länsarbetsnämnder. De lokala arbetsförmedlingarna var en del av länsarbetsnämnderna. Sedan första januari 2008 är AMV en enda myndighet med namnet Arbetsförmedlingen.

<sup>2</sup> De olika delprojekten som ingick i AF Sverige var följande: Verksamhetsgrenar, Enhetligt tjänsteutbud, Professionellt arbetssätt, Stärkt mål- och resultatstyrning och KILA-projektet (Ams 2005).

<sup>3</sup> Efter bytet av generaldirektör 2005 gjordes vissa omarbetningar av AF Sverige och styrdokumentet kallades sedan för ”Arbetsförmedlingen leder till arbete”. Detta dokument användes som officiellt styrdokument fram till 2007 (Arbetsförmedlingen 2008b). Inriktningen som dokumentet stakade ut ligger kvar och tjänsterna och metoderna används fortfarande 2011.

<sup>4</sup> Lundin (2007) visar att i stort sett alla arbetsförmedlingschefer menar att myndighetens kvantitativa mål har stor betydelse för hur man agerar lokalt. Resultat i Lundin (2004) pekar på att kunskapen om målen är god lokalt och att de har betydelse för hur arbetsförmedlare väljer att agera. Mål- och resultatstyrningen har använts sedan andra halvan av 1980-talet i svensk arbetsmarknadspolitik. Sedan Arbetsförmedlingen inrättades 2008 utgör det ”balanserade styrkortet” (en specifik variant av målstyrning) det centrala styrmedlet inom myndigheten. För utförligare diskussioner om mål- och resultatstyrning inom arbetsmarknadspolitiken, se till exempel Ahrne m.fl. (1985), Delander och Niklasson (2009), Henning och Rahmström (1989), Johansson (1992), Lundin (2004) samt Nyberg och Skedinger (1998).

för sig fortfarande det viktigaste. Men nu började man intressera sig för arbetsprocesserna på förmedlingskontoren; genom ”tjänster och metoder” skulle man fastställa vilken service som skulle erbjudas och vilka arbets sätt som skulle användas. Utrymmet för individuellt godtycke i mötet mellan handläggare och klient skulle därmed minska. Tjänsterna som togs fram syftade till att styra insatserna mot kärnverksamheten och tydliggöra för arbets sökande och arbetsgivare vilken hjälp de faktiskt kunde få. Metoderna skulle sedan precisera hur förmedlarna borde arbeta i praktiken; målet var att höja lägsta nivån och öka professionaliteten bland tjänstemännen (Ams 2003a; Arbetsförmedlingen 2008a).

Tjänster och metoder är en typ av styrning som i forskningslitteraturen brukar benämnas *processtyrning* (se t.ex. Benner och Tushman 2003). Eftersom styrmetoden utmanar de traditionella formerna för styrning inom AMV/Arbetsförmedlingen blir det intressant att kartlägga arbetet med reformen. För övrigt är kunskapen om de faktiskt använda arbetsmetoderna på arbetsförmedlingskontoren generellt sätt mycket knapphändig, vilket givetvis är en brist om vi ska kunna förstå hur arbetsmarknadspolitiken fungerar i praktiken.

I den här rapporten ska vi därför undersöka hur tjänster och metoder har införts och hur de används inom Arbetsförmedlingen. Syftet är att bidra med kunskap om hur Arbetsförmedlingen styrs och organiseras med fokus på processtyrningen: *Hur har det enhetliga tjänstutbudet och de dokumenterade metoderna genomförts i praktiken? Vilken roll spelar de för myndigheten?* För att undersöka detta ställer vi tio delfrågor som presenteras närmare i *avsnitt 2.2*. Studien avgränsas av praktiska skäl främst till tidsperioden 2002–2009, men vi gör även ett litet nedslag vid årsskiftet 2010/2011.

Rapporten disponeras på följande sätt: I *avsnitt 2* redogör vi kort för forskningslitteraturen om processtyrning. Vi anger även de konkreta frågor som ska besvaras i studien. Metod och material diskuteras i *avsnitt 3*. *Avsnitt 4* är en översiktlig beskrivning av hur systemet med tjänster och metoder är uppbyggt. Analyserna återfinns i *avsnitt 5–7*. *Avsnitt 8* rundar av och sammanfattar huvudintrycken.

## 2 Att styra processer

Vissa tjänstemän inom offentlig förvaltning har direktkontakt med medborgare. Yrkesgrupper så som lärare, poliser, socialarbetare och arbetsförmedlare ser till

att omforma generella direktiv till konkreta beslut gentemot enskilda individer. Den typen av tjänstemän, så kallade gräsrots- eller närbyråkrater, fattar i regel sina beslut utan direkt insyn från höga chefer. Detta ger dem handlingsfrihet och visst utrymme att efter eget omdöme och intresse påverka beslut fattade på högre nivåer (Brehm och Gates 1997; Lipsky 1980; Meyers och Vorsanger 2003; May och Winter 2009). En viktig fråga i forskningslitteraturen om styrning av offentlig förvaltning handlar om hur tjänstemän på gräsrotsnivå kan dirigeras åt det håll som centrala beslutsfattare vill. På ett övergripande plan är det ämnet för den här studien.

## **2.1 Processtyrning – vad säger forskningen?**

De möjliga metoderna för beslutsfattare att styra den lokala verksamheten är många: regler, mål- och resultatstyrning, ekonomiska incitament, information och utbildning utgör några exempel (se t.ex. Lundqvist 1992; Schneider och Ingram 1990; Vedung 1998). En form av styrning är processtyrning. Processtyrning handlar om att styra de förlopp som finns i en verksamhet. Utgångspunkten är att kvaliteten på den produkt eller service som en organisation levererar mest av allt beror på de processer som genererar produkten eller servicen. De uppgifter som ska lösas inom en organisation spänner ofta över olika funktioner, vilket kräver koordinering. Man menar därför att det primärt bör vara processerna, inte funktionerna, som ska styras om man vill uppnå ett gott resultat (Hackman och Wageman 1995).

Det finns en rad varianter av processtyrning: ”total quality management, TQM” (Hackman och Wageman 1995; Westphal m.fl. 1997) och ”ISO 9000-certifiering” (Guler m.fl. 2002) är två exempel. Mycket av forskningslitteraturen handlar om privata företag, men studier av offentlig verksamhet förekommer också (t.ex. Fransson 2008; Ongaro 2004; Westphal m.fl. 1997). I den här rapporten är det inte nödvändigt att utförligt redogöra för forskningen om processtyrning. Däremot är det viktigt att beskriva hur processtyrning vanligen är uppbyggt, då Arbetsförmedlingens arbete kommer att undersökas i relation till hur man i teorin tänker sig att det ska fungera.

Det bör dock först noteras att avsikten med att presentera en modell för hur processtyrning i teorin är avsett att fungera inte ska ses som ett ”ideal”. Tjänster och metoder bygger alldeles säkert på delvis andra grundförutsättningar och målet med reformen var knappast att till fullo efterlikna det som i forskningslitteraturen kallas för processtyrning. Inte desto mindre kan tankestrukturen tjäna som en praktisk ram för att disponera analysen. Den kan också

ligga till grund för att identifiera var praktiken avviker från modellen, oavsett om avvikelserna är något bra eller dåligt.

Ett första steg vid processtyrning är att kartlägga och dokumentera existerande arbetssätt i organisationen, ofta i form av så kallad processkartläggning. Därefter bedöms, förfinas och förbättras arbetssätten. Målet är eliminera onödig variation i hur arbetet går till i praktiken. Man slår fast vilka de bra metoderna är och sprider dem. Medarbetare inom organisationen förväntas använda processbeskrivningarna i det dagliga arbetet. Processtyrning innebär vidare att man kontinuerligt följer upp det lokala arbetet utifrån de fastslagna processbeskrivningarna – man talar ofta om ”ständiga förbättringar”. Genom att löpande utveckla processerna får man bort variationer som finns i tillvägagångssätt och därmed antas de utfall som organisationen producerar bli bättre (Benner och Tushman 2003).

Enligt Benner och Tushman (2003) finns det många som gillar processtyrning, eftersom logiken är enkel och förföriskt tilltalande. Tanken att man ska försöka lära sig av varandra kan förefalla klok och ibland hävdas det att just det faktum att medarbetarna tvingas tänka efter hur de arbetar, och sedan skriva ner detta, är utvecklande. Men Benner och Tushman menar, efter en genomgång av forskningen, att de empiriska beläggen för att det är ett bra styrmedel inte är helt övertygande; det finns inga entydiga bevis för att effektiviteten verkligen förbättras.

Precis som alla andra styrmedel har processtyrning avigsidor. För det första är det resurskrävande att kartlägga, dokumentera och förmedla processbeskrivningar. För det andra är det svårt att identifiera vilka processer som är de bästa och effektivaste. För det tredje är det svårt att ha kraft och resurser att fortsätta med det kontinuerliga förbättringsarbetet efter det initiala processarbetet. Man kan, för det fjärde, tänka sig att tjänstemännen som ska styras inte gillar styrningen, vilket kan försvåra genomförandet. För det femte kan processtyrning föra med sig att flexibiliteten på lokal nivå minskar och att förmågan till innovationer och anpassning till en förändrad omgivning försämras.

Mot bakgrund av detta står det klart att det inte utan vidare går att anta att processtyrningen fungerar smärtfritt inom Arbetsförmedlingen. Det finns all anledning att försöka ta reda på hur reformen har genomförts.



## 2.2 Tio frågor om tjänster och metoder

Om man tar fasta på Benner och Tushman (2003) kan man grovt dela upp arbetet med processtyrning i tre faser. I den första fasen kartläggs processer och arbetssätt inom organisationen och de ”bra” metoderna väljs ut och dokumenteras. Hur arbetsprocesser väljs ut är naturligtvis helt avgörande för hela styrprocessen, eftersom det är här man slår fast vilka arbetssätt som ska vara vägledande för gräsrotsarbetet. I rapporten (*avsnitt 5*) studerar vi hur detta har gått till inom Arbetsförmedlingen. Som utgångspunkt formulerar vi nedanstående tre frågor:

- 1a. Vad var det man egentligen ville uppnå med tjänster och metoder?*
- 1b. Vilket inflytande har olika aktörer och nivåer inom myndigheten haft över arbetet med att ta fram lämpliga arbetsprocesser?*
- 1c. Hur har man avgjort vilka arbetsprocesser som är ”bra” och sedan valt ut och dokumenterat dessa?*

Fas två handlar om att sprida och få de arbetssätt som utarbetats i fas ett förankrade i det dagliga operativa arbetet. För att kartlägga detta ställer vi fem frågor i *avsnitt 6*:

- 2a. Hur har man arbetat med att få ut arbetsprocesserna i myndigheten?*
- 2b. Vilken kunskap har de lokala tjänstemännen om tjänster och metoder?*
- 2d. Hur används tjänster och metoder i det lokala arbetet?*
- 2e. Vad tycker man på lokal nivå om tjänster och metoder?*
- 2c. Hur styrande är tjänster och metoder?*

För att fullända processtyrningen tänker man sig en tredje fas där man kontinuerligt arbetar med att följa upp i vilken utsträckning processerna används och vid behov korrigerar processbeskrivningarna. Detta leder fram till ytterligare två frågor som avhandlas i *avsnitt 7*:

- 3a. Hur har man följt upp processtyrningen?*
- 3b. Hur går det kontinuerliga förbättringsarbetet till?*

## 3 En kombination av metoder och material

När vi kartlägger processtyrningen inom Arbetsförmedlingen intresserar vi oss alltså för hur man har arbetat fram tjänster och metoder. Vi undersöker också hur tjänstemännen använder och upplever styrningen. Det betyder att vi behöver göra analyserna på olika sätt och använda olika typer av material.

### 3.1 Dokument och intervjuer

För att beskriva det enhetliga tjänsteutbudet och de dokumenterade metoderna, hur de arbetades fram och varför har internt material från Arbetsförmedlingen (mestadels från dåvarande AMV) analyserats. Det handlar om olika relevanta promemorior och rapporter. Vi har dessutom undersökt den information som finns på Arbetsförmedlingens intranät Vis, vilket är en av de viktigaste kanalerna för informationsspridning inom myndigheten.

Dokumentet täcker främst perioden 2003–2008, även om senare material i viss utsträckning ingår. Det innebär att vi i huvudsak avgränsar vår analys av arbetet på central nivå till att gälla från tidpunkten då idéerna började ta form omkring 2002, fram till slutet av 2008. Perioden därefter har vi inte fullt lika bra information om. Vi har dock undersökt Vis 2010/2011 för att se om några större förändringar verkar ha ägt rum, men det övergripande intrycket är att verksamheten fungerar ungefär som den gjorde några år tidigare.<sup>5</sup>

Dokumentet har kompletterats med intervjuer med personer med god inblick i arbetet med tjänster och metoder. Intervjuerna har genomförts i form av besöksintervjuer.<sup>6</sup> Vi tror inte att risken för efterhandskonstruktioner är så stor, eller att de vi har pratat med har velat framställa situationen på ett annat sätt än vad som faktiskt var fallet; ämnet är inte så känsligt och genom att intervjua flera personer och använda en mängd dokument har vi kunnat ”triangulera” svaren. I appendix i (*Tabell A 1*) redovisas intervjuerna.

---

<sup>5</sup> Vi har också haft kontakt med personer på Arbetsförmedlingen centralt som 2011 arbetar med tjänster och metoder. De har läst och kommenterat rapportutkast och bekräftat att inga större förändringar av tjänster och metoder har ägt rum. Det betyder att beskrivningen i rapporten av allt att döma är giltig även 2011.

