



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?

Anahita Assadi

RAPPORT 2014:1

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt 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.

En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?[§]

av

Anahita Assadi*

2014-01-07

Sammanfattning

I januari 2012 införde Arbetsförmedlingen ett profileringsverktyg som kallas bedömningsstöd. I den här rapporten intervjuar jag arbetsförmedlare och lokala chefer för att undersöka hur bedömningsstödet introducerades och hur det har kommit att användas. Studien visar bland annat att cheferna har erfarenheter av brister i samband med att verktyget infördes. De menar att det gick för fort och att det saknades en uttänkt plan, vilket resulterade i förvirring och brist på struktur. En övervägande majoritet av de 23 förmedlare som intervjuats uppger att de använder bedömningsstödet. Det finns dock stora variationer avseende *hur* verktyget används. Det händer till exempel att förmedlare undviker att ställa frågor som upplevs som obekväma eller irrelevanta. Samtidigt menar andra att bedömningsstödet utgör ett bra samtalsstöd. Studien visar vidare att cheferna i stora drag är positiva till verktyget. Förmedlarna är mer ambivalenta. Det verkar ha funnits en inledande skepsis som med tiden övergått i en mer neutral hållning. Både chefer och förmedlare betonar att verktyget är bra som stöd, men att det inte får ersätta förmedlarnas professionella omdöme. Den egna bedömningen väger vanligen tyngre än verktygets utfall då bedömningarna krockar.

[§] Tack till alla som på olika sätt har bidragit till rapporten: Jonas Thelander, Olof Åslund, Helena Stensöta, Fredrik Jansson Dahlén, Johan Regné, Josefin Häggblom och deltagarna på IFAU:s seminarium 2013-05-13. Ett särskilt tack till Martin Lundin som har läst och kommit med kloka synpunkter under arbetets gång. Sist men inte minst, ett stort tack till alla på Arbetsförmedlingen som tagit sig tid att dela med sig av sina erfarenheter.

* E-postadress: anahita.assadi@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Arbetsförmedlingens nya arbetssätt.....	3
2	Bedömningsstödet	4
3	Erfarenhet och statistik – ett möte mellan olika typer av kunskap	7
3.1	Arbetsförmedlare och gräsrotsbyråkrat	7
3.2	Bedömningsstödet som expertkunskap.....	8
3.3	Tidigare studier och rapportens bidrag	9
4	Undersökningen.....	11
4.1	Intervjuer som forskningsmetod	11
4.2	Urval och avgränsningar.....	11
4.3	Vad kan undersökningen ge svar på?	13
5	Ett nytt verktyg införs.....	13
5.1	En (för) kort införandefas	14
5.2	Två pilotkontor med olika erfarenheter	14
5.3	Ur chefernas perspektiv	15
5.4	Ur arbetsförmedlarnas perspektiv.....	20
6	Användning och inställning.....	22
6.1	Variationer i användandet.....	22
6.2	”Väldigt många av frågorna behöver jag ju aldrig ställa”	23
6.3	Få förmedlare väljer bort bedömningsstödet i sin helhet.....	26
7	Förhållningssätt och tolkningsutrymme	27
7.1	Den egna bedömningen väger tyngst.....	27
7.2	Vad avgör om arbetsförmedlaren går på sin egen bedömning eller bedömningsstödet utfall?	29
7.3	Vem ska få tidiga insatser?.....	30
8	Avslutning	32
8.1	Frågeställningarna besvaras.....	32
8.2	Implementering, gräsrotsbyråkrater och expertkunskaper – vad säger fallet med bedömningsstödet?	34
8.3	Framtida studier?	37
	Referenser	38
	Bilaga – intervjuguide arbetsförmedlare.....	42

1 Arbetsförmedlingens nya arbetssätt

För att motverka den stigande långtidsarbetslösheten i Sverige fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att införa ett nytt arbetssätt under 2012. Genom förändringar i arbetsprocessen skulle också kvaliteten i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande förbättras. Inskrivningsprocessen skulle göras mer enhetlig och likvärdig. Innehållsmässigt är profilering och tidiga insatser två centrala delar i det nya arbetssättet. De arbetsmarknadspolitiska insatserna ska riktas direkt till de arbetssökande som löper störst risk att långvarigt bli utan jobb. För att på ett effektivt och enhetligt sätt kunna avgöra vilka dessa personer är, tog Arbetsförmedlingen under hösten 2011 fram ett profileringsverktyg som kallas bedömningsstöd. Verktöget ger en prognos baserad på statistiska analyser. Förmedlaren ska väga in utfallet i sin bedömning av arbetssökandes behov av tidiga insatser, men är inte bunden att följa det. Sedan lanseringen i januari 2012 ska bedömningsstödet användas vid alla inskrivningar av personer som är öppet arbetslösa.¹

Regeringens initiativ är ett uttryck för hur de politiskt förtroendevalda vill att Arbetsförmedlingen ska fungera. Samtidigt visar forskning att det ofta uppstår komplikationer när politiska direktiv ska omsättas till praktik (se till exempel Hill och Hupe 2007; Winter 2003; Pressman och Wildavsky 1979). Det blir helt enkelt inte alltid som det var tänkt. Myndighet och generaldirektör, såväl som representanter för regeringen, har i olika sammanhang betonat Arbetsförmedlingens nya arbetssätt och lyft fram förändringen som framgångsrik.² Kunskaperna om hur reformen faktiskt har fallit ut är dock begränsade. Det har gått två år sedan Arbetsförmedlingen införde sitt nya arbetssätt – men hur fungerar det i praktiken?

Den här studien fokuserar på vad som har hänt inom organisationen: Hur har arbetsprocessen förändrats genom införandet av bedömningsstödet? Hur använder arbetsförmedlare det nya verktyget?

Rapportens syfte är att genom intervjuer med arbetsförmedlare och lokala chefer undersöka hur bedömningsstödet har införts och kommit att användas. För att uppfylla syftet söker jag besvara följande frågor:

¹ Som öppet arbetslös räknas den som saknar, aktivt söker och omgående kan ta ett arbete.

² Se till exempel Angeles Bermudez-Svankvist som i ett pressmeddelande 2013-05-30 talar om att bedömningsstödet har uppmärksammats av en internationell organisation; Hillevi Engström i Ekots lördagsintervju på Sveriges Radio 2012-11-03 där hon beskriver hur Arbetsförmedlingen nu jobbar på ett helt nytt sätt; samt Arbetsförmedlingen (2012a).

- a) Hur upplever arbetsförmedlare och lokala chefer införandet av bedömningsstödet?
- b) Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?
- c) Vilken inställning har arbetsförmedlare och lokala chefer till bedömningsstödet?
- d) Hur förhåller sig arbetsförmedlare till bedömningsstödet utfall?

Bedömningsstödet sätts i ett större sammanhang genom tidigare forskning om implementering, gräsrotsbyråkrater och användandet av expertkunskaper inom politik. Införandet av ett profileringsverktyg kan ses som ett uttryck för en vilja att integrera forskning och resultat från statistiska analyser i arbetet på de lokala arbetsförmedlingarna. Det finns en stor litteratur om hur sådana så kallade expertkunskaper används i politik och förvaltning (se till exempel Boswell 2009; Weiss 1979).³ Forskningen tittar dock inte på vad som händer när handläggare (gräsrotsbyråkrater) på lokala förvaltningskontor ska använda sig av expertkunskaper i sitt dagliga arbete. Här möter information från statistiska profileringsverktyg den expertis som handläggarna har byggt upp i sin profession. Vad händer när dessa olika typer av kunskaper möts?

Rapporten disponeras på följande sätt: *Avsnitt 2* beskriver kortfattat bedömningsstödet. *Avsnitt 3* behandlar teori och tidigare forskning. Här diskuteras arbetsförmedlarnas position som gräsrotsbyråkrater, samt hur bedömningsstödet kan förstås som ett exempel på när expertkunskaper används inom politiken. *Avsnitt 4* beskriver undersökningens upplägg, metod och urval. Därefter går rapporten över i analysdelen som är uppbyggd med utgångspunkt i de frågeställningar som formuleras i inledningen. *Avsnitt 5* fokuserar på införandet av bedömningsstödet (fråga a). I *avsnitt 6* behandlas användningen av, och inställningen till, verktyget (fråga b och c). I *avsnitt 7* ligger fokus på hur förmedlare förhåller sig till verktygets utfall (fråga d). Rapporten avslutas med en sammanfattning och diskussion. I avslutningen återknyts också de empiriska resultaten till de teoretiska resonemangen.

2 Bedömningsstödet

Arbetsmarknadspolitiken utgör ett centralt policyområde i Sverige. Efter den återhämtning som följde krisåren under 90-talet, är arbetslösheten nu återigen ett stort samhällsproblem (jämför Lindvert 2006). Arbetsförmedlingen är den

³ Begreppet "expertkunskaper" diskuteras och preciseras närmare i *avsnitt 3.2*.

myndighet som har i uppdrag sammanföra arbetssökande och arbetsgivare. Förmedlingen ska både kontrollera att de arbetssökande fullgör sina skyldigheter, och även erbjuda stöd och insatser som gör att de arbetssökande kommer närmare arbetsmarknaden. Det senare kan exempelvis handla om arbetsmarknadspolitiska program och utbildningar. Alla arbetssökande får dock inte tillgång till alla de åtgärder som finns i myndighetens verktygslåda. Det som framförallt avgör om en arbetssökande kvalificerar sig för olika insatser är hur länge personen har varit arbetslös (Forslund och Vikström 2011; Sibbmark 2012). Arbetsförmedlingens nya arbetssätt går delvis ut på att i större utsträckning kartlägga arbetssökandes behov redan vid inskrivningen, för att på så sätt kunna rikta insatserna direkt till de grupper som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden. Det är i detta syfte som bedömningsstödet används.

Bedömningsstödet är ett webbaserat frågeformulär som används av förmedlaren vid inskrivningen. Förmedlaren ska ställa ett antal frågor och fylla i de svar som den arbetssökande lämnar. Verktøget gör sedan en statistisk beräkning utifrån faktorer som påverkar risken för långtidsarbetslöshet. På så vis ska de arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden identifieras och fångas upp i ett tidigt skede. Detta kallas profilering.

Idén att använda sig av profilering är inte helt ny inom Arbetsförmedlingen; redan 2007 testade sju kontor i Gävleborgs län ett verktyg som byggde på en modell framtagen av IFAU. Liknande verktyg har under 2000-talet även använts i ett antal andra länder, till exempel Irland och Danmark (Arbetsförmedlingen 2007, s. 2; Benmarker, Carling och Forslund 2007).

I Sverige används bedömningsstödet för att ringa in vilka arbetssökande som är i behov av tidiga insatser. Verktøget ger ett utfall som bygger på en riskbedömning där olika faktorer väger olika tungt, exempelvis räknas funktionsnedsättning som en större riskfaktor än låg utbildningsnivå. Om förmedlaren tycker att det är motiverat kan hon eller han göra en bedömning som går emot stödet. Förmedlaren ska använda bedömningsstödet som ett hjälpmedel, men är alltså inte bunden att följa utfallet. De uppgifter som efterfrågas i bedömningsstödet är:

- åldersgrupp
- funktionsnedsättning
- födelseland
- utbildningsnivå
- arbetslöshetsersättning
- inskrivningsmånad
- yrkesgrupp
- senast arbetslös

- arbetslöshetshistoria
- erfarenhet i sökt yrke
- utbildning i sökt yrke
- arbetslöshet i hemkommun

Bedömningsstödet utfall varierar enligt följande fyra alternativ:

- 1 Bör ha mycket goda möjligheter till arbete
- 2 Bör ha goda möjligheter till arbete
- 3 Överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete
- 4 Behov av stöd för ökade möjligheter till arbete, överväg tidiga insatser

Om den arbetssökande bedöms vara i behov av tidiga insatser ska det inom fem dagar upprättas en handlingsplan där det fastställs vilka åtgärder som är aktuella. Som tidiga insatser räknas förmedlings- och/eller programinsatser. Det kan således omfatta allt från täta kontakter med arbetsförmedlare till exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Det finns ingen formell tidsgräns för när en insats är att räkna som tidig, annat än att insatsen ska ges före dess att den arbetssökande inträder i jobb- och utvecklingsgarantin.⁴ Arbetsförmedlingens egen resultatuppföljning visar att 10 procent (38 971 personer) av alla nyinskrivna öppet arbetslösa under 2012 bedömdes ha behov av tidiga insatser. Förmedlingens egna stickprover visar vidare att knappt hälften av dem som bedömts ha behov av tidiga insatser tagit del av sådana inom fyra månader (Arbetsförmedlingen 2012a).

Utöver avsikten att se effekter i form av minskad långtidsarbetslöshet, syftar bedömningsstödet också till att göra arbetsprocessen och inskrivningsförfarandet mer enhetligt. Sett ur detta perspektiv är verktyget tänkt att bidra till att arbetssökande får en likvärdig service (Arbetsförmedlingen 2012b).

⁴ Arbetssökande som varit arbetslösa en längre tid kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Programmet ska innehålla individuellt utformade insatser som ska hjälpa den arbetssökande att så snabbt som möjligt få ett jobb. Programmet är indelat i tre faser. Fas 1 ska innehålla kartläggning, jobbsökande aktiviteter med coaching och förberedande insatser. Fas 2 ska innehålla arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Efter 450 dagar infaller fas 3 som ska innehålla sysselsättning hos anordnare. Personer som anvisats till programmet får ta del av insatsen tills de påbörjar en anställning med eller utan statligt stöd, en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, föräldraledighet eller en period med sjukfrånvaro på heltid (Sibbmark 2012).

3 Erfarenhet och statistik – ett möte mellan olika typer av kunskap

3.1 Arbetsförmedlare och gräsrotsbyråkrat

Arbetsförmedlarnas roll inom Arbetsförmedlingen kan beskrivas med Michael Lipskys begrepp gräsrotsbyråkrater (Lipsky 1980; se också Meyers och Vorsanger 2003; D. Lundin 2004, s. 6–7).⁵ Gräsrotsbyråkrater är tjänstepersoner som i sitt arbete genomför direktiv och policys initierade av beslutsfattare och som står i direkt kontakt med medborgarna. Gräsrotsbyråkrater har givet sin position möjlighet att arbeta efter eget omdöme. De måste exempelvis prioritera bland ärenden och avgöra vilka klienter som ska få mer eller mindre service. Enligt Lipsky präglas deras arbetssituation ofta av knappa resurser och en ständig och ökande efterfrågan av de tjänster de tillhandahåller. Samtidigt har de inte sällan att förhålla sig till vaga, mångtydiga eller motstridiga organisationsmål. Det ställs följaktligen höga krav på gräsrotsbyråkrater, och för att hantera sitt arbete tenderar de att skapa förenklade tillvägagångssätt (Lipsky 1980; Meyers och Vorsanger 2003). Lipskys beskrivning passar väl in på arbetsförmedlarnas situation (jämför D. Lundin 2004).

Implementeringslitteraturen poängterar att politiska intentioner inte alltid infrias (se till exempel Brehm och Gates 1997; Hill och Hupe 2007; M. Lundin 2007; Pressman och Wildavsky 1979; Winter 2003) och forskningen om gräsrotsbyråkrater gör gällande att diskrepansen i stor utsträckning hänger samman med gräsrotsbyråkraternas situation och intressen (se till exempel Keiser 2010; Lipsky 1980; Meyer och Vorsanger 2003; May och Winter 2007; Stensöta 2012). Lipsky betonar att vi för att förstå varför organisationer ibland agerar på tvärs mot sina egna direktiv och mål, måste förstå hur de individer som arbetar i organisationen upplever direktiven. Därtill är det viktigt att få en helhetsbild av det tryck under vilket dessa gräsrotsbyråkrater arbetar (Lipsky 1980, s. xi).

Det är en central uppgift att försöka beskriva och förklara hur beslut fattas av dem inom förvaltningen som står i direktkontakt med allmänheten, eftersom politikens faktiska innehåll i hög grad avgörs här. En viktig del i att förstå denna process är att synliggöra och kartlägga betydelsen av olika typer av input som gräsrotsbyråkrater får.

⁵ Den engelska termen för gräsrotsbyråkrater är "street-level bureaucrats". Förutom "gräsrotsbyråkrater" förekommer i svensk litteratur också översättningen "närbyråkrater", dessa två begrepp används synonymt.

3.2 Bedömningsstödet som expertkunskap

Förmedlarnas professionella kunskaper bygger på erfarenhet genom utbildning och yrkesutövning. Denna kunskap förvärvas över tid och varierar i viss mån beroende på varje enskild förmedlares bakgrund och erfarenhet. Det kunskapsunderlag som bedömningsstödet genererar är däremot baserat på statistiska analyser, som ytterst har sin grund i nationalekonomisk arbetsmarknadsforskning som försöker fastställa vilka egenskaper som sannolikt ökar risken för att en person långvarigt ska bli utan jobb. Den här typen av forskningsgenererad kunskap kallas ofta för expertkunskap, och bedömningsstödet kan alltså förstås som ett exempel på detta. Expertkunskaper definieras här som systematiska och transparanta studier som bygger på allmänt accepterade forskningsmetoder (M. Lundin och Öberg 2013). Begreppet kan i ett sammanhang där olika typer av kunskaper diskuteras, uppfattas som en rangordning där vissa kunskaper värderas högre än andra. Det är dock inte detta som är syftet. Istället används termen för att beskriva en specifik typ av input, det vill säga kunskaper som har producerats i en viss kontext och med vissa givna utgångspunkter. Den professionella kunskap som förmedlare innehar kan givetvis också beskrivas som en form av expertis, även om den inte åsyftas just med begreppet ”expertkunskaper” i den här rapporten.

Det blir allt vanligare att politiker och byråkrater använder sig av expertkunskaper när de fattar beslut (Boswell 2009, jämför även Lindvert 2006). Arbetsmarknadspolitiken är ett av de områden där trenden är särskilt tydlig, och Arbetsförmedlingens verksamhet är inget undantag. Argumenten för en utveckling där evidensbaserade studier spelar en allt viktigare roll är bland andra effektivisering och kvalitetssäkring, samt vikten av mätbarhet, utvärdering och uppföljning. Ökad fokus på evidens och mätbarhet riskerar dock att leda till att icke-kvantifierbara mål och erfarenhetsbaserad kunskap osynliggörs eller åsidosätts (Boswell 2009, s. 3–4; Lindvert 2006, s. 118–119). Expertkunskaper kan även fylla en symbolisk funktion, exempelvis som legitimitetsmarkör för en viss reform eller verksamhet (Boswell 2009; Weiss 1979). De potentiellt olika motiven behöver inte stå i konflikt med varandra, men det är tänkbart att beslutsfattare betonar mål som handlar om att förbättra verksamhetens innehåll när symboliska mål i själva verket är betydande.

Forskningens intresse för hur expertkunskaper används i offentlig politik rör framförallt den process då politiken formuleras. Exempel på detta är Christina Boswells omfattande studie av hur immigrationspolicys utformas i Europa (2009), och Martin Lundin och PerOla Öbergs analys av beslut i kommunala nämnder i Sverige (2013). Mycket av den offentliga politiken skapas emellertid i gräsrotsbyråkraternas möte med medborgarna. Vilken roll expertkunskaper

spelar på denna nivå är därför av minst lika stort intresse. Denna rapport utgör ett försök att säga något om hur expertkunskaper – i fallet med bedömningsstödet – hanteras av tjänstepersoner på gräsrotsnivå, det vill säga arbetsförmedlarna.

3.3 Tidigare studier och rapportens bidrag

Bedömningsstödet är ett nytt fenomen inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Därför finns det få studier som undersöker hur verktyget har fungerat i praktiken. Arbetsförmedlingen har följt upp det försök med ett profileringsverktyg som genomfördes i Gävleborg under 2007. Uppföljningen visar bland annat att förmedlarna tittade på verktygets utfall i cirka 70 procent av fallen. I samband med att profileringsverktyget användes fick förmedlarna svara på om de höll med om utfallet eller inte. I cirka 60 procent av fallen uppgav de att de gjorde samma bedömning som verktyget. Mot slutet av försöksperioden genomfördes även en undersökning med 97 förmedlare varav 80 procent menade att de ville fortsätta att använda sig av verktyget i framtiden. Bland nyanställda förmedlare var siffran 90 procent (Arbetsförmedlingen 2008, s. 65). Resultaten tyder sammantaget på en positiv inställning bland förmedlarna. En viktig skillnad mellan det nuvarande bedömningsstödet och det verktyg som användes i Gävleborg är dock att det senare hämtade information från Arbetsförmedlingens register. Bedömningsstödet däremot bygger på att förmedlaren inhämtar informationen direkt från den arbetssökande. Testet i Gävleborg var därtill en uttalad försöksverksamhet som pågick under en avgränsad tidsperiod och i begränsad skala i ett område där ledningen var positiv till att delta i försöket.

Vidare har Riksrevisionen som en del i sin granskning av Arbetsförmedlingens insatser för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden frågat förmedlare om hur lätt eller svårt det är att med hjälp av bedömningsstödet (inklusive särskilda riktlinjer för ungdomar) avgöra vilka ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet. Drygt 35 procent av förmedlarna tyckte att det var ganska eller mycket svårt (Riksrevisionen 2013, s. 61).

Det finns även ett fåtal studier från andra länder där profileringsverktyg som används inom arbetsmarknadsområdet har analyserats. Resultaten visar att verktyg som utgår från relevanta faktorer och aktuell statistik kan ge god träffbarhet (O'Leary, Wandner och Eberts 2006, s. 28; O'Connell, McGuinness och Kelly 2012, s. 162). Samtidigt visar implementeringsstudier att arbetsmetoder av detta slag inte alltid används i den utsträckning eller på det sätt som avses (Behncke, Frölich och Lechner 2007, s. 17 och 21).

Det knappa kunskapsunderlaget om hur profileringsverktyg används, och det faktum att studier från andra länder indikerar problem när profileringsverktyg implementerats, leder fram till en rad frågor om vilken roll bedömningsstödet spelar i den svenska arbetsmarknadspolitiken. I denna rapport undersöker jag framförallt fyra frågor:

För det första är jag intresserad av att ta reda på hur bedömningsstödet har införts i organisationen. Det kan finnas initiala problem när reformer ska sjasättas, vilket självklart kan ha betydelse för vad som händer med politiken i praktiken. Studier visar till exempel att det kan ta tid att bygga upp en förståelse bland gräsrotsbyråkrater för hur och varför nya policys och verktyg ska tillämpas. Det fanns exempelvis oklarheter när de så kallade anställningsstöden infördes på arbetsförmedlingarna, men det blev med tiden tydligare för förmedlarna vad som gällde och hur olika situationer skulle hanteras (M. Lundin 2001). Frågan i den här rapporten är hur processen egentligen fungerade när bedömningsstödet infördes?

För det andra undersöker jag hur bedömningsstödet används av förmedlarna. Mycket implementeringsforskning påvisar variationer i tillämpningar (till exempel Bali 2003; Brehm och Gates 1997; Keiser 2010), och som nämns ovan finns det indikationer från andra länder på att profileringsverktyg inte används som beslutsfattarna har tänkt sig. Hur förhåller det sig i det svenska fallet? Finns det variationer i hur gräsrotsbyråkraterna tillämpar verktyget?

För det tredje studerar jag förmedlarnas och chefernas uppfattningar om bedömningsstödet. Ett tydligt resultat från tidigare implementeringsforskning är att gräsrotsbyråkrater som är skeptiska till en reform i lägre grad andra tillämpar regler och direktiv på det sätt som avsetts (till exempel Brehm och Gates 1997; Tummers, Steijn och Bekkers 2012). Vilken inställning har arbetsförmedlarna till bedömningsstödet? Tycker de att det tillför något i deras arbete, eller upplevs verktyget som en belastning?

För det fjärde undersöks hur förmedlarna hanterar utfallen som bedömningsstödet genererar. Bedömningsstödet är tänkt att komplettera den bedömning som arbetsförmedlarna gör utifrån mötet med klienten och utifrån sina yrkeskunskaper. Men frågan är vilken roll informationen från bedömningsstödet faktiskt får? Övervägs utfallen noga? Hur tungt väger resultatet från bedömningsstödet? Påverkar det alls förmedlarnas bedömningar?

Innan jag går in på att besvara dessa frågor ska jag i nästa avsnitt beskriva den empiriska undersökningens upplägg.

4 Undersökningen

4.1 Intervjuer som forskningsmetod

Studien bygger på individuella intervjuer med 23 arbetsförmedlare och sju kontors- eller sektionschefer på sju kontor i olika regioner i Sverige. Intervjuerna följer en intervjuguide med sex övergripande teman: bakgrund, profileringsverktyget, mötet mellan förmedlare och arbetssökande, förmedlarens bedömning, arbetssökandes bakgrund och avslutande scenariofrågor.⁶ I intervjuerna med chefer är några av de frågor som rör förmedlarnas praktiska arbete strukna, istället fokuseras implementeringen av bedömningsstödet. Intervjuerna har varit semistrukturerade till sin karaktär, samtidigt som det har funnits utrymme att lämna intervjuguiden och följa intervjupersonens resonemang i den mån de har bedömts som relevanta för undersökningens syfte (Kvale 1997, s. 35–36). Intervjuerna har i genomsnitt pågått i 45–55 minuter. De har, med två undantag, spelats in på diktafon. Inspelningen har skett med informanternas vetskap och godkännande. Samtliga intervjuer har transkriberats i sin helhet. Så långt möjligt är de citat som förekommer ordagrant återgivna, talspråk har emellertid omformulerats till skriftspråk i de fall då jag bedömt att innebörden i annat fall riskerar att missförstås eller gå förlorad. Utskrifter av intervjuer bygger dock alltid på ett visst mått av tolkning.

4.2 Urval och avgränsningar

Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet är indelad i tio geografiska marknadsområden som i sin tur består av ett 50-tal arbetsmarknadsområden under vilka kontoren är organiserade. De sju kontor som omfattas av denna studie är spridda över fem arbetsmarknadsområden och tre marknadsområden: Stockholm/Gotland, Södra Götaland och Norra Norrland. Kontoren ligger således i olika delar av landet och omfattar både mindre och större kommuner. Kommunerna uppvisar också en spridning vad gäller andelen arbetslösa invånare. Urvalet av kontor syftar till att fånga upp så många tänkbara variationer som möjligt. En kritik som ibland riktas mot intervjuundersökningar är att resultaten är svåra att generalisera i statistisk mening. Spridningen bland de valda kontoren borde täcka in skillnader på ett bra sätt givet metoden.⁷

⁶ Se bilaga: Intervjuguide.

⁷ Jämför Lundin, Thelander och Öberg (2013) som för ett liknande resonemang kring sitt urval av tjänstepersoner och förtroendevalda i olika kommuner för intervjuer om beslutsprocesser.

Tabell 1. Bakgrund: kontor som ingår i undersökningen

Kontor	Beskrivning
A	Det här är ett stort kontor med många inskrivna arbetssökande. Kontoret ligger i en stor stad i södra Sverige med relativt hög arbetslöshet. En jämförelsevis hög andel av de inskrivna har försörjningsstöd.
B	Ett stort kontor i en stor stad i södra Sverige. Arbetslösheten här är relativt hög.
C	Kontoret som är placerat i en mindre kommun bemannar tre mindre orter. Arbetslösheten i dessa orter är relativt låg.
D	Det här är ett litet kontor som ligger i glesbygd. Kontoret har få inskrivna och en relativt stor andel av dem är långtidsinskrivna. Arbetslösheten är jämförelsevis hög.
E	Ett kontor i en mellanstor stad i norra Sverige med en relativt stor andel långtidsinskrivna.
F	Det här kontoret ligger i en storstadsförort. Bland de inskrivna finns en relativt hög andel personer som har försörjningsstöd.
G	Ett storstadskontor som ligger i innerstaden. Utbildningsnivån bland de inskrivna är relativt hög. Arbetslösheten är något lägre än genomsnittet.

Not: Uppgifterna hämtades från Arbetsförmedlingen och SCB innan urvalet gjordes. Siffrorna gäller därför 2011 och 2012.

Totalt har 30 individuella intervjuer genomförts från december 2012 till och med april 2013. På varje kontor intervjuas tre eller fyra arbetsförmedlare, samt en chef. I första hand har sektionschefer intervjuats.⁸ I ett par fall har istället kontorschefer intervjuats, detta exempelvis på mindre kontor som saknar sektionsindelning eller på kontor där kontorschefen haft huvudansvaret för implementeringen av bedömningsstödet. Urvalet av intervjupersoner har skett genom kontakt med kontorschefen. Denna har blivit ombedd att tillfråga förmedlare utifrån kriteriet att det ska finnas en spridning avseende kön, anställningstid och inriktning på arbete med olika grupper av arbetssökande. Eftersom kontorschefen valt ut de medarbetare som ska intervjuas finns det risk för att chefen har valt personer som uppfattas som lämpliga, exempelvis för att de delar chefens uppfattning i många frågor. Detta har jag dock försökt kompensera för genom angivna kriterier, vilket har gjort att chefen inte kunnat välja helt fritt bland sina medarbetare.⁹

⁸ På större kontor är verksamheten indelad i sektioner, över vilka sektionschefer ansvarar. Tillsammans med kontorschefen ingår de i kontorets ledning.

⁹ Samma urvalsstrategi har tidigare använts av till exempel D. Lundin (2004).

4.3 Vad kan undersökningen ge svar på?

Det som studeras i en intervjuundersökning är hur intervjupersonerna resonerar kring ett visst fenomen. Analysen sker genom noggrann läsning av det transkriberade materialet, som i det här fallet är drygt 300 sidor i utskriven text. Resultaten bygger på mina tolkningar av det som sägs i intervjuerna. Eftersom svaren ofta är ingående och reflekterande kan det vara svårt att gruppera dem utifrån kategorier av typen positiv/negativ, ja/nej och så vidare. I en enkätstudie ges ofta fasta svarsalternativ, men under en intervju finns det utrymme att lämna mer sammansatta svar. En person kan till exempel börja med att säga att bedömningsstödet är bra, för att sedan nyansera sitt svar och påtala olika brister med verktyget och arbetssättet. Ett sätt för intervjuaren att hantera detta och prova riktigheten i sina tolkningar, är att ställa uppföljande frågor för att stämma av. Intervjupersonen ges då möjlighet att bekräfta eller avvisa tolkningen. Vidare kan frågor om specifika situationer och erfarenheter ge mer konkreta svar. Dock är generella och öppna frågor viktiga eftersom de kan ge spontana svar och möjlighet för intervjupersonen att fritt lyfta de dimensioner som hon eller han uppfattar som viktiga (Kvale 1997, s. 35–37, 124–125). Valet av metod innebär stora möjligheter till fördjupad förståelse för hur processen inom organisationen har sett ut.

Ett möjligt problem är att intervjupersoner kan överdriva sina intryck åt något håll. Vad gäller användandet av bedömningsstödet borde svaren om något rimligen dra åt att de intervjuade säger sig använda verktyget i större utsträckning än vad som är fallet. Eftersom bedömningsstödet ingår i den rutin förmedlarna förväntas följa, kan det uppfattas som känsligt att tala om att de inte följer direktiven. Det innebär troligen inget större problem för den här studien, eftersom det talar för att de variationer som kommer att påvisas beträffande användande sannolikt inte är överdrivna. En annan möjlighet är att arbetsförmedlarna lägger stor vikt vid ett fåtal fall som upplevs som särskilt problematiska. Det skulle kunna leda till en bild som är mer negativ än vad som egentligen är fallet. Jag har dock försökt hantera detta genom att ställa uppföljande frågor och belysa flera möjliga perspektiv, både positiva och negativa.

5 Ett nytt verktyg införs

Avsnitt 5 handlar om hur arbetsförmedlare och chefer upplever införandet av bedömningsstödet. Först tecknas en allmän bild av hur det gick till när verktyget skulle införas, därefter beskriver jag chefernas respektive förmedlarnas erfarenheter mer ingående.

5.1 En (för) kort införandefas

Arbetsförmedlingen tog fram bedömningsstödet under hösten 2011. I november och december testades verktyget på utvalda pilotkontor, för att därefter lanseras nationellt i januari 2012. Bedömningsstödet skulle från denna tidpunkt börja användas vid samtliga inskrivningar av öppet arbetslösa personer. Sex av sju intervjuade chefer, och ett flertal förmedlare, menar att implementeringen gick för fort och präglades av förvirring och otydlighet. Ett stort antal nyrekryteringar ägde dessutom rum inom myndigheten under samma tidsperiod, vilket gjorde de problem som uppstod under införandefasen mer kännbara.¹⁰ Chefen vid ett av kontoren påpekar också att julleddigheten kom emellan. De intervjuade cheferna menar att en bättre planerad införandefas hade kunnat avhjälpa en del av de svårigheter som uppstod. En arbetsförmedlare sätter ord på hur det är att som gräsrotsbyråkrat vara föremål för skiftande politiska vindar, och menar att intresset hos beslutsfattare att snabbt genomföra nya reformer riskerar att negligera innehållet och kvaliteten i verksamheten:

Vi är jätteduktiga på förmedlingen på att nu sätter vi igång med det här, och nu ska vi ha det här. Och vi är urdåliga på att följa upp, och vi är urdåliga på att utvärdera våra egna metoder och vårt eget arbetssätt. Och vi är ju vana vid att vi har en riksdag och regering som säger att nu ska ni på förmedlingen springa åt det här hållet, nä nu ska ni gå åt det hållet, och nu ska ni gå åt det och det. Så att vi är vana vid att agera ganska snabbt och ändra om. Så att någonstans har vi ju så mycket uppdrag som är parallellviktiga. Vi är vana vid det där, men vi bara jobbar på utan att utvärdera eller fundera om vi gör rätt; när vi målen utifrån det här?

Arbetsförmedlare, intervju G1

5.2 Två pilotkontor med olika erfarenheter

Implementeringen samordnades av en nationell projektgrupp, i vilken bland andra medarbetare från pilotkontoren ingick. Två av kontoren i denna studie var pilotkontor. För ett av kontoren innebar det att förmedlarna under december månad fick använda en prototyp av bedömningsstödet i sin direktservice.¹¹ Den intervjuade sektionschefen på kontoret beskriver det dock snarare som ett slags introduktions- eller utbildningsfas för förmedlarna. Eftersom det inte fanns tillräckligt med tid för att inhämta synpunkter och göra en ordentlig utvärde-

¹⁰ Se exempelvis intervju F2.

¹¹ Direktservice är kontorens öppna mottagningar där arbetssökande kan få kontakt med en förmedlare utan att ha bokat tid i förväg. Till direktservice kommer de arbetssökande som vill skriva in sig vid Arbetsförmedlingen.

ring, var behållningen istället att förmedlarna fick testa på verktyget några veckor innan det började användas nationellt. Sektionschefens erfarenhet sedan tidigare är att det vanligtvis inte är så kort om tid när nya metoder ska testas inom Arbetsförmedlingen.¹² På det andra kontoret testades aldrig verktyget. Kontoret började istället använda den färdiga versionen i januari, i likhet med övriga kontor i landet. Sektionschefen berättar att de förvisso fick information om bedömningsstödet, men att de hade väntat sig att få se en prototyp:

Hur instrumentet såg ut och vad det innebar, den informationen kom samtidigt för oss chefer som för medarbetarna. Det var ganska lite information. Aldrig några prototyper, såhär kommer det att se ut. Vi fick aldrig testköra någon prototyp. Man pratade mer om vad det var för variabler.

Sektionschef, intervju A5

Pilotkontorens erfarenheter av tidspress ger en bild av att det från centralt håll var viktigt att bedömningsstödet och arbetet med tidiga insatser skulle vara igång från och med januari 2012. I praktiken varierar tiden för införandet något mellan kontoren. Orsaker till detta diskuteras i nästa avsnitt. I maj 2012 verkar dock bedömningsstödet ha varit i bruk på de kontor som ingår i studien. Hur bedömningsstödet introducerades för chefer och förmedlare varierar också, framförallt varierar introduktionen mellan förmedlare på olika kontor. I följande två avsnitt behandlas först chefernas, och därefter förmedlarnas, erfarenheter av hur det gick till när bedömningsstödet infördes.

5.3 Ur chefernas perspektiv

Cheferna är samstämmiga i en övervägande positiv inställning till bedömningsstödet. De ser alla verktyget som en möjlighet, samtidigt som de betonar att det ska betraktas som ett stöd och att förmedlarnas professionella bedömning fortsatt är avgörande. Vad gäller själva implementeringen berättar dock sex av sju om brister i samband med införandet. Vid intervjuens slut, när bandspelaren är avstängd, påtalar även den sjunde chefen att det finns en del otydligheter kring hur bedömningsstödet ska användas och menar att det nog är en genomgående uppfattning inom organisationen.

Gemensamma teman i chefernas berättelser är tidsbrist och avsaknad av en tydlig struktur. De beskriver även skiftande och föränderliga direktiv, samt ovisshet i tolkningsfrågor gällande bedömningsstödet utfall. Några av cheferna uttrycker farhågor för att en rörig implementering kan ha skadat för-

¹² Intervju E4.

medlarnas förtroende för organisationen och inställningen till bedömningsstödet.

5.3.1 Inledande förvirring

Bedömningsstödet skulle sättas i bruk med i princip omedelbar verkan, lansering och introduktion sammanföll därför i tid. Det fanns ingen eller lite tid för förberedelser, och bedömningsstödet skulle presenteras för förmedlarna samtidigt som många av cheferna själva kände sig osäkra på hur stödet skulle användas. Bedömningsstödet upplevdes inte som komplicerat i sig, det beskrivs tvärtom som relativt lättfattligt. Däremot lämnades övergripande frågor om syftet med stödet, hur stödet skulle integreras i inskrivningsprocessen och hur dess utfall skulle tolkas, i stort obesvarade. Det faktum att direktiven justerades vid flera tillfällen bidrog till känslan av att det var bråttom att få verktyget på plats, och att alla frågor inte hade hunnit utredas i tillräcklig omfattning vid tiden för införandet:

Det var en oerhört rörig introduktion, den var under all kritik. Det var väldigt mycket som inte var färdigbestämt. Hur skulle man tolka resultaten, när skulle instrumentet användas, på vilka skulle man klicka i? Det var väldigt dålig information. Och det ändrades väldigt mycket. Det var olika budskap hela tiden och jag vet inte hur många personalmöten vi hade med ny information.

Sektionschef, intervju A5¹³

Intervjuare: Upplever du att introduktionen för dig som chef var tillräcklig?

Intervjuperson: Inte i början. Det var helt nytt för oss. Vi fick naturligtvis hela tiden information från ledningsstaben, från huvudkontoret för att kunna förmedla det till medarbetarna. Men det var ett väldigt, väldigt magert material om man säger så.

Sektionschef, intervju G3

Citaten ovan uppvisar det spann som finns i chefernas berättelser. Medan den första chefen är mycket kritisk, framför den andra inte lika skarp kritik och betonar även att de fick löpande information. Deras beskrivningar ligger dock i linje med varandra avseende kvaliteten på den information de tog emot.

De oklarheter som fanns inledningsvis ledde till att det på ett par kontor dröjde några månader innan bedömningsstödet var i bruk. På ett kontor beskriver chefen detta som en strategi för att hantera såväl tidspressen som de frågor som uppstod. På så vis kunde kontorsledningen ägna mer tid åt att

¹³ Se även intervju E4, intervju F2, intervju C2 och intervju B4.

förankra bedömningsstödet hos förmedlarna, och ge utrymme för diskussion och synpunkter:

Eftersom det här [bedömningsstödet] kom ju ganska snabbt. Pang liksom. [...] Men, det fanns ju anledning ändå att fundera lite på hur man får in det här på ett bra sätt i processen, i arbetsmetodiken vid inskrivningen. Så det gjorde vi här på det här kontoret, även andra kontor i vårt marknadsområde, tryckte litegrann på bromsen och sa att okej vi ska igång med det men vi behöver chans att få med personalen att förstå och se att det här ska bakas in i inskrivningsprocessen. Så det behövdes lite tid med det i början av året. Den processen kan man säga har pågått hela året. [...] Att hinna ta den här dialogen, och att alla skulle förstå syftet. Förstå varför.

Kontorschef, intervju F2

Överlag har intervjupersonerna, i synnerhet förmedlarna, ofta svårt att beskriva hur introduktionen egentligen gick till. Bedömningsstödet har diskuterats på möten och cheferna har försökt att hantera problemen allt eftersom de uppstått. Det är ingen som beskriver att det funnits en på förhand uttänkt plan eller form för hur införandet skulle ske. Samtidigt menar cheferna att otydligheterna i stora drag har klarnat, och att bedömningsstödet nu har satt sig som en given del i inskrivningsförfarandet. I en studie från 2001 undersöker Martin Lundin hur Arbetsförmedlingens anställningsstöd fungerar. En fråga som studien söker besvara är om arbetsförmedlarna förstår regelverket. Studien visar att förståelsen för de nya bestämmelserna växer fram och att direktiven tycks klarna efter hand. Det är således ett resultat som ligger i linje med de här intervjuade chefernas upplevelse av bedömningsstödet. Lundin visar också att en del av frågetecknen kvarstod även då en tid förflutit. I vissa aspekter upplevdes reglerna gällande anställningsstöden som fortsatt otydliga (Lundin 2001, s. 16, 58). Även detta är ett resultat som överensstämmer med vad intervjupersonerna berättar angående bedömningsstödet. I följande avsnitt behandlas specifika exempel på de oklarheter som cheferna upplevde i samband med implementeringen av bedömningsstödet. Av deras berättelser framgår att otydligheterna i vissa avseenden tycks bestå ett drygt år efter införandet.

5.3.2 Skiftande direktiv

Något som cheferna upplever som besvärande är att direktiven om hur bedömningsstödet skulle användas förändrades löpande under införandefasen. I intervjuerna framhålls särskilt tre exempel på detta: skiftande riktlinjer gällande dokumentationen av verktygets utfall, tillkomsten av särskilda ungdomsfrågor och förändrade direktiv om när bedömningsstödet får användas.

Oklarheterna kring hur bedömningsstödet utfall skulle dokumenteras betonas i synnerhet av cheferna vid de två pilotkontoren. Båda beskriver hur direktiven förändrades från vecka till vecka, ibland flera gånger under en och samma vecka:

Det var jättejobbigt tyckte jag att vara chef i den här omställningen. För jag kunde stå på ett möte och säga att nu är det bestämt att vi ska göra såhär, lyssna nu alla jättenoga. Och så visade man och så stod det en text i VIS¹⁴, såhär ska vi dokumentera. Och så gick de iväg och gjorde det. Och så på måndag eller dagen efter eller tre dagar senare så var det något annat som gällde. Nu måste vi backa. Vi skulle inte göra som ni gjorde sist utan nu ska vi göra såhär. Det var jätte, jättejobbigt.

Sektionschef, intervju E4¹⁵

Intervjupersonen som uttalar sig ovan kopplar samman den starka tidspresen med förekomsten av otydliga och föränderliga direktiv. Den korta pilotfasen som direkt övergick i skarpt läge resulterade i att riktlinjerna inte var färdiga när bedömningsstödet sattes i drift. Vid kontor A berättar chefen att de vände sig till sin arbetsmarknadsområdeschef som till slut gav lokala direktiv till kontorscheferna om att hålla sig till rådande instruktioner oavsett om det kom nya direktiv från centralt håll. Situationen med ständigt skiftande instruktioner bedömdes som ohållbar. Även chefer på andra kontor tar upp de ändrade direktiven gällande dokumentationen, men de uppehåller sig inte vid problematiken i samma utsträckning som cheferna vid pilotkontoren.¹⁶

Arbetslöshetshistorik är en tungt vägande faktor i bedömningsstödet. Eftersom ungdomar kan ha en jämförelsevis kort arbetslöshetsperiod bakom sig infördes under våren 2012 kompletterande frågor för personer under 25 år. När intervjuerna genomfördes gällde följande riktlinjer: Personer under 25 år får ta del av tidiga insatser om de bedöms ha behov och följande villkor är uppfyllda: 1) ofullständiga gymnasiebetyg och 2a) tidigare eller pågående kontakt med andra myndigheter i ärenden som bedöms påverka personens arbetsförutsättningar eller 2b) misstänkt ohälsa som bedöms påverka personens möjligheter att få arbete. (Arbetsförmedlingen 2012a, s. 9, 11). Ungdomsfrågorna är inte införda i bedömningsstödet, utan finns i ett separat dokument som förmedlarna själva ska komma ihåg att öppna. Tillkomsten av dessa frågor sammankopplas med otydlighet och förvirring:

¹⁴ VIS är Arbetsförmedlingens intranät.

¹⁵ Se även intervju A5.

¹⁶ Intervju A5 och E4, se även intervju F2.

Intervjuare: Vad jag förstår har det tillkommit några frågor för ungdomar?

Intervjuperson: Det var rätt rörigt vad jag kommer ihåg i början, då ändrades ju själva handläggarstödet ganska frekvent och det kom nya. Alltså, det var många frågor som man inte hade tänkt på tidigare och då ändrade man det efterhand. Sen är det ju så med mycket verksamheter att det utvecklas över tid, men det blev ju rätt så rörigt där i början i och med att det kändes som att det inte var riktigt klart och sen så skulle man ändå börja använda det.

Sektionschef, intervju B4¹⁷

Flera intervjupersoner menar att det hade varit att föredra om lanseringen av bedömningsstödet hade dröjt tills dess alla frågor var utredda och verktyget var komplett. Några av cheferna uttrycker också en oro för att ungdomsfrågorna glöms bort av förmedlarna, och menar att frågorna borde lyftas in i själva verktyget. Intervjuerna med förmedlare visar också att inte alla tycks känna till att det finns särskilda frågor för unga. Detta diskuteras vidare när förmedlarnas erfarenheter av implementeringen behandlas.

Frågan om när bedömningsstödet får användas är ytterligare ett exempel på hur direktiven har ändrats. Flera intervjupersoner berättar om hur riktlinjerna först gjorde gällande att bedömningsstödet enbart skulle användas vid inskrivningar, men att det nu är möjligt att göra en förnyad bedömning för en arbetssökande som redan varit inskriven en tid. Det kan exempelvis vara aktuellt att använda bedömningsstödet på nytt om det framkommer nya uppgifter om den arbetssökandes situation. Ett par av cheferna upplever att det nu råder klarhet kring detta, medan andra menar att frågan om förnyad bedömning fortsatt är oklar. Enligt deras uppfattning är varken ledningen eller förmedlarna säkra på vad som gäller angående förnyade bedömningar:

Det tog väldigt lång tid innan det blev klart hur det här ska fungera, och så sent som idag har jag förstått att vi har en stor okunskap bland handläggarna i ett fenomen som jag själv inte har varit trygg i. Det handlar om att man kan göra om bedömningsstödet. [...] Det visste inte jag, på det tydliga sätt som uttrycktes nu. Om det nu är tydligt, det vet jag inte [skratt]. Men det var i alla fall på ett möte nu med marknadsområdeschefen. [...] Och då tror jag att vi var flera stycken på det där mötet som, jaha okej här har vi ett riskmoment. För det här är jag ganska säker på att handläggarna inte känner till eller jobbar efter. Så där är det nog många som faller mellan stolarna. Så jag kan inte säga att det är riktigt tydligt ännu heller.

Sektionschef, intervju E4¹⁸

¹⁷ Se även till exempel intervju C2 och intervju E4.

¹⁸ Se även intervju B4.

Citatet visar hur otydligheter kopplade till bedömningsstödet kvarstår drygt ett år efter införandet. En annan frågeställning som kvarstår och som chefer och förmedlare fortfarande brottas med är hur utfallen ska tolkas, vilket diskuteras vidare i följande avsnitt.

5.3.3 Hur ska utfallet tolkas?

Både chefer och förmedlare uppfattar generellt sett utfallen i skalans ändrar som tydliga. En ”etta” betyder i princip ingen insats, medan en ”fyra” tolkas som att tidiga insatser behövs. Därtill kommer förmedlarens egen bedömning, men det råder knappast några tveksamheter kring innebörden av bedömningsstödet utfall. Vad gäller ”tvåor” och ”treor” råder större ovisshet, i synnerhet beträffande de senare:

Vilka är det som har möjlighet att få tidig insats? Hur sorterar vi det liksom? Vad har vi för utgångsläge? Så att det är väl mycket diskussioner kring de här treorna om man nu säger så. [...] Jag tror inte att det är så mycket, de här fyrona är ganska klockrena.

Sektionschef, intervju B4¹⁹

På kontorsnivå uttrycks också en oro för systematiska feltolkningar. Detta gäller framförallt kontor med många arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, något som diskuteras vidare i *avsnitt 7.3*. Den här typen av tolkningsfrågor har enligt intervjupersonerna lämnats obesvarade, vilket kan leda till lokala och individuella förhållningssätt på bekostnad av att de arbetssökande får ett enhetligt bemötande. I brist på tydliga riktlinjer befarar flera av intervjupersonerna att bedömningarna blir relativa.

5.4 Ur arbetsförmedlarnas perspektiv

Arbetsförmedlarna är inte lika samstämmiga i sina berättelser som cheferna är. Samtidigt som många när de tillfrågas svarar att den introduktion de fått varit tillräcklig, berättar flera av dem efterhand om otydligheter och frågetecken som de inte fått klarhet i. Vidare är det många som antingen saknar en tydlig uppfattning om hur bedömningsstödet introducerades för dem, eller upplever introduktionen som rörig. Ytterligare några uppger att de inte har fått någon introduktion alls:

Vi fick många utbildningar [skratt]. Ja det var någon som gick igenom det, och sen ändrade. Det var lite osäkert från början hur det skulle användas, hur man skulle tänka. Om man fick ha egna åsikter eller om

¹⁹ Se även till exempel intervju F2 och intervju A5.

man bara skulle gå på bedömningsstödet. Men sen efter några månader var det i hamn. Det var lite barnsjukdomar och så kring det i början.

Arbetsförmedlare, intervju C4

Vi har egentligen inte fått någon information. Det känns pinsamt att säga det, men nej. Utan bara det egentligen jag har frågat kollegor. Vad är det här, hur ska vi använda det, hur gör vi här? Det är den informationen jag har fått själv, och det som jag kan läsa på VIS. Men ingenting mer än det. Jag känner att jag saknar, det känns som att man gissar sig fram lite. Att jo, såhär gör vi här. Men hur är det egentligen tänkt att användas? Gör jag rätt?

Arbetsförmedlare, intervju D4²⁰

Citaten ovan speglar bredden i förmedlarnas svar. Den första talar om en inledande förvirring som övergått i klarhet, medan den andra beskriver avsaknad av information och en påtaglig och bestående osäkerhet gällande hur bedömningsstödet ska användas. Variationerna till trots, motsäger inte förmedlarnas beskrivningar de som cheferna lämnar. Eftersom cheferna var de som mottog direktiven från centralt håll och sedan hade ansvar för att föra dem vidare och organisera införandet av bedömningsstödet, är det dock sannolikt att de upplevde tidspress och otydligheter starkare.

5.4.1 Bestående förvirring i vissa fall

Som nämnts tidigare framkommer under intervjuer med såväl chefer som förmedlare att det råder oklarheter kring tilläggsfrågorna för ungdomar. Då jag som intervjuare inte kände till att frågorna fanns förrän det framkom under intervjuerna, har jag inte frågat om detta konsekvent. Det har dock kommit upp under flera intervjuer:

Det finns ju tre kompletteringsfrågor för ungdomar, och de ligger ju inte inne i systemet utan dem ska du ha i huvudet. De ska ligga inne i systemet. För att jag tror att där missar man. Det är risk att du missar de frågorna.

Arbetsförmedlare, intervju E2

Intervjuare: Har du upplevt att bedömningsstödet rekommendation och din egen bedömning krockar?

Intervjuperson: Ja. Det är mest med ungdomar faktiskt. Det är väl förmodligen för att man kryssar i då att egentligen har de aldrig varit arbetslösa. Och att de är födda i Sverige. Vilket då innebär att systemet tror att

²⁰ Se även till exempel intervju D1 och intervju D2.

då pratar de bra svenska. Jag tror att det är de två frågorna. Jag har nog aldrig stött på en ungdom där den har sagt något annat än bör ha goda eller mycket goda möjligheter.

Intervjuare: Jag har hört att det har tillkommit några frågor för ungdomar. Är det något ni använder?

Intervjuperson: Det vet jag inget om faktiskt.

Arbetsförmedlare, intervju B1

Förmedlaren i citatet ovan beskriver den typ av konflikt som ungdomsfrågorna är tänkta att hantera. Det vill säga att en ung person som inte har varit arbetslös tidigare ändå kan vara i behov av tidiga insatser. Förmedlaren känner dock inte till att tillägsfrågorna finns, och har därför bara att förhålla sig till frågorna i bedömningsstödet. Intervjupersonen säger sig emellertid gå på sin egen bedömning i de flesta fall, och uppger sig också ofta låta bli att använda bedömningsstödet eftersom det inte är till någon hjälp. Flera förmedlare påtalar att bedömningsstödet fungerar sämre för ungdomar, vilket kan jämföras med Riksrevisionens studie som visar på liknande resultat (Riksrevisionen 2013, s. 61). En potentiell risk med många och förändrade direktiv under implementeringsfasen, är att de blir svåröverskådliga och att alla direktiv inte når fram. Utrymmet för missförstånd kring vilka direktiv som gäller riskerar att öka.

6 Användning och inställning

I *avsnitt 6* behandlar jag hur arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet och vilken inställning de har till verktyget.

6.1 Variationer i användandet

Enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer ska inskrivningar ske utifrån enhetliga rutiner, i vilka bedömningsstödet är en del. En standardiserad inskrivningsprocess ska garantera ”en effektiv, enhetlig och kvalitetssäkrad inskrivning” (Arbetsförmedlingen 2012a, s. 7). Intervjuerna med arbetsförmedlare visar emellertid på stora variationer i användandet av bedömningsstödet. De intervjuade arbetsförmedlarna är å ena sidan medvetna om att de ska använda verktyget, och många framhåller också att de följer de riktlinjer som finns. Å andra sidan är skillnaderna påtagliga när de beskriver *hur* verktyget används, exempelvis hoppar många förmedlare över en del av frågorna i stödet.

Förmedlarna lyfter fram både för- och nackdelar utan att det väger över drastiskt åt något håll. De tenderar dock att vara något mer negativa än positiva

i sina omdömen. Inledningsvis verkar motståndet ha varit större, men det tycks ha klingat av något med tiden. Den kritik som består rör framförallt specifika frågor i stödet, otydliga direktiv från ledningen, osäkerhet kopplat till användandet och en upplevelse av att bedömningsstödet slår fel. Positiva aspekter som lyfts fram är bedömningsstödet fördelar som samtalsstöd samt möjligheten att jobba mer enhetligt i organisationen. 20 av de 23 intervjuade förmedlarna uppger att de använder stödet vid så gott som alla inskrivningar.

6.2 ”Väldigt många av frågorna behöver jag ju aldrig ställa”²¹

De intervjuade förmedlarna skiljer sig åt i sin uppfattning om hur och när bedömningsstödet bör användas. Medan många uppger att de använder stödet i sin helhet vid varje inskrivning, är det inte ovanligt att förmedlare berättar att de helt eller delvis hoppar över det. Den senare gruppen är ofta av uppfattningen att de kan göra en god bedömning utan att använda stödet. En annan förklaring är att de glömmer att använda stödet, eller väljer bort det på grund av tidsbrist. Endast ett fåtal uppger öppet att de ofta låter bli att använda verktyget, däremot berättar många att de inte brukar ställa alla frågor till den arbetsökande. Intervjupersonerna väljer inte sällan bort de frågor som de uppfattar som överflödiga eller obekväma. Informationen i sig kan bedömas som relevant, men många menar att det går att få fram uppgifterna på andra sätt. I synnerhet lyfts frågorna om funktionsnedsättning och födelseland fram. Eftersom det inte går att lämna svarsfälten tomma måste förmedlarna fylla i någon information för att kunna gå vidare. Många menar dock att de ofta kan utläsa svaren utan att ställa frågorna explicit:

Men väldigt många av frågorna behöver jag ju aldrig ställa. Och väldigt många av frågorna, jag behöver ju inte använda mig av det som en mall, utan det går att klicka i det utifrån samtalets gång. Eftersom det kan ju vara ganska känslig information och vissa frågor behöver jag ju inte, det kan ju räcka att titta på namnet så kan jag förstå om det är ett europeiskt land. Väldigt många går att gissa sig till. [...]

Arbetsförmedlare, intervju G1²²

När förmedlare sorterar bland frågorna och kryssar i svaren utifrån egna föreställningar riskerar bedömningen att bli missvisande. Samtidigt menar flera av intervjupersonerna att frågorna i sig är missvisande. Ett exempel som tas upp är att arbetsökande inte alltid berättar om sina eventuella funktions-

²¹ Citat arbetsförmedlare, intervju F1.

²² Se även intervju G2, intervju G5, intervju F3, intervju E1, intervju E2 och intervju E3.

nedsättningar vid en inskrivning, även om förmedlaren ställer en fråga om detta. Den typen av information kan istället komma fram vid ett andra eller tredje möte. Risken med bedömningsstödet är att frågan bockas av formellt, men att detta sker utifrån ofullständig information. På ett kontor har därför kompletterande frågor tagits fram gällande just funktionsnedsättning, då det visat sig fungera mindre bra att endast ställa den ja- eller nej-fråga som finns i stödet. Även vad gäller födelseland menar flera förmedlare att det är en fråga som leder fel. Många framhåller att det snarare är språkkunskaper som är avgörande. I något fall lyfts även arbetsgivarnas bristande språkkunskaper fram som ett problem, detta vid ett kontor i ett litet samhälle där arbetsgivarnas avsaknad av ett andraspråk som exempelvis engelska ses som ett hinder. Flera förmedlare menar att bedömningsstödet snarare borde fråga efter språkkunskaper än födelseland. En förmedlare tar också upp att arbetsmarknaden ser olika ut på olika orter, och menar att det inte entydigt går att säga att personer födda utanför Europa generellt sett har svårare att få jobb:

Den [frågan om födelseland] är ju, kan vara, lite kopplad till tankar om rasism och sådär. Och kanske är det också eftersom det ju värderas i bedömningsstödet: Nu blir det svårt. Och framförallt i den här staden är det ju inte riktigt så. Det är ju så för många, men samtidigt finns det otroligt många företagare med utländsk bakgrund som gärna anställer landsmän.

Arbetsförmedlare, intervju A1

Flera av de intervjuade upplever frågorna om födelseland och funktionsnedsättning som obekväma och utpekande. Detta kan påverka villigheten att ställa frågorna uttryckligen. En del arbetssökande reagerar enligt förmedlarna negativt på frågan om födelseland. Samtidigt menar andra förmedlare att det är bra att den typen av information beaktas vid en bedömning av vilket stöd en person behöver:

Ja, det väcker ju lite debatt det här med var folk är födda någonstans. Och där vet jag att vi faktiskt är lite kluvna. För en del känner såhär att vad har det med saken att göra var man kommer ifrån, man kanske har lika bra möjligheter. Och så finns det en del andra som säger att; jamen det är väl självklart om man kommer från ett annat land och kommer som vuxen att man behöver lite extra stöd. Och då, vi som säger det kan ha in det som en aspekt, inte bara som en aspekt, men som en aspekt och höra vad den här människan säger. Behöver du det här för att öka möjligheterna? Medan andra uppfattar det som att det är nästan som att brännmärka någon.

Arbetsförmedlare, intervju G1

Den frågan som väl är lite speciell att ställa tycker jag, det är ju det här med är du född i Sverige, Norden eller utom Europa. Det är ju en väldigt stor del andra, tredje generationens invandrare. Många undrar, varför ställer du den här frågan? Och jag vet faktiskt inte heller varför i många fall.

Arbetsförmedlare, intervju A1²³

Citatet ovan visar på en situation där förmedlarna själva känner sig osäkra på syftet med en fråga i bedömningsstödet. Ytterligare några förmedlare berättar att de inte förstår varför verktyget ska användas och varför det är utformat så som det är. Med tanke på att införandefasen präglades av en del oklarheter, är det tänkbart att bedömningsstödet inte är helt förankrat hos arbetsförmedlarna. Såväl förmedlare som chefer framhåller också mängden av information som ska förmedlas till den arbetssökande vid inskrivningstillfället, och menar att bedömningsstödet blir ytterligare ett moment i en redan stressig situation. På ett kontor är inflödet av arbetssökande enligt förmedlarna så högt att köerna i Direktservice en vanlig dag kan vara runt två timmar. Enligt kontorets riktlinjer ska varje inskrivningen ta högst 30 minuter. En förmedlare menar att det inte är möjligt att både följa riktlinjerna vad gäller tidsgränser och riktlinjerna för hur en inskrivning ska gå till, där bedömningsstödet är ett moment som ska ingå:

Här har vi ju ganska mycket press på att hålla ner tiden på inskrivningar. Det pratas om att en inskrivning helst bara ska ta en halvtimme, och det är egentligen omöjligt om det ska göras enligt de riktlinjer som finns. Särskilt när det i väldigt många fall är lite språkförbistringar. Så att visst, och där har ju personalen sagt att det blir lite svårt och lite jobbigt att bedömningsstödet är ytterligare en obligatorisk grej som ska till.

Arbetsförmedlare, intervju A2

Sammanfattningsvis är det många som sorterar bland frågorna, eller besvarar dem utan att ställa frågorna uttryckligen till den arbetssökande. Samtidigt säger många förmedlare att de ställer samtliga frågor i bedömningsstödet. En del gör det främst för att de blivit instruerade att göra det, och inte nödvändigtvis för att de tycker att verktyget fungerar bra. Andra upplever dock verktyget som ett stöd, och lyfter exempelvis fram frågan om funktionsnedsättning. De menar att det är positivt att frågan finns med i bedömningsstödet då den annars kan vara svår att ställa. Tvärtomot en del av sina kollegor upplever alltså dessa förmedlare bedömningsstödet som en hjälp i det avseendet:

²³ Se även intervju G1, intervju G2, intervju G4 och intervju F1.

Det här med funktionsnedsättning till exempel. Det hade jag inte alltid med vid inskrivning. Men den finns med där, och då fortsätter man med andra frågor också. Om det finns funktionsnedsättning, på vilket sätt och hur vi kan ta hänsyn. Och då kommer det fler frågor. Så jag tycker att det har förenklats.

Arbetsförmedlare, intervju A4

Några tar även upp att verktyget kan fungera som en garant för en mer enhetlig och likvärdig bedömning:

Och jag tror ändå någonstans att om man har [bedömningsstödet] så blir det lite mer jämn bedömning för vilka som hamnar på vilken sida av strecket. Så jag tycker nog ändå att det är ganska bra. Sen har man ju alltid sin egen bedömning, och ju längre man har suttit och jobbat med människor, man blir litegrann av en människokännare. Men man har ju inte alltid rätt, så nog är det ganska skönt med det där stödet tycker jag. För det är lätt att göra en bedömning utifrån tidigare personer eller andra erfarenheter. Så nog tycker jag att det här är bra. För det är inte det man ska göra, utan man ska göra en bedömning för den personen som sitter här och nu.

Arbetsförmedlare, intervju D1

6.3 Få förmedlare väljer bort bedömningsstödet i sin helhet

Tre förmedlare berättar att de inte tycker att det är nödvändigt att använda verktyget alls om de i mötet med den arbetssökande får en tydlig känsla för vilka behov personen har. De menar alla att de i de flesta fall kan göra en bra bedömning utan stödet, och därför sällan använder det. De menar också att stödet ofta slår fel och att de därför ändå måste lita till sin egen bedömning. Inledningsvis använde de alla stödet, men har efterhand använt det i allt mindre utsträckning:

För att vara ärlig använder jag det inte varje gång. Mer att jag inte använder det än att jag använder det. I början använde jag det väldigt mycket, men nu gör jag inte det längre. Jag tycker att det är väldigt vilseledande.

Arbetsförmedlare, intervju B1²⁴

Två av de förmedlare som säger att de endast använder stödet ibland arbetar på samma kontor. Båda framhåller att stödet ofta slår fel och talar om vikten av att göra kunden nöjd och hitta sätt att tillmötesgå den arbetssökande. Daniela

²⁴ Se även intervju B2 och intervju F1.

Lundin gör i sin studie av vad som styr arbetsförmedlare i deras arbete, en indelning i organisationsinriktade och icke organisationsinriktade förmedlare (D. Lundin 2004). Den första gruppen förmedlare lägger stor vikt vid mål, regler och den lokala ledningen. De senare prioriterar de arbetssökandes behov och önskemål. Lundin som har intervjuat 19 förmedlare visar att de flesta är organisationsinriktade. Majoriteten av intervjupersonerna i studien har samtidigt en kritisk inställning till de mål de ska arbeta för att uppfylla (D. Lundin 2004, s. 18, 26-27). Resultaten kan jämföras med svaren i denna studie, då flera av dem som intervjuas här använder bedömningsstödet på samma gång som de är kritiska till verktyget. De förmedlare som öppet säger att de låter bli att använda det utgör en liten andel. Två av dem är också uttalat inriktade på att tillgodose den arbetssökandes önskemål och skulle kunna kategoriseras som icke organisationsinriktade. Å andra sidan är det många av de intervjuade som känner sig fria att frånga frågorna i stödet. De kan därför inte sägas vara helt styrda av givna riktlinjer och regler. Det kan dock vara så att de uppfattar det som att riktlinjerna ger dem möjlighet att frånga bedömningsstödet, då många betonar att verktyget är tänkt som ett stöd och att det är förmedlarens professionella bedömning som är avgörande.

De två förmedlare som lyfts fram som exempel ovan säger också att de inte har någon uppfattning om ledningens inställning till bedömningsstödet och att de fått få eller inga instruktioner om hur och varför stödet ska användas. Den chef som har intervjuats på kontoret är av uppfattningen att verktyget ska användas, och tror också att det används även om det kan finnas variationer mellan olika förmedlare. Det är på ett av de två kontor där introduktionen tycks ha varit mest knapphändig, som två av tre förmedlare inte använder stödet. Bristande information och förankring kan vara en förklaring till att en del förmedlare inte använder verktyget i strikt bemärkelse. Överlag uppfattar cheferna att bedömningsstödet används i större utsträckning än vad förmedlarna upplever.

7 Förhållningssätt och tolkningsutrymme

Avsnitt 7 utreder hur arbetsförmedlare förhåller sig till bedömningsstödet utfall. Hur fria känner de sig att göra egna tolkningar, och hur gör de när den egna bedömningen krockar med verktygets utfall?

7.1 Den egna bedömningen väger tyngst

Majoriteten av de intervjuade förmedlarna menar att de låter sin egen bedömning väga tyngst i de fall då den krockar med bedömningsstödet utfall. Några

framhåller dock att det kan vara svårt att veta hur den egna bedömningen ska viktas mot utfallet. Flera intervjupersoner berättar också att de uppfattar innebörden av de olika graderingarna som svårtolkad. Vad betyder exempelvis en ”tre” i förhållande till en ”fyra”? Såväl förmedlare som chefer menar att tolkningarna av utfallet kan skilja sig åt mellan olika kontor, beroende på sammansättningen av arbets sökande i upptagningsområdet. Detta diskuteras vidare i *avsnitt 7.3*.

En konflikt som tagits upp tidigare och som återkommer i förmedlarnas berättelser är att bedömningsstödet tenderar att överskatta ungdomars möjligheter till arbete. De flesta menar emellertid att de i en sådan situation för det mesta går på sin egen bedömning:

Det jag har märkt rent generellt är väl när man får in väldigt unga personer. Att då tycker jag ofta att det slår lite fel. Man får ofta att de bör ha mycket goda chanser till arbete. Personer som precis har gått ut gymnasiet och har noll erfarenhet. Då blir det ofta det, och då gör jag oftast en annan bedömning.

Arbetsförmedlare, intervju E3²⁵

Som beskrivs i föregående avsnitt kan det vara så att förmedlarna missar att ställa tillägsfrågorna för ungdomar. Många av intervjupersonerna menar dock att de i mötet med en ungdom kan få en känsla för om personen i fråga har den egna drivkraft som krävs för att hitta sysselsättning. De hänvisar då till andra faktorer än de som bedömningsstödet och ungdomsfrågorna tar upp:

Då var det en kille, redan i Direktservice, jag hjälpte honom att skriva in sig. Född -86, svensk, hade sin mamma med sig. Bara det gjorde att jag tänkte att det här är något speciellt. Varför har han sin mamma med sig? Han har inte behov av någon tolkning. Sen var det just jag som fick skriva in honom, då hade han inte slutfört inskrivningen, han hade inte lyckats med det. Bedömningsstödet sa att han hade goda möjligheter till arbete, och han själv tyckte att han hade goda möjligheter till arbete. Jag tyckte inte det. Jag frågade om han var säker, om han behövde någon extra hjälp? Det behövde han absolut inte. Så jag kände att jag var tvungen att skriva att han har goda möjligheter. Men jag tyckte inte det. Jag tog upp det med min chef sen. Jag gjorde som han ville, men jag tyckte inte att det var rätt. Så nä, jag trodde nog inte att jag lyssnade på bedömningsstödet, men det gör jag [skratt]. Beroende på vad den sökande säger.

Arbetsförmedlare, intervju A4

²⁵ Se även till exempel intervju C3, intervju B1 och intervju D1.

Förmedlaren i citatet ovan säger sig också göra en annan bedömning än verktyget. Då både verktyget och den arbetssökande uppskattar chanserna till jobb som goda, har förmedlaren dock rättat sig efter detta. Här har bedömningsstödet således påverkat bedömningen.

7.2 Vad avgör om arbetsförmedlaren går på sin egen bedömning eller bedömningsstödet utfall?

En faktor som kan spela in när det gäller hur olika förmedlare använder sig av bedömningsstödet utfall, är tidigare erfarenheter av att göra liknande bedömningar. Flera av intervjupersonerna, både chefer och förmedlare, menar att oerfarna förmedlare tenderar att luta sig lite för mycket mot bedömningsstödet. Risken med detta är att Arbetsförmedlingen inte fångar upp de personer som verktyget missar, trots att de borde få tidiga insatser. Några av de förmedlare som har anställts efter att bedömningsstödet introducerades berättar att de tycker att det är svårt att veta när de ska rätta sig efter stödets utfall, och när de ska göra en annan bedömning. Flera av cheferna påtalar också att det pågick en omfattande nyrekrytering samtidigt som bedömningsstödet introducerades, och att detta kan ha påverkat säkerheten i bedömningarna:

Och då känner jag att det här bedömningsstödet kom lite olyckligt i tiden. För vi hade oerhört många nya förmedlare när detta kom i januari, februari, mars förra året. Som inte hade förmågan att göra den professionella bedömningen. Och då blev det också lite fel i bedömningsstödet, att man litade blint på det. Åt båda håll, att det var många som fick krysset [tidiga insatser] som inte borde, och framförallt på andra hållet kanske.

Sektionschef, intervju C2²⁶

En förmedlare som jobbar som resursperson och ska vägleda sina kollegor i hur bedömningsstödet ska tillämpas, menar att det inte enbart är den organisations-specifika erfarenheten som är avgörande:

Och har man inte jobbat så länge vet man inte vilka de personerna är. Och har man inte jobbat mycket med människor i marginalerna känner man inte igen de här personerna heller. Då vet man inte riktigt hur man ska, hur mycket man ska vikta bedömningsstödet och hur mycket man ska vikta sin egen bedömning.

Arbetsförmedlare, intervju C3

²⁶ Se även till exempel intervju F2 och intervju E4.

Som tidigare konstaterats menar dock en majoritet av förmedlarna att den egna bedömningen väger tyngst, även om bedömningsstödet ger ett annat utfall. Några framhåller emellertid att det har blivit svårare att göra en egen bedömning i vissa fall. Det faktum att förmedlaren måste motivera sin bedömning i skrift och förklara varför hon eller han går emot verktygets utfall, kan avhålla från att följa sin egen uppfattning om denna ligger långt från bedömningsstödet utfall. När bedömningsstödet utfall ligger i linje med den egna bedömningen, kan det istället stärka förmedlarens uppfattning:

Sen ibland är ju [bedömningsstödet] bra att ha. Även att det liksom stärker ens egen [uppfattning] när den slår rätt om du förstår vad jag menar.

Arbetsförmedlare, intervju B3²⁷

7.3 Vem ska få tidiga insatser?

Kontor A och kontor F har upptagningsområden där arbetslösheten är relativt hög, liksom andelen arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Intervjupersonerna vid dessa kontor berättar att majoriteten av deras arbetssökande blir ”treor” och ”fyror” enligt bedömningsstödet. Förmedlarna upplever att de flesta skulle behöva tidiga insatser, men att det saknas resurser till det. Personer som förvisso bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden, men som har bättre förutsättningar än övriga arbetssökande i samma område, får därför sällan tidiga insatser. Några av de intervjuade är oroliga för att deras bedömningar kan vara för stränga. De menar att en del av de arbetssökande vid deras kontor kanske skulle få tidiga insatser om de bodde i en annan stadsdel eller kommun:

Vi pratar mycket om ifall vi på vårt kontor gör samma bedömning av bedömningsstödet som på ett kontor i, ja ta en medelsvensk kommun, inte jättemycket invandrare, ett visst befolkningsunderlag. Även om bedömningsstödet visar något kanske inte vi, om vi är väldigt avtrubbade? Vi är så vana vid att personer inte pratar svenska, inte har någon formell utbildning. Men hade de bott i en annan kommun hade de blivit bedömda som tidig insats. Men om vi skulle bedöma dem för tidig insats skulle hälften av våra sökande ha tidig insats. Men nu pratar vi mycket om att vi kanske ska kryssa dem? De kanske har rätt till det. Vi kanske ska visa på verkligheten, hur det ser ut.

Sektionschef, intervju A5²⁸

²⁷ Se även till exempel intervju C4.

²⁸ Se även till exempel intervju A2.

Sektionschefen som citeras ovan har genom samtal med chefer i närliggande kommuner fått uppfattningen att bedömningen är generösare vid andra kontor. I grannkommunerna bedöms gränfallen, ”treorna”, oftare vara i behov av tidig insats. Problemet återkommer i intervjuerna:

Då ska jag säga, på ett kontor som det här är det jättesvårt. För att vi valde på det här kontoret att de som har fått det värsta [”fyorna”], det är dem vi hanterar i det här tidiga insatser. För att om vi skulle ta med även dem som ligger under det näst svåraste [”treorna”], då skulle vi få med otroligt många av våra sökande. Och rent organisatoriskt har vi svårt att klara av det.

Arbetsförmedlare, intervju FI

Det är ju en risk i det här, att det tar så mycket handläggarresurser att jobba så intensivt med en grupp. Och ju större den blir, desto mer handläggarresurser går åt. Så det blir lite en överlevnad för kontor. Kanske särskilt om man inte har så gott om personal, att man kanske uttalat vill begränsa gruppen. Så det är väl en risk. Att alla som har rätt till det inte får.

Sektionschef, intervju C2

Citaten ovan visar hur förmedlare och chefer försöker begränsa den grupp av arbetsökande som får tidiga insatser utifrån resurser snarare än behov. Detta framkommer tydligast på de två kontor som har störst andel arbetsökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. På ett kontor med relativt starka klienter menar den intervjuade chefen istället att det i områden med hög arbetslöshet pågår ett mer aktivt arbete med tidiga insatser. Den intervjuade har tidigare jobbat på ett kontor i ett sådant område:

Och det kan jag säga, att det är lite skillnad hur man jobbar med bedömningsstödet utifrån tidiga insatser här än hur man jobbar lite utanför. De här lite mer utanförkontoren som inte ligger i stan, och där har man mer fokus på tidiga insatser. Kanske på grund av just att det är en annan målgrupp om man säger så.

Sektionschef, intervju G3²⁹

När intervjupersonerna ombeds resonera kring vad som enligt deras uppfattning avgör om en person behöver tidiga insatser eller inte, rör sig svaren på två olika nivåer. Dels framhålls individens förmågor och färdigheter som en viktig faktor för bedömningen. Stor vikt läggs exempelvis vid individens språkkunskaper, motivation, utbildning och arbetslivserfarenhet. Samtidigt menar

²⁹ Se även intervju F2.

flertalet av intervjupersonerna att vissa grupper av arbetssökande har svårare att få jobb än andra. Det gäller exempelvis utrikes födda, äldre och personer med funktionsnedsättningar. Anledningen till svårigheterna för dessa grupper förklaras framförallt som negativa föreställningar hos arbetsgivare. Några förmedlare berättar om arbetsgivare som uttryckligen efterfrågar arbetssökande som kommer från Sverige. Förmedlarna gör generellt sett ingen explicit koppling mellan diskriminerande strukturer i omgivningen och behov av tidiga insatser. En förmedlare menar dock att praktik kan vara ett sätt för en person som riskerar att diskrimineras att få in en fot på arbetsmarknaden. På detta vis kan också arbetsgivare komma att pröva sina egna föreställningar och få en ändrad uppfattning. Överlag ges dock inte tidiga insatser till en person enbart för att hon eller han kan tänkas tillhöra en systematiskt missgynnad samhällsgrupp.

8 Avslutning

I rapportens inledning formulerades fyra frågor som jag ämnade besvara genom undersökningen. Nedan följer först en sammanfattning med utgångspunkt i frågeställningarna. Därefter fördjupar jag diskussionen genom att knyta an till det teoretiska ramverk som presenteras i inledningen. I rapportens sista avsnitt blickar jag framåt och formulerar några frågor som behöver utredas vidare i framtida studier.

Undersökningen bygger på intervjuer med 23 arbetsförmedlare och sju lokala chefer vid sju kontor i olika delar av Sverige. Valet av metod innebär stora möjligheter till fördjupad förståelse för hur processen inom organisationen har sett ut. Samtidigt innebär studiens kvalitativa upplägg att det kan vara svårt att göra långtgående generaliseringar.

8.1 Frågeställningarna besvaras

Den första frågan jag sökte besvara var hur arbetsförmedlare och lokala chefer upplever införandet av bedömningsstödet. Sex av sju intervjuade chefer berättar om brister i samband med införandet. De främsta synpunkterna är att införandet gick för fort och att det saknades en uttänkt plan. Cheferna menar att detta resulterade i förvirring och brist på struktur. De beskriver också en avsaknad av tydlig och konsekvent information. Övergripande frågor lämnades obesvarade, exempelvis syftet med bedömningsstödet, hur verktyget skulle integreras i inskrivningsprocessen och hur de olika utfallen ska tolkas. Verktyget beskrivs i sig som lättfattligt av såväl chefer som förmedlare.

Arbetsförmedlarnas erfarenheter av införandet varierar, men ofta har de ingen tydlig bild av hur bedömningsstödet introducerades för dem. De tar upp samma frågetecken som cheferna. Cheferna menar dock, i större utsträckning än vad förmedlarna ger uttryck för, att de otydligheter som uppstod inledningsvis har klarnat i stora drag. Samtidigt tar flera chefer upp exempel på frågor de känner sig osäkra kring, till exempel hur bedömningsstödet utfall ska tolkas.

Den andra frågan var hur arbetsförmedlare använder bedömningsstödet. Av de 23 förmedlare som intervjuats säger 20 att de använder bedömningsstödet. Dock visar intervjuerna på stora variationer avseende *hur* verktyget används. Till exempel händer det att förmedlare undviker att ställa frågor som upplevs som obekväma eller irrelevanta. Det gäller främst frågan om födelseland, och även frågan om funktionsnedsättning. Eftersom det inte går att hoppa över frågor i bedömningsstödet måste förmedlaren fylla i alla uppgifter för att komma vidare. Förmedlaren kan då på olika sätt försöka läsa av informationen från den arbetssökande utan att ställa frågorna explicit. Samtidigt som en del förmedlare upplever vissa frågor som besvärliga, finns det andra som menar att bedömningsstödet utgör ett bra samtalsstöd som gör det lättare att ta upp ämnen som uppfattas som känsliga.

Den tredje frågan som skulle undersökas var vilken inställning arbetsförmedlare och lokala chefer har till bedömningsstödet. Studien visar att cheferna i princip är positiva till verktyget och tycker att det är ett bra hjälpmedel. Förmedlarna är mer ambivalenta. Det verkar ha funnits en inledande skepsis som med tiden övergått i en mer neutral inställning. De är varken påtagligt positiva eller negativa, om något drar det dock mer åt det negativa hållet. Både chefer och förmedlare betonar att bedömningsstödet är bra just som stöd, men att det inte får ersätta förmedlarnas professionella bedömningar.

Till sist ville jag veta hur arbetsförmedlare förhåller sig till bedömningsstödet utfall. Den egna bedömningen har visat sig väga tyngst i de flesta fall när förmedlarens bedömning krockar med verktygets utfall. Några menar dock att det kan vara svårt att motivera en avvikande bedömning om bedömningsstödet utfall ligger i andra änden av skalan. Utfall tre, det vill säga ”överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete”, upplevs som svårtolkat av såväl förmedlare som chefer. På två kontor med en stor andel arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden, uttrycker flera intervjupersoner en oro för att ”treorna” på deras kontor har svårare att få tidiga insatser än ”treor” på andra kontor. De här förmedlarna befarar alltså att de tolkar utfallet strängare än ett genomsnittskontor.

Det är svårt att utifrån undersökningen uttala sig om skillnader mellan olika grupper av förmedlare. Materialet indikerar dock att nyanställda i större

utsträckning följer bedömningsstödet rekommendation än vad mer erfarna förmedlare gör.

8.2 Implementering, gräsrotsbyråkrater och expertkunskaper – vad säger fallet med bedömningsstödet?

8.2.1 Utgångspunkter

Arbetet med profilering och tidiga insatser motiverades utifrån förväntade effekter på olika nivåer. Inom organisationen skulle arbetet kvalitetssäkras och göras mer enhetligt; för arbetssökande skulle bemötandet som en konsekvens härav bli mer rättssäkert och effektivt; och på ett övergripande plan skulle långtidsarbetslösheten motverkas.

Förloppet inom Arbetsförmedlingen som undersökts i rapporten kan på ett generellt plan beskrivas som att gräsrotsbyråkrater (arbetsförmedlare) har introducerats för en form av expertkunskaper.³⁰ Expertkunskaperna tar sig i detta fall formen av ett profileringsverktyg (bedömningsstödet), som genom statistiska analyser uppskattar arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

I rapportens inledning konstaterade jag att forskning visar att det ofta uppstår komplikationer när politiska direktiv ska omsättas till praktik. Vidare konstaterades att det finns mycket forskning om gräsrotsbyråkrater och deras roll i organisationer, samt om hur expertkunskaper används i politik och förvaltning. Däremot finns det få studier som undersöker vad som händer när gräsrotsbyråkrater på lokala förvaltningskontor ska använda sig av expertkunskaper i sitt dagliga arbete. Fallet med bedömningsstödet är ett intressant exempel på detta: Vad händer när information från ett statistiskt profileringsverktyg möter den expertis som förmedlarna har byggt upp genom sin profession?

8.2.2 Implementeringen sätter kursen

Undersökningen visar att förmedlarnas arbetssätt inte har förändrats på ett betydande sätt sedan bedömningsstödet och arbetet med tidiga insatser infördes. Förmedlarna upplever att de i stort gör sina bedömningar på samma grunder som tidigare. Majoriteten av förmedlarna tycks använda verktyget på ett sätt som passar dem, snarare än att låta sitt eget arbete styras av information från profileringsverktyget. Detta tyder på att expertkunskaperna inte har slagit igenom i någon större utsträckning på gräsrotsnivå inom förvaltningen. Samtidigt tycks bedömningsstödet i viss utsträckning ha påverkat vilka frågor

³⁰ Expertkunskaper definieras här som systematiska och transparenta studier som bygger på allmänt accepterade forskningsmetoder (M. Lundin och Öberg 2013). Se *avsnitt 3.2* för en mer utförlig diskussion om begreppet.

förmedlarna ställer, och i vissa fall även deras bedömningar. Det är således inte rimligt att tolka resultaten som att expertkunskaperna inte spelar någon roll alls.

Bedömningsstödet möttes inledningsvis av en viss skepsis bland förmedlarna. Den hastiga implementeringsfasen tycks ha bidragit till en svag förankring i organisationen, vilket kan vara en förklaring till att verktyget inte används strikt av alla förmedlare. I brist på en tydlig introduktion och tydliga svar på förmedlarnas frågor, har många varit tvungna att på egen hand lösa de problem som uppstår vid tillämpningen. Enligt Lipsky (1980) måste gräsrotsbyråkrater ofta skapa rutiner, genvägar och allehanda kreativa lösningar för att kunna utföra sitt arbete. Detta beror på att de har att hantera ett stort antal ärenden samtidigt som de ska efterfölja givna riktlinjer och direktiv. I studien har jag funnit vissa exempel på sådana genvägar. Det handlar exempelvis om förmedlare som hoppar över frågor eller fyller i svaren utifrån vad de vet om den arbetssökande utan att ställa frågorna uttryckligen.

Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater i bästa fall uppfinner tillvägagångssätt som gör att de kan hantera sina fall och bemöta sina klienter på ett i stort sett rättvist sätt. Risken är dock att de istället jobbar på rutin och vägleds av stereotypa och generaliserande uppfattningar. Lipsky betonar också vikten av tydliga mål och feedback. Oklarheter och tvetydigheter gör att de individer som jobbar i organisationen får klara sig mer på egen hand (Lipsky 1980, s. 40). Det är således av vikt att beakta gräsrotsbyråkraternas arbetssituation när nya verktyg eller metoder ska sjösättas. Det sätt på vilket bedömningsstödet infördes tycks ha haft konsekvenser för både förankring och tillämpning.

I den mån arbetsförmedlarna uppfattar bedömningsstödet utfall som irrelevant eller missvisande, bortser de vanligen från vad verktyget säger. Den bakomliggande intentionen är inte att verktyget ska vara styrande, men i den mån verktyget upplevs som vilseledande väljer en del förmedlare bort att alls använda det. De "felaktiga" utfallen tolkas som att verktyget i sig är oanvändbart. En fördjupad diskussion om hur och varför profileringsverktyget ska användas hade möjligen påverkat förmedlarnas inställning till detsamma.

Arbetsförmedlingens anspråk på att förändra själva arbetssättet inom organisationen borde också förutsätta ett relativt omfattande arbete givet organisationens storlek och förmedlarnas arbetssituation. De tusentals arbetsförmedlare som jobbar i myndigheten arbetar med delvis skiftande direktiv från ledning och beslutsfattare, och ett stort antal klienter med olika önskemål (jämför Lipsky 1980, s. 27 om gräsrotsbyråkraternas arbetsförhållanden). Det framstår som ett stort projekt att nå ut med ett nytt arbetssätt och samtidigt garantera enhetlighet i arbetet.

Varför gick det då så fort? Det kan självklart vara en fråga om resurser, men en förskjuten eller förlängd införandefas borde inte ha inneburit markant ökade kostnader. Bedömningsstödet symboliska värde är ett tänkbart motiv till att det var viktigt att åtminstone i formell mening ha verktyget på plats vid årsskiftet. Boswell menar att organisationer kan använda sig av expertkunskaper för att stärka kapital som förtroende och legitimitet (Boswell 2009). Bedömningsstödet skulle på detta sätt kunna fungera som en symbol för en trovärdig och aktiv politik. Som betonats tidigare behöver symbolmål och mål som rör innehållet i verksamheten inte stå i motsats till varandra. När det gäller implementeringen av bedömningsstödet kan dock värdet av att snabbt kunna hänvisa till genomförda förändringar och lyfta fram profileringsverktyget som symbol för legitimitet, ha krockat med värdet av en längre fas för införande. Om så är fallet borde det vara särskilt kännbart för de gräsrotsbyråkrater som har i uppdrag att omsätta politiken i praktik.

8.2.3 Hinder på vägen

De förmedlare som på olika sätt är kritiska till bedömningsstödet menar att kostnaderna med att använda verktyget överväger vinsterna. Det handlar framförallt om två typer av problem.

För det första upplever många arbetsförmedlare att bedömningsstödet inte tillför ny expertis som påverkar deras bedömningar. De tycker därför inte att verktyget är till någon påtaglig hjälp, men inte heller att det är till någon skada. Andra förmedlare är mer tveksamma till de grunder på vilka utfallet beräknas. Exempelvis menar en del att det är irrelevant att fråga om födelseland, och lyfter istället fram till exempel språkkunskaper som en viktig faktor för individers möjligheter att få jobb. Om risken för långtidsarbetslöshet snarare orsakas av faktorer som språkkunskaper eller diskriminerande föreställningar hos arbetsgivare, ringar en fråga om ursprung inte in det som faktiskt avses.

Förmedlarnas inställning till bedömningsstödet tycks påverkas av hur användbar de upplever att informationen och själva verktyget är i deras arbete. De som tycker att frågorna i stödet är vettiga och tillför något har en mer positiv inställning, medan de som uppfattar frågorna och/eller utfallen som felaktiga har en mer negativ hållning. Detta är inte oväntat; studier från andra kontexter har visat på liknande mönster (se exempelvis Tummers, Steijn och Bekker 2012). Vikten av att gräsrotsbyråkrater uppfattar expertkunskaperna som nyttiga går i linje med Lipskys resonemang om behovet av att hitta lösningar och arbetssätt som underlättar arbetet (1980).

Även om expertkunskaperna upplevs som nyttiga uppstår det, för det andra, vissa målkonflikter när bedömningsstödet ska användas. Några förmedlare

menar till exempel att arbetssökande känner sig utpekade av en del frågor och att detta kan skada förtroendet för förmedlaren såväl som för Arbetsförmedlingen. Å andra sidan finns det förmedlare som upplever bedömningsstödet som ett bra samtalsstöd.

Vidare ska verktyget användas vid inskrivningstillfället då en stor mängd information ska utbytas. På en del kontor finns det riktlinjer för hur lång tid en inskrivning ska ta. Flera förmedlare berättar också om kommunikationssvårigheter i vissa fall, till exempel om den arbetssökande har knappa kunskaper i svenska. Arbetsförmedlarna har olika mål att förhålla sig till, exempelvis tidsgränser, en fungerande kommunikation och en regelmässig inskrivning. En del känner sig tvingade att prioritera bland dessa mål och avgöra vad som är viktigast. I en sådan avvägning kan ett regelmässigt användande av bedömningsstödet få stryka på foten.

8.3 Framtida studier?

Det finns som redan har konstaterats mycket forskning om implementering, om gräsrotsbyråkrater och om användandet av expertkunskaper inom politik och förvaltning. Däremot finns det få studier om vad som händer i mötet mellan gräsrotsbyråkraternas förvärvade expertis och expertkunskaper som bygger på systematiska studier och forskningsgenererad kunskap. Fallet med Arbetsförmedlingen och bedömningsstödet är ett exempel på den typen av möte. Bedömningsstödet utgör dock en väldigt specifik form av expertkunskap, och det är därför av intresse att studera andra fall där andra typer av expertkunskaper är aktuella. På samma sätt behövs studier som tittar på andra länder och även på andra professioner än just arbetsförmedlare. Sannolikt spelar kontexten stor roll. Det är därtill centralt att försöka förstå varför gräsrotsbyråkrater inom en och samma organisation agerar olika. Går det att se skillnader på gruppnivå? Vilka mekanismer förklarar i så fall dessa skillnader? Denna studie indikerar att förmedlare på kontor med olika klientel, och även förmedlare med olika erfarenheter, tenderar att agera på olika sätt. Detta skulle dock behöva studeras med ett mer kvantitativt anslag där ett större urval är möjligt.

Referenser

Skriftliga källor

- Arbetsförmedlingen (2007), *Arbetsmarknadsrapport*, 2007:2, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsrapport*, 2008:1, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2012a), *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2012, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2012b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*, Stockholm.
- Bali, V. (2003), "Implementing Popular Initiatives: What Matters for Compliance?", *Journal of Politics* vol. 65, s. 1130-1146.
- Behncke, S., M. Frölich och M. Lechner (2007), "Targeting Labour Market Programmes – Results from a Randomised Experiment", Discussion Paper nr. 6537, Centre for Economic Policy Research, London.
- Benmarker, H., K. Carling och A. Forslund (2007), "Vem blir långtidsarbetslös?", Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Boswell, C. (2009), *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brehm, J. och S. Gates (1997), *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Hill, M. och P. Hupe (2002), *Implementing Public Policy*, Sage, London.
- Keiser, L. R. (2010), "Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program", *Public Administration Review* vol. 70, s. 247-257.
- Kvale, S. (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund.
- Lindvert, J. (2006), *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*, Boréa Bokförlag, Umeå.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Sage, New York.

- Lundin, D. (2004), "Vad styr arbetsförmedlarna?", Rapport 2004:16, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2001), "Hur fungerar anställningsstöden?", Forskningsrapport 2001:9, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och P. Öberg (2013), "Expert Knowledge Use and Deliberation in Local Policy Making", *Policy Sciences*, DOI 10.1007/s11077-013-9182-1.
- Lundin, M., J. Thelander och P. Öberg (2013), "Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden", Rapport 2013:11, IFAU, Uppsala.
- May, P. J. 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 Peters. B. G. och J. Pierre, *Handbook of public administration*, Sage, London.
- O'Connell, P. J., S. McGuinness och E. Kelly (2012), "The Transition from Short- to Long-Term Unemployment: A Statistical Profiling Model for Ireland", *The Economic and Social Review* vol. 43, s. 135-164.
- O'Leary, C. J., S. A. Wadner och R. W. Ebers (2006), "Profiling for Public Workforce Investment Programs in the United States", Institute für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Conference on Labour Market Strategies Based on Profiling, Nuremberg 11-13 oktober 2006.
- Pressman, J. L. och A. Wildavsky (1979), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley.
- Riksrevisionen (2013), *Ungdomars väg till arbete - individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.
- Sibbmark, K. (2012), "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011", Rapport 2012:23, IFAU, Uppsala.
- Stensöta, H. O. (2012), "Political Influence on Street-Level Bureaucratic Outcome: Testing the Interaction between Bureaucratic Ideology and Local

Community Political Orientation”, *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 22, s. 553-571.

Tummers, L., B. Steijn och V. Bekkers (2012), ”Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement Public Policies: Content, Context, and Personality Characteristics”, *Public Administration* vol. 90, s. 716-736.

Weiss, C. (1979), ”The Many Meanings of Research Utilization”, *Public Administration Review* vol. 39, s. 426-431.

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

Muntliga källor

A1, intervju med arbetsförmedlare, kontor A, 130315

A2, intervju med arbetsförmedlare, kontor A, 130315

A3, intervju med arbetsförmedlare, kontor A, 130315

A4, intervju med arbetsförmedlare, kontor A, 130315

A5, intervju med sektionschef, kontor A, 130410

B1, intervju med arbetsförmedlare, kontor B, 130313

B2, intervju med arbetsförmedlare, kontor B, 130313

B3, intervju med arbetsförmedlare, kontor B, 130313

B4, intervju med kontorschef, kontor B, 130313

C1, intervju med arbetsförmedlare, kontor C, 130312

C2, intervju med sektionschef, kontor C, 130312

C3, intervju med arbetsförmedlare, kontor C, 130312

C4, intervju med arbetsförmedlare, kontor C, 130312

D1, intervju med arbetsförmedlare, kontor D, 130130

D2, intervju med arbetsförmedlare, kontor D, 130130

D3, intervju med kontorschef, kontor D, 130130

D4, intervju med arbetsförmedlare, kontor D, 130130

E1, intervju med arbetsförmedlare, kontor E, 130129

E2, intervju med arbetsförmedlare, kontor E, 130129

E3, intervju med arbetsförmedlare, kontor E, 130129
E4, intervju med sektionschef, kontor E, 130129
F1, intervju med arbetsförmedlare, kontor F, 130117
F2, intervju med kontorschef, kontor F, 130117
F3, intervju med arbetsförmedlare, kontor F, 130118
F4, intervju med arbetsförmedlare, kontor F, 130118
G1, intervju med arbetsförmedlare, kontor G, 121218
G2, intervju med arbetsförmedlare, kontor G, 121218
G3, intervju med sektionschef, kontor G, 121219
G4, intervju med arbetsförmedlare, kontor G, 121219
G5, intervju med arbetsförmedlare, kontor G, 121220

Bilaga – intervjuguide arbetsförmedlare

1. Bakgrund

- a) Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
- b) Jobbar du med någon särskild grupp av arbetsökande?
- c) Hur länge har du jobbat som arbetsförmedlare/chef?

2. Profileringsverktyget

a) Kan du berätta om hur du använder dig av bedömningsstödet i ditt arbete?
Hur ofta?

- Hur tycker du att det fungerar?
- Händer det vid ny- eller återinskrivningar att du inte använder bedömningsstödet?
(Om ja, när och hur ofta?)

b) Hur och när har bedömningsstödet introducerats för dig som förmedlare?
Har du exempelvis fått någon utbildning, muntliga/skriftliga instruktioner?

- Om ja, upplever du detta som tillräckligt eller saknar du något?
- Vet du var du vänder dig med eventuella frågor?

c) Hur har ditt arbetssätt påverkats av bedömningsstödet införande, om du jämför med hur du arbetade tidigare?

d) Vad upplever du som styrkor/svagheter med verktyget såsom det är utformat idag?

- Finns det något du skulle vilja ändra? (Till exempel lägga till eller stryka någon fråga?)

e) Hur stort upplever du att utrymmet är för dig som förmedlare att göra egna tolkningar:

- vad gäller svarsalternativen?
- vad gäller utfallet?

f) Vad tycker du generellt sett att det kan finnas för möjligheter/problem med att använda ett statistiskt verktyg för att identifiera arbetsökande som riskerar att bli långtidsarbetslösa?

g) Har du upplevt att bedömningsstödet rekommendation och din egen bedömning krockar?

- Om ja, i vilken typ av fall? Hur ofta?
- Hur hanterar du den typen av konflikt?

h) Ställer du alltid samtliga frågor i formuläret till alla arbetssökande?

- Om nej, vilka frågor och i vilka situationer? Hur ofta händer det?

i) Upplever du att ni som arbetar på det här kontoret använder er av bedömningsstödet på ett likartat sätt?

j) Hur uppfattar du din chef/dina chefers inställning till bedömningsstödet?

k) Händer det att du och dina kollegor diskuterar bedömningsstödet sinsemellan?

- Om ja, i vilka sammanhang? Hur ofta?

3. Mötet mellan förmedlare och arbetssökande

a) Vad tycker du är viktigt i mötet med den arbetssökande?

b) När upplever du själv att du har gjort ett bra jobb?

4. Förmedlarens bedömning

a) Vad avgör enligt din uppfattning om en arbetssökande behöver extra stöd och hjälp, dvs. tidiga insatser, i sitt arbetssökande?

b) Hur avgör du *vilka* insatser en individ ska ta del av?

c) Händer det att du redan tidigt i mötet med en arbetssökande får en tydlig uppfattning om personens behov av stöd och hjälp i sitt arbetssökande?

- Om ja, i vilka fall? Hur ofta?

d) Händer det att du upplever att du inte kan erbjuda arbetssökande de insatser som du bedömer att de behöver?

- Om ja, vad utgör begränsningarna? (Utgör bedömningsstödet en begränsning?)
- I vilka situationer? Hur ofta?

- e) Har arbetssökande ofta egna uppfattningar om vilka insatser de behöver?
- Om ja, hur hanterar du det? Hur ofta händer det?
- Upplever du någon skillnad mellan olika grupper av arbetssökande?

- f) I vilken utsträckning upplever du att den arbetssökande själv kan påverka vilka insatser hon eller han får ta del av?
- Tror du att det är ungefär lika lätt för olika arbetssökande att påverka?
- Om nej, vad består de eventuella skillnaderna i?
- Upplever du någon skillnad sedan bedömningsstödet infördes?

- g) Händer det att du hänvisar till bedömningsstödet utfall i samtalet med den arbetssökande, till exempel för att motivera din bedömning?
- Om ja, i vilka situationer? Hur ofta?

- h) Händer det att arbetssökande reagerar på bedömningsstödet utfall och tycker att det är felaktigt?
- Om ja, hur hanterar du det? Hur ofta händer det, i vilka situationer?

5. Arbetssökandes bakgrund

- a) Tror du att det finns något samband mellan vilket land en person kommer ifrån och personens möjligheter att få jobb?
- b) Tror du att det finns andra faktorer som i större utsträckning kan påverka en persons möjligheter att få jobb?
- c) Händer det att du träffar arbetssökande som inte pratar så mycket svenska?
- Om ja, hur gör du då för att förstå och göra dig förstådd? Hur ofta händer det?

6. Avslutande frågor

- a) Du träffar en arbetssökande som vill skriva in sig vid Arbetsförmedlingen. Redan tidigt i mötet får du en tydlig känsla av att den här personen kommer att behöva tidiga insatser. Medan du ställer frågorna i bedömningsstödet, inser du att den arbetssökandes svar sannolikt kommer att leda till en rekommendation som går tvärt emot din egen bedömning. Hur resonerar/agerar du?
(- Händer det att du "hjälp" den arbetssökande genom att ställa vägledande/tolkande frågor för att få till en enligt din uppfattning mer riktig bedömning?)

b) Du träffar en arbetssökande för en nyinskrivning och fyller i bedömningsstödet. På frågan om födelseland anger personen ett land i Mellanöstern. Den arbetssökande talar mycket god svenska, har relevant utbildning och viss arbetslivserfarenhet inom sökt yrke. Bedömningsstödet rekommendation är att tidiga insatser bör övervägas (trean). Hur resonerar du i den här situationen?

c) Du träffar en person som vill skriva in sig vid Arbetsförmedlingen. När du fyller i bedömningsstödet uppger den arbetssökande att denne inte tidigare varit arbetslös. Bedömningsstödet utfall säger att personen har goda chanser till jobb. När du går vidare och fyller i personuppgifter framgår det i AIS att personen i fråga har varit arbetslös i flera perioder tidigare. Hur agerar du?

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2013:19** Golsteyn Bart H.H., Hans Grönqvist och Lena Lindahl ”Tidspreferenser och långsiktiga utfall”
- 2013:20** Hensvik Lena och Oskar Nordström Skans ”Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde”
- 2013:21** Dahlberg Matz, Eva Mörk och Katarina Thorén ”Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning”
- 2013:22** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012”
- 2013:23** Hedlin Maria och Magnus Åberg ”Vara med i gänget?” – Yrkessocialisation och genus i två gymnasieprogram”
- 2013:24** Moudud Alam, Kenneth Carling och Ola Nääs ”Har kommunala sommarjobb under gymnasieåren en positiv effekt på arbetskariären senare i livet?”
- 2013:25** Lundin Andreas och Tomas Hemmingsson ”Prediktorer för arbetslöshet och förtidspension”
- 2013:26** Egebark Johan och Niklas Kaunitz ”Sänkta arbetsgivaravgifter för unga”
- 2014:1** Assadi Anahita ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?”

Working papers

- 2013:19** Josephson Malin, Nina Karnehed, Erica Lindahl och Helena Persson “Inter-generational transmission of long-term sick leave”
- 2013:20** Wondratschek Verena, Karin Edmark och Markus Frölich ”The short- and long-term effects of school choice on student outcomes – evidence from a school choice reform in Sweden”
- 2013:21** Edmark Karin och Roger Gordon ”Taxes and the choice of organizational form by entrepreneurs in Sweden”
- 2013:22** Golsteyn Bart H.H., Hans Grönqvist och Lena Lindahl ”Time preferences and lifetime outcomes”
- 2013:23** Hensvik Lena och Oskar Nordström Skans “Networks and youth labor market entry”
- 2013:24** Moudud Alam, Kenneth Carling och Ola Nääs “The effect of summer jobs on post-schooling incomes”
- 2013:25** Lundin Andreas och Tomas Hemmingsson “Adolescent predictors of unemployment and disability pension across the life course – a longitudinal study of selection in 49 321 Swedish men”
- 2013:26** van den Berg Gerard J., Arne Uhlenhorff and Joachim Wolff “Sanctions for young welfare recipients”

2013:27 Egebark Johan och Niklas Kaunitz “Do payroll tax cuts raise youth employment?”

Dissertation series

2013:1 Vikman Ulrika “Benefits or work? Social programs and labor supply”