



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?

Anahita Assadi
Martin Lundin

RAPPORT 2014:14

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.

Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?¹

av

Anahita Assadi och Martin Lundin²

2014-06-26

Sammanfattning

Sedan januari 2012 ska arbetsförmedlare använda ett profileringsverktyg kallat bedömningsstöd när de skriver in arbetssökande. Utifrån en statistisk analys ger verktyget en prognos om den sökandes risk för långtidsarbetslöshet. Rekommendationen som genereras ska hjälpa förmedlarna att besluta om huruvida en tidig arbetsmarknadspolitisk insats är lämplig eller inte. Målet är att förbättra politikens träffsäkerhet och enhetlighet. Vi studerar hur bedömningsstödet används genom en enkätundersökning med arbetsförmedlare och lokala chefer. Vi finner stora variationer i hur verktyget tillämpas, och framförallt hur utfallen tolkas. Många förmedlare är kritiska till bedömningsstödet och ser begränsad nytta av det. Problem som lyfts fram är bland annat tidsbrist och oklar information om hur verktyget ska användas. Analysen visar vidare att förmedlare med mindre erfarenhet använder bedömningsstödet mer än andra. Slutligen noterar vi en stor diskrepans mellan hur arbetsförmedlarna beskriver situationen och hur lokala chefer uppfattar den. Exempelvis tror cheferna att förmedlarna lägger större vikt vid verktygets utfall än vad förmedlarna säger att de gör.

¹ Tack till alla som på olika sätt har bidragit till rapporten: Rolf Adolfsson, Gissur Ó. Erlingsson, Anders Forslund, Helena Holmlund, Fredrik Jansson Dahlén, Karin Josefsson och deltagarna vid IFAU:s seminarium 2014-05-12 samt enkätgruppens seminarium 2013-10-17. Vi vill även tacka personal inom Arbetsförmedlingen som kommenterat enkäterna eller på andra sätt bistått när vi utformat undersökningen. Slutligen vill vi rikta ett stort tack till alla de arbetsförmedlare och chefer som tagit sig tid att svara på våra frågor.

² E-postadresser: anahita.assadi@ifau.uu.se och martin.lundin@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Med enhetlighet och träffsäkerhet i sikte.....	3
1.1	Hur beslutsfattande på gräsrotsnivå påverkar politikens utformning	4
1.2	Vad händer på gräsrotsnivå med bedömningsstödet?.....	5
1.3	Styrning genom bedömningsstödet.....	7
1.4	Två enkätundersökningar	11
2	Beslutsintentioner och praktisk tillämpning av bedömningsstödet	12
2.1	Hur var det tänkt?	12
2.2	Många förmedlare säger att de använder bedömningsstödet.....	12
2.3	Ungdomsfrågorna används inte särskilt ofta	14
2.4	Frågor hoppas över ibland	16
2.5	Sammanfattande diskussion	18
3	Bedömningsstödet utfall – vad gör arbetsförmedlarna av det?	19
3.1	De flesta arbetsförmedlarna reflekterar över bedömningsstödet utfall .	19
3.2	Bedömningsstödet utfall viktigt enligt chefer	20
3.3	Bedömningsstödet utfall tolkas på olika sätt.....	20
3.4	Sammanfattande diskussion	24
4	Nytta och problem med bedömningsstödet	25
4.1	Arbetsförmedlarna är kritiska till bedömningsstödet.....	25
4.2	Tidsbrist, irrelevanta frågor och missvisande utfall	28
4.3	Brister i införande och information	29
4.4	Relationen till de arbetssökande	30
4.5	Sammanfattande diskussion	31
5	Hur kan variationer i användningen av bedömningsstödet förstås?	32
5.1	Idéer om förklaringar.....	33
5.2	Mått och metod.....	36
5.3	Mekanismerna kartläggs.....	39
5.4	Betydelsen av yrkeserfarenhet.....	44
5.5	Sammanfattande diskussion	47
6	Med enhetlighet och träffsäkerhet i sikte – vad händer på vägen?	48
6.1	Så används bedömningsstödet i praktiken	49
6.2	Styrning genom profileringsverktyg.....	50
	Referenser	53
	Appendix.....	57

1 Med enhetlighet och träffsäkerhet i sikte

En av Arbetsförmedlingens utmaningar handlar om att göra likvärdiga bedömningar; hjälpen en arbetssökande får bör inte styras av vilken arbetsförmedlare hon eller han råkar träffa. En annan utmaning, som betonats på senare år, är att så tidigt som möjligt kunna avgöra vilka arbetssökande som löper störst risk att bli långtidsarbetslösa. En riktig och tidig bedömning är en förutsättning för att de arbetsmarknadspolitiska insatserna snabbt ska kunna riktas till de arbetssökande som har de potentiellt största behoven. Sedan januari 2012 använder Arbetsförmedlingen ett profileringsverktyg, kallat bedömningsstöd, som siktar in sig på just dessa två frågor. Bedömningsstödet är ett webbaserat frågeformulär som förmedlarna ska använda vid alla inskrivningar av öppet arbetslösa.³ Verktöget ger en prognos om den arbetssökandes behov av tidiga insatser. Prognosen genereras utifrån en statistisk analys baserad på faktorer som påverkar risken för långtidsarbetslöshet. Arbetsförmedlarna ska ta hänsyn till utfallet, men de är inte bundna att följa rekommendationen. Genom diagnosverktyget hoppas regeringen och Arbetsförmedlingen att bedömningarna av de arbetssökandes behov ska bli mer enhetliga och träffsäkra.

En tidigare IFAU-studie baserad på intervjuer med arbetsförmedlare och arbetsförmedlingschefer visar att bedömningsstödet verkar användas på förmedlingskontoren, men att det också finns en hel del problem. Till exempel visar studien på brister i samband med införandet, att bedömningsstödet används på olika sätt av olika arbetsförmedlare, och att många förmedlare ser begränsad nytta av verktyget (Assadi 2014).

I den här rapporten bygger vi vidare på den kvalitativa studien. Genom att ställa enkätfrågor till ett stort antal förmedlare och chefer på lokal nivå är syftet att ge en mer heltäckande bild av hur bedömningsstödet används. I detta ingår bland annat att undersöka på vilket sätt, och hur enhetligt, bedömningsstödet tillämpas av arbetsförmedlarna. Vi vill också diskutera tänkbara förklaringar till variationer i hur arbetsförmedlarna använder verktyget.

Det faktum att regeringen har lyft fram arbetet med profilering och tidiga insatser som en bärande del i ett nytt arbetssätt för Arbetsförmedlingen, gör i sig bedömningsstödet till ett intressant fall att studera. Men bedömningsstödet är inte bara av intresse ur detta perspektiv. Införandet av profileringsverktyget är också ett exempel på hur beslutsfattare försöker styra agerande inom offentlig förvaltning. Genom vår studie hoppas vi därför även få kunskaper om hur handläggare på lokal nivå kan reagera på den här typen av styrning. Leden

³ En öppet arbetslös person definieras enligt Arbetsförmedlingen som en person som saknar, aktivt söker och omgående kan ta ett arbete.

mellan styrning och genomförande är av central betydelse för att förstå hur (arbetsmarknads)politiken fungerar i praktiken.

1.1 Hur beslutsfattande på gräsrotsnivå påverkar politikens utformning

Forskning om offentlig förvaltning visar att den lokala tillämpningen av politik ofta skiljer sig från hur politiken är tänkt och formulerad på central nivå (Hill och Hupe 2002; Winter 2003; Pressman och Wildavsky 1979). Att kartlägga hur beslut faktiskt omsätts är därför en central uppgift. En gren av förvaltningsforskningen betonar gräsrotsbyråkraternas betydelse för hur politiska beslut tar form i praktiken (Lipsky 1980).⁴ Gräsrotsbyråkrater, som även kallas närbyråkrater, är de personer inom förvaltningen som står i direktkontakt med medborgarna. Det kan till exempel handla om socialarbetare, lärare, poliser eller, som i det här fallet, arbetsförmedlare.

Gräsrotsbyråkraternas arbetssituation karaktäriseras ofta av många mål som kan vara oklara, motstridiga och ge utrymme för olika tolkningar. Dessutom råder vanligtvis knapphet på resurser och en ständigt ökad efterfrågan på den service som gräsrotsbyråkraterna tillhandahåller. De utsätts också för ett ”korstryck” av olika intressen och värderingar, exempelvis från klienter, kollegor och chefer (Lundin 2004). Givet sin position ställs gräsrotsbyråkraterna ständigt inför praktiska avvägningar där de måste utgå från sitt eget omdöme. Samtidigt är insynen och kontrollen av deras agerande indirekt och begränsat (Maynard-Moody och Musheno 2012). Som en konsekvens av sin ofta presade arbetssituation tenderar närbyråkrater att söka pragmatiska lösningar, tumregler och förenklade tillvägagångssätt. Enligt Lipsky (1980) och litteraturen som följt i Lipskys fotspår utgörs politiken i sin praktik i hög grad av de beslut som fattas av gräsrotsbyråkrater.

Forskningen om gräsrotsbyråkrater handlar i mångt och mycket om hur deras handlingsutrymme hanteras, och om vilka faktorer som påverkar deras beslutsfattande. Gräsrotsbyråkraternas egna värderingar och attityder har till exempel lyfts fram som avgörande. Det kan handla om värderingar som rör deras klienter (Maynard-Moody och Musheno 2003) såväl som de beslut som gräsrotsbyråkraterna ska implementera (Bali 2003; Brehm och Gates 1997; May och Winter 2009; Tummers, Steijn och Bekkers 2012). Betydelsen av politikerns och chefers uppfattningar, styrsignaler och övervakning har också stått i fokus för flera studier (t.ex. Brehm och Gates 1997; May och Winter 2009; Stensöta 2012; Brewer 2005; May och Winter 2009; Riccucci 2005; Riccucci

⁴ Se även exempelvis Brodtkin (1997), Keiser (2010), May och Winter (2009), Maynard-Moody och Musheno (2003) och Meyers och Vorsanger (2003).

m.fl. 2004). Andra faktorer som beaktas i litteraturen är exempelvis tydlighet i de direktiv som gräsrotsbyråkraterna får, resurstilldelning, samarbete med andra förvaltningar samt inverkan av kollegor, klienter och intresseorganisationer (t.ex. Keiser 2010; Lundin 2007; Keiser och Miller 2009). Resultaten är varierande. Detta tolkas vanligtvis som att det finns stor komplexitet i hur gräsrotsbyråkrater agerar, och att olika faktorer är av olika betydelse i olika sammanhang (Meyers och Vorsanger 2003; Stensöta 2012).

1.2 Vad händer på gräsrotsnivå med bedömningsstödet?

Bedömningsstödet utgör ett försök från regeringens sida att påverka förmedlarnas agerande och prioriteringar när de möter arbetssökande. I generella termer kan bedömningsstödet därför beskrivas som ett verktyg för att styra närbyråkraternas handlingar, och därmed avgränsa det handlingsutrymme som alltid finns när förvaltning möter medborgare. I detta avsnitt formulerar vi sex frågor om bedömningsstödet som ska vägleda oss i vår analys. Frågorna rör den praktiska tillämpningen av verktyget, hur förmedlarna upplever nyttan respektive problemen med att använda det, samt möjliga förklaringar till de resultat vi finner.

En första uppgift är att ta reda på i vilken grad bedömningsstödet används i enlighet med beslutsfattarnas intentioner (avsnitt 2). Huvudfokus i den här delen av studien ligger således på skillnaden mellan vad som sägs i riktlinjer och hur verktyget används, vilket är en aspekt som fått stort utrymme i implementeringsforskningen (t.ex. Bali 2003; Lundin 2007). Frågan kan motiveras utifrån idén om att vi i en demokrati tänker oss att det ska finnas en styrkedja från de valda politikerna till handläggarna. En tydlig avvikelse mellan förvaltningens agerande och politikernas vilja skulle alltså kunna betraktas som ett styrnings- eller demokratiproblem.⁵

1a. I vilken grad tillämpar arbetsförmedlarna bedömningsstödet i enlighet med beslutsintentionerna?

Vi är också intresserade av att ta reda på hur enhetligt förmedlarna använder diagnosverktyget. Det betyder att spridningen, inte bara nivåerna, i hur bedömningsstödet regelverk tillämpas också kommer att studeras i avsnitt 2. Implementering av politik innebär alltid ett visst mått av bearbetning och anpassning på gräsrotsnivå. Eftersom närbyråkrater ofta har stor kunskap om vilka behov olika grupper och individer har, är deras inflytande avgörande för

⁵ Notera att skillnader mellan beslutsintentioner och agerande inte behöver bero på att närbyråkraterna avsiktligt agerar fel. Styrningen kan till exempel vara otydlig eller resurserna otillräckliga. Dessutom kan det utifrån andra perspektiv, exempelvis effektivitetsperspektiv, finnas anledning att avvika från beslutsfattareshet direktiv.

att politiken ska kunna genomföras på ett sätt som ligger i medborgarnas intresse. Men trots att gräsrotsbyråkraters inflytande är en viktig förutsättning för att politiken genomförs effektivt, är deras inflytande på samma gång ett potentiellt hot (Maynard-Moody, Musheno och Palumbo 1990). Risken är att allmänintresse och övergripande organisationsmål får stå tillbaka för handläggarnas egna idéer. Det kan exempelvis handla om att underlätta det egna arbetet, eller om att förutfattade meningar om olika personer får avgöra hur ärenden handläggs. Ett sätt att hantera konflikten mellan ett positivt inflytande å ena sidan och ett utrymme för godtycke och risk för diskriminering å andra sidan, är att skapa arbetssätt och metoder som kan garantera ett visst mått av enhetlighet inom organisationen. Bedömningsstödet är delvis tänkt att fylla en sådan funktion. En förutsättning för detta, utöver att verktyget i sig bygger på relevanta faktorer, är att det används på ett likartat sätt av arbetsförmedlarna. Vi undersöker därför i vilken grad det finns variationer i hur bedömningsstödet används:

1b. Hur enhetligt tillämpar arbetsförmedlarna bedömningsstödet?

För att vi ska förstå bedömningsstödet roll i det arbetsmarknadspolitiska gräsrotsarbetet räcker det emellertid inte med att kontrastera formella direktiv med faktiskt agerande. Det finns, åtminstone i teorin, ett stort utrymme för handläggarna att tolka utfallet som diagnosverktyget producerar. Vissa handläggare kan lägga mycket möda på att reflektera över prognosen, medan andra kan förhålla sig mer slentrianmässigt. För att bedömningsstödet ska fylla en reell funktion, snarare än en symbolisk, borde utfallet övervägas av förmedlarna (jämför Lundin och Öberg 2014). Det kan vidare finnas arbetsförmedlare som alltid förlitar sig på bedömningsstödet, medan andra lägger tonvikten vid den egna bedömningen. Här finns inget entydigt svar på vilket förhållningssätt som är mest korrekt, men det är av intresse att kartlägga vilken roll utfallet faktiskt har. Mot bakgrund av detta kommer vi i avsnitt 3 att undersöka hur arbetsförmedlarna förhåller sig till utfallet som bedömningsstödet genererar:

2a. Vilken roll spelar bedömningsstödet utfall för arbetsförmedlarnas beslut om tidig insats?

Bedömningsstödet rekommendationer lämnar utrymme för förmedlarna att göra tolkningar och väga in faktorer som inte omfattas av verktyget. Jämförbara arbetssökande borde dock få likvärdiga bedömningar oavsett vilket kontor de går in på och vilken förmedlare de träffar. Grunderna för beslutsfattandet bör således, så långt möjligt, vara samma inom hela myndigheten. Profileringsverktygets utfall delar in de arbetssökande i fyra kategorier, baserat på deras möjligheter på arbetsmarknaden. Även om det inte är fråga om väl avgränsade

grupper ger denna indelning ändå en indikation om vilka personer som kan anses ha en jämförbar situation. De som omfattas av ett och samma utfall bör i de flesta fall ha någorlunda motsvarande behov av stöd i sitt arbetssökande. Stor spridning avseende tolkningarna av verktygets utfall kan peka på skevheter i hur enhetligt förmedlarna arbetar. Vi undersöker därför hur stor denna spridning är:

- 2b. Hur enhetligt tolkas utfallet från bedömningsstödet av arbetsförmedlarna?

Bedömningsstödet syftar till att förbättra Arbetsförmedlingens möjligheter att identifiera vilka personer som är i störst behov av en tidig insats. Ett mer långsiktigt mål är positiva arbetsmarknadseffekter, till exempel i form av förkortade arbetslöshetsperioder. Det är dock svårt att undersöka effekterna av bedömningsstödet; att göra det ligger utanför vad vi kan åstadkomma inom ramen för den här rapporten. Vi kan däremot undersöka om arbetsförmedlarna upplever att deras arbete underlättas av bedömningsstödet. Vi kan även ta reda på vilka problem de tycker att det finns, och studera om stödet enligt deras uppfattning fungerar bättre eller sämre för vissa grupper av arbetssökande. I avsnitt 4 ska vi därför undersöka vilken hjälp, och vilka hinder, diagnosverktyget utgör:

3. På vilka sätt upplever arbetsförmedlarna att bedömningsstödet försvårar respektive underlättar deras arbete?

Slutligen kommer vi i avsnitt 5 att diskutera och analysera potentiella förklaringar till variationer mellan arbetsförmedlarna med avseende på hur bedömningsstödet används. Vi knyter således an till implementeringsforskningens primära uppgift: att undersöka *varför* politiska beslut realiserar så som de gör (t.ex. Brehm och Gates 1997; Keiser 2010; Lundin 2007; Stensöta 2012). Vi diskuterar olika förklaringsmekanismer utifrån litteraturen och analyserar dem med hjälp av det enkätmaterial vi har samlat in:

4. Vad kan variationer i hur arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet bero på?

Innan vi presenterar de empiriska analyserna ska vi i slutet av den här inledningen först beskriva bedömningsstödet och kort referera studier som finns om profileringsverktyg inom arbetsmarknadspolitik (avsnitt 1.3). Därefter beskriver vi det material som analyserna i vår rapport baseras på (avsnitt 1.4).

1.3 Styrning genom bedömningsstödet

Arbetsförmedlingen är den myndighet som har i uppgift att genomföra den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige. I praktiken sker det framförallt ge-

nom lokala arbetsförmedlingskontor. Arbetsförmedlingen ska bland annat erbjuda stöd, arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser som gör att de arbetssökande stärker sina möjligheter att få arbete. Förmedlingen ska stötta grupper som av olika skäl står långt ifrån arbetsmarknaden, och en prioriterad uppgift går ut på att förhindra att personer står utan sysselsättning under en längre tid.⁶

Styrningen av arbetet på de lokala förmedlingskontoren har växlat över tid. Under exempelvis 1980- och 90-talen präglades många reformer av en decentraliseringsidé. Under 2000-talet har det däremot funnits tydliga tecken på att styrningen har ökat och gått mot mer centralisering (Lundin och Thelander 2012). Detta är för övrigt en generell utvecklingstendens i offentlig förvaltning i Sverige och i andra länder (t.ex. Benz 2010; Halligan 2007; Pauloff och Quist 2010; Talbot och Johnson 2007). Införandet av bedömningsstödet ligger i linje med denna utveckling, då det innebär en tydligare styrning av hur förmedlarna ska prioritera mellan olika arbetssökande.

Vilka sökande som får ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen avgörs i hög grad av längden på arbetslösheten (Forslund och Vikström 2011; Sibbmark 2013). I januari 2012 infördes delvis nya riktlinjer som innebär att personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa ska kunna få insatser tidigt. Den bedömda risken ska således vara avgörande, snarare än hur länge en person efter hand visar sig vara arbetslös. Eftersom de medel som regeringen har avsatt för att ge tidiga insatser är begränsade, måste Arbetsförmedlingen identifiera personer som har störst behov av tidigt stöd och rikta insatserna till dem. Som ett styrmedel för att på ett enhetligt sätt avgöra vilka dessa personer är lanserades bedömningsstödet.

Bedömningsstödet är ett profileringsverktyg som genom att vikta olika faktorer uppskattar hur goda förutsättningar olika personer har på arbetsmarknaden. Verktyget är uppbyggt som ett webbaserat frågeformulär och ska användas vid varje inskrivning av en öppet arbetslös person. Det är förmedlaren som ställer frågorna till den arbetssökande. Olika frågor väger olika tungt; funktionsnedsättning räknas exempelvis som en större "riskfaktor" än låg utbildningsnivå.⁷ Utifrån den arbetssökandes svar ger verktyget ett utfall på en fyrgradig skala. De uppgifter som omfattas av bedömningsstödet är:

⁶ Se Forslund och Vikström (2011), Lundin och Thelander (2012) och Sibbmark (2013), samt referenserna i dessa studier, för utförligare beskrivningar av den svenska arbetsmarknadspolitiken.

⁷ Med funktionsnedsättning avses enligt Arbetsförmedlingen en sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

- åldersgrupp
- funktionsnedsättning
- födelseland
- utbildningsnivå
- arbetslöshetsersättning
- inskrivningsmånad
- yrkesgrupp
- senast arbetslös
- arbetslöshetshistoria
- erfarenhet i sökt yrke
- utbildning i sökt yrke
- arbetslöshet i hemkommun.

Bedömningsstödet utfall varierar sedan 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.

Arbetsförmedlarna ska överväga det utfall som bedömningsstödet genererar, men de står dem fritt att fatta ett annat beslut. Om förmedlaren tycker att en tidig insats är befogad ska en handlingsplan om hur insatsen ska utformas upprättas inom fem dagar. Insatsen kan till exempel handla om tätare kontakter med arbetsförmedlare eller om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Bedömningsstödet ger emellertid ingen vägledning om vilken insats som bör användas i vilken situation.

För att en arbetssökande under 25 år ska få ta del av tidiga insatser måste vidare ett av följande kriterier vara uppfyllt: personen har (i) ofullständiga gymnasiebetyg, (ii) kontakt med andra myndigheter i ärenden som kan påverka personens arbetsförutsättningar, eller (iii) misstänkt eller konstaterad ohälsa som kan påverka möjligheten att få ett arbete (Arbetsförmedlingen 2014). Enbart bedömningsstödet utfall räcker således inte för att avgöra om en ung person är aktuell för tidiga insatser. De så kallade ungdomsfrågorna är dock *inte* integrerade i bedömningsstödet. Arbetsförmedlaren måste istället komma ihåg att öppna ett separat dokument för att kunna gå igenom dem.

Det finns ett fåtal studier som analyserar profileringsverktyg inom arbetsmarknadspolitik. En del forskning från Sverige (Bennmarker, Carling och Forslund 2007) och andra länder (O'Leary, Wandner och Eberts 2006; O'Connell, McGuinness och Kelly 2012) visar att verktyg som är väl utformade kan ge god träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt har imple-

menteringsstudier visat att det har funnits problem med användningen av profileringsverktyg på gräsrotsnivå. I en svensk kontext har Riksrevisionen (2013)⁸ och framförallt Assadi (2014) identifierat vissa svagheter vad gäller bedömningsstödet.⁹

Assadis intervjustudie med arbetsförmedlare och lokala chefer visar på en del brister när bedömningsstödet infördes. Det saknades en tydlig plan för hur införandet skulle gå till, tiden var knapp och informationen om bedömningsstödet upplevdes som knapphändig och delvis motstridig. En del oklarheter tycktes kvarstå ett år efter införandet, exempelvis beskrev förmedlarna hur frågor om tolkning av utfallen och bedömningsstödet syfte lämnats obesvarade. Studiens resultat tyder på att verktyget används av flertalet förmedlare, samtidigt som det finns variationer avseende tillvägagångssätt. Det förekom till exempel att förmedlare undvek att ställa frågor som upplevdes som obekväma eller irrelevanta, och att de istället fyllde i informationen utifrån hur de uppfattade den arbetssökande. Cheferna var övervägande positivt inställda till bedömningsstödet, medan förmedlarna var ambivalenta och något mer negativt inställda. Skepsisen tycks dock ha varit som störst i början (Assadi 2014).

Arbetsförmedlingens egen återslagrapportering (2014) visar att 11 procent av alla nyinskrivna öppett arbetslösa personer under 2013 bedömdes ha behov av tidiga insatser.¹⁰ Det rör sig om omkring 42 000 personer. Under 2012 var andelen något lägre, cirka 9 procent. Arbetsförmedlingen konstaterade 2013 att för få av dem som bedömts ha behov av tidiga insatser sedan fick det, och att det tog för lång tid att få ta del av insatser. Därför fattades ett beslut om att tidiga insatser ska påbörjas inom 14 dagar från det att handlingsplanen har upprättats. I sin uppföljning menar myndigheten att resultaten nu har förbättrats och att fler kommer i insats snabbare. Till exempel var andelen arbetssökande som bedömts vara i behov av tidig insats och som också hade fått en sådan inom utsatt tid 32 procent i september 2013, jämfört med 44 procent i januari 2014 (Arbetsförmedlingen 2014).

⁸ Riksrevisionens rapport tittar på ungdomars väg till arbete, och i en enkät riktad till förmedlare uppger drygt 35 procent av de svarande att det är ganska eller mycket svårt att med hjälp av bedömningsstödet och de särskilda ungdomskriterierna avgöra om en ung person riskerar att bli långtidsarbetslös. En majoritet av förmedlarna menar också att fler ungdomar än vad som är fallet borde få ta del av tidiga insatser.

⁹ Se även Behncke, Frölich och Lechner (2007, s. 17 och 21) för en diskussion som rör förhållanden i Schweiz. Notera vidare att Arbetsförmedlingen (2008, s. 65) indikerar att implementeringen av ett försök med ett profileringsverktyg i Gävleborgs län fungerade väl. En viktig skillnad är dock att verktyget i det fallet hämtade informationen från register. Bedömningsstödet bygger istället på att arbetsförmedlaren inhämtar informationen direkt från den arbetssökande.

¹⁰ Här omfattas bara de arbetssökande som under inskrivningsmånaden bedömdes vara i behov av tidiga insatser, tidiga insatser kan dock även erbjudas längre fram i tid (Arbetsförmedlingen 2014).

1.4 Två enkätundersökningar

Materialet i den här rapporten utgörs av två enkätundersökningar som vi genomfört under november och december 2013. Underlaget ger oss möjlighet att komplettera den bild som Assadi (2014) ger i sin studie baserad på individuella intervjuer, huvudsakligen genomförda under våren 2013. Den ena enkäten gick ut till ett obundet slumpmässigt urval om 3 000 arbetsförmedlare. Den andra riktades till alla kontorschefer (135 stycken) och alla sektionschefer¹¹ (284 stycken) på de lokala arbetsförmedlingskontoren. Arbetsförmedlingens centralkontor bistod med urvalsramarna och drog även urvalet av förmedlare. Enkäten till arbetsförmedlarna, som var längre än chefsenkäten och delvis innehöll andra frågor, är vårt huvudsakliga material.

Enkäterna genomfördes som nätenkäter. Arbetsförmedlingen administrerade utskick och påminnelser, men det var vi som bestämde hur enkäten skulle se ut, vilka frågor som skulle ställas och hur den skulle genomföras. Vi tydliggjorde för respondenterna att det var IFAU:s undersökning, att det bara fanns forskningsmässiga syften med datainsamlingen och att Arbetsförmedlingen inte skulle behålla och analysera materialet. Utifrån vad vi kan bedöma finns det ingen större anledning att tro att respondenterna i någon betydelsefull grad medvetet lämnat felaktig information.

Enkätuppgifterna har kopplats samman med registerdata. Här ingår till exempel uppgifter om de svarandes utbildningsnivå, ålder, kön, erfarenhet och kontorstillhörighet. Vi vet vidare i vilket marknadsområde¹² kontoret ligger och hur många förmedlare och arbetssökande som finns vid arbetsförmedlingen. Dessutom har vi tillgång till en del bakgrundsegenskaper¹³ om klienterna vid kontoret. Uppgifter om kommuntillhörighet, kommunal arbetslöshet, kommunstorlek (i grova kategorier) och huruvida kontoret ligger i ett storstadsområde, en glesbygd eller någon annanstans ingår också.

Efter tre påminnelser kom 1 970 svar (66 %) in från arbetsförmedlarna, 210 svar (74 %) från sektionscheferna och 115 svar (85 %) från kontorscheferna. I Appendix redovisar vi en bortfallsanalys. Den visar på ett övertygande sätt att bortfallet inte utgör något större problem: bakgrundsegenskaperna bland de svarande och samtliga i urvalet skiljer sig till exempel inte noterbart från varandra.

¹¹ På större kontor är verksamheten indelad i sektioner, över vilka sektionschefer ansvarar. Tillsammans med kontorschefen ingår de i kontorets ledning.

¹² Arbetsförmedlingens verksamhet är indelad i elva marknadsområden som täcker hela landet.

¹³ Vi har uppgifter om hur många sökande som är under 25 år och över 55 år. Vi vet också hur många som är födda utanför Norden, har utbildning på minst gymnasienivå, har en funktionsnedsättning samt är kvalificerade för jobb- och utvecklingsgarantin.

2 Beslutsintentioner och praktisk tillämpning av bedömningsstödet

I avsnitt 2 står frågan om likheter och skillnader mellan riktlinjer om bedömningsstödet och arbetsförmedlarnas praktiska användning av diagnosverktyget i fokus: I vilken grad tillämpar arbetsförmedlarna bedömningsstödet i enlighet med beslutsintentionerna (fråga 1a)? Hur enhetligt tillämpar arbetsförmedlarna bedömningsstödet (fråga 1b)?

2.1 Hur var det tänkt?

För att kunna genomföra analyserna i det här avsnittet är det nödvändigt att utgå från hur beslutsintentionerna ser ut. Förmedlare, och framförallt lokala chefer, har uppfattat direktiven om bedömningsstödet som föränderliga och otydliga (Assadi 2014). Det finns inte heller några formella styrdokument som i detalj talar om hur profileringsverktyget ska användas. Därför är det inte helt enkelt att jämföra den praktiska tillämpningen med beslutsintentionerna. Däremot finns det vissa grundläggande instruktioner som kan anses fastlagda. Vår lösning är att koncentrera oss på dessa. Enkelt uttryckt ska åtminstone följande ske: När en arbetsförmedlare skriver in en öppet arbetslös person vid Arbetsförmedlingen ska en analys med bedömningsstödet alltid göras. Är den sökande under 25 år måste arbetsförmedlaren komma ihåg att ställa de särskilda ungdomsfrågorna. Förmedlaren ska ställa samtliga frågor i bedömningsstödet till den sökande. Frågan är i vilken grad förmedlarna gör detta?

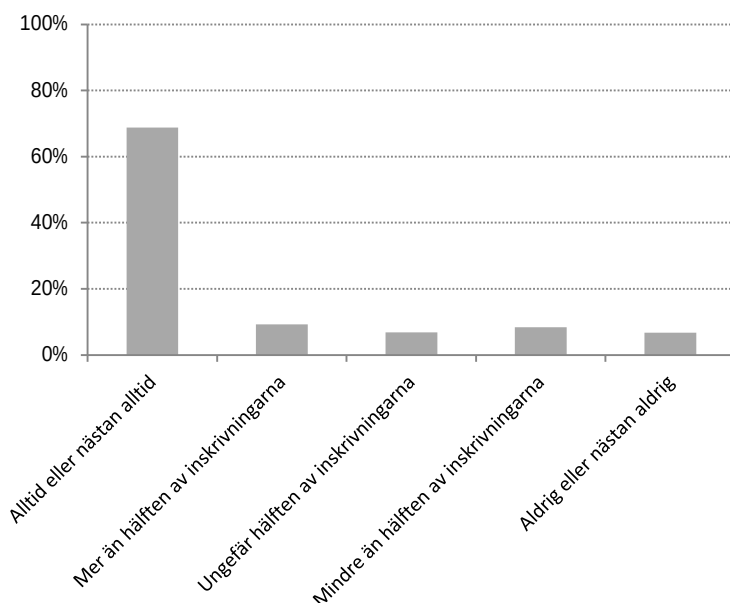
2.2 Många förmedlare säger att de använder bedömningsstödet

Figur 1 visar att ungefär 70 procent av förmedlarna säger att de "alltid eller nästan alltid" använder bedömningsstödet vid inskrivningar av öppet arbetslösa. Svaren i övrigt är jämnt fördelade. Omkring 7 procent menar att de "aldrig eller nästan aldrig" använder diagnosverktyget. Det går att ungefärligt räkna om resultaten till procent av alla inskrivningar av öppet arbetslösa.¹⁴ Om vi gör

¹⁴ Svarkategorierna översätts på följande sätt: "alltid eller nästan alltid" (100 %), "mer än hälften" (75 %), "ungefär hälften" (50 %), "mindre än hälften" (25 %) och "aldrig eller nästan aldrig" (0 %). Samma omräkningsregel används på andra ställen i rapporten. Förmedlarna jobbar i Direktservice (den del av kontoret där inskrivningarna sker och till vilken arbetssökande kan vända sig för att få hjälp utan att ha bokat en tid på förhand) och skriver in arbetssökande i olika omfattning. Vi har undersökt vad som händer om resultaten viktas om utifrån hur ofta förmedlaren jobbar i Direktservice. Vi finner att resultaten inte påverkas av detta. Som en alternativ procedur har vi viktat om svaren utifrån hur många sökande som är inskrivna vid kontoret. Kontor med fler sökande får alltså en större vikt, vilket kan vara rimligt om vi vill veta i hur stor andelen av inskrivningarna som arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet. Även denna analys ger vid handen att bedömningsstödet tillämpas vid 8 av 10 inskrivningar. Vi har viktat om alla analyser i rapporten enligt ovanstående utan att slutsatserna ändras.

det visar det sig att bedömningsstödet enligt förmedlarna används i drygt 80 procent av ärendena. Vi har också ställt en enkätfråga där arbetsförmedlaren har fått ange om bedömningsstödet användes vid den senaste inskrivningen av en öppet arbetslös person. Möjligen är det en fråga som är lättare för respondenterna att svara på. Även utifrån denna fråga landar vi i slutsatsen att verktyget används i ca 80 procent av fallen. Vi vill dock understryka att våra resultat bygger på uppgifter som har lämnats av arbetsförmedlarna själva. Det är inte orimligt att tänka sig att handläggarna i viss grad överdriver sin användning.¹⁵

Figur 1 Hur ofta används bedömningsstödet vid inskrivningar av öppet arbetslösa enligt arbetsförmedlarna?



Det tycks inte vara vanligt med kontor där handläggarna helt struntar i att använda bedömningsstödet. Om vi avgränsar oss till förmedlingskontor där vi har fått svar från minst tre arbetsförmedlare hittar vi faktiskt inget kontor där alla svarande eller ens en majoritet av de svarande säger att de inte använder bedömningsstödet alls.

Kontorschefer och sektionschefer har också tillfrågats om i vilken grad prognosverktyget används på deras kontor. Svarsmönstren bland cheferna lik-

¹⁵ Arbetsförmedlingen har internt gjort preliminära analyser som indikerar en betydligt lägre användningsgrad än 80 procent. Dessa resultat är dock inte fastlagda och publicerade någonstans (ännu). Det vi redovisar är alltså förmedlarnas egna uppfattningar om hur ofta de använder verktyget, vilket av olika skäl mycket väl kan vara en överskattning av den faktiska användningen.

nar mönstret i Figur 1, även om cheferna uppfattar att verktyget används i något lägre grad än vad förmedlarna uppger. Enligt chefernas uppskattningar används bedömningsstödet vid cirka 70 procent av inskrivningarna av öppet arbetslösa.

Sammantaget ligger resultaten i linje med dem som Assadi (2014) finner i sina intervjuer: De flesta arbetsförmedlarna säger sig använda bedömningsstödet i en majoritet av de situationer då verktyget är tillämpligt. Samtidigt visar våra resultat också på att det finns ett icke försumbart antal tillfällen då verktyget skulle ha använts, men där förmedlarna inte har gjort det. Utifrån tidigare forskning vet vi dock att det ofta finns skillnader mellan skrivna dokument och praktisk tillämpning, även i de fall där det finns en klar regel som ska gälla i *alla* ärenden (jämför Lundin 2007). Ur detta perspektiv är avvikelsen vi ser inte helt förvånande och möjligen inte heller så alarmerande. Hur stort problemet är beror delvis på *när* förmedlarna låter bli att använda bedömningsstödet. Är det så att de fall då verktyget inte används vanligen rör personer som skulle placera sig i respektive ände av utfallsskalan, är problemet sannolikt mindre än om det handlar om mer osäkra ärenden.

2.3 Ungdomsfrågorna används inte särskilt ofta

Förutom frågorna i själva bedömningsstödet ska arbetsförmedlarna uppmärksamma de särskilda tilläggsfrågorna för ungdomar när det handlar om arbetsökande under 25 år. Eftersom dessa frågor är avgörande för om en ung person ska kunna ta del av en tidig insats eller inte, är det viktigt att de behandlas vid inskrivningstillfället. Det finns dock tydliga indikationer på att många förmedlare inte har känt till tilläggsfrågorna och att frågornas roll vid inskrivningen varit oklar (Assadi 2014).

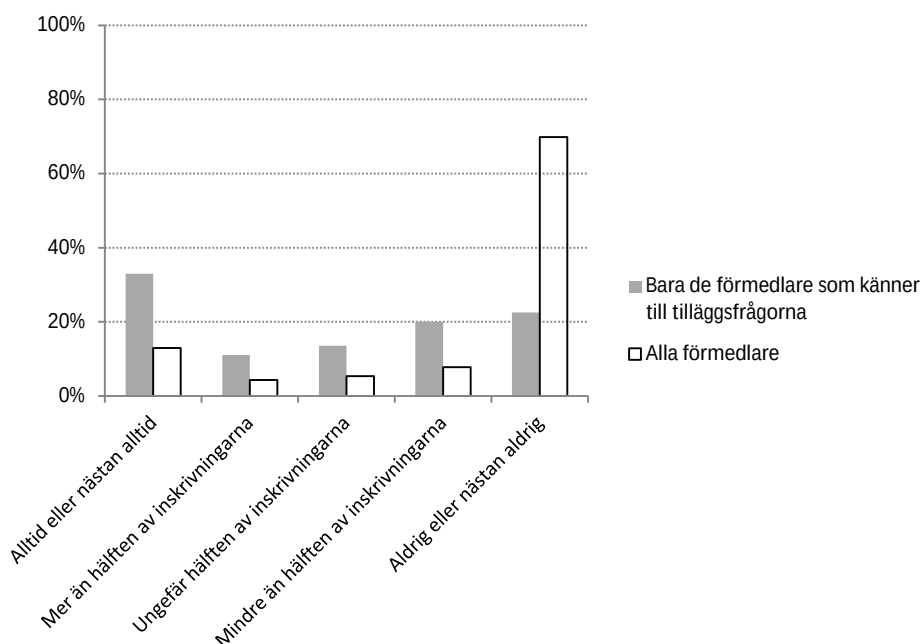
Vi frågade därför förmedlarna i vår enkät om de vet om att det finns tilläggsfrågor för personer under 25 år. Resultaten, som visas i Tabell 1, är uppseendeväckande: 60 procent av arbetsförmedlarna säger att de inte känner till tilläggsfrågorna för unga. Frågan ställdes också till sektionschefer och kontorschefer. Här ser resultaten annorlunda ut: 27 procent av sektionscheferna och 15 procent av kontorscheferna har inte vetskap om de kompletterade frågorna till ungdomar. Resultaten pekar således på att informationen har nått fram till lokal chefsnivå, men inte till gräsrotsnivå. Det är samtidigt värt att notera att också en dryg fjärdedel av sektionscheferna uppger att de saknar kännedom om ungdomskriterierna.

Tabell 1 Känner förmedlare och chefer till att det finns tillägsfrågor om ungdomar (procent)?

	Arbetsförmedlare	Sektionschefer	Kontorschefer
Ja	40	73	85
Nej	60	27	15
Totalt	100	100	100

De arbetsförmedlare som hade vetskap om ungdomsfrågorna fick därefter en fråga om hur ofta de använder tillägsfrågorna för den aktuella gruppen av arbetssökande. Figur 2 visar hur ofta tillägsfrågorna används bland de arbetsförmedlare som vet om att sådana frågor existerar (grå staplar). Figuren visar även hur resultaten förändras om vi väljer att kategorisera dem som inte känner till frågorna som att de "aldrig eller nästan aldrig" använder dem (vita staplar).

Figur 2 Hur ofta används tillägsfrågorna för ungdomar vid inskrivningar av målgruppen?



Det är en stor spridning i svaren och få förmedlare ställer frågorna "alltid eller nästan alltid" till den aktuella målgruppen. Inkluderas alla förmedlare i analysen verkar det som att ungdomsfrågorna i stort sett inte används av 70 procent av landets förmedlare. Resultaten kan också göras om till ungefärlig procent av inskrivningarna av personer under 25 år. Gör vi det finner vi att tilläggs-

frågorna bara används i drygt 20 procent av fallen då de är tillämpliga. Det är alltså uppenbart att tillämpningen i hög grad avviker från intentionerna.

I den mån förmedlarna frångår direktiven finns större utrymme för att de arbetar på olika sätt snarare än enhetligt. Unga arbetssökande som går in på ett arbetsförmedlingskontor riskerar då att mötas av olika procedurer beroende på vilken handläggare de råkar träffa. Vi undersöker inte hur ungas tillgång till tidiga insatser påverkas av om förmedlarna ställer ungdomsfrågorna eller inte. Sannolikt borde dock ett användande av frågorna leda till att fler unga får tidiga insatser. Bedömningsstödet lägger exempelvis stor vikt vid arbetslöshets-historik, vilket gör att unga som på grund av sin ålder inte hunnit skapa sig en sådan historik kan få oproportionerligt goda prognoser. Ungdomsfrågorna är tänkta att kompensera för detta och fånga upp unga personer som ändå är i behov av tidiga insatser.

Vi har frågat de lokala cheferna i vilken utsträckning de tror att arbetsförmedlarna använder tilläggsfrågorna när de skriver in öppet arbetslösa ungdomar. Här får vi en annan beskrivning än den som handläggarna ger. Cheferna uppskattar att frågorna ställs i lite mer än 65 procent av de relevanta fallen, vilket alltså kan jämföras med de 20 procent som svaren från förmedlarna antyder. Chefernas uppfattningar avviker därmed mycket från den situation som arbetsförmedlarna beskriver.

2.4 Frågor hoppas över ibland

Att en arbetsförmedlare använder bedömningsstödet behöver inte betyda att alla frågor ställs till den arbetssökande. Det är inte tekniskt möjligt att utelämnat ett svar, men förmedlaren kan teoretiskt sett ange ett svar utifrån egna föreställningar utan att uttryckligen ställa frågan till den arbetssökande. Enligt Assadi (2014) är detta något som förekommer, och orsakerna anges vara att en del frågor upplevs som överflödiga eller obekväma att ställa. Den potentiella risken är att bedömningen blir missvisande.

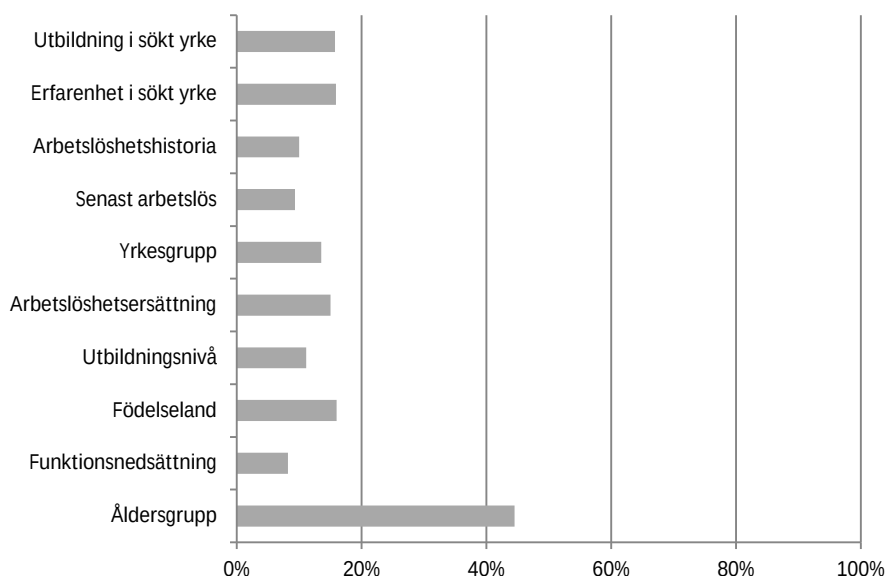
Ungefär 60 procent av arbetsförmedlarna i vår enkät säger att de (mer än någon enstaka gång) har fyllt i svaret på en fråga utan att ställa den till den arbetssökande. Det antyder ett visst problem, även om vi inte utifrån vår enkät kan tala om hur vanligt förekommande det är. Däremot kan vi säga något om vilka frågor förmedlarna ibland väljer att inte ställa (Figur 3).

Det framgår tydligt att frågan om ålderskategori är den som oftast hoppas över.¹⁶ Det är möjligt att arbetsförmedlarna ofta kan göra en relativt god upp-

¹⁶ Åldersindelningen är förhållandevis detaljerad och i de fall förmedlaren anger den arbetssökandes ålder utifrån en egen uppskattning innebär det en potentiell felkälla. Kategorierna utgörs av: yngre än 20 år, 20–24 år, 25–34 år, 35–49 år, 50–59 år och 60–64 år.

skattning om ålder. Dessutom inhämtas personnumret vid inskrivningen; förutsatt att bedömningsstödet används efter det har förmedlaren redan tillgång till informationen. Det är därmed inte säkert att resultaten verkligen ska tolkas som att ålder är den aspekt där problemet är störst. Frågorna som enligt Assadi (2014) upplevdes som mest problematiska att ställa handlade om födelseland och funktionshinder. Enligt enkätsvaren finns det arbetsförmedlare som i vissa fall väljer att fylla i svaren om detta utifrån egna föreställningar och bedömningar, men vi får inte intrycket att det skulle vara ett omfattande problem.¹⁷

Figur 3 Händer det att arbetsförmedlarna, mer än någon enstaka gång, fyller i svaret på en fråga i bedömningsstödet utan att ställa frågan till den arbetssökande?



Det är svårt avgöra huruvida det är ett stort eller ett litet problem att frågor ibland inte ställs uttryckligen till de arbetssökande. En orsak är att det finns tolkningsproblem förknippade med enkätfrågan: När har en fråga faktiskt ställts? Hur mycket är "mer än någon enstaka gång"? Vi får därför nöja oss med slutsatsen att det händer att förmedlare fyller i svar utan att ställa frågan och att detta i vissa fall skulle kunna leda till ett felaktigt utfall i bedömningsstödet.

¹⁷ Arbetsförmedlare verksamma vid kontor som har en hög andel klienter med ett funktionshinder eller som är födda utanför Europa avviker inte från det generella mönstret. Det är alltså inte så att förmedlare från dessa kontor i högre eller lägre grad än andra förmedlare väljer att inte uttryckligen ställa frågorna om funktionshinder och födelseland.

2.5 Sammanfattande diskussion

De frågor som skulle utredas särskilt i avsnitt 2 var i vilken utsträckning arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet i enlighet med beslutsintentionerna, samt hur enhetligt de använder verktyget. En majoritet av förmedlarna menar att de går igenom bedömningsstödet i de flesta situationer då det är tillämpligt. Samtidigt pekar våra resultat på att ca 70 procent av förmedlarna inte använder sig av de särskilda frågor som ska vara avgörande för bedömningen av om en person under 25 år är i behov av tidiga insatser. Den till synes enkla förklaringen till detta är att 60 procent av förmedlarna säger att de inte känner till att ungdomsfrågorna finns. Samtidigt uppger 40 procent av de förmedlare som faktiskt känner till frågorna att de relativt sällan använder dem vid inskrivningar av den aktuella målgruppen. Det är således inte säkert att ungdomsfrågorna hade använts fullt ut även om kännedomen om dem hade varit större. Assadis (2014) intervjuer med förmedlare visar att ungdomar är en av de grupper som bedömningsstödet upplevs fungera sämst för. Det kan bero på att verktyget inte används korrekt för denna grupp, och därför ger felaktiga utfall. Det kan dock också tänkas vara så att verktyget inte används som det ska just på grund av att förmedlarna tycker att det fungerar dåligt eller för att de upplever sig kunna göra en rimlig profilering utan verktyget. Möjligen kan det vara så att en del förmedlare istället hittar egna lösningar för personer under 25 år och bortser från givna direktiv. I så fall är det inte bara en fråga om informationstillgång, utan också om den upplevda nyttan med bedömningsstödet.

Ett intressant enkätresultat som pekar på brister i informationsspridningen är diskrepansen mellan förmedlarnas och chefernas svar. Cheferna känner i betydligt större utsträckning än förmedlarna till att ungdomsfrågorna finns, och är också av uppfattningen att de används i lite mer än 65 procent av de relevanta fallen. Kommunikationen och förmedlingen av information tycks således inte nå ända fram i leden mellan lokala chefer och arbetsförmedlare.

Vad gäller enhetligheten kan vi konstatera att många förmedlare här avviker från gällande direktiv. Om siffrorna varit omvända, det vill säga att 70 procent av förmedlarna vanligtvis använde sig av ungdomsfrågorna, hade det tytt på en relativt enhetlig tillämpning av verktyget. Nu vet vi dock inte vad de gör istället för att ställa dessa frågor till ungdomar. Avvikelsen från beslutsintentionerna lämnar ett utrymme för variation, som riskerar att innebära att personer under 25 år får olika bemötande och bedömningar beroende på vilken förmedlare de träffar.

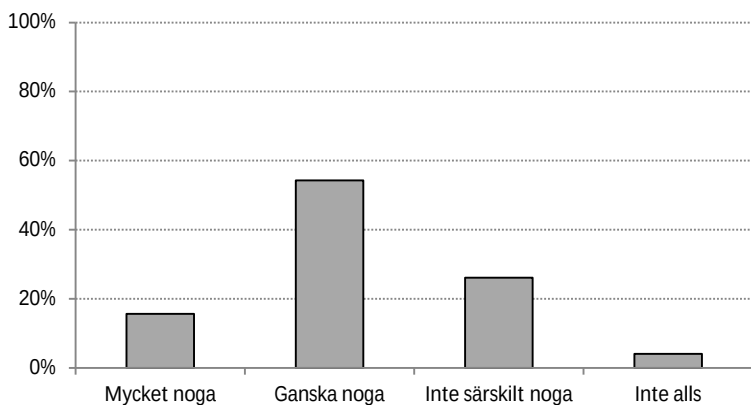
3 Bedömningsstödet utfall – vad gör arbetsförmedlarna av det?

I det här avsnittet vänder vi blickarna mot bedömningsstödet utfall, det vill säga frågorna 2a och 2b. Enligt intervjuerna som Assadi (2014) har genomfört utgör vanligtvis inte prognosen ett centralt beslutsunderlag för förmedlarna. I de fall där handläggarens uppfattning krockar med bedömningsstödet lutar sig till exempel förmedlaren nästan alltid på den egna bedömningen. Det står inte någonstans att arbetsförmedlarna måste eller bör följa rekommendationen, men tanken är rimligen att utfallet ska övervägas. I ett första delavsnitt (avsnitt 3.1) undersöker vi därför i vilken utsträckning arbetsförmedlarna reflekterar över bedömningsstödet utfall. I avsnitt 3.2 undersöker vi sedan chefernas inställning till utfallen: Tycker de att det är viktigt att handläggarna följer rekommendationen? Slutligen går vi i avsnitt 3.3 över till att undersöka hur förmedlarnas egna bedömningar, och besluten om tidig insats, stämmer överens med vad profileringsverktyget föreslår. I hela avsnitt 3 studeras också hur enhetligt handläggarna tolkar utfallen.

3.1 De flesta arbetsförmedlarna reflekterar över bedömningsstödet utfall

Figur 4 visar hur noga handläggarna säger att de tänker igenom bedömningsstödet utfall.

Figur 4 Hur noga överväger arbetsförmedlarna utfallet som bedömningsstödet visar?



Det är bara ett fåtal arbetsförmedlare som menar att de "inte alls" reflekterar över utfallet. Drygt 55 procent menar att de överväger resultatet "ganska noga", medan knappa 25 procent svarar "inte särskilt noga". Vi får inte intrycket att

prognosen vanligen spelar en nyckelroll för bedömningen om tidig insats, men de flesta arbetsförmedlarna tycks som regel beakta utfallet.

3.2 Bedömningsstödet utfall viktigt enligt chefer

De lokala chefernas uppfattningar om hur viktigt det är att arbetsförmedlarna på deras kontor faktiskt följer bedömningsstödet förslag redovisas i Tabell 2.

Tabell 2 Hur viktigt tycker cheferna att det är att arbetsförmedlarna följer bedömningsstödet utfall (procent)?

	AF-chef	Sektionschef
Mycket viktigt	35	31
Ganska viktigt	47	56
Inte så viktigt	17	11
Inte alls viktigt	1	2
Totalt	100	100
Antal observationer	108	191

Resultaten visar att cheferna tycker att informationen som bedömningsstödet genererar är viktig. En tredjedel menar att det är ”mycket viktigt” att utfallet följs, och lägger vi till svarsalternativet ”ganska viktigt” så handlar det om över 80 procent av de svarande. Bara enstaka chefer hävdar att handläggarna som regel kan bortse från vad bedömningsstödet föreslår. Ur chefernas perspektiv är således diagnosverktyget något som ska få tydligt genomslag för handläggarnas beslut om tidig insats.

3.3 Bedömningsstödet utfall tolkas på olika sätt

Frågan är nu hur ofta förmedlarna upplever att bedömningsstödet utfall stämmer med deras bedömning, och hur ofta de fattar ett beslut om tidig insats som ligger i linje med utfallet. Tabell 3 visar svaren på de enkätfrågor som ställts till handläggare och chefer om hur verktygets utfall upplevs och hanteras av handläggarna. Cheferna fick göra en uppskattning av hur vanligt det är att förmedlarna på kontoret fattar beslut i enlighet med profileringsverktygets rekommendation.

Tabell 3 Hur förhåller sig arbetsförmedlarna till det utfall som bedömningsstödet föreslår (procent)?

	Utfallet stämmer med arbetsförmedlarens uppfattning	Beslutet som fattas blir samma som bedömningsstödet föreslår		
	Förmedlare	Förmedlare	Sektionschef	AF-chef
Aldrig eller nästan aldrig	12	5	1	3
Mindre än hälften av inskrivningarna	24	25	13	15
Ungefär hälften av inskrivningarna	26	33	17	22
Mer än hälften av inskrivningarna	24	28	49	35
Alltid eller nästan alltid	14	9	20	25
Totalt	100	100	100	100
Antal observationer	1 524	1 559	190	108

Många arbetsförmedlare menar att bedömningsstödet rekommendation ofta avviker från deras egen uppfattning om den arbetssökandes behov: knappt 40 procent menar att utfallet vid mer än hälften av inskrivningarna stämmer med vad de själva anser. Om enkätsvaren räknas om till procentandelar av inskrivningarna så indikerar resultaten att bedömningsstödet rekommendation motsvarar den som förmedlaren själv gör i hälften av fallen.¹⁸ Spridningen är stor och relativt jämnt fördelad över de olika svarsalternativen, med en viss koncentration i mitten. En del förmedlare verkar således tycka att bedömningsstödet i de flesta fall levererar ett rimligt utfall, medan andra är av rakt motsatt uppfattning. Det finns inget självändamål i att utfallet från stödet ska vara detsamma som handläggarens bedömning; om så var fallet så skulle profileringen inte fylla någon funktion. Men det är trots allt slående att bedömningarna i väldigt många fall är så pass olika och att förmedlarnas svar varierar i så hög grad.

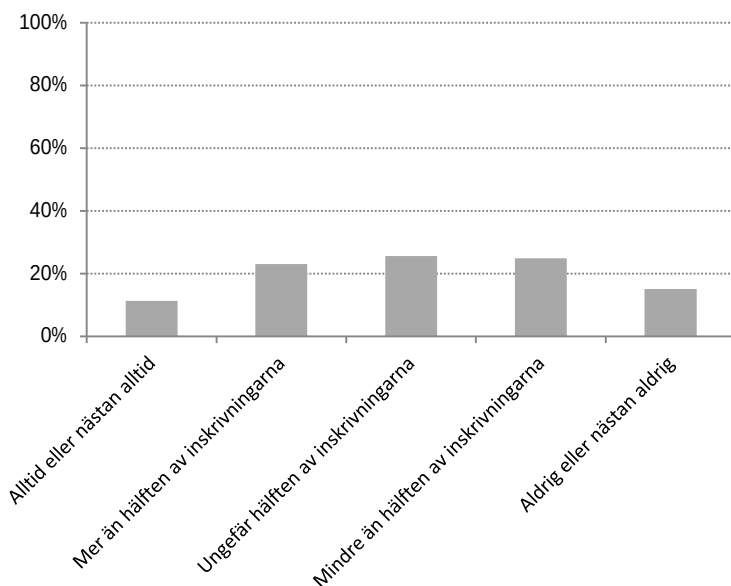
På frågan om hur ofta beslutet om tidig insats motsvarar bedömningsstödet rekommendation visar förmedlarnas svar på en stor spridning. Det är också stor skillnad mellan handläggarnas och chefernas svar. I genomsnitt tycks arbetsförmedlarna fatta samma beslut som bedömningsstödet föreslår i omkring hälften av ärendena. Notera att det dock inte betyder att de har påverkats av verktygets utfall i samma utsträckning, eftersom beslutet mycket väl hade kunnat bli detsamma utan diagnosen i flertalet situationer. Cheferna tycks tro att förmedlarna fattar beslut i linje med bedömningsstödet i betydligt högre grad än

¹⁸ Se fotnot 14 för en beskrivning av hur kategorierna har översatts.

vad handläggarna själva säger att de gör. Knappt 40 procent av förmedlarna menar att de i mer än hälften av fallen fattar beslut som överensstämmer med bedömningsstödet. Bland cheferna är mellan 60–70 procent av uppfattningen att förmedlarna på deras kontor beslutar i linje med verktygets utfall i mer än hälften av fallen. Det är alltså tydligt att handläggarnas beskrivningar av hur de agerar inte stämmer med chefernas föreställningar.

Det mest intressanta resultatet från Tabell 3 är nog trots allt den stora spridningen bland förmedlarna. Det är uppenbart att de ser på bedömningsstödet utfall på vitt skilda sätt. Därmed tycks det inte råda någon större enhetlighet i hur besluten om tidig insats förhåller sig till bedömningsstödet rekommendation.

Figur 5 Hur ofta blir förmedlarens bedömning tidig insats i de fall bedömningsstödet ger utfallet "tre"?

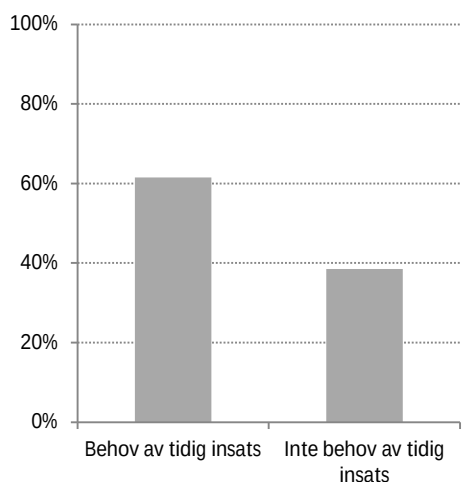


Som Figur 5 visar minskar variationen endast något när frågan snävas in till att enbart omfatta de fall där bedömningsstödet ger utfall "tre". I genomsnitt gör förmedlaren i 52 procent av dessa fall bedömningen att den arbetssökande är i behov av en tidig insats. Förmedlarnas tolkningar av gruppen varierar påtagligt: en arbetssökande som blir klassad som en "trea", och därmed på pappret ska ha ungefär lika stor risk att bli långtidsarbetslös som andra "treor", kommer att ha

olika möjligheter att få en tidig insats beroende på vilken arbetsförmedlare hon eller han möter.¹⁹

Förmedlarna har även fått ta ställning till ett specifikt scenario där de ska bedöma en fiktiv arbetssökandes behov av tidig insats. I informationen de fått ingår bedömningsstödet utfall, nämligen en "trea" (se Figur 6).

Figur 6 Scenariofråga: Bedömer förmedlaren att den arbetssökande är i behov av tidig insats?



Scenario:

En person kommer till Arbetsförmedlingen för att skriva in sig. Du använder dig av bedömningsstödet. Den arbetssökande är i 40-årsåldern, talar ganska bra svenska, har från sitt ursprungsland utbildning motsvarande gymnasium och viss arbetslivserfarenhet. Personen verkar vara motiverad i sitt arbetssökande men har haft svårt att hitta jobb i Sverige. Personen har varit arbetslös i flera längre omgångar, och har enbart haft kortare anställningar. Bedömningsstödet ger utfallet "3. Överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete."

Vilken blir din samlade bedömning?

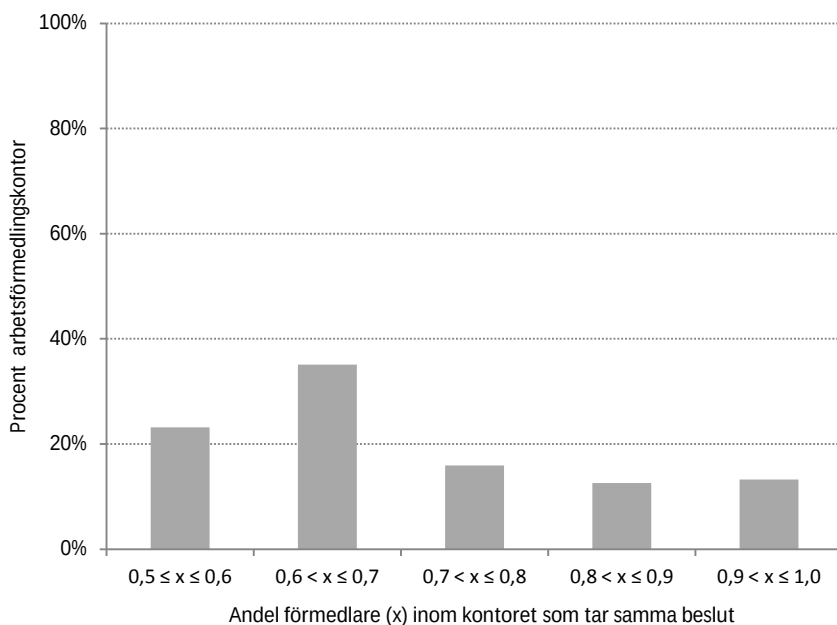
Resultaten visar att förmedlarna bedömer samma fall på väldigt olika sätt. Drygt 60 procent menar att personen i fråga är i behov av tidig insats, medan knappa 40 procent inte tycker det. Svaren kan bero på att förmedlarna väger bedömningsstödet utfall olika tungt. Men det kan också vara så att de uppfattar den arbetssökandes situation som olika svår. I vilket fall som helst går det att konstatera att bedömningsstödet inte verkar likrikta arbetsförmedlarnas beslut i särskilt hög grad, åtminstone inte i ett fall av den här typen. Observera att vi inte vet hur svarsfördelningen skulle ha sett ut i avsaknad av ett resultat från bedömningsstödet. Det skulle kunnat vara så att fördelningen hade varit ännu jämnare utan diagnosverktygets prognos, det vill säga närmare 50/50-fördelning av svaren.

Figur 6 visar att förmedlarna gör olika bedömningar av det beskrivna fallet, men siffrorna säger inget om spridningen främst ligger mellan kontor eller om handläggare inom ett och samma kontor gör väldigt olika bedömningar. Bakom

¹⁹ Det är här värt att notera att de olika utfallen ger olika starka rekommendationer om åtgärd; tolkningsutrymmet upplevs vara störst vad gäller just "treorna" (Assadi 2014).

spridningen skulle det eventuellt kunna finnas en stor lokal enhetlighet. Därför har vi gjort en analys på kontorsnivå.

Figur 7 Hur enhetligt bedöms fallet i scenariofrågan (Figur 6) inom arbetsförmedlingskontor?



Not: Analysen är genomförd på kontorsnivå. Endast kontor (151 stycken) där minst tre arbetsförmedlare har svarat på enkätfrågan ingår i analysen.

Figur 7 visar att förmedlare på ett och samma kontor ofta gör olika bedömningar. Spridningen kan som mest vara 0,5, det vill säga att 50 procent av förmedlarna inom ett kontor bedömer ärendet på samma sätt. Vid värdet 1,0 däremot har alla handläggare tagit samma beslut. Om vi utgår från att det till exempel krävs att mer än 70 procent av handläggarna tolkar fallet på samma sätt för att vi ska betrakta tillämpningen som "enhetlig", så är det bara drygt 4 av 10 kontor som kommer upp i denna nivå.

3.4 Sammanfattande diskussion

I avsnitt 3 har vi utgått från följande två frågor: Vilken betydelse har bedömningsstödet utfall för förmedlarnas beslut om tidig insats, och hur enhetligt tolkas utfallen? Sammanfattningsvis ser vi att många förmedlare menar att de överväger det utfall de får. På mer konkreta frågor om hur väl utfallet stämmer med den egna bedömningen och hur ofta besluten om tidig insats går i

linje med diagnosen, uppvisar svaren emellertid en stor spridning. Arbetsförmedlarna tycks uppfatta och tolka verktygets utfall på varierande sätt. Spridningen är stor på individnivå. Det är alltså inte så att det finns en enhetlighet på kontorsnivå, tvärtom kan även kollegor på ett och samma kontor ha vitt skilda uppfattningar om tolkningen av utfallen.

Precis som i avsnitt 2 avviker chefernas svar tydligt från handläggarnas. Även här överskattar cheferna hur följsamma förmedlarna är i relation till verktyget. Cheferna tror att besluten om tidig insats överensstämmer med bedömningsstödet i högre grad än vad förmedlarna anger att de faktiskt gör. Även om riktlinjerna om bedömningsstödet håller öppet för förmedlaren att göra en bedömning som avviker från verktygets utfall, visar enkätsvaren att cheferna lägger stor vikt vid att utfallen följs. Förmedlarna verkar dock inte dela den uppfattningen.

4 Nyttan och problem med bedömningsstödet

Bedömningsstödet syftar både till att underlätta arbetsförmedlarnas arbete och till att styra deras bedömningar av vilka arbetssökande som ska få en tidig insats. Eftersom handläggarnas upplevelser av verktyget har betydelse för hur det kommer att användas, är vi intresserade av att undersöka på vilka sätt bedömningsstödet försvårar respektive förenklar arbetet (fråga 3).

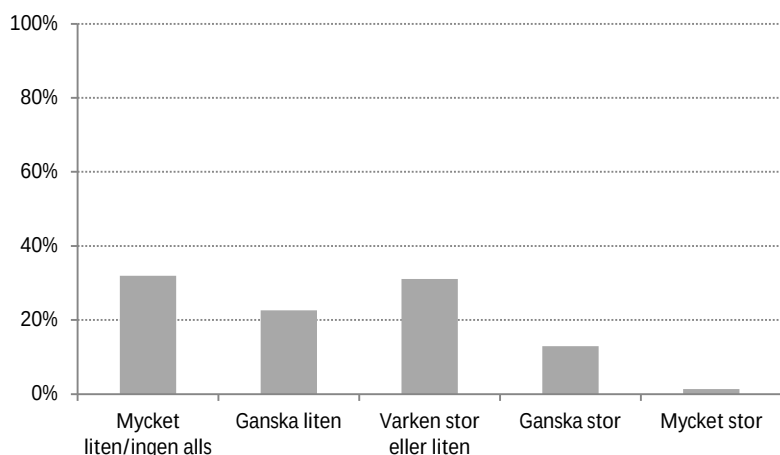
4.1 Arbetsförmedlarna är kritiska till bedömningsstödet

Figur 8 visar svaren på en enkätfråga som handlar om vilken hjälp arbetsförmedlarna tycker att de har av bedömningsstödet när de ska avgöra om en sökande är i behov av en tidig insats.

Ungefär en tredjedel hävdar att de har ”mycket liten/ingen alls” hjälp av bedömningsstödet och ytterligare drygt 20 procent tycker att de har ”ganska liten” nytta av verktyget. Bara ca 15 procent menar att de har ”ganska stor” eller ”mycket stor” hjälp av bedömningsstödet. Det står därmed klart att de allra flesta arbetsförmedlarna inte tycker att verktyget underlättar deras arbete.

Två saker bör noteras i sammanhanget. För det första kan ”hjälp” betyda lite olika saker för arbetsförmedlarna (jämför Assadi 2014). För det andra är det arbetsförmedlarnas upplevda nytta av bedömningsstödet i den konkreta situationen som vi undersöker. Det är inte fråga om hur bra verktyget är på att hitta de personer som Arbetsförmedlingen centralt vill att handläggarna ska prioritera. Ur den centrala ledningens perspektiv kan bedömningsstödet lyckas bra med att prioritera mellan olika arbetssökande, samtidigt som förmedlarna uppfattar det som att deras faktiska arbete inte underlättas.

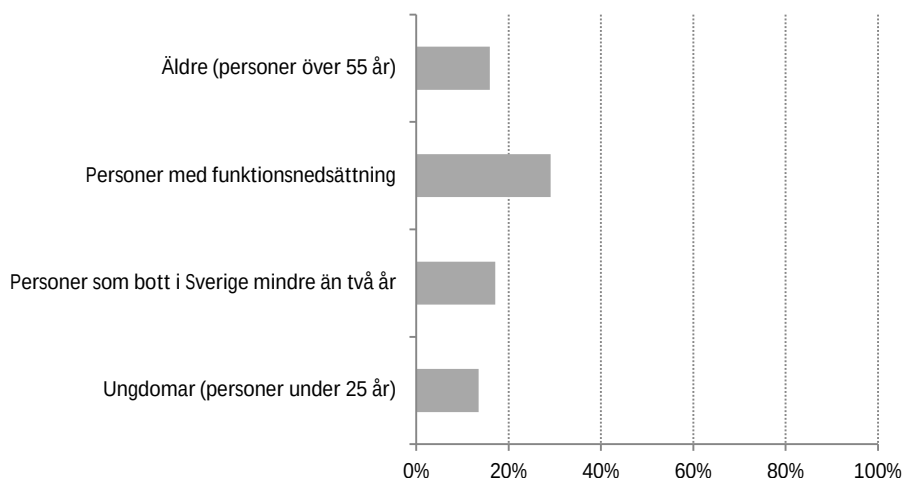
Figur 8 Hur stor hjälp tycker arbetsförmedlarna att de har av bedömningsstödet när det gäller arbetssökande generellt sett?



Frågan om vilken hjälp arbetsförmedlarna har av bedömningsstödet har också ställts med fokus på olika grupper av arbetssökande. I Figur 9 anges andelen svarande som tycker att bedömningsstödet är till ”ganska stor” eller ”mycket stor” hjälp.

Ungdomar utgör den målgrupp där profileringen gör minst nytta enligt arbetsförmedlarna. Dessa resultat ligger i linje med resultat i Assadi (2014) och i Riksrevisionen (2013). En förklaring är förmodligen att bedömningsstödet fungerar sämre om det finns knappt med information, vilket ofta är fallet när de handlar om yngre personer utan längre arbetslöshetshistoria. Tidigare i rapporten har vi dessutom visat att de särskilda ungdomsfrågorna, som ska bidra med tilläggsinformation, är okända eller inte används av många arbetsförmedlare (se avsnitt 2.3). Även för personer som bott i Sverige mindre än två år och äldre arbetssökande menar de flesta arbetsförmedlarna att de har begränsad hjälp av det utfall som bedömningsstödet genererar. Däremot är det en högre andel som tycker att bedömningsstödet hjälper dem när det handlar om personer med en funktionsnedsättning. Det bör dock påpekas att även för denna målgrupp är det fler förmedlare som anser att bedömningsstödet hjälper dem i begränsad utsträckning än vad det är förmedlare som ser stor nytta av verktyget.

Figur 9 Andelen arbetsförmedlare som tycker att de har "ganska stor" eller "mycket stor" hjälp av bedömningsstödet när det gäller fyra grupper av arbetssökande



Tabell 4 redovisar därefter arbetsförmedlarnas och chefernas övergripande inställning till bedömningsstödet. Tyngdpunkten i svaren från handläggarna ligger tydligt åt det negativa hållet: 45 procent av respondenterna ger uttryck för en negativ uppfattning, medan 20 procent är positiva. Bland cheferna är uppfattningen klart mer positiv: bara 9 procent av sektionscheferna och 14 procent av kontorscheferna har lämnat ett kritiskt svar. Cheferna tycks således sätta ett relativt stort värde på bedömningsstödet, medan förmedlarna inte uppskattar det särskilt mycket alls.

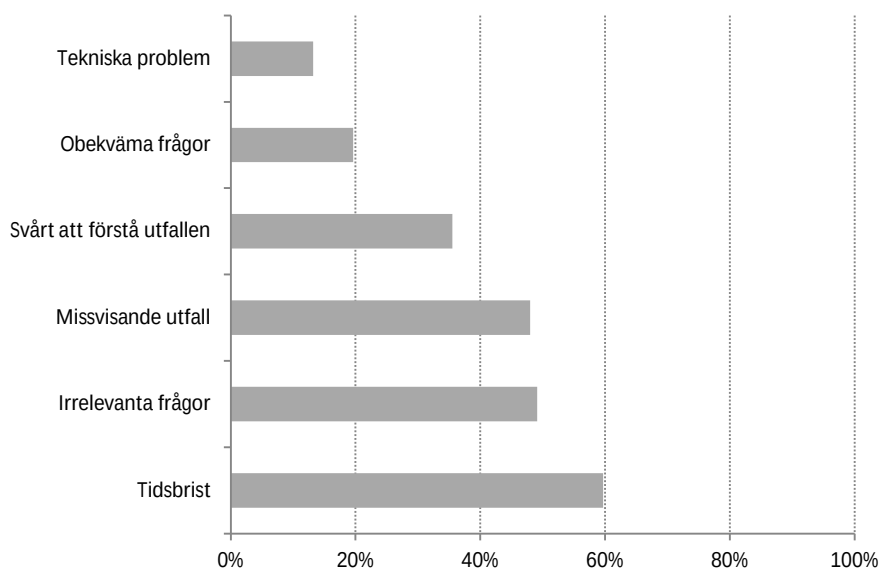
Tabell 4 Inställningen till bedömningsstödet bland arbetsförmedlare, sektionschefer och arbetsförmedlingschefer

	Förmedlare	Sektionschef	AF-chef
Mycket positiv	2	9	17
Ganska positiv	18	52	32
Varken positiv eller negativ	35	30	37
Ganska negativ	30	8	11
Mycket negativ	15	1	3
Totalt	100	100	100
Antal observationer	1 628	192	108

4.2 Tidsbrist, irrelevanta frågor och missvisande utfall

I det här avsnittet undersöker vi vilka problem arbetsförmedlarna tycker att det finns med bedömningsstödet. Den tidigare intervjustudien indikerade ett antal potentiella problem (Assadi 2014). I arbetsförmedlarenkäten ställde vi därför sex frågor för att försöka fånga omfattningen av dessa. I Figur 10 anges andelen svarande som på en femgradig skala angivit något av de två mest kritiska svarsalternativen.

Figur 10 Vilka problem upplever arbetsförmedlarna att det finns med bedömningsstödet?



Not: Figuren redovisar svaren från sex olika enkätfrågor. Svarsskalan för samtliga frågor var "mycket låg grad", "ganska låg grad", "varken låg eller hög grad", "ganska hög grad" och "mycket hög grad". Figuren visar procentandel som svarat något av de två sista alternativen.

Enligt arbetsförmedlarna är tidsbristen vid inskrivningarna det klart största problemet med bedömningsstödet. Omkring 60 procent upplever detta som ett påtagligt problem, medan endast 15 procent (visas inte i figuren) tycker att tidspress inte är något stort problem.

Omkring hälften av förmedlarna menar att vissa frågor i bedömningsstödet är irrelevanta och att utfallen kan vara missvisande. Resultaten stämmer väl överens med vad vi visade i avsnitt 3, det vill säga att många handläggare gör en annan bedömning än vad profileringsverktyget föreslår. Det är dock viktigt att ha i åtanke att svaren utgår från handläggarnas egna uppfattningar om vad som är relevant och korrekt. Det är inte givet att deras tolkningar är riktiga. Dessutom är det möjligt att bedömningsstödet utifrån en tanke om att prioritera

mellan olika individer, snarare än utifrån en idé om att enbart identifiera vilka som blir långtidsarbetslösa, ställer adekvata frågor och på det hela taget ger rimliga utfall. En arbetsförmedlare kan till exempel göra bedömningen att en arbetssökande löper en tydlig risk att bli långtidsarbetslös relativt andra sökande vid kontoret, samtidigt som analysen från bedömningsstödet landar i utfallet att den här sökande inte bör prioriteras relativt andra arbetssökande i landet givet de resursbegränsningar som finns. Men även om detta skulle vara fallet är det förmodligen ett problem för organisationen att så många arbetsförmedlare tycker att vissa frågor är irrelevanta och utfallen ofta blir ”fel”, eftersom det sannolikt påverkar användningen av bedömningsstödet.

Vidare anser drygt 35 procent av de svarande att det ofta kan vara svårt att förstå vad utfallet beror på och 20 procent menar att en del frågor är obekväma att ställa till de arbetssökande. Den enda aspekt där vi tydligt kan säga att problemen endast är av begränsad karaktär gäller de rent tekniska aspekterna; drygt 10 procent ser sådana problem.

Sammantaget går resultaten i linje med Assadi (2014) som visar att många förmedlare upplever att det finns frågor i bedömningsstödet som inte fångar de arbetssökandes problematik på ett bra sätt, och att verktygets utfall ofta krockar med den egna bedömningen. Även tidsbrist vid inskrivningen lyfts fram som ett problem av Assadi. Framförallt handlar det om att det redan finns ett antal moment som ska avhandlas och en stor mängd information som ska utbytas under en inskrivning. Samtidigt ska tiden hållas nere för att undvika att arbetssökande får sitta och vänta alltför länge.

4.3 Brister i införande och information

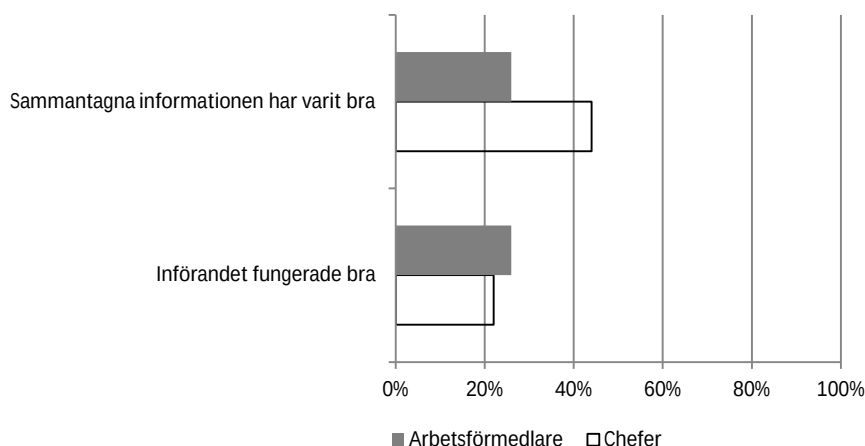
Två slutsatser i Assadi (2014) är att det fanns problem med införandet av bedömningsstödet inom Arbetsförmedlingen och att informationen om diagnosverktyget brister. För att ta reda på mer om detta ställdes enkätfrågor till arbetsförmedlarna och cheferna.

Figur 11 bekräftar bilden som Assadi ger: Det är få, bara omkring 2 av 10 svarande, som tycker att införandet fungerade bra.²⁰ Många, framförallt handläggarna, anser att informationen fortfarande är bristfällig när verktyget har använts i mer än 1,5 år: bara 25 procent av förmedlarna menar att den samlade informationen varit ”mycket bra” eller ”ganska bra”.²¹

²⁰ Drygt 4 av 10 arbetsförmedlare och drygt 6 av 10 chefer menar att bedömningsstödet infördes på ett ”ganska dåligt” eller ”mycket dåligt” sätt (visas inte i figuren).

²¹ Ungefär 35 procent av förmedlarna menar att informationen har varit ”ganska dålig” eller ”mycket dålig” och 40 procent svarar ”varken bra eller dålig”. Bland cheferna säger också cirka 35 procent av de svarande att informationen har varit ”ganska dålig” eller ”mycket dålig”, medan drygt 20 procent tycker att informationen har varit ”varken bra eller dålig”.

Figur 11 Hur upplever chefer och arbetsförmedlare införandet av och informationen om bedömningsstödet?



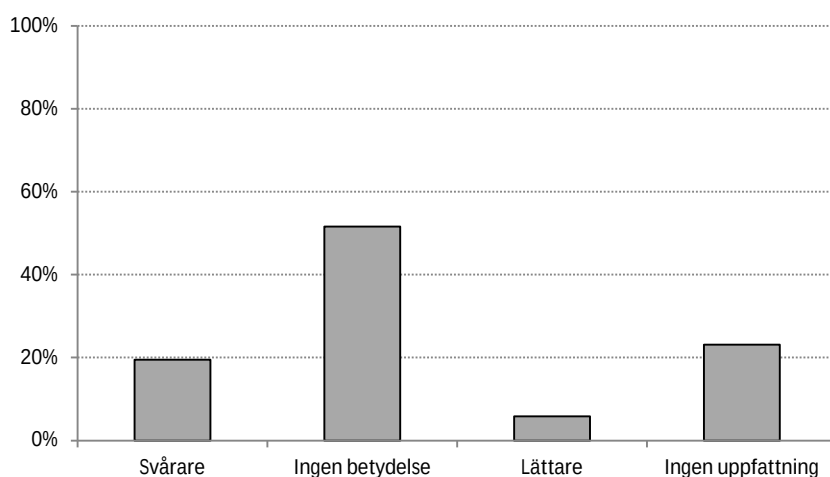
Not: Figuren redovisar svaren på två enkätfrågor: en om den sammanlagda informationskvaliteten och en om upplevelsen av processen då bedömningsstödet infördes. Svarsskalorna hade sex alternativ: "Mycket bra", "ganska bra", "varken bra eller dålig(t)", "ganska dålig(t)", "mycket dålig(t)" samt "vet inte/minns inte". De som inte vet/inte minns har räknats bort vid beräkningar av procentandelar. Staplarna anger andelen som svarat "ganska bra" eller "mycket bra".

I enkäten ställdes också ett antal frågor om hur informationsspridningen har gått till. Resultaten visar att möten på kontoren och informell kunskapsspridning utgör de viktigaste kanalerna genom vilka arbetsförmedlarna har fått information: ungefär 9 av 10 förmedlare har lärt sig om bedömningsstödet på detta vis (cirka 50 procent menar att dessa kanaler har använts i "stor utsträckning"). Självstudier på Arbetsförmedlingens Intranät (VIS) är den tredje viktigaste informationskanalen. Cheferna har framförallt fått sin information genom chefsmöten, VIS och informell kunskapsspridning (i nämnd ordning).

4.4 Relationen till de arbetssökande

Mot bakgrund av diskussionerna hittills i avsnittet är det tydligt att en betydande andel av arbetsförmedlarna tycker att bedömningsstödet orsakar problem i det dagliga arbetet. En fråga som följer är därför: Påverkar detta möjligheterna för förmedlarna att bygga upp en god relation till de arbetssökande?

Figur 12 Hur tycker arbetsförmedlarna att bedömningsstödet påverkar möjligheterna att bygga upp en förtroendefull relation till de arbetssökande?



Enligt Figur 12 anger en fjärdedel av respondenterna att de inte har någon klar uppfattning om hur relationen till de arbetssökande påverkas av bedömningsstödet, och lite mer än hälften tycker inte att profileringen har någon betydelse för möjligheterna att skapa en förtroendefull relation. Samtidigt menar var femte förmedlare att relationen försvåras, och endast några få menar att bedömningsstödet underlättar relationen. Sammantaget tycks de flesta förmedlarna inte uppleva att verktyget skadar den relation som de försöker bygga upp med den arbetssökande, men det är ändå tydligt att det finns en del förmedlare som tycker att bedömningsstödet försvårar arbetet ur denna aspekt.

4.5 Sammanfattande diskussion

Förmedlarna ger en relativt samstämmig bild av att inte se någon större nytta av bedömningsstödet för deras arbete med de arbetssökande. Skälen till skepsisen kan delvis bero på att det saknas tillräckliga förutsättningar att använda verktyget. I enkäten anger till exempel förmedlarna tidsbrist vid inskrivningen som det största problemet kopplat till bedömningsstödet, vilket inte har med verktyget i sig att göra. Samtidigt menar en hel del handläggare att irrelevanta frågor, missvisande utfall och svårigheter att förstå vad utfallen beror på, också utgör problem. Den kritiken rör således innehåll och utfall, samt möjligen för lite information för att kunna tillgodogöra sig och tolka bedömningsstöds utfall. Det är tänkbart att bedömningsstödet trots kritiken är ett bra instrument för att sortera ut vilka arbetssökande som är i störst behov av en tidig insats, givet en situation av begränsade resurser. Men även om så skulle vara fallet

utgör arbetsförmedlarnas kritik ett potentiellt problem, eftersom tillämpningen riskerar att bli en annan än den som avsetts. Cheferna är dock till skillnad mot förmedlarna positivt inställda till verktyget. Här ser vi återigen en diskrepans mellan handläggarnas och den lokala ledningens uppfattningar.

I avsnittet har vi vidare bekräftat några av Assadis (2014) viktigaste slutsatser: diagnosverktyget infördes inte på ett optimalt sätt i organisationen och det tycks finnas informations- och kommunikationsproblem förknippade med bedömningsstödet. Det är inte orimligt att tänka sig att åtminstone några av de problem som finns med bedömningsstödet skulle kunna minskas om kunskaps-spridningen fungerade bättre. Detta är ett ämne som vi har anledning att återkomma till i nästa avsnitt.

Det kan slutligen noteras att Arbetsförmedlingen genomförde ett försök med ett profileringsverktyg i Gävleborgs län några år innan profilering infördes nationellt. Enligt Arbetsförmedlingens (2008) egna bedömningar fungerade försöket väl. Det är svårt att veta vari förklaringen till resultatskillnader mellan försöksverksamheten och det nationella bedömningsstödet ligger. Troligen hör det delvis samman med att försöket just var ett försök och att det genomfördes i ett område där åtminstone ledande personer redan från början var positivt inställda. Det fanns därtill mer utrymme och tid för att planera och genomföra implementeringen av försöksinstrumentet än vad som var fallet med bedömningsstödet. En annan tänkbar förklaring är att informationen som låg till grund för profileringen i försöket hämtades från register och inte genom att arbetsförmedlaren ställde frågor till den arbetssökande. Eftersom tidspress i samband med inskrivningen av arbetssökande är något som arbetsförmedlarna upplever som ett problem, är det möjligt att ett profileringsverktyg som bygger på registerinformation lättare kan få gehör lokalt. Detta är dock inte något vi har undersökt, utan bara kan spekulera om.

5 Hur kan variationer i användningen av bedömningsstödet förstås?

Hittills i rapporten har vi identifierat tydliga variationer avseende hur bedömningsstödet används; verktyget tycks spela en större roll för vissa förmedlare än för andra. Syftet med det här avsnittet är att öka förståelsen för vad variationerna kan tänkas bero på. De analyser vi genomför ger oss inte möjlighet att uttala oss om orsakssamband, men genom att undersöka vad som karaktäriserar de arbetsförmedlare som använder verktyget på olika sätt kan vi föra en diskussion om vilka faktorer som skulle kunna vara viktiga. Diskussionen avgränsas till tre centrala aspekter av tillämpningen. Vi undersöker poten-

tiella förklaringar till i vilken grad arbetsförmedlarna (a) använder bedömningsstödet, (b) överväger bedömningsstödet utfall och (c) följer bedömningsstödet rekommendation.

5.1 Idéer om förklaringar

5.1.1 Möjliga förklaringsmekanismer

Det finns ingen etablerad forskningslitteratur med teorier om förklaringar till hur profileringsverktyg eller liknande styrmedel implementeras i förvaltningsorganisationer. För att förstå varför mönstren ser ut som de gör utgår vi därför från tidigare forskning om vad som kan förklara närbyråkraters uppfattningar och agerande. Implementeringslitteraturen är emellertid inte helt samstämmig; det finns många teorier och de empiriska resultaten varierar. Vi fokuserar därför på fem grundläggande idéer om mekanismer som är vanligt förekommande och som skulle kunna vara betydelsefulla i fallet med bedömningsstödet. Vi förväntar oss att diagnosverktyget används *mindre* av arbetsförmedlare som

- a. inte anser att verktyget är ett bra hjälpmedel.
- b. upplever att informationen om bedömningsstödet har varit otydlig.
- c. inte tycker att resurserna räcker till.
- d. upplever att chefen/ledningen inte prioriterar användningen av verktyget.
- e. värderar flexibilitet framför regelefterlevnad och enhetlighet.

I forskningen lyfts ofta gräsrotsbyråkraternas vilja eller inställning till att genomföra beslut fram som en viktig förklaringsmekanism. Vilja kan handla om flera olika saker. En huvudtanke är dock att om handläggarna tycker att det beslut som ska genomföras förbättrar deras möjligheter att göra ett bra jobb, ökar sannolikheten att de reagerar positivt på styrsignaler (se t.ex. Brehm och Gates 1997; Hill och Hupe 2002; Tummers, Steijn och Bekkers 2012). I sina intervjuer har Assadi (2014) funnit att arbetsförmedlarnas uppfattningar om bedömningsstödet varierar; vissa förmedlare ser en större nytta av diagnosverktyget än andra. En rimlig hypotes är att de handläggare som upplever bedömningsstödet som ett bra hjälpmedel kommer att använda det i högre grad.

I forskningen betonas att kvaliteten på den information gräsrotsbyråkraterna får påverkar hur politiska beslut genomförs (Hill och Hupe 2002; Keiser 2010; Meier och McFarlane 1996). Det är inte ovanligt att direktiv är mångtydiga, att information saknas eller ändras, eller att det finns mål och riktlinjer som snarare konkurrerar än kompletterar varandra. Assadi (2014) visar att informationen om bedömningsstödet hade brister och upplevdes som otydlig när

verktyget infördes. Tidigare i den här rapporten har vi också visat att många arbetsförmedlare inte känner till tilläggsfrågorna för ungdomar (avsnitt 2) och att många upplever informationen generellt sett som bristfällig (avsnitt 4). Vi förväntar oss att arbetsförmedlare som tycker att informationen har varit oklar i lägre grad än andra kommer att använda bedömningsstödet, överväga utfallet och lyssna på rekommendationen.

Resurser i relation till arbetsbelastning kan också spela roll. Om det saknas exempelvis personal och tid är det mindre troligt att det lokala agerandet kommer att stämma överens med beslutsintentionerna (Hill och Hupe 2002). Arbetsförmedlare som upplever en pressad arbetssituation kan oftare tänkas välja bort bedömningsstödet, eftersom det är ett moment som tar extra tid vid inskrivningen av en arbetssökande. Enligt Assadi (2014) finns det arbetsförmedlare som säger att de ibland låter bli att använda bedömningsstödet eftersom tiden inte räcker till. I den här rapporten har vi dessutom visat att tidsbrist vid inskrivningen är ett stort problem enligt många handläggare. Utifrån dessa resonemang landar vi i hypotesen att förmedlare som upplever resursbrist i högre grad än andra kommer att lägga mindre vikt vid bedömningsstödet.

Vidare kan chefens prioriteringar spela roll. Handläggare som har överordnade som prioriterar en viss policy förväntas i högre grad följa direktiven. Hypotesen bygger på att chefen utövar viss makt över handläggaren och att det på något sätt straffar sig att agera på ett sätt som inte går i linje med chefens vilja.²² De empiriska resultaten från tidigare forskning om chefernas betydelse för implementering är blandade. Vissa studier antyder att detta är en viktig faktor, medan andra visar att chefens betydelse för närbyråkraternas beteende är marginell (Brewer 2005; Brehm och Gates 1997; Keiser 2010; May och Winter 2009; Riccuci 2005). Vi undersöker om det är så att arbetsförmedlare som upplever att deras chef prioriterar bedömningsstödet också själva vinnlägger sig om att använda diagnosverktyget.

Betydelsen av byråkratiska normer inom en förvaltningsorganisation är ytterligare en faktor som lyfts fram i forskningen (se t.ex. Hill och Hupe 2002; Keiser 2010). Tidigare studier om Arbetsförmedlingen har visat att vissa förmedlare är mer "organisationsinriktade" än andra. En del förmedlare lägger alltså stor vikt vid enhetlighet och vid myndighetens uppdrag och rutiner, medan andra snarare prioriterar flexibilitet och att hitta lösningar som fungerar i mötet med de arbetssökande (Lundin 2004). Med detta som utgångspunkt kan

²² Denna typ av påverkan kan också komma från andra håll. Tre grupper som utöver chefer framförallt brukar omnämnas är kollegor, klienter och intresseorganisationer (se t.ex. Brehm och Gates 1997; Keiser 2010; Keiser och Miller 2009; Lundin 2004).

vi förvänta oss att arbetsförmedlare som sätter stort värde vid att följa styr-signalerna och att agera enhetligt i högre grad använder sig av bedömningsstödet.

5.1.2 Hur skulle närbyråkraternas erfarenhet kunna spela roll?

Utifrån idéerna om tänkbara förklaringsmekanismer som presenterats ovan går det att generera hypoteser om hur andra faktorer skulle kunna påverka användningen av bedömningsstödet. En sådan aspekt är handläggarens erfarenhet. Yrkeserfarenhet omnämns ibland i implementeringslitteraturen (t.ex. Riccucci m.fl. 2004; Stensöta 2012), men då främst som en kontrollvariabel när andra hypoteser undersöks. Rimligen borde dock yrkeserfarenhet kunna påverka hur närbyråkrater reagerar på styrsignaler och beslut.

Assadi (2014) visar att en vanlig uppfattning bland arbetsförmedlarna är att personer med kortare erfarenhet inom yrket använder diagnosverktyget i högre grad och lägger större vikt vid utfallet från profileringen. I intervjuerna menar flera förmedlare att de handläggare som har byggt upp en erfarenhet inom yrket inte har så mycket användning av bedömningsstödet. Det är alltså troligt att erfarna arbetsförmedlare i högre grad än andra uppfattar bedömningsstödet som ett verktyg som inte underlättar deras arbete; snarare kan diagnosverktyget sabotera invanda arbetssätt som de tycker fungerar bra. Utifrån den terminologi vi använt i avsnitt 5.1.1 kan vi därmed förvänta oss att nyanställda arbetsförmedlare i större utsträckning ser bedömningsstödet som ett hjälpmedel än vad mer erfarna handläggare gör, vilket borde resultera i att verktyget används mer av dem med mindre yrkeserfarenhet.

Det är också tänkbart att erfarenhet spelar roll genom någon av de andra mekanismerna. Det är till exempel möjligt att de arbetsförmedlare som anställdes ungefär samtidigt som bedömningsstödet introducerades har fått utförligare information än andra handläggare, eller att de i alla fall har tagit till sig informationen i högre grad. Det är rimligt att tro att bedömningsstödet utgör en del av det "utbildningspaket" som nyanställda får. Mer erfarna förmedlare har genom åren introducerats till en mängd olika rutiner och arbetssätt; informationen om bedömningsstödet kan därför tänkas utgöra en diffusare och mindre viktig del i deras uppfattningar om hur arbetet ska utföras. Det betyder att yrkeserfarenhet skulle kunna ha betydelse för användningen av diagnosverktyget genom åsikter om informationens kvalitet och tydlighet.

Det är vidare tänkbart att handläggare som inte har hunnit utveckla egna tumregler och arbetsmetoder (jämför Lipsky 1980) i högre grad än andra förlitar sig på formella riktlinjer. Därmed borde nyanställda, mer än andra, tycka att det är viktigt att följa riktlinjer och agera enhetligt. Således skulle yrkes-

erfarenheten kunna spela roll genom att handläggarnas attityder till att följa ”byråkratinormer” är starkare bland nyanställda.

I analyserna kommer vi att undersöka om det finns något samband mellan de fem mekanismer som introducerades i föregående avsnitt och tillämpningen av diagnosverket. Vi kommer därefter att undersöka om användningen varierar beroende på yrkeserfarenhet.

5.2 Mått och metod

Som nämndes inledningsvis i avsnitt 5 intresserar vi oss här för tre aspekter av bedömningsstödet användning: i vilken grad det används, hur noga utfallen övervägs och hur ofta rekommendationen följs. Dessa aspekter analyseras i tre separata delavsnitt.

För att undersöka de fem möjliga förklaringsmekanismerna utgår vi från enkätfrågor i förmedlarenkäten (Tabell 5). I samtliga fall mäter enkätfrågorna förmedlarnas attityder och upplevelser på en femgradig skala, där värdet 1 är den mest negativa bedömningen och värdet 5 den mest positiva. Förmedlarens upplevda nytta av bedömningsstödet respektive chefs inställning till bedömningsstödet mäts med en enkätfråga vardera. Uppfattningar om information och resurser, samt attityder till att följa ”byråkratinormer” fångar vi med två enkätfrågor vardera; här beräknas ett enkelt medelvärde av förmedlarens svar på de två frågorna.

Vi vill understryka att analyserna alltså handlar om sambanden mellan förmedlarnas upplevelser av olika förhållanden och hur de säger att de agerar. Det betyder till exempel att vi inte vet hur den faktiska resurstilldelning eller chefs faktiska attityder till bedömningsstödet påverkar handläggarnas agerande.

Tabell 5 Mått på tänkbara förklaringar till förmedlarnas användning av bedömningsstödet

Variabel	Enkätfrågor
(a) Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	Hur stor hjälp tycker du att du har av bedömningsstödet när det gäller arbetssökande generellt sett? (1. "Mycket liten/ingen alls" – 5. "Mycket stor")
(b) Informationskvalitet	Medelvärdet (1–5) av: Hur upplever du den sammantagna informationen som du har fått om bedömningsstödet? (1. "Mycket dåligt" – 5. "Mycket bra") Bedömningsstödet infördes på Arbetsförmedlingen i januari 2012. Hur tycker du att införandet fungerade på det hela taget? (1. "Mycket dåligt" – 5. "Mycket bra")

Variabel	Enkätfrågor
(c) Resurser	Medelvärde (1–5) av: I vilken grad instämmer du i påståendet: "Vi har tillräckligt med resurser på mitt kontor för att vi ska kunna utföra våra uppgifter på ett bra sätt." (1. "Mycket låg grad" – 5. "Mycket hög grad") I vilken grad instämmer du i påståendet: "Under en inskrivning finns det gott om tid för att använda bedömningsstödet." (1. "Mycket låg grad" – 5. "Mycket hög grad")
(d) Attityd till att följa byråkratinormer	Medelvärde (1–5) av: I vilken grad instämmer du i påståendet: "Det är viktigare att följa riktlinjer från Arbetsförmedlingen centralt än att lyssna på de arbetssökandes egna önskemål." (1. "Mycket låg grad" – 5. "Mycket hög grad") I vilken grad instämmer du i påståendet: "Det är viktigare att vi som arbetsförmedlare jobbar enhetligt än att vi har stor frihet att hitta egna lösningar". (1. "Mycket låg grad" – 5. "Mycket hög grad")
(e) Chefens prioritering av bedömningsstödet	Vilken inställning uppfattar du att din kontorschef har till bedömningsstödet? (1. "Mycket negativ" – 5. "Mycket positiv")

I analyserna antar vi att sambanden är linjära och att enkätfrågorna kan behandlas som kontinuerliga variabler med lika stora avstånd mellan alla svarsalternativ. Som ett exempel kan nämnas att vi utgår från att det är en lika stor skillnad mellan svarsalternativen "4. Ganska stor" och "5. Mycket stor" som mellan "1. Mycket liten/inte alls" och "2. Ganska liten". Vi har testat att släppa på detta antagande och undersökt om det finns samband som inte är linjära till formen.²³ I varje delavsnitt (avsnitt 5.3.1–5.3.3) kommer vi i fotnoter att nämna i vilken grad och på vilket sätt dessa robusthetsanalyser avviker från de analyser som vi har valt att presentera i rapporten.

Handläggarnas yrkeserfarenhet är också av intresse i analysen. För att mäta erfarenhet utgår vi från registeruppgifter som Arbetsförmedlingen har om hur länge handläggaren har jobbat som arbetsförmedlare. Vi mäter erfarenheten med "dummy"-variabler i fem kategorier: 0–2 (referenskategori), 3–5, 6–10, 11–20 och mer än 20 års erfarenhet.²⁴ De som ingår i den första kategorin har

²³ Detta gör vi genom att inkludera "dummy"-variabler för respektive svar (d.v.s. en variabel för varje svarsalternativ minus en referensvariabel). Ett stort problem med denna ansats är att vi tappar mycket precision i skattningarna, eftersom antalet observationer inte är så stort (cirka 1 200). Resultaten blir därmed osäkra.

²⁴ Vi har provat att variera indelningen utan att resultaten förändras nämnvärt. Vi har också analyserat betydelsen av erfarenhet utan att klassindela variabeln överhuvudtaget – vi använder istället antalet års yrkeserfarenhet (och yrkeserfarenhet²) – med samma resultat.

anställts precis innan eller direkt efter det att bedömningsstödet infördes (2011–2013).

I de olika analyserna som presenteras i avsnittet har vi tagit hänsyn till flera andra faktorer²⁵ som skulle kunna påverka sambanden: arbetsförmedlarens ålder, kön, utbildningsnivå och utbildningsinriktning; AF-kontorets storlek (antal anställda), antal sökande per arbetsförmedlare och egenskaper hos klienterna²⁶; kommunal arbetslöshet, kommunstorlek och om kontoret är lokaliserat i glesbygden, i ett storstadsområde eller i övriga delar av landet.²⁷

En metodfråga som vi måste ta ställning till när vi studerar en specifik mekanism är vilka av de övriga fyra mekanismvariablerna som det är lämpligt att ta hänsyn till, det vill säga kontrollera för, i analysen. Detta är inte en helt trivial fråga. Vi menar dock att hur pass starka byråkratinormerna är hos en arbetsförmedlare utgör en mer fundamental värderingsfråga, som knappast påverkas av vad förmedlaren till exempel tycker om bedömningsstödet användbarhet eller om informationen om bedömningsstödet. Därför bör inte de andra mekanismvariablerna ingå i analyserna när vi studerar byråkratinormer. Däremot är det troligt att förmedlarens attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel kan påverkas av byråkratinormer och av uppfattningar om informationskvalitet, resurser och chefens åsikter (snarare än tvärtom). Det betyder att vi bör kontrollera för alla övriga mekanismvariabler när vi undersöker skillnader mellan förmedlare med olika attityder till bedömningsstödet som hjälpmedel. Däremot bör denna variabel knappast ingå när de andra mekanismerna undersöks.²⁸

Ett särskilt metodproblem som vi ställs inför när vi undersöker betydelsen av yrkeserfarenhet är att det är svårt att veta om resultaten är en konsekvens av erfarenhet, eller om gruppen arbetsförmedlare som stannar kvar länge inom Arbetsförmedlingen på andra sätt systematiskt skiljer sig från gruppen av relativt nyanställda. Vi kan ta hänsyn till många faktorer som potentiellt fångar upp skillnader mellan grupperna (t.ex. ålder och utbildning), men det är trots allt svårt att vara helt säker på att vi lyckats ta hänsyn till allt som är relevant i sammanhanget. Exakt hur resultaten påverkas av detta kan vi bara spekulera om. En möjlighet är att de arbetsförmedlare som blir kvar är de skickligaste

²⁵ I Appendix listas de kontrollvariabler som ingår i analyserna.

²⁶ Vi kontrollerar för andel klienter vid kontoret som är under 25 år, är över 55 år, har minst gymnasieutbildning, är födda utanför Norden, har ett känt funktionshinder och är kvalificerade för jobb- och utvecklingsgarantin.

²⁷ Vi har även genomfört analyser där vi inkluderar ”kontorsfixa” effekter, vilket betyder att vi rensar bort betydelsen av alla faktorer som är gemensamma för arbetsförmedlare inom ett och samma arbetsförmedlingskontor. Slutsatserna ändras inte av att ”kontorsfixa” effekter inkluderas.

²⁸ I Appendix redovisar vi resultaten från flera olika analyser där olika variabler ingår. Vi diskuterar även vårt val av huvudmodeller.

förmedlarna, som förlitar sig mest på den egna expertisen snarare än på inspel från beslutsfattarna. Det skulle förmodligen innebära att vi överskattar effekten av yrkeserfarenhet. Men det går också att tänka sig det omvända: de arbetsförmedlare som blir kvar är sådana som har svårare att hitta andra jobb, vilket troligen skulle innebära att vi underskattar erfarenhetens betydelse för i vilken grad bedömningsstödet används. Dessutom är det möjligt att de förmedlare som stannar kvar inom myndigheten är de som i grund och botten är mest pliktrogna och mest positiva till organisationen, den politik som förs och därmed förmodligen också till bedömningsstödet. Detta skulle också leda till en underskattning av erfarenhetens betydelse.

Avslutningsvis vill vi poängtera att det är viktigt att vara försiktig med att betrakta sambanden som orsakssamband. En anledning är att orsaksriktningen i vissa fall kan vara den omvända, till exempel att attityderna skulle kunna påverkas av hur mycket handläggarna använder bedömningsstödet. En annan anledning är att även om vi inkluderar en mängd kontrollvariabler, finns det en viss osäkerhet om huruvida vi lyckats ta hänsyn till alla tänkbara faktorer som skulle kunna påverka sambanden (jämför diskussionen ovan om yrkeserfarenhet).

5.3 Mekanismerna kartläggs

I det här avsnittet undersöker vi om de fem föreslagna förklaringsmekanismerna samvarierar med hur arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet. I avsnitt 5.4 flyttas fokus till frågan om användningen ser olika ut bland förmedlare med olika stor yrkeserfarenhet.

5.3.1 Varför använder vissa arbetsförmedlare bedömningsstödet mer än andra?

I den första analysen studerar vi i vilken utsträckning arbetsförmedlarna säger att de *använder* bedömningsstödet vid inskrivningar av öppet arbetslösa. Vi undersöker därför hur procentandelen ärenden då arbetsförmedlarna tillämpar diagnosverktyget samvarierar med vad förmedlarna har svarat på frågorna om potentiella förklaringsmekanismer. Vi använder linjär regressionsanalys och resultaten sammanfattas i tabellen nedan.²⁹

²⁹ Resultaten från regressionsanalyserna redovisas utförligare i Tabell A 3. Se också avsnitt 2.2 och fotnot 14 för beskrivningar av utfallsvariabeln. Notera att vi har kodat om svarsalternativen till procentandelar. Noga räknat vet vi inte exakt avstånden mellan svarsalternativen. Vid en sådan situation är egentligen andra analystekniker än linjär regression att föredra, till exempel *ordered logit* (ordinal logistisk regression). Problemet med dessa analyser är att det är svårare att redovisa resultaten på ett överskådligt sätt. Som en robusthetskontroll har vi genomfört alla analyser med *ordered logit*. Slutsatserna ändras inte och för att förenkla presentationen redovisar vi resultaten från de linjära regressionerna.

Tabell 6 Användningen av bedömningsstödet beroende på vad förmedlarna tycker om verktygets användbarhet, informationens kvalitet, resurserna, byråkratinormer och chefsens attityd till bedömningsstödet

	Resultat i valda huvudmodeller	
	A. Sambandets styrka	B. Statistiskt signifikant?
Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	4,5	Ja
Informationskvalitet	3,1	Ja
Resurser	3,9	Ja
Attityd till att följa byråkratinormer	4,3	Ja
Chefens prioritering av bedömningsstödet	2,5	Ja

Not: Tabellen sammanfattar regressionskoefficienter från linjära regressionsanalyser. Utfallet utgörs av andelen ärenden (i procent) då bedömningsstödet används. Koefficienterna (kolumn A) ska tolkas som hur procentandelen förändras om värdet på en mekanismvariabel (skala 1–5) ändras med en enhet. Kolumn B anger om sambandet är statistiskt säkerställt på minst 95 procents säkerhetsnivå. Analyserna redovisas utförligare i Tabell A 3 i Appendix: modell 4 har använts för att illustrera betydelsen av byråkratinormer, modell 7 har använts som grund för att illustrera betydelsen av attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel och modell 6 har använts för övriga förklaringsmekanismer.

Vi finner att alla resultat ligger i linje med våra förväntningar om hur olika faktorer kan inverka på genomförandet av politiska beslut, eftersom vi ser positiva och statistiskt signifikanta regressionskoefficienter. Det tycks som att bedömningsstödet används mer av förmedlare som anser att de har stor nytta av diagnosverktyget i sitt arbete, upplever informationen som tydlig, tycker att resurserna är tillräckliga, lägger stor vikt vid att följa byråkratiska normer, samt menar att deras chef har en positiv inställning till bedömningsstödet.

Koefficienterna som visas i tabellen ska tolkas som i hur många procentenheter fler ärenden bedömningsstödet används om respektive mekanismvariabel ökar med ett steg (skala 1–5), då vi utesluter inverkan av alla övriga variabler som ingår i analyserna. Om förmedlarnas uppskattningar av diagnosverktygets användbarhet ökar med en enhet på skalan 1–5, används alltså bedömningsstödet i genomsnitt i ungefär 4,5 procentenheter fler ärenden enligt skattningarna. Det innebär en genomsnittsskillnad på omkring 18 procentenheter fler fall om vi jämför dem som tycker att verktyget är mest användbart med dem som tycker att det är minst användbart.³⁰

³⁰ Som en robusthetstestkontroll har vi genomfört analyser där mekanismvariablerna mäts med så kallade "dummy"-variabler. Dessa analyser bekräftar i stort bilden från analysen som presenteras här: höga värden på mekanismvariablerna tycks hänga samman med mer användning av bedömningsstödet. Sambanden är dock inte i något fall helt linjära. Som ett av många exempel kan nämnas att det är en klart större skillnad mellan att svara att chefen är "1. Mycket negativ" och "2. Ganska negativ" än att svara att chefen är "4. Ganska positiv" och "5. Mycket positiv".

5.3.2 Varför överväger vissa arbetsförmedlare utfallet från bedömningsstödet mer noggrant än andra?

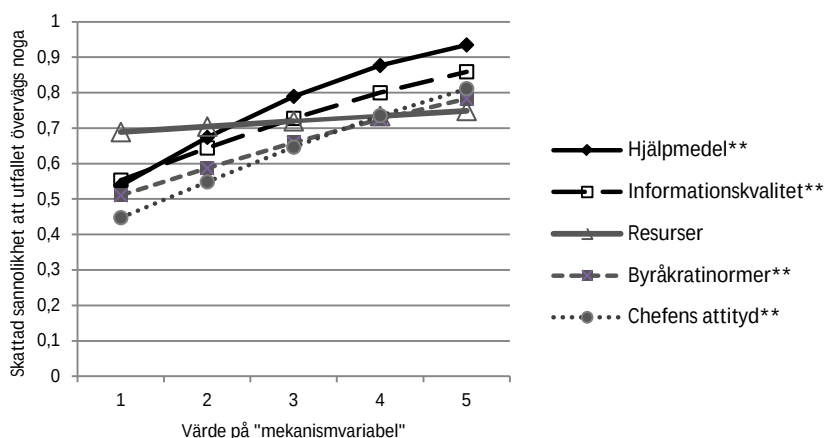
Nästa uppgift handlar om att ta reda på vilka faktorer som samvarierar med i vilken grad förmedlarna säger att de *överväger utfallet* från prognosen som bedömningsstödet ger. I det här fallet använder vi en analysteknik som kallas *ordered logit* och resultaten sammanfattas i Figur 13.³¹

Sannolikheten att förmedlarna ska överväga utfallet från bedömningsstödet ”ganska noga” eller