<sup>6</sup> Samtalen byggdes upp kring intervjuguider där olika teman avhandlades genom öppna frågor. Intervjuernas längd varierade en del, men de var oftast ungefär en timme långa. Ett fåtal intervjuer spelades in, i övriga fall togs anteckningar. I regel genomfördes intervjuerna med en person i taget, men i ett fall pratade vi med två personer samtidigt.

## 3.2 Tre enkätundersökningar

Vi är också intresserade av den roll som tjänster och metoder har i det lokala förmedlingsarbetet. För att ta reda på detta har vi genomfört två enkätundersökningar under första halvåret 2009: en enkät riktades till förmedlingschefer, den andra till arbetsförmedlare.

En nätenkät skickades i januari–februari 2009 till alla arbetsförmedlingschefer. Populationen (192 chefer) togs fram med hjälp av Arbetsförmedlingens hemsida på Internet och intranätet Vis.<sup>7</sup> Cheferna fick ett e-brev med missiv och länk till enkäten. Sammanlagt tre e-postpåminnelser gick ut. Svar kom från 140 personer, vilket ger en svarsfrekvens på goda 73 procent.<sup>8</sup>

Även arbetsförmedlarna fick en nätenkät (mars–april 2009). Tre påminnelser skickades ut. För att få in fler svar minskade vi antalet frågor vid den sista påminnelsen – enkäten blev ungefär hälften så lång. Detta gav viss effekt. I den här rapporten redovisar vi i huvudsak svar på frågor som finns med i båda versionerna av enkäten, men i de fall vi avviker från denna princip görs en notering.

Vi ställdes inför ett problem vid handläggarenkäten: vi hade inte tillgång till handläggarnas e-postadresser. Vår lösning blev att skicka enkäten till förmedlingskontorens generella e-postadresser. Den som tog emot meddelandet ombads skicka vidare det till alla handläggare på kontoret. Detta är onekligen inte ett optimalt tillvägagångssätt, men ingen annan metod stod till buds just då. Det finns åtminstone fyra problem: För det första har vi inte fullständig kontroll över populationens exakta storlek och därmed inte heller kontroll över den exakta svarsfrekvensen. En andra konsekvens blir att vi inte kan göra någon bra bortfallsanalys. Ett tredje problem är att vi blir väldigt beroende av ett mellanel vid distributionen av enkäterna. För det fjärde får vi ingen direkt koll på personerna som svarar – det är till exempel fullt möjligt för en handläggare att svara flera gånger utan att vi kan upptäcka detta.

Men vi tror inte att problemen är alltför allvarliga. Till exempel tror vi inte att risken är så stor för att respondenterna faktiskt avsätter tid att fylla i flera

---

<sup>7</sup> Observera att det finns fler kontor än kontorschefer, då ett antal chefer ansvarar för flera arbetsförmedlingskontor.

<sup>8</sup> I appendix redovisas en enkel bortfallsanalys, utifrån länsstillhörighet och kontorsstorlek. Länsammansättningen bland dem som svarat är mycket lik populationen i stort. Däremot verkar det som att små kontor är något underrepresenterade. Det är svårt att ha en bestämd uppfattning om hur detta kan påverka resultaten. En möjlighet är att tjänster och metoder inte används lika frekvent på de kontor som inte svarat, vilket kan innebära att vi ger en något mer positiv bild än vad som egentligen är fallet. Men eftersom bortfallet är relativt litet så tror vi inte att resultaten påverkats i någon större utsträckning.

exemplar av enkäten. Det är inte omöjligt att någon enstaka förmedlare svarat flera gånger, men det bör inte ha påverkat resultaten i nämnvärd grad.<sup>9</sup>

Det är vidare möjligt att grovt uppskatta svarsfrekvensen: Totalt kom det in 2 455 användbara svar på den längre enkäten och 385 på den kortare, det vill säga sammanlagt 2 840 svar. Arbetsförmedlingens personalstatistik visar att förmedlingskontoren i mars 2009 hade 4 592 ”faktiska resurser”. Här har föräldralediga, sjukskrivna, lediga och liknande räknats bort. Detta är knappast ett exakt mått på populationen som vi är intresserade av, men det fungerar som en approximation. Utifrån dessa uppgifter blir svarsfrekvensen ca 53 procent på den längre enkäten, och 62 procent om man räknar in den förkortade varianten.<sup>10</sup>

IFAU genomförde dessutom i december 2010 och januari 2011 en nätenkät med arbetsförmedlare och SIUS-konsulenter<sup>11</sup> för ett annat syfte än att undersöka tjänster och metoder. Två frågor hade dock en tydlig koppling till det vi är intresserade av i den här rapporten; därför presenteras svaren på dessa frågor. I den här enkätundersökningen hade vi direkt tillgång till förmedlarnas e-postadresser. Urvalet uppgick till 2 000 förmedlare och 155 SIUS-konsulenter och vi fick svar från 1 462 (73 procent) respektive 111 (72 procent) personer.

## 4 Strukturen av tjänster, metoder och program<sup>12</sup>

Som angavs i inledningen härrör tjänster och metoder från arbetet inom AF Sverige som syftade till att styra upp, effektivisera och göra verksamheten inom myndigheten enhetligare. Utgångspunkten var att arbetet inom myndigheten skulle vara processororienterad.<sup>13</sup> Man bildade två olika projektgrupper

---

<sup>9</sup> En annan möjlighet är att en person på ett kontor svarar som representant för flera förmedlare. Vi har ingen möjlighet att undersöka detta och det är dessutom väldigt svårt att veta hur resultaten skulle påverkas. Därför får vi nöja oss med att konstatera att det kan finnas bortfallsproblem, men att dessa sannolikt inte kullkastar rapportens slutsatser.

<sup>10</sup> Det är också möjligt att undersöka bortfallet utifrån länstillhörighet; bortfallsanalysen redovisas i appendix. Resultaten tyder på att fördelningen mellan olika län ser ut på ungefär samma sätt i population som bland de svarande, vilket är bra.

<sup>11</sup> SIUS-konsulenter jobbar med arbetslösa som har funktionshinder.

<sup>12</sup> Källan i detta avsnitt är, när inget annat anges, Arbetsförmedlingens intranät Vis där information inhämtats under hösten 2008 och våren 2009.

<sup>13</sup> Se Ams (2003c) för myndighetens egen definition av ett processororienterat arbetssätt och för definitioner (om än inte så precisa) av andra begrepp som är relevanta för tjänster och metoder.

2002: en för ett enhetligt tjänsteutbud (tjänster) och en för ett professionellt arbetssätt (metoder). Tjänsterna introducerades i det praktiska arbetet på arbetsförmedlingarna 2003, medan metoderna infördes successivt med start 2004 (Ams 2003b; Ams 2003d; intervju M. Dahlgren). Strukturen som arbetades fram under den första tiden lever fortfarande kvar.<sup>14</sup> En grundtanke är att tjänsterna ska ligga fast så länge myndighetens uppdrag inte ändras (Ams 2003b; se även intervjuer med Josefsson och Welander).

Det verkar inte finnas någon precis definition av vad en tjänst egentligen är. Enkelt uttryckt kanske man kan säga att det handlar om beskrivningar av den service som Arbetsförmedlingen ska ge sina klienter. Under den tidsperiod som vi undersöker erbjöd Arbetsförmedlingen nio tjänster:

- Söka arbete
- Förbättra ditt arbetssökande
- Vägledning till arbete
- Utbildning till arbete
- Starta eget företag
- Klargöra dina arbetsförutsättningar
- Anpassa din arbetssituation
- Rekrytera nya medarbetare
- Utbildning inför rekrytering

År 2010 tillkom en tionde tjänst som kallades ”Föreberedelse och introduktion till arbete” (Arbetsförmedlingen 2011). Det var första gången man ändrade tjänsteutbudet. Tanken är att arbetsförmedlarna bara ska arbeta med de fastslagna tjänsterna, allt annat faller utanför myndighetens verksamhetsområde (intervju J-O. Dahlgren).<sup>15</sup> ”Rekrytera nya medarbetare” och ”Utbildning inför rekrytering” riktar sig till arbetsgivare, medan övriga tjänster vänder sig till personer som söker arbete (Ams 2003a; Arbetsförmedlingen 2008a).

På intranätet Vis anges vilket som är *syftet* med tjänsten, vilken *målgruppen* är, hur man *ska arbeta* med tjänsten och vilket *resultat* som ska nås. Det finns också en så kallad processkarta som schematiskt beskriver de olika momenten i tjänsten.

---

<sup>14</sup> I alla fall levde strukturen kvar våren 2011, enligt Arbetsförmedlingens intranät Vis (2011-02-18) och enligt de personer vi haft kontakt med på Arbetsförmedlingen efter detta.

<sup>15</sup> Tanken var dock att arbetsförmedlingskontoren skulle kunna specialisera sig på vissa tjänster och hänvisa personer med behov av andra tjänster till ett annat kontor. De enskilda arbetsförmedlarna skulle också kunna specialisera sig på metoder och fördjupa sin kompetens.

Under varje tjänsterubrik på intranätet kan arbetsförmedlarna se de metoder som sorterats in under tjänsten ifråga. De arbetsmarknadspolitiska programmen har också sorterats in under tjänsterna. Program och metoder utgör således de viktigaste byggstenarna inom tjänsteutbudet (Ams 2003c). En metod definieras av Ams (2004, s. 9) på följande sätt:

[...] en beskrivning av ett systematiskt tillvägagångssätt som ofta vilar på en vetenskaplig grund och/eller ett beprövat arbetssätt.

Totalt fanns det ett 40-tal metoder våren 2011. Det finns dels *generella* metoder som kan användas i alla tjänster eller inför en tjänst, dels metoder *relaterade till en viss tjänst* som arbetsförmedlaren kan välja inom vald tjänst.<sup>16</sup> En huvudtanke är att metoderna ska vila på teoretisk grund eller bygga på beprövad erfarenhet inom myndigheten. I metodbeskrivningar anges om så är fallet och vilken grunden i så fall är. Det finns också en ambition om att metoderna ska vara kvalitetssäkrade (Arbetsförmedlingen 2008a; intervju Welander). För att vara kvalitetssäkrade krävs att följande dokument finns:

- Metodbeskrivning: Här beskrivs metoden kortfattat. Dessutom tar man upp vilken bakgrund och teoretisk förankring som metoden har, om det finns något särskilt arbetsmaterial och handledning samt eventuella erfarenheter och utvärderingar.
- Processkarta: En bild över de olika steg som man ska gå igenom när man arbetar med metoden.
- Aktivitetsbeskrivning: I aktivitetsbeskrivningen finns en mer detaljerad beskrivning av vad man ska göra vid de olika stegen i processkartan.
- Kvalitetskriterier: Här definieras bland annat vilken som är metodens målgrupp, vilka mål som ska nås och hur förmedlingen ska mäta hur man lyckas nå målen för metoden. Här beskrivs också vart man som handläggare ska vända sig med problem och förslag på förbättringar.

---

<sup>16</sup> Under vår undersökningsperiod gjorde man en uppdelning mellan *generella* metoder ("bemötande", "fastställt tjänst", "gruppinformation", "inskrivning och introduktion", "integrera jämställdhetsaspekten", "kartläggning", "konsultativt arbetssätt", "lösningsfokuserat samtal" och "samtal"), *grundläggande* metoder och *kompletterande* metoder. De kompletterande metoderna skulle endast användas i specialfall när det fanns ett särskilt behov (intervju Welander). Exempelvis skulle metoden "stödsamtal" endast användas då en arbetssökande tydligt upplevde osäkerhet och oro inför återgången till arbetslivet. Ett exempel på en grundläggande metod som kunde användas betydligt oftare utgörs av "söka jobb-kurs".

I de kommande tre avsnitten (*avsnitt 5–7*) tittar vi närmare på hur strukturen av tjänster och metoder har införts och hur de används inom myndigheten (huvudsakligen 2007–2009).

## **5 Från målsättningar till färdiga metodbeskrivningar**

Den första fasen vid processtyrning handlar om att ta fram de processer som sedermera ska skrivas ner och användas inom organisationen. I det här avsnittet undersöker vi det arbetet inom AMV.

### **5.1 Ambitioner – en vilja till centralisering och effektivitet**

Den första frågan man kan ställa sig är vad det egentligen var man ville uppnå med tjänster och metoder. Och då kan man börja med att konstatera att ledningen för dåvarande AMV under tidigt 2000-tal upplevde att de lokala arbetsförmedlingarna på vissa håll hade tappat fokus på kärnan i myndighetens uppdrag: att få människor i arbete och förse arbetsgivare med personal (Ams 2003b; Ams 2005). Ibland erbjöds tjänster och användes arbetsmetoder som i praktiken gränsade till social- eller näringspolitik. På central nivå tyckte man att den lokala nivån hade fått för stort inflytande över vilken service som erbjöds (intervjuer med J-O. Dahlgren, Welander och Grahn; se även Ams 2003b). Länsarbetsdirektörer och arbetsförmedlingschefer kunde definiera vilken verksamhet de lokala kontoren skulle erbjuda – ”alla hade sin egen kiosk” (intervju J-O. Dahlgren).

Olikheterna i tjänsteutbudet ledde, enligt Ams, till bristande rättsäkerhet och effektivitet (Ams 2003b; intervjuer med Welander och Grahn). En av Ams-tjänstemännen uttrycker det på följande sätt:

Man hade olika syn i olika delar av landet, på olika förmedlingar, olika förmedlingar i samma stad. Så det fanns ju ingen som helst enhetlighet [vad gäller arbetssätt]. Och inte heller något som helst mått på, hade vi tillgodosett kundens behov eller inte? Utan det var väldigt mycket som, jag kan då tycka, skedde slentrianmässigt. Vi träffade arbetssökande men det fanns egentligen ingen egentlig målsättning med varje möte. Alla var ju naturligtvis klara över att de skulle gå i arbete, men vad vi skulle göra för att stödja dem för att de skulle gå i arbete, det fanns ju så att säga inte ordentligt beskrivet. (Intervju Grahn)

Lösningen blev att serviceutbudet skulle läggas fast och dokumenteras centralt. En arbetssökande (eller en arbetsgivare) skulle få samma hjälp oberoende av vilket arbetsförmedlingskontor som hon eller han tog kontakt med (intervju J-O. Dahlgren). Dåvarande generaldirektörens ledord var ”samma service från Ystad till Haparanda” (Ams 2003e).

Det fanns vidare en uppfattning om att arbetsmetoder vanligen utarbetades av ”eldsjälar”. Arbetssätten dokumenterades dock inte särskilt ofta och kompetensen blev därmed personbunden. Genom att skriva ner metoderna skulle erfarenheterna kunna föras vidare, tänkte man (intervju Welander; se även Vis 2008).

Det är alltså uppenbart att man från central nivå såg problem med så väl effektivitet som enhetlighet. Om arbetsprocesserna kunde styras upp och dokumenteras skulle insatserna runt om i landet bli mer likartade. De skulle dessutom effektiviseras och bli mer klientorienterade. Följaktligen står det klart att man inom myndigheten resonerade i samma banor som de som förordar processtyrning vanligtvis brukar göra (se t.ex. Benner och Tushman 2003).

Vi kan inte se att det fanns någon större diskussion om processtyrningens avigsidor (se *avsnitt 2.1*). Det har funnits invändningar mot själva genomförandet (se t.ex. Ams 2005; Ams 2007), men grundidén verkar inte ha ifrågasatts.

Däremot tycks det aldrig ha funnits några ambitioner om att tjänster och metoder ska vara ett hårt styrmedel.<sup>17</sup> Det skulle snarast vara ett komplement till regler och mål- och resultatstyrning. Ams var hela tiden tydlig med att tjänsterna och metoderna måste få anpassas till varierande förutsättningar lokalt, till exempel arbetsmarknadssituationen. Beskrivningarna behövde inte heller följas till punkt och pricka, utan de angav snarare vad man kallar en ”minimnivå”. Det skulle i viss grad också vara möjligt att plocka delar och man behövde inte köpa hela konceptet (Ams 2003a; intervju J-O. Dahlgren). Dessutom ville man från centralt håll inte tala om hur man skulle organisera sig för att jobba med tjänster och metoder (intervjuer med J-O. Dahlgren och Welander). Ytterligare en sak som är värd att påpeka är att man tidigt var tydlig med att tala om för medarbetarna att tjänster och metoder inte var något nytt.

---

<sup>17</sup> Det bör ändå påpekas att tjänster och metoder inte bara var symbolik. Det står bland annat uttryckligen i olika dokument från denna tid att de *ska* användas i det praktiska arbetet. Detta gäller fortfarande våren 2011. Man kan till exempel läsa i 8 § Arbetsförmedlingens arbetsordning (styrelsens) att ”det dagliga arbetet ska präglas av ett professionellt arbetssätt som bygger på kvalitetssäkrade metoder”.



Istället handlade det om, vad man kallar, ett förtydligande av vad man faktiskt redan höll på med (Ams 2003a; intervju J-O. Dahlgren).

Vår tolkning är att tjänsternas och metodernas styrande roll främst handlar om indirekt styrning i form av informationspridning. Man kan förmodligen också se dem som ett sätt att bygga en gemensam kultur ("så här arbetar vi"). Johansson (1992) menar att när AMV i slutet av 1980-talet införde mål- och resultatstyrning, och gick mot en mer decentraliserad struktur, så satsade man samtidigt på att bygga en enhetlig kultur. Detta var ett medel för att behålla central kontroll. En del av arbetet med att skapa en AMV-kultur gick ut på att sprida språkbruk, idéer och arbetssätt inom organisationen. AF Sverige-arbetet under början av 2000-talet handlade i hög grad om förstärkt mål- och resultatstyrning. Man skulle kunna se tjänster och metoder som en kompletterande kulturskapande aktivitet på samma sätt som det arbete som bedrevs för 20–30 år sedan.<sup>18</sup>

Sammanfattningsvis så tycks det som att arbetsförmedlingskontoren inte har tvingats in i ett detaljerat och enhetligt handlingsmönster. Målet har förvisso varit att effektivisera arbetet och göra det mer enhetligt, men i praktiken har den centrala nivån redan från början lämnat ett relativt öppet mandat: lokala kontor eller enskilda förmedlare som inte velat bry sig om dokumentationen har förmodligen kunnat göra det i ganska stor utsträckning. Tjänsterna och kanske framförallt metoderna kan snarast ses som hjälpmedel som handläggare kan använda vid behov.

## **5.2 Myndigheten kartlägger processerna**

Nästa del handlar om kartläggningen av processer inom myndigheten: Vem tog fram beskrivningarna och vilka kriterier användes för att göra detta?

### **5.2.1 Två projektgrupper tog fram tjänster och metoder**

Uppdraget att utforma processtyrningen gick till två projektgrupper inom AF Sverige-arbetet. Att ta fram tjänster var det första steget. Arbetsmetoderna

---

<sup>18</sup> I Verva (2007:12) diskuteras processtyrning på ett liknande sätt: en genomgång av en myndighets uppdrag, huvuduppgifter och syfte tydliggör för både ledningen och dem som arbetar på lägre nivåer vad verksamheten verkligen är till för. Om arbetsförmedlarna har klart för sig vad de ska göra, för vilka de ska göra det och varför fungerar det som ett styrmedel. Det kan bidra till att skapa en organisationskultur som kan ge vägledning i det praktiska operativa arbetet på ett annat sätt än mätbara mål som kan upplevas som godtyckligt satta. Det enhetliga tjänsteutbudet och de kvalitetssäkrade/dokumenterade metoderna skulle alltså kunna bidra till att få arbetsförmedlingarna att göra "rätt saker".

skulle sedan formuleras inom ramen för det tjänsteutbud som lades fast (intervju J-O. Dahlgren; Ams 2005).

Gruppen som skulle fastställa tjänsterna bestod av representanter (totalt 12–15 personer) från olika nivåer inom dåvarande AMV under ledning av Jan-Olof Dahlgren; chefer och tjänstemän från Ams, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar involverades (Ams 2003b; intervjuer med J-O. Dahlgren och Welander). Att plocka in folk från ”verksamheten” i den här typen av projektgrupper var något nytt inom Ams. Traditionellt hade motsvarande arbete vanligen genomförts på egen hand centralt (intervju Welander).

Projektgruppen förde en löpande dialog med arbetsförmedlingskontoren (intervjuer med J-O. Dahlgren och Josefsson). Enligt Jan-Olof Dahlgren togs tjänstebeskrivningarna emot väl ”ute i verksamheten”.<sup>19</sup> Det kan möjligen förklaras av att de knappast innehöll något som var kontroversiellt, att de gav stort utrymme för lokala anpassningar samt att arbetet hela tiden förankrades brett.

Men även om det enhetliga tjänsteutbudet togs fram i dialog är det uppenbart att det var AMV:s uppdrag och arbetet i arbetsgruppen som var det viktiga. I gruppen utgick man från vad myndigheten *borde* syssla med. För att slå fast detta ställde man AMV:s uppdrag, så som regeringen formulerat det, i fokus. Man skulle inte ha med tjänster som inte kunde härledas till myndighetens uppdrag. Jan-Olof Dahlgren säger själv att ”tjänsterna *inte* var något som växte fram underifrån”.

Projektgruppen ”Professionellt arbetssätt”<sup>20</sup>, bestående av 12 personer från olika nivåer inom AMV, fick uppgiften att sortera ut och dokumentera de konkreta metoderna som skulle användas. Inom gruppen bildades en undergrupp som rent konkret ålades uppgiften. Gruppen kallade sig själva för ”metodgruppen” och bestod av två rutinerade Ams-medarbetare, båda vid Ams enhet för Arbetsförmedlingsfrågor. I ett senare skede involverades även en tredje person från samma enhet (intervjuer med Welander och M. Dahlgren).

De metodbeskrivningar som metodgruppen tog fram skickades på remiss inom myndigheten (Ams 2004; intervjuer med Welander och M. Dahlgren). I remissvaren framkom ingen direkt kritik. Det var inte heller någon instans som ansåg att metoder skulle plockas bort. Däremot fanns förslag om förbättringar

---

<sup>19</sup> Här bör man givetvis påpeka att detta är åsikter som härstammar från dem som varit med att utveckla tjänster och metoder, vilket inte med nödvändighet är samma sak som hur tjänsterna och metoderna faktiskt togs emot. Som vi ska visa längre fram i rapporten tycks det emellertid som att arbetsförmedlare och chefer faktiskt har varit positiva till projektet.

<sup>20</sup> Detta delprojekt slogs senare samman med ”Ett enhetligt tjänsteutbud” (Ams 2004).

samt förslag om några ytterligare metoder som borde läggas till. Metodgruppen sållade enligt egen uppgift inte bort något av remissinstansernas förslag. En del nya metoder konstruerades, andra förslag integrerades i befintliga metoder (Ams 2004; intervju Welander).

Utifrån våra intervjuer och studier av dokument verkar det som att det konkreta arbetet med att kartlägga processer och ta fram och dokumentera dem har skötts av en handfull individer på central nivå. Men det tycks samtidigt som att man låtit andra personer inom myndigheten komma till tals.

I den enkät som vi skickade till arbetsförmedlingschefer i början av 2009 ställdes frågor om i vilken utsträckning de deltog i arbetet med att ta fram ett enhetligt arbetssätt och kvalitetssäkrade metoder (se *Diagram 1*).<sup>21</sup>

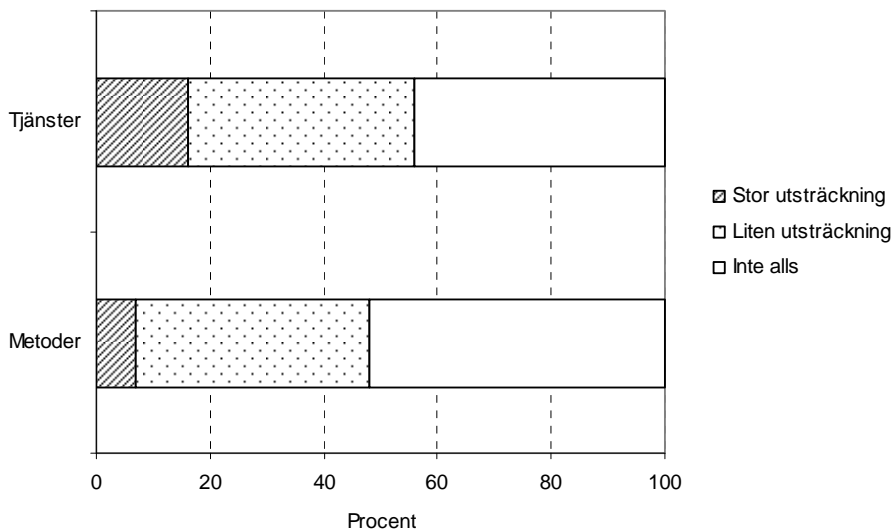
Två slutsatser kan man dra från diagrammet: För det första är det tydligt att arbetet inte kan ses helt och hållet som en skrivbordsprodukt formulerad i toppen av organisationen – omkring hälften av cheferna har ju ändå deltagit i åtminstone någon utsträckning. För det andra ser det ut som man medverkat något mer i utformningen av tjänsterna än i formuleringen av de konkreta arbetssätten.

Vi har också undersökt i vilken grad arbetsförmedlingschefernas deltagande varierar mellan olika grupper: Länsvariationerna är stora, men eftersom antalet svarande från många län är litet blir resultaten osäkra. Det verkar vidare inte finnas några större skillnader mellan chefer som varit verksamma länge inom myndigheten och de med liten erfarenhet. En ganska tydlig skillnad handlar om kontorsstorlek. Vi finner att chefer från små kontor (mindre än 15 anställda) och chefer från stora kontor (över 40 anställda) har deltagit i klart högre grad än de från mellanstora kontor.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> I diagrammet redovisas endast svar från dem som faktiskt anställdes 2003 eller tidigare. Det är dock väldigt få chefer som börjat jobba inom myndigheten senare än så och resultaten påverkas inte av vilka respondenter som inkluderas i analysen.

<sup>22</sup> Resultaten är i stort sett samma vid bivariata och multivariata analyser.



**Diagram 1.** Arbetsförmedlingschefernas deltagande i utformningen av tjänster och metoder

### 5.2.2 Oklart på vilka grunder tjänsterna och metoderna valdes ut

Det man nu kan fråga sig är på vilka grunder tjänsterna och metoderna valdes ut: Var och hur letade arbetsgrupperna efter metoder? Fanns det några kriterier för att avgöra vad en ”bra” tjänst eller en ”bra” metod bestod av?

Tjänsterna verkar ha valts ut utifrån AMV:s uppdrag och utifrån en inventering av vilken service som man i praktiken erbjöd på förmedlingskontoren (intervjuer med J-O. Dahlgren och Josefsson). Vidare tog man in viss extern kompetens genom konsulter samt tittade på hur andra statliga myndigheter arbetade, till exempel Skatteverket. Man bedömde det dock som att alla myndigheter stod på ungefär samma nivå som AMV vad gällde processtyrning. Man tyckte därför att det inte gick att dra särskilt många lärdomar genom att titta på andra (intervju Josefsson).

Vi har inte funnit någon dokumentation som visar vilka kriterier som användes för att välja ut tjänsterna. Därför är det oklart hur detta har gått till. Men det verkar som att arbetsgruppen sållade bort processer som inte hade som slutmål att leda till arbete. I ett läge fanns ett förslag om 26 tjänster. Arbetsgruppen fann dock att det gick att renodla tjänsterna och landade slutligen i nio

stycken (Ams 2003e; Ams 2003b; intervju Josefsson). Som vi tolkar detta så innebar emellertid inte detta att något väsentligt i de 26 tjänsterna försvann, även om vi inte kan vara helt säkra.

Förslaget om ett enhetligt tjänsteutbud fanns färdigt innan sommaren 2003. I augusti samma år fattade Ams styrelse beslut om att man skulle införa tjänsteutbudet i organisationen (Ams 2003b). Processen att ta fram tjänsterna tycks alltså ha varit mycket snabb och Ams själva menar att ”arbetet blev forcerat under slutfasen” (Ams 2003b, s. 1).

Metoderna togs mer eller mindre helt fram av de 2–3 personerna i metodgruppen. Inte heller här verkar det ha funnits några på förhand fastslagna kriterier. Personerna i metodgruppen hade under sina år inom myndigheten arbetat mycket med metodfrågor. De hade därigenom samlat på sig erfarenheter och ett eget rikligt material. Det var i hög grad detta som låg till grund för metodarbetet (intervju Welander).

Gruppen samarbetade med en forskare vid Arbetslivsinstitutet<sup>23</sup> som bland annat bidrog med en ”variabellista”. Listan innehöll olika saker som man borde tänka på när man väljer ut och beskriver arbets sätt. I inledningsskedet fanns en tanke om att den teoretiska grunden och eventuellt empiriskt stöd för alla metoder skulle klargöras.<sup>24</sup> Detta visade sig endast möjligt i vissa fall. Snarare fick man i metodgruppen ta fasta på vad man uppfattade som ”beprovad erfarenhet” inom AMV (intervju Welander). Remissrundan var också ett sätt att säkerställa att rätt metoder inkluderades. Som påtalats ovan sorterade man inte bort arbets sätt som föreslogs av medarbetare, utan integrerade alla förslag (Ams 2004; intervjuer med Welander och M. Dahlgren).

Ytterligare ett sätt att samla kunskap utgjordes av en pilotverksamhet som genomfördes på sju kontor under de tre första månaderna 2004. Med försöket ville man se hur tre metoder, som ansågs särskilt centrala, fungerade i praktiken. Alla anställda på försökskontoren fick information om metoderna i december 2003, en knapp månad innan piloten drogs igång. Den som hade ansvar för pilotverksamheten menar att förberedelsetiden inför försöket var i kortaste laget (intervju M. Dahlgren). Från den första april 2004 skulle arbets sätten tillämpas på alla arbetsförmedlingskontor i landet. Tidsschemat kan tyckas ganska pressat och frågan är hur mycket man hann lära sig av piloten. Det finns åtminstone ingen uppföljning av försöket som kunnat ligga

---

<sup>23</sup> Forskaren var Casten von Otter. Han var vid tidpunkten knuten till Ams GD-stab.

<sup>24</sup> I början fanns också en ambition om att arbetsgruppen skulle ta fram vilka kostnader som var förknippade med olika metoder. Detta visade sig vara en helt omöjlig uppgift (intervju Welander).

till grund för det fortsatta arbetet. Vissa korrigeringar gjordes emellertid, enligt de involverade tjänstemännen. En konsekvens blev att man sänkte ambitionsnivå, i alla fall för metoden ”Inskrivning/introduktion”, när metoderna infördes i resten av landet (intervju M. Dahlgren).

Det verkar sammanfattningsvis som att man i huvudsak letade internt inom organisationen för att hitta de tjänster och arbetssätt som sedan skulle dokumenteras. Det ser inte ut som att det har funnits några klara kriterier för hur ”bra” arbetsprocesser skulle väljas ut, utan man har förlitat sig på erfarenheten hos vissa centrala personer och att andra medarbetare ska ”skrika till” om arbetsgrupperna missat något. Processerna i slutfasen gick fort och troligen drog man inte så många lärdomar från andra myndigheter eller från den försöksverksamhet som bedrevs internt inom AMV. Vidare har man inte aktivt valt bort några förslag, utan snarare haft som ambition att inkludera allt.

Det är knappast särskilt lätt att ställa upp kriterier för vad som kännetecknar en bra metod. De teoretiska och empiriska beläggen för att ett visst arbetssätt verkligen är effektivt är sannolikt inte heller så goda. Därför är det kanske inte så konstigt att man förlitat sig på några få personers erfarenheter och på medarbetarnas reaktioner. Samtidigt bör man ha klart för sig hur grundvalarna för de arbetssätt som sprids inom organisationen verkligen ser ut; beläggen för att de är effektiva och för att man funnit de bästa arbetssätten är begränsade.

### 5.3 Dokumentation och kvalitetssäkring

Hittills har vi tittat på ambitionerna med projektet och hur man valde ut tjänster och metoder. Nästa steg är själva beskrivningarna, det vill säga de dokument som arbetsförmedlarna ska använda sig av i sitt dagliga arbete: Hur arbetade man fram dessa? Här avgränsar vi oss till metodbeskrivningarna och lämnar tjänstebeskrivningarna.

Metodgruppen fick i uppgift att dokumentera och kvalitetssäkra<sup>25</sup> arbetssätten sedan de första metoderna införts i organisationen våren 2004. Efter ett år var 30 metoder kvalitetssäkrade. Enligt de inblandade var detta ett mycket krävande arbete (intervjuer med M. Dahlgren och Welander). Efter ett tillfälligt stopp under våren 2005 (intervjuer med Welander och Josefsson) fortsatte processen i något lägre takt. Enligt Ams (2008a) fanns det 54 metoder sommaren 2008. Av dessa var 32 kvalitetssäkrade, enligt myndighetens egna

---

<sup>25</sup> Se *avsnitt 4* för en beskrivning av vad kvalitetssäkring innebär.

kriterier (ca 60 procent).<sup>26</sup> Det är intressant att notera att kvalitetssäkringen inte var ett krav för att en metod skulle spridas och användas.

Ett nedslag på intranätet Vis i januari 2011 visar att antalet metoder har minskat till 41 stycken, varav 31 är kvalitetssäkrade. Det betyder att ungefär 75 procent av de metoder som myndigheten använder sig av var kvalitetssäkrade sju år efter det att de första metoderna började användas inom myndigheten. Det verkar som att kvalitetssäkringsarbetet inte har prioriterats efter den inledande perioden.<sup>27</sup>

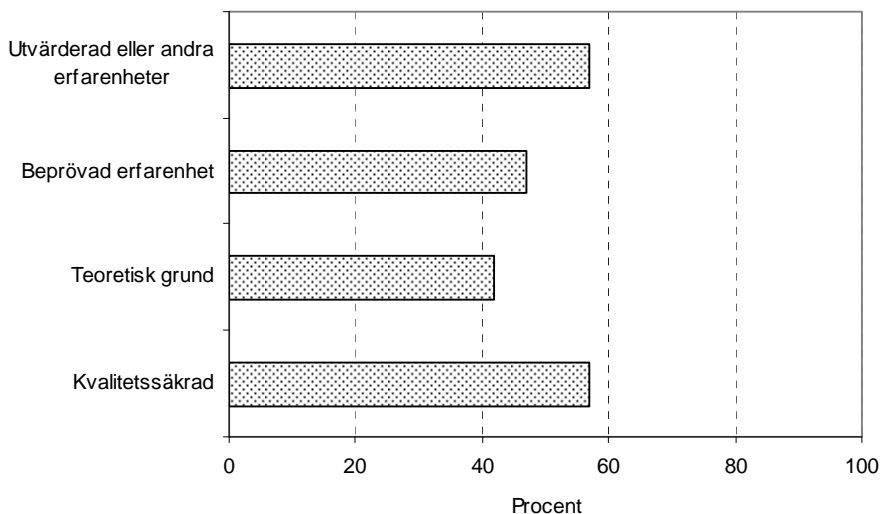
Under hösten 2008 gjorde vi en egen analys av de dokument som beskriver metoderna. Vi tittade på fyra aspekter. För det första undersökte vi om metoden var kvalitetssäkrad enligt Arbetsförmedlingens egna kriterier. Sedan undersökte vi om det fanns någon beskrivning av en teoretisk grund för arbetssättet, med referenser till studier. Den tredje aspekten handlade om huruvida man gjorde någon hänvisning till att metoden hade använts tidigare inom myndigheten med gott resultat. Slutligen undersökte vi om det hänvisades till någon uppföljning/utvärdering eller om några andra erfarenheter av arbetet med metoden påtalades. Resultaten redovisas i *Diagram 2*.

Vi kunde vid analystillfället se att knappt sex av tio metoder var kvalitetssäkrade, enligt myndighetens kriterier. I ungefär fyra av tio fall fanns någon slags teoretisk grund angiven. Den teoretiska grunden var i regel mycket kortfattad, men oftast fanns det referenser angivna. Knappt hälften av metoderna sägs vara baserade på ”beprovad erfarenhet”. I beskrivningarna finns dock ingen redogörelse för vad denna erfarenhet utgörs av. Det gör det svårt att bedöma grunderna för metoden, åtminstone för en utomstående. I undersökningen fann vi sju metoder (ca 13 procent) där det inte fanns vare sig någon teoretisk förankring eller någon hänvisning till beprovad erfarenhet. För ungefär sex av tio metoder angavs referenser till någon form av studie som utvärderat eller följt upp erfarenheter av arbetssättet.

---

<sup>26</sup> Enligt Ams (2007) var 34 metoder kvalitetssäkrade vid denna tidpunkt. Huruvida det var 32 eller 34 är emellertid ganska ointressant för den här rapporten.

<sup>27</sup> Detta bekräftas också i en intervju med Hyvönen och Welander.



**Diagram 2.** De dokumenterade metoderna hösten 2008

Det är uppenbart vid genomgången av metodbeskrivningarna att det är ett stort arbete som har lagts ner på att ta fram dem. Samtidigt är beläggen för att det verkligen handlar om bra och effektiva arbetssätt många gånger oklara. Detta beror rimligen inte på ett svagt grundarbete, utan sannolikt på att det helt enkelt inte finns så mycket att ta av. Betydelsen av den relativt vanligt förekommande formuleringen ”metoden bygger på väl beprövad erfarenhet” är dock ganska svår att bedöma, i alla fall för en utomstående betraktare.

## 5.4 Sammanfattning

I *avsnitt 2.2* presenterade vi tio frågor om tjänster och metoder. I *avsnitt 5* har vi undersökt tre av dessa: målen med tjänster och metoder (*fråga 1a*), inflytandet som olika aktörer har haft (*fråga 1b*) samt urvalet av vilka tjänster och metoder som myndigheten ska använda (*fråga 1c*).

Utifrån vår analys står det klart att man velat effektivisera och göra arbetet inom myndigheten enhetligare. Ambitionen verkar dock inte ha varit att tvinga in förmedlingarna i ett uniformt arbetssätt; man ska snarare betrakta tjänster och metoder som en slags informationsspridning och kulturskapande aktivitet.

Vi har vidare visat att arbetet med att ta fram tjänsteutbudet och de konkreta arbetssätten har styrts från central nivå och att metodbeskrivningarna tagits



fram av några få personer. Samtidigt har man bedrivit ett ganska omfattande förankringsarbete och tagit till sig synpunkter från medarbetare från olika nivåer inom organisationen.

Slutligen har vi funnit att det är något oklart på vilka grunder man valt ut tjänsterna och metoderna och, framförallt, är beläggen för att det handlar om bra arbetssätt inte tydliga.

## **6 Tjänster och metoder sprids och används i organisationen**

Den andra fasen i processtyrning handlar om att sprida de processer som man i kartlägningsarbetet identifierat som lyckade. Sedan är syftet givetvis att dessa arbetsprocesser ska ligga till grund för det operativa arbetet.

### **6.1 Spridningen av tjänster och metoder**

Hur har då Ams/Arbetsförmedlingen arbetat med att föra ut arbetet med tjänster och metoder i organisationen? I vilken grad har budskapet nått fram? Detta undersöks nedan.

#### **6.1.1 Aktivt arbete med att sprida de nya arbetssätten**

När AF Sverige-reformerna skulle genomföras med start 2003 utsågs särskilda ”stödpersoner” på länsarbetsnämnderna. Man utbildade arbetsförmedlingschefer, fastställde checklistor och höll konferenser för arbetsförmedlare. Härigenom skulle tjänsterna och metoderna spridas (Ams 2003b; Ams 2005; intervjuer med M. Dahlgren och Josefsson). Även internutbildningen fungerade som en informationskanal. Kompetensutvecklingen lades upp inom ramen för tjänsterna och metoderna (intervjuer med Jildefalk och Hyvönen/Welander).

En färdig beskrivning av tjänsterna för internt bruk kom ut på intranätet Vis först 2006. Metodbeskrivningarna lades ut på Vis allteftersom de blev klara med start första halvåret 2004 (intervjuer med Welander, Josefsson och M. Dahlgren; Ams 2003b; Ams 2005). Intranätet tycks ha varit, och är fortfarande, en viktig kanal för spridningen.

Ams ville att arbetsförmedlingarna lokalt skulle utforma egna processkartläggningar i samband med att tjänsterna och metoderna infördes. Genom att få förmedlarna att studera och dokumentera sina egna arbetsprocesser skulle de börja arbeta mer systematiskt, var tanken (Ams 2003b; intervjuer med Welander och Josefsson). Detta verkar ha fått visst, men ganska begränsat,

genomslag; variationer i hur det fungerade i olika delar av landet tycks ha funnits (intervjuer med Welander och Hyvönen/Welander).

I en Ams-rapport (2005) om utvecklingsarbetet konstateras att det enhetliga tjänsteutbudet var väl förankrat och mottaget 2005. Metoderna var dock inte lika inarbetade. Även tjänstemän på central nivå menar att tjänsterna spreds bra i organisationen, men att det fanns variation i hur pass bra man lyckats få ut informationen om metoderna och i hur väl de togs emot (intervju M. Dahlgren).

### **6.1.2 Medarbetarna har god kännedom om tjänster och metoder**

I våra enkäter till arbetsförmedlare och chefer från 2009 har vi ställt frågor om hur väl de känner till det enhetliga tjänsteutbudet och de kvalitetssäkrade metoderna.

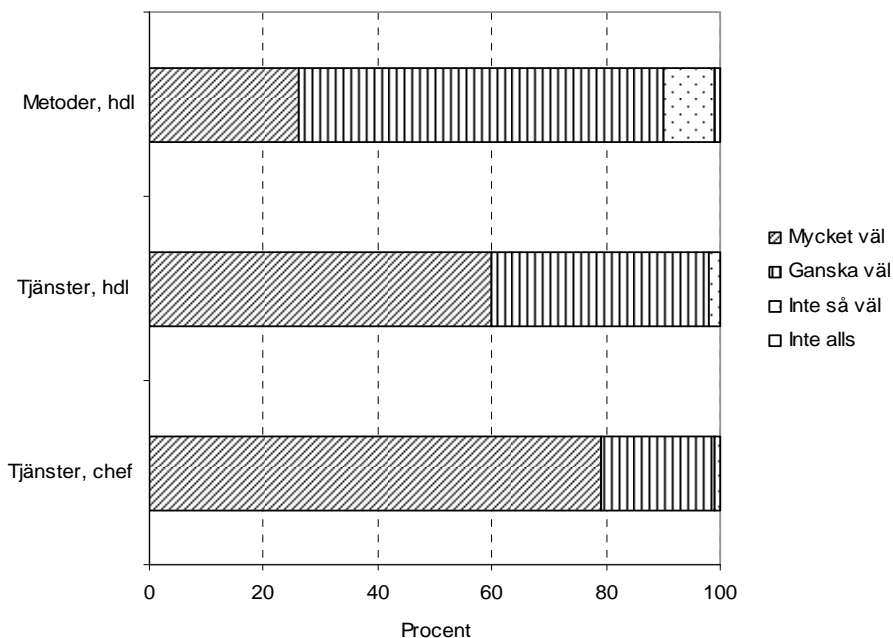
*Diagram 3* visar att Arbetsförmedlingens medarbetare tycker att de har god kännedom om det enhetliga tjänsteutbudet.<sup>28</sup> Detta gäller särskilt cheferna, där nästan 80 procent menar att de känner till tjänsteutbudet ”mycket väl”. I princip alla (99 procent) markerar något av svarsalternativen ”mycket väl” eller ”ganska väl”. Som förväntat är kunskapen något lägre bland handläggarna. Men det är fortfarande 60 procent som anger ”mycket väl” och lägger man till ”ganska väl” bland de positiva svaren handlar det om hela 98 procent positiva svar.

Kunskapen om arbetssätten<sup>29</sup> är klart lägre: en fjärdedel av handläggarna tycker att de känner till metoderna ”mycket väl”. Samtidigt anger många åtminstone ”ganska väl”. Vår bedömning är att den upplevda kännedomen om metoderna, vilket inte nödvändigtvis är samma sak som den faktiska, därmed kan betraktas som förhållandevis god.

---

<sup>28</sup> I detta sammanhang är det värt att notera att det (givetvis) finns ett visst, om än inte alltför stort, bortfall i våra enkätundersökningar. Risken för att de som är mindre positivt inställda inte har svarat är uppenbar och resultaten kan alltså vara något snedvridna. Samtidigt bör man komma ihåg att bortfallen inte är överdrivet stora, att bortfallsanalyserna inte indikerar några större problem och att resultaten är så pass tydliga att slutsatserna rimligen inte skulle förändras även om de som inte har svarat på enkäten avviker från respondenterna.

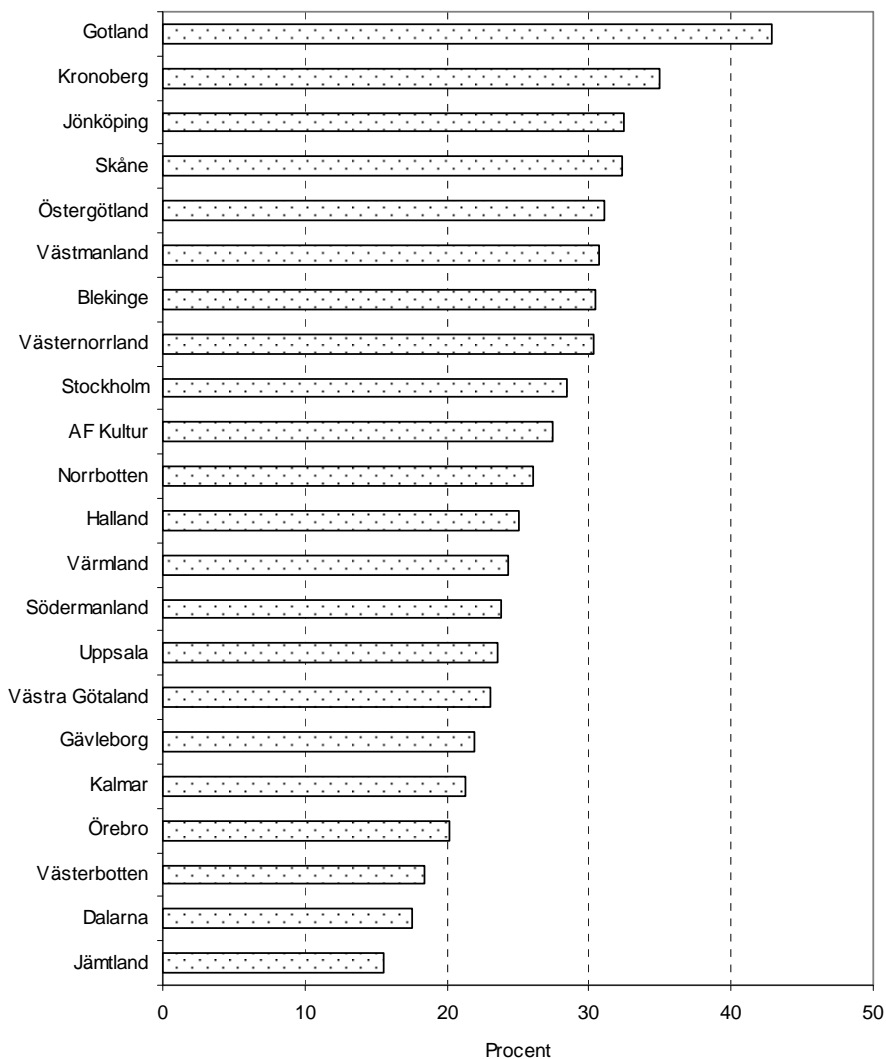
<sup>29</sup> Vi har inte ställt frågan om metoder till cheferna då det framförallt är handläggarna som kommer i kontakt med metodbeskrivningarna.



**Diagram 3.** Hur väl chefer och handläggare (hdl) känner till tjänster och metoder, våren 2009

Att medarbetarna känner till tjänsterna bättre än metoderna är inte så konstigt: För det första är metoderna många fler och därmed är det självfallet svårare att känna till alla dessa väl. För det andra är tjänsterna mer övergripande för hela verksamheten, medan metoderna är nischade. För det tredje arbetar inte alla förmedlare i praktiken med alla, eller ens en stor andel av, metoderna. För det fjärde tyder våra intervjuer på att arbetet med att sprida metoderna inte varit lika utvecklat som arbetet med att sprida tjänsterna.

Det finns viss variation i hur väl handläggarna tycker sig känna till de dokumenterade metoderna. Vi har undersökt om vi kan finna någon systematik i dessa variationer. En intressant dimension utgörs av den regionala, då länsarbetsnämnderna i mångt och mycket skulle fungera som en länk för att sprida kunskapen om metoderna till lokal nivå. I *Diagram 4* redovisas andelen förmedlare som hävdar att de känner till metoderna ”mycket väl” uppdelat per län (samt en egen kategori för AF Kultur).



**Diagram 4.** Hur väl arbetsförmedlarna säger sig känna till de dokumenterade metoderna, per län 2009 (andelen som anger "mycket väl")

I många län svarar omkring 25 procent att de känner till metoderna "mycket väl". Men det finns ändå en hel del variation. Gotland sticker ut, då 42 procent

av handläggarna tycker att de har mycket bra kännedom.<sup>30</sup> I botten återfinns Jämtland, Dalarna och Västerbotten där bara omkring 15 procent tycker att de har väldigt god kunskap om arbetsmetoderna.

Handläggare som arbetat länge inom myndigheten har något bättre kunskap om arbetssätt än nyare medarbetare. Skillnaderna bör dock betraktas som ganska små. Vi kan inte se några andra systematiska skillnader att tala om. Kunskapen tycks till exempel inte vara bättre på små eller stora arbetsförmedlingskontor.

Arbetsförmedlarna fick också en fråga om *hur* de har lärt sig de dokumenterade metoderna.<sup>31</sup> Den viktigaste informationskanalen tycks helt klart vara intranätet Vis, eftersom 75 procent av förmedlarna menar att de har lärt sig metoderna denna väg. Ungefär hälften säger att utbildning varit en kanal och en fjärdedel menar att planeringsdagar har varit viktiga. Information från chefen betonas av ungefär en av tio. Lika många markerar svarsalternativet ”annat”. De som anger ”annat” har haft möjlighet att på fri hand skriva hur de har lärt sig metoder. Det är slående att många säger att de har lärt sig metoderna genom ”erfarenhet”, ”praktiskt arbete” och ”sunt förnuft”. Detta skulle kunna tyda på att man inte lärt sig så mycket om arbetssätt och myndighetens service från just tjänster och metoder, utan att det är något som man kunnat redan innan.

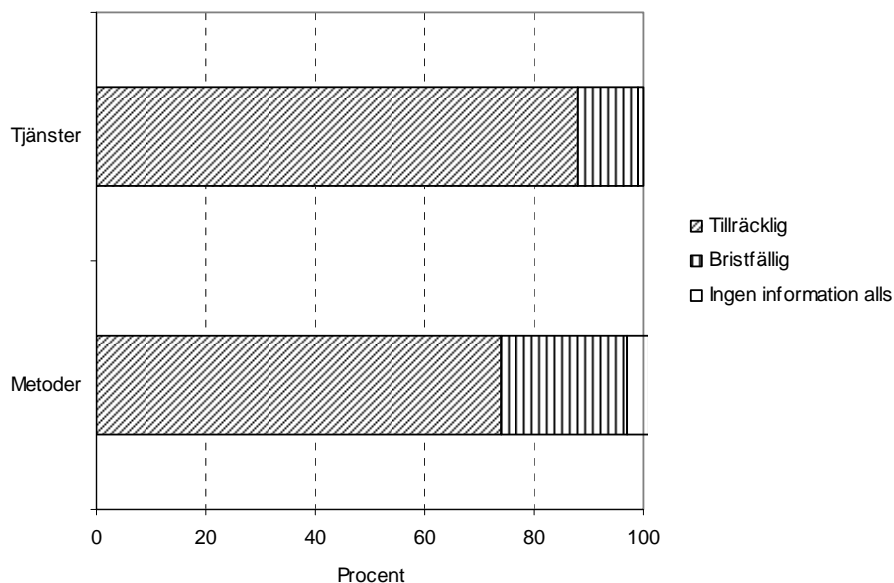
Till arbetsförmedlingscheferna ställde vi frågor om vad de tycker om den information de har fått om tjänsterna och metoderna: Har informationen varit tillräcklig?

*Diagram 5* visar tydligt att de allra flesta cheferna tycker att informationen har varit fullt tillräcklig. Mönstret från *Diagram 3* går emellertid igen, eftersom de svarande i högre grad ser brister i informationen om metoderna än i informationen om de olika tjänsterna.

---

<sup>30</sup> Det är värt att påpeka att antalet respondenter på Gotland bara är 14 (klart minst) och att resultaten här kan ses som något mer osäkra.

<sup>31</sup> Denna fråga ställdes inte i den förkortade enkäten.



**Diagram 5.** Kvaliteten på informationen om tjänster och metoder enligt arbetsförmedlingscheferna, våren 2009

## 6.2 Användningen av tjänster och metoder lokalt

Nästa aspekt att undersöka är om, i vilken utsträckning och hur tjänsterna och metoderna används på arbetsförmedlingarna.

### 6.2.1 Tjänster och metoder har betydelse för det lokala arbetet

Vi har frågat arbetsförmedlingscheferna och handläggarna i vilken grad de tycker att det enhetliga tjänsteutbudet och de fastslagna arbetsmetoderna påverkar det dagliga arbetet (cheferna tillfrågades inte om metoder); resultaten återfinns i *Tabell 1*.

**Tabell 1.** Påverkas det dagliga arbetet av det enhetliga tjänsteutbudet och de dokumenterade metoderna?

	Chefer		Handläggare			
	Tjänster		Tjänster		Metoder	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Mycket stor utsträckning	45	32	619	24	396	15
Ganska stor utsträckning	81	58	1223	48	1269	49
Ganska liten utsträckning	12	9	477	19	720	28
Mycket liten utsträckning/inte alls	1	1	107	4	106	4
Vet ej	0	0	122	5	93	4
<b>Totalt</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>2548</b>	<b>100</b>	<b>2584</b>	<b>100</b>

Såväl chefer som arbetsförmedlare tycker att tjänster och metoder har betydelse. Merparten anser att de har ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande på det dagliga arbetet. Cheferna tillmäter tjänsterna en större betydelse än vad handläggarna gör. Handläggarna, å sin sida, verkar tycka att tjänsteutbudet är viktigare än beskrivningarna av konkreta arbetsmetoder. Detta mönster är konsistent med vad vi tidigare har visat, det vill säga att tjänsterna nått ut bättre i organisationen.

Det finns väldigt tydliga skillnader mellan svaren från handläggare i olika län. På en del håll (t.ex. i Jämtland och Norrbotten) menar omkring 90 procent att tjänsterna påverkar det dagliga arbetet i ”ganska stor” eller ”mycket stor” utsträckning. På andra håll handlar det bara om 65 procent (t.ex. Södermanland). Och tittar vi på metoderna anser exempelvis över 80 procent av förmedlarna i Blekinge att de är viktiga, medan det i Dalarna och Örebro län handlar om ungefär 55 procent.

Det är också värt att notera att det finns en stark korrelation mellan den vikt man tillmäter tjänsterna och den vikt man tillmäter metoderna: tjänstemän som tycker att tjänsterna är viktiga anser i regel också att metoderna är det.

I den nätenkät till arbetsförmedlare som genomfördes av IFAU i december 2010 och januari 2011 ställdes två frågor som kan användas som indikatorer på hur viktiga de dokumenterade metoderna är för det lokala arbetet på förmedlingskontoren (se *Tabell 2*).

**Tabell 2.** Betydelsen av olika faktorer för hur förmedlare agerar, 2010/2011

A. Vilken betydelse har olika informationskällor för hur förmedlarna agerar?	Medelvärde (skala 1–5, där 1= ingen betydelse och 5 = helt avgörande)
1 Av AF centralt fastställda metoder, handläggarstöd eller andra centrala dokument	<b>3,94</b>
2 Råd och tips från kollegor	3,75
3 Dokument från regering/riksdag	3,47
4 Lokalt utvecklade metoder/arbetssätt	3,34
5 Råd och tips från arbetsförmedlingschefen	3,13
6 AF:s utbildningar	3,13

B. Vart vänder sig förmedlare om de känner sig osäker i arbetet med arbetssökande?	Procent som anger 3/4 på skala 1–4 där 1 = aldrig/nästan aldrig och 4 = alltid/nästan alltid
1 Kollegor	88 %
2 AF:s intranät Vis (t.ex. av AF centralt fastställda metoder, handläggarstöd eller andra centrala dokument)	<b>85 %</b>
3 AF Rådgivning	69 %
4 Lokalt utvecklade riktlinjer, metoder och arbetssätt	59 %
5 Resursperson på AF	59 %
6 AF-chefen	54 %
7 AF centralt (t.ex. via telefon eller e-post)	18 %
8 AMO-chefen	18 %
9 MO-chefen	2%

**Not:** De två frågorna ställdes i den nätenkät som IFAU genomförde med arbetsförmedlare och SIUS-konsulenter i december 2010 och januari 2011. Amo=Arbetsmarknadsområde; Mo=marknadsområde. Arbetsförmedlingen är indelad i 10 MO. Inom dessa återfinns 68 Amo.

Den första frågan handlade om vilken betydelse olika informationskällor har för hur arbetsförmedlarna agerar i sin relation till arbetssökande. En av faktorerna som skulle bedömas var "Av AF centralt fastställda metoder, handläggarstöd eller andra centrala dokument (tillgängliga på t.ex. Vis)". Frågan täcker förvisso in mer saker än precis det vi är ute efter, men stödet till



förmedlarna är delvis uppbyggt kring just tjänster och metoder. Det är intressant att notera att de centralt fastställda metoderna, handläggarsstödet och andra centrala dokument är den klart viktigaste informationskällan som handläggarna använder i det dagliga arbetet – till och med verkar det vara viktigare än den information som de kan få av kollegor på arbetsplatsen.

Den andra frågan fokuserade på vart förmedlare vänder sig när de upplever osäkerhet i arbetet. Betydelsen av intranätet Vis, exemplifierat med den information som finns om till exempel metoder, var en av de faktorer som skulle bedömas. I det här fallet är det kanske ännu mer uppenbart att det inte bara är uppgifter från tjänster och metoder som kan hämtas från Vis, men trots det går det inte att bortse från att tjänster och metoder är centrala komponenter på intranätet. Enkätsvaren visar ånyo att Vis utgör en central informationskälla. Kollegor bedöms visserligen som snäppet viktigare i osäkra situationer, men Vis hamnar på en klar andraplats.<sup>32</sup>

Sammantaget står det klart att de texter som producerats inom ramen för tjänster och metoder med all sannolikhet har en viss betydelse för det lokala arbetet.

### **6.2.2 Handläggarnas användning av metoderna**

Nu återgår vi till förmedlarenkäten från 2009 för att undersöka *hur* arbetsförmedlarna använder de dokumenterade metoderna i praktiken. Svaren på fyra frågor om detta redovisas i *Tabell 3*.

Det generella intrycket är (igen) att metoderna används en hel del. Hela 97 procent menar att de regelbundet jobbar utifrån metodbeskrivningarna. Vidare så har de allra flesta i alla fall någon gång tittat på beskrivningarna som finns på Vis, även om det varierar en hel del hur ofta man kollar upp dem. En klar majoritet av handläggarna deltar i regelbundna (45 procent) eller oregelbundna (43 procent) diskussioner om hur metoderna ska tillämpas. Det har funnits en ambition från centralt håll om att det är bra om tjänstemännen i viss utsträckning specialiserar sig på vissa metoder. Enligt enkätsvaren är 30 procent av förmedlarna specialister på någon eller några metoder.

---

<sup>32</sup> I en enkät som Riksrevisionen (2010) genomfört bland arbetsförmedlingschefer ställs en fråga om hur förmedlarna på chefens kontor lärt sig att arbeta med arbetsgivarkontakter. Knappt en tredjedel svarade att de centralt fastställda metoderna är en viktig kanal. Praktisk erfarenhet, kollegor, lokalt utvecklade metoder och Arbetsförmedlingens utbildningar är viktigare informationskanaler. Detta tyder på att metodbeskrivningarna fyller en viss roll i arbetet gentemot arbetsgivarna, men att det knappast är den viktigaste basen för hur förmedlarna väljer att agera.

**Tabell 3.** Handläggarnas användning av kvalitetssäkrade/dokumenterade metoder, våren 2009

	Antal	Procent
<i>Jobbar du regelbundet enligt metoderna?</i>		
Ja	2123	97
Nej	74	3
<i>Använder du beskrivningarna på Vis?</i>		
Ofta	223	10
Ibland	1104	50
Enstaka gång	803	36
Aldrig	83	4
<i>Diskuterar ni metoder utifrån beskrivningarna på arbetsförmedlingskontoret?</i>		
Regelbundet	1156	45
Oregelbundet	1075	43
Aldrig	289	12
<i>Är du specialiserad på någon eller några metoder?</i>		
Ja	765	30
Nej	1783	70

**Not:** Frågorna om huruvida tjänstemännen regelbundet jobbar utifrån metodbeskrivningarna och om man tittar på information som finns på intranätet Vis ställdes inte i den förkortade versionen av enkäten och här är således svaren något färre.

Vi har genomfört ett antal analyser för att undersöka vilka handläggare som använder metoderna i högre respektive lägre grad. I *Tabell 4* redovisas enkla linjära regressionsanalyser för att illustrera samvariationen mellan vissa bakgrundsfaktorer och användningen av metoderna i det dagliga arbetet.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> För att förenkla tolkningen kodar vi samtliga fyra variabler som 0/1-variabler, det vill säga de kan bara anta två värden. Exempelvis så antar vi att man antingen använder Vis (ofta/ibland) eller så gör man det inte (enstaka gång/aldrig). Vi skattar sambanden med linjär regression, men vi har även använt logit-modeller, vilket är mer korrekt ur statistiskt hänseende. Analyserna ger snarlika resultat.

**Tabell 4.** Användning av metoder i olika grupper av handläggare, våren 2009

	Använder	Vis	Diskussion	Specialisering
Kvinna	0,003	<b>0,068</b>	-0,022	<b>-0,049</b>
Antal anställningsår inom AMV	-0,000	<b>-0,004</b>	-0,001	0,000
Kontorsstorlek (10-tal anställda)	<b>-0,004</b>	<b>-0,010</b>	<b>0,008</b>	0,003
Ålder (referens = upp till 30 år)				
31–45	0,021	-0,034	0,003	0,062
46–55	0,037	-0,023	0,019	0,115
56–	0,022	0,075	0,067	0,093
Utbildning (referens = grundskola)				
Gymnasium	0,027	-0,104	-0,043	-0,055
Högskola	0,014	-0,102	-0,062	0,008
Län (referens = Stockholm)				
Uppsala	0,022	0,012	-0,043	0,017
Södermanland	0,021	0,023	-0,062	0,103
Östergötland	0,051	<b>0,208</b>	-0,110	0,034
Jönköping	-0,021	0,081	0,061	0,059
Kronoberg	<b>0,065</b>	<b>0,189</b>	0,055	-0,021
Kalmar	-0,002	0,082	-0,004	0,050
Gotland	<b>0,050</b>	0,228	-0,013	0,007
Blekinge	0,029	<b>0,191</b>	0,058	0,104
Skåne	<b>0,048</b>	<b>0,122</b>	<b>0,061</b>	0,027
Halland	0,023	0,005	0,021	0,075
Västra Götaland	0,010	<b>0,088</b>	0,046	0,019
Värmland	0,027	<b>0,149</b>	0,039	0,019
Örebro	-0,017	0,031	-0,022	-0,042
Västmanland	-0,005	0,023	0,052	-0,054
Dalarna	0,018	0,013	0,036	0,058
Gävleborg	<b>0,039</b>	<b>0,136</b>	<b>0,078</b>	0,018
Västernorrland	0,001	0,119	0,034	-0,014
Jämtland	<b>0,043</b>	-0,087	-0,023	<b>0,185</b>
Västerbotten	<b>0,056</b>	0,107	0,034	-0,033
Norrbotten	0,025	<b>0,246</b>	<b>0,089</b>	0,027
AF Kultur	0,020	-0,070	-0,036	<b>-0,129</b>

**Not:** Resultaten bygger på linjära sannolikhetsmodeller med robusta standardfel (resultaten är i huvudsak stabila om sambanden skattas med logitmodeller). Signifikans på 95 % säkerhetsnivå anges i fetstil. Utfall (1=ja; 0=nej): *använder* = metoder används i arbetet; *Vis* = använder metodbeskrivningar på Vis ofta eller ibland; *diskussion* = diskuterar metoderna regelbundet/oregelbundet; *specialisering* = specialiserad på någon eller några metoder.

Här kan man se att skillnaderna mellan handläggare av olika ålder och skillnaderna mellan handläggare med olika utbildningsbakgrunder är små. Hur länge förmedlaren har varit anställd inom myndigheten spelar inte heller någon större roll, även om det verkar som att mer rutinerade förmedlare konsulterar metodbeskrivningarna på Vis mindre ofta: sannolikheten att använda Vis ofta eller ibland blir 0,4 procent lägre för varje extra anställningsår, vilket förefaller vara ett svagt samband. Mönstren bland kvinnor och män är relativt lika. Det är dock vanligare att kvinnor konsulterar Vis (ca 7 procents högre sannolikhet), samtidigt som de i lägre grad är specialiserade på specifika metoder (ca 5 procents lägre sannolikhet). Förmedlare på större kontor använder metodbeskrivningarna och konsulterar Vis mer sällan. De deltar emellertid oftare i diskussioner om arbetsätt utifrån metodbeskrivningarna.

Intressantast är kanske att titta närmare på länen. Här kan vi se att metoderna fått större genomslag i vissa län. Det verkar till exempel som att Gävleborg, Skåne, Kronoberg och Norrbotten är de län där metoderna gjort störst avtryck. Resultaten ska tolkas i relation till Stockholms län. Det betyder bland annat att sannolikheten att en handläggare säger sig använda de dokumenterade metoderna är 6,5 procent högre i Kronobergs län än i Stockholm. Man kan vidare notera att metoddiskussionerna varit väldigt omfattande i Norrbotten och att det även är förmedlarna i detta län som mest frekvent använder sig av intranätet Vis. Analyserna visar vidare att specialiseringen har drivits klart längst i Jämtland, medan de förmedlare som jobbar med kulturarbetare i högre grad än andra är generalister.<sup>34</sup>

### 6.3 Nöjda chefer och handläggare

Nästa aspekt handlar om vad chefer och handläggare tycker om tjänster och metoder (se *Tabell 5*).

Såväl arbetsförmedlare som chefer är på det hela taget nöjda med att det finns både ett enhetligt tjänsteutbud och att det finns centralt dokumenterade arbetsmetoder. I samtliga fall är det en ytterst liten grupp som inte svarat något av de två mest positiva svarsalternativen. Vidare kan man se att cheferna är påtagligt mer positiva, samt att det enhetliga tjänsteutbudet får ett bättre betyg än metodbeskrivningarna.

---

<sup>34</sup> AF Kultur sorterades vid tidpunkten för undersökningen inte in inom någon speciell länsorganisation.

**Tabell 5.** Uppfattningar om tjänster och metoder

	Chefer				Handläggare			
	Tjänster		Metoder		Tjänster		Metoder	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Mycket bra	97	69	59	43	966	38	999	36
Ganska bra	37	27	63	45	1 108	43	1 149	42
Varken bra eller dåligt	6	4	14	10	381	15	457	16
Ganska dåligt	0	0	0	0	35	1	32	1
Mycket dåligt	0	0	1	1	11	1	9	1
Vet ej	0	0	1	1	47	2	123	4
Totalt	140	100	138	100	2 548	100	2 769	100

Svarens variation mellan cheferna är för liten för att det ska vara meningsfullt att studera vad som utmärker dem som är mer positiva respektive mer negativa. Bland handläggarna går det dock att titta närmare på sambanden mellan bakgrundsfaktorer och vad man tycker om tjänster och metoder. Vid sådana analyser finner vi att kvinnor i genomsnitt är mer positiva än vad män är. Vi ser vidare en del länsvariationer. Förmedlarna på Gotland framstår till exempel som mest positiva, medan tjänstemän inom AF Kultur är mer kritiska än handläggarna inom den ”vanliga” verksamheten.<sup>35</sup>

## 6.4 Sammanfattning

I *avsnitt 6* har vi undersökt hur tjänster och metoder har spridits inom myndigheten, hur de används och vad medarbetarna tycker om dem. *Frågorna 2a–2e* presenterade i *avsnitt 2.2* har således stått i fokus.

Resultaten visar att spridningsarbetet från central nivå var omfattande initialt och att medarbetare på olika nivåer inom myndigheten har god kännedom om tjänster och metoder. Det verkar vidare som att handläggarna använder sig av dokumenten ganska mycket. Det står också klart att nästan alla chefer och förmedlare är positiva till tjänster och metoder, framförallt arbets-

<sup>35</sup> Vi har gjort både bivaria och multivariata analyser för att studera sambanden. För att inte tynga rapporten med alltför många tabeller har vi valt att inte redovisa resultaten utförligare här.

förmedlingscheferna. Vi drar också slutsatsen att tjänster och metoder har fått en viss styrande roll för hur förmedlarna agerar i sitt dagliga arbete.

## **7 Uppföljnings- och förbättringsarbete**

Den sista grundtanken i processtyrning handlar om att kontinuerligt förbättra processbeskrivningarna; arbetet ska fortlöpande följas upp och man ska se till att få bort ”onödiga” variationer i tillvägagångssätt. I det här avsnittet undersöker vi hur Arbetsförmedlingen har jobbat med uppföljning och förbättringar av serviceutbudet och arbetssätten. Fokus ligger på metoderna, eftersom tjänsteutbudet kan betraktas som mer beständigt.

### **7.1 En utförlig modell för ständiga förbättringar saknas**

Arbetet med hur man skulle få fram ett system för ”ständiga förbättringar” påbörjades på Ams våren 2005. Det fanns alltså ingen modell för detta när metoderna sjuöattes under 2003 och 2004. Arbetet med förbättringsmodellen stannade dock ganska snabbt upp i samband med att myndigheten bytte generaldirektör 2005. Det dröjde faktiskt ända till våren 2007 innan man hade en färdig modell för hur det skulle gå till. Detta gjorde att det under några år inte fanns någon systematik i erfarenhetsutbytet mellan arbetsförmedlingarna, eller upp till ledningen och dem som ansvarade för tjänster och metoder centralt (Ams 2005; Vis 2007; intervjuer med Welander och Grahn).

Den modell som infördes 2007 byggde på att länsarbetsnämnderna var ansvariga för att samla in och föra vidare lokala erfarenheter. Länens förslag skulle tas emot av metodgruppen på dåvarande Ams. Metodgruppen skulle gå igenom förslagen och anpassa metoderna för att sedan skicka ut dem på remiss till förmedlingar och länsarbetsnämnder. Beroende på resultatet av remissen skulle man på Ams fatta beslut om att ändra i metoden eller inte (intervju Welander; Vis 2007).

Omorganisationen av myndigheten 2008, då den regionala nivån avvecklades, innebar av naturliga skäl att länsarbetsnämnderna föll bort från förbättringsmodellen. Sedan dess ska lokala erfarenheter kanaliseras direkt till enheten för matchning på central nivå. Förbättringsmodellen i övrigt ligger emellertid fast (intervju Hyvönen/Welander).

När tjänsterna och metoderna arbetades fram var tanken att man skulle undersöka hur arbetsprocesserna fungerade i praktiken och kontinuerligt följa upp arbetet såväl från central som lokal nivå. Under 2007 var det dock

fortfarande svårt att ta fram mått som speglade arbetsprocesserna på ett bra sätt (intervju Grahn). Några uppföljningar av hur dokumentationen tillämpades lokalt genomfördes 2005–2007 av Ams (Ams 2005; Ams 2007), men därefter tycks uppföljningsarbetet ha stannat upp (intervju Hyvönen/Welander).

Vårt intryck är att det inte riktigt finns något kontinuerligt uppföljningsarbete där faktiska arbetsprocesser jämförs med de metodbeskrivningar som tagits fram – i alla fall inte på det sätt som man ofta tänker sig i forskningslitteraturen om processtyrning. Här bör vi betona att vi inte har undersökt perioden från 2009 och framåt i detalj.

## 7.2 Metoderna verkar följas upp lokalt

En bärande idé är att kontoren själva ska följa upp hur metoderna används. I metodbeskrivningarna återfinns kvalitetskriterier som kontoren kan använda i uppföljningsarbetet. Man kan också tänka sig att kontoren följer upp metodarbetet utan att explicit använda de officiella kvalitetskriterierna. I enkäten till förmedlingschefer frågade vi om det lokala uppföljningsarbetet; svaren redovisas i *Tabell 6*.

Merparten av cheferna (76 procent) säger att de följer upp arbetsförmedlarnas arbete utifrån de kvalitetskriterier som återfinns i processbeskrivningarna. Men de allra flesta gör detta på oregelbunden basis: endast 20 procent har en regelbundet återkommande uppföljning. Av dem som tillämpar regelbunden uppföljning säger drygt sex av tio att de följer upp antingen månadsvis eller kvartalsvis. Några få (en av tio) tillämpar veckovis uppföljning och tre av tio följer upp halvårsvis eller mer sällan. Det finns också en grupp som inte alls följer upp utifrån kvalitetskriterierna: 13 procent har aldrig gjort det. Möjligen kan man även här räkna in de 11 procent som inte svarat alls på frågan.

Om vi vänder oss till frågan om lokal uppföljning *utan* officiella kvalitetskriterier ser vi att en mycket stor majoritet (90 procent) följer upp metodarbetet lokalt. Även här handlar det i flertalet fall om oregelbunden uppföljning. De som använder regelbunden uppföljning gör detta mestadels på månadsbasis.

**Tabell 6.** Lokal uppföljning av arbetsförmedlarnas arbete med kvalitetssäkrade metoder, våren 2009 (chefsenkät)

	Med hjälp av kvalitetskriterierna		Utan kvalitetskriterierna	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Regelbunden uppföljning	28	20	56	40
Oregelbunden uppföljning	78	56	70	50
Aldrig	18	13	12	9
Inget svar	15	11	1	1
<b>Totalt</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>

Utifrån resultaten är det svårt att ha en helt bestämd uppfattning om huruvida uppföljningen är omfattande eller begränsad. En viktig anledning till detta är att gruppen som svarat ”orgelbundet” dominerar – det kan ju innebära att man följer upp orgelbundet väldigt ofta, men lika gärna kan det handla om att man under några års tid bara följt upp en eller par gånger. Frågorna fångar inte heller upp omfattningen eller kvaliteten på uppföljningen.

Vissa saker tycker vi dock ändå att vi kan se, även om slutsatserna blir vaga: Metodarbetet följs upp nästan överallt. De flesta har dock inte någon regelbundet återkommande uppföljning, utan följer upp lite då och då. Kvalitetskriterierna utformade på central nivå används av ganska många, men ännu viktigare är lokala uppföljningsmetoder.

### 7.3 Sammanfattning

I *avsnitt 7* har vi undersökt hur man kontinuerligt följt upp och vid behov korrigerat processtyrningen, det vill säga *fråga 3a–3b* i *avsnitt 2.2* har undersökts.

Vårt intryck är att uppföljningen inte har fungerat fullt ut så som man i regel tänker sig att den ska göra i forskningslitteraturen om processtyrning. Det tycks inte vara så att man systematiskt försökt mäta hur man jobbar och därefter kontinuerligt bedrivit ett förbättringsarbete. Däremot verkar det lokalt finnas uppföljningar och diskussioner om hur man arbetar i praktiken.



## 8 Slutdiskussion

Det är ungefär tio år sedan som man inom Arbetsmarknadsverket började strama upp styrning inom myndigheten för att bättre kunna nå sina mål. Vi har undersökt en del av detta arbete, nämligen införandet av ett enhetligt tjänsteutbud och kvalitetssäkrade metoder ("tjänster och metoder"). Tjänster och metoder innebar att man från centralt håll försökte påverka de lokala arbetsprocesserna. Den här sortens styrning, processtyrning som det brukar kallas i forskningen, var delvis ett brott mot hur man tidigare styrt myndigheten.

I rapporten har vi funnit att målet med tjänster och metoder var att effektivisera och göra arbetet inom myndigheten enhetligare, men att man aldrig eftersträvat en fullständig efterlevnad på lokal nivå. Vi drar slutsatsen att man bör se tjänster och metoder som en slags informationsspridning, och som en del i ett arbete att skapa en enhetlig kultur inom myndigheten. Vidare så togs tjänsterna och metoderna fram centralt av några få personer, men man bedrev också ett förankrings- och informationsspridningsarbete för att skapa legitimitet för processtyrningen. Våra analyser visar att dokumenten som togs fram används mycket i det lokala arbetet. Dessutom är förmedlare och framförallt chefer nöjda med materialet. Uppslutningen bakom det enhetliga tjänsteutbudet verkar vara särskilt stor. En slutsats är därför att även om tanken aldrig har varit att tjänsterna och metoderna ska utgöra ett hårt styrmedel, så verkar de ha fungerat styrande. Här är det dock viktigt att poängtera att vi finner ganska stora variationer i hur mycket man har använt sig av och vad man tycker om tjänster och metoder i olika delar av landet.

Men det går att rikta invändningar mot de tolkningar som vi gör: Vi har till exempel inte undersökt i detalj vad som hänt under senaste åren och mycket kan ha förändrats. Bedömningarna bygger även i hög grad på involverade personers uppfattningar, vilket med nödvändighet inte alltid behöver spegla verkligheten. Det kan till exempel vara så att resultaten främst tydliggör de mest positiva bedömarens åsikter. En annan möjlighet är att förmedlarna i allt väsentligt jobbar på som de alltid har gjort, eftersom tjänsterna och metoderna verkar ge god möjlighet till att göra detta. Det är således inte säkert att processtyrningen påverkat vad som faktiskt händer i mötet mellan förmedlare och klienter så mycket.

Vi tycker ändå att problemen är relativt små. Huvudslutsatsen blir därför att det enhetliga tjänsteutbudet och metodbeskrivningarna är något som används och som gillas av lokala aktörer, och att de således har en viss betydelse ur ett styrningsperspektiv. Det är emellertid viktigt att stryka under att vi med detta

inte menar att vi har visat att man jobbar bättre än vad man gjorde förut eller att utfallen av arbetsmarknadspolitiken förbättrats – det får kommande studier försöka ta reda på.

Överhuvudtaget skulle mer forskning om de arbetsmetoder som används inom Arbetsförmedlingen vara värdefullt. Framförallt skulle studier där man försöker belysa effekterna av att använda olika arbetssätt utgöra ett viktigt kunskapstillskott. Det finns en hel del undersökningar där effekter av arbetsmarknadspolitiska program stått i fokus (se t.ex. Forslund och Vikström 2010 för en översikt). Däremot vet vi nästintill ingenting om vilka konsekvenser metoderna som förmedlarna använder sig av egentligen har.

På ett övergripande plan knyter rapporten an till en viktig fråga i forskningen om offentlig förvaltning: Hur kan man från centralt håll styra den operativa nivån inom en stor myndighet åt det håll man vill att den ska gå? Man skulle kanske kunna säga att processtyrningen som Arbetsförmedlingen har använt sig av är ett, om än litet, delsvar på denna fråga. En naturlig följdfråga är då vad som kan förklara att tjänste- och metodbeskrivningarna fått så pass stort genomslag. Här kan vi bara spekulera i tänkbara orsaker. Det enklaste svaret är förmodligen att tjänsterna och metoderna dels inte innebär så väldigt mycket nytt för arbetsförmedlarna, dels att förmedlarna i det praktiska arbetet kan avvika ganska lätt från den utstakade linjen om de vill. Till dessa förklaringar bör man också lägga förankrings- och spridningsarbetet, där intranätet Vis haft en viktig roll.

Om vi har rätt i vår bedömning att tjänster och metoder är något som faktiskt används och som har en styrande funktion inom den arbetsmarknadspolitiska förvaltningen, blir det självfallet viktigt att de budskap som kommuniceras är ”bra”. Här kan vi se två problem.

*För det första* är det inte helt tillfredsställande att de grunder som finns för att säga att metoderna verkligen är bra ofta är oklara. Vi har till exempel inte kunnat finna några klara kriterier som legat till grund för hur tjänsterna och metoderna valdes ut. Ofta hänvisar man dessutom till ”beprovad erfarenhet” som ett motiv till att ett visst arbetssätt fungerar. Det kan mycket väl vara så att en metod är lämplig, men ett opreciserat ”beprovad erfarenhet” är knappast ett särskilt starkt argument. Samtidigt är det naturligtvis inte rimligt att förvänta sig att alla arbetsmetoder ska vara ordentligt utredda och i forskning visats ha positiv effekt – i så fall skulle arbetsförmedlarna knappast kunna göra något överhuvudtaget. Men förtydliganden om grundvalarna skulle öka förtroendet för att det faktiskt är bra metoder som sprids inom organisationen.

*För det andra* verkar det kontinuerliga förbättringsarbetet inte vara så livaktigt. Man tycks inte under den tidsperiod vi har analyserat systematiskt ha undersökt hur tjänsterna och metoderna tillämpats, hur de har fungerat och därefter kontinuerligt uppdaterat processbeskrivningar.

Dessa två problem understryker två avigsidor med processtyrning: det är svårt att veta att man verkligen sprider arbetsprocesser som är bra, och det är krävande att få till ett väl anpassat system för att ändra i de processer som man initialt slagit fast.

## Referenser

- Ahrne, G. K-E. Johansson och R. Johansson (1985), *Vad gör de där inne på arbetsförmedlingen?*, Projektet "Byråkrati och makt i Krångelsverige", arbetsrapport 1, Sociologiska institutionerna vid Uppsala och Stockholms universitet.
- Ams (2003a), "Arbetsförmedlingen i Sverige – styrdokument, version 2.0, oktober 2003", Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2003b), "Slutrapport. Enhetligt tjänsteutbud", GD-beredningen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2003c), "Lathund med ordlista till styrdokument. Version 2.0, oktober 2003", Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2003d), "Genomförande av Af Sverige 2003–2004", 2003-09-05, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2003e), "Ett enhetligt tjänsteutbud", 2003-06-09, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2004), "Slutrapport. Professionellt arbetssätt/kvalitetssäkrade metoder", 2004-03-18, GD-staben, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2005), "Rapport om utvecklingsarbetet, Af Sverige", 2005-10-17, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2007), "Arbetsförmedlingarnas användning av fem kvalitetssäkrade metoder", Ingrid Welander, Marie Dahlgren, Förmedlingsenheten, 2007-02-20.
- Arbetsförmedlingen (2008a), "2008 års förvaltningsplan för förvaltningsobjektet Metod, version 1.1", VSS Enheten för matchning, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2008b), "Riktlinjer för verksamheten 2008", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2011), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingens arbetsordning (Styrelsens), hämtad på Arbetsförmedlings intranät Vis 2011-05-17.

- Benner, M. J. och M. L. Tushman (2003), "Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited", *Academy of Management Review* vol. 28, nr 2, s. 238–256.
- Brehm, J. och S. Gates (1997), *Working, shirking and sabotage. Bureaucratic response to a democratic public*, Universtiy of Michigan Press, Ann Arbor.
- Delander, L. och H. Niklasson (2009), "Målstyrning och resursfördelning i arbetsmarknadspolitiken", CAFO, Växjö Universitet, Växjö.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010), "Arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" i SOU 2010: 80, *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Fritzes, Stockholm.
- Fransson, M. (2008), *Självbeskrivning och tjänstekognition. Om processkartläggning på Arbetsförmedlingen*, Karlstad university studies 2008:23, Karlstads universitet, Karlstad.
- Guler, I., M. F. Guillén och J. M. Macpherson (2002), "Global competition, institutions, and the diffusion of organizational practices: The international spread of ISO 9000 quality certificates", *Administrative Science Quarterly* vol. 47, nr 2, s. 207–232.
- Hackman, J. R. och R. Wageman (1995), "Total quality management: Empirical, conceptual, and practical issues", *Administrative Science Quarterly* vol. 40, nr 2, s. 309–342.
- Henning, R. och D. Rahmström (1989), *Förvaltningsförnyelse – Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*, Carlssons, Stockholm.
- Johansson, R. (1992), *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientorienterat arbete*, Arkiv, Lund.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lundin, D. (2004), "Vad styr arbetsförmedlarna?", Rapport 2004:16, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2007), *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics, and cooperation in Swedish active labor market policy*, Uppsala universitet, Uppsala.

- Lundqvist, L. (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund.
- May, P. M. och S. C. Winter (2009), "Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 19, s. 453–476.
- Meyers, M. K. och S. Vorsanger (2003), "Street-level bureaucrats and the implementation of public policy" i Pierre, J. och B. G. Peters (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- Nyberg, S. och P. Skedinger (1998), "Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter", Expertrådet för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1998:16, Finansdepartementet, Stockholm.
- Ongaro, E. (2004), "Process management in the public sector. The experience of one-stop shops in Italy", *International Journal of Public Sector Management* vol. 17, nr 1, s. 81–107.
- Riksrevisionen (2010), "Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivar-kontakter", RiR 2010:6, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rothstein, B. (1996), *The social democratic state. The Swedish model and the bureaucratic problems of social reforms*, Universtiy of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Schneider, A. och H. Ingram (1990), "Behavioral assumptions of policy tools", *Journal of Politics* vol. 52, nr 2, s. 510–529.
- Schierenbeck, I. (2003), *Bakom Valfärdsstatens dörrar*, Borea, Umeå.
- Vedung, E. (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.
- Verva (2007), *Styrning för ökad effektivitet*, Rapport 2007:12, Verket för förvaltningsutveckling, Stockholm.
- Vis (2007), "Metodutveckling", Arbetsmarknadsverkets intranät, 2007-03-08.
- Vis (2008), "Metodutveckling", Arbetsmarknadsverkets intranät, 2009-12-15.
- Wesphal, J. D., R. Gulati, S. M. Shortell (1997), "Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption", *Administrative Science Quarterly* vol. 42, nr 2, s. 366–394.

## Appendix. Kompletterande tabeller till avsnitt 3

**Tabell A 1.** Beskrivning av besöksintervjuer

Nr	Namn	Datum	Roll
1	Ingrid Welander	2007-05-07	Tjänsteman vid Ams Förmedlingsenhet, senare verksam vid Arbetsförmedlingens enhet för matchning. Deltog i gruppen som inventerade och kvalitetssäkrade arbetsmetoderna.
2	Jan-Olof Dahlgren	2007-05-24	Dåvarande direktör vid länsarbetsnämnden i Gävleborg. Projektansvarig för Enhetligt tjänsteutbud inom AF Sverige. Chef för ledningsstaben inom Arbetsförmedlingen 2010.
3	Marie Dahlgren	2007-05-30	Tjänsteman vid Ams Förmedlingsenhet, senare verksam vid Arbetsförmedlingens enhet för matchning. Deltog i den gruppen som inventerade och kvalitetssäkrade arbetsmetoderna. Var även involverad i arbetet med en pilot-verksamhet för tre metoder inom AF Sverige.
4	Catharina Jildefalk	2007-05-30	Ams personalförsörjningsenhet. Arbetade med utbildning av tjänstemän inom myndigheten. Verksamhetssamordnare inom Arbetsförmedlingens kundtjänst 2010.
5	Lena Josefsson	2007-06-04	Projektledare för Enhetligt tjänsteutbud inom AF Sverige. Tidigare verksam vid länsarbetsnämnden i Gävleborg. Verksamhetssamordnare vid personalavdelningen, Arbetsförmedlingen 2010.
6	Britt-Marie Grahn	2007-06-04	Chef för arbetsförmedlingen i Gävle, tidigare verksam vid Ams förmedlingsenhet. Involverad i arbetet med tjänster och metoder på Ams. Dessutom organiserade hon kontoret i Gävle utifrån principerna från tjänster och metoder. Chef för matchningsenheten på Arbetsförmedlingen 2010.
7	Lisbeth Hyvönen & Ingrid Welander	2008-10-20	Verksamhet vid Arbetsförmedlingens enhet för matchning (LH var chef). Ansvaret för tjänster och metoder låg här i november 2008. LH var chef för enheten Tjänster och metoder, Arbetsförmedlingen 2010.

**Tabell A 2.** Bortfallsanalys, enkät till arbetsförmedlingschefer 2009

	Population (%)	Svarande (%)
<u>Kontorsstorlek (antal förmedlare)</u>		
1-15	37	26
16-23	21	26
24-39	23	24
40-116	19	24
<u>Län</u>		
Stockholm	15	13
Uppsala	5	4
Södermanland	3	2
Östergötland	2	4
Jönköping	3	3
Kronoberg	2	2
Kalmar	4	3
Gotland	1	1
Blekinge	2	2
Skåne	13	11
Halland	3	3
Västra Götaland	14	16
Värmland	4	5
Örebro	2	2
Västmanland	2	4
Dalarna	3	3
Gävleborg	3	4
Västernorrland	4	6
Jämtland	2	3
Västerbotten	6	4
Norrbotten	6	6
Arbetsförmedlingen Kultur	2	2



**Tabell A 3. Bortfallsanalys, enkät till arbetsförmedlare 2009**

Län	Population (%)	Svarande (%)
Stockholm	16	14
Uppsala	3	2
Södermanland	3	3
Östergötland	5	5
Jönköping	3	1
Kronoberg	2	2
Kalmar	3	3
Gotland	1	1
Blekinge	2	2
Skåne	14	12
Halland	3	3
Västra Götaland	16	15
Värmland	3	4
Örebro	4	4
Västmanland	3	4
Dalarna	3	5
Gävleborg	4	4
Västernorrland	3	3
Jämtland	2	2
Västerbotten	3	4
Norrbottn	4	5
Arbetsförmedlingen Kultur	2	2

## **IFAU:s publikationsserier – senast utgivna**

### **Rapporter**

- 2011:1** Hall Caroline och Linus Liljeberg "En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser"
- 2011:2** Angelov Nikolay, Per Johansson, Erika Lindahl och Elly-Ann Lindström "Kvinnors och mäns sjukskrivningar"
- 2011:3** Eliason Marcus "Undersköterskor och sjukvårdsbiträden i kristider: inkomst- och sysselsättningseffekter av friställningar inom den offentliga sektorn under 1990-talet"
- 2011:4** Brandén Maria och Sara Ström "För vems skull flyttar par? Kön, karriärmöjligheter och pars regionala rörlighet i Sverige"
- 2011:5** Sjögren Anna och Helena Svaleryd "Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna"
- 2011:6** Mörk Eva "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?"
- 2011:7** Forslund Anders och Johan Vikström "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt"
- 2011:8** Eliason Marcus, Petter Lundborg och Johan Vikström "Massuppsägningar, arbetslöshet och sjuklighet"
- 2011:9** Lundin Daniela och Martin Lundin "Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet"

### **Working papers**

- 2011:1** Eliason Marcus "Assistant and auxiliary nurses in crisis times: earnings and employment following public sector job loss in the 1990s"
- 2011:2** Forslund Anders, Peter Fredriksson och Johan Vikström "What active labor market policy works in a recession?"
- 2011:3** Brandén Maria och Sara Ström "For whose sake do couples relocate? Gender, career opportunities and couples' internal migration in Sweden"
- 2011:4** Bergemann Annette, Marco Caliendo, Gerard J. van den Berg och Klaus F. Zimmermann "The threat effect of participation in active labor market programs on job search behavior of migrants in Germany"
- 2011:5** van den Berg Gerard J., Petter Lundborg, Paul Nystedt och Dan-Olof Rooth "Critical periods during childhood and adolescence: a study of adult height among immigrant siblings"

- 2011:6** Ridder Geert och Johan Vikström “Bounds on treatment effects on transitions”
- 2011:7** Vikström Johan, Michael Rosholm och Michael Svarer “The relative efficiency of active labour market policies: evidence from a social experiment and non-parametric methods”
- 2011:8** Carlsson Mikael och Oskar Nordström Skans “Evaluating microfoundations for aggregate price rigidities: evidence from matched firm-level data on product prices and unit labor cost”
- 2011:9** Carlsson Mikael, Julián Messina och Oskar Nordström Skans “Wage adjustment and productivity shocks”

### **Dissertation series**

- 2010:1** Johansson Elly-Ann “Essays on schooling, gender, and parental leave”
- 2010:2** Hall Caroline “Empirical essays on education and social insurance policies”
- 2011:1** Hensvik Lena “The effects of markets, managers and peers on worker outcomes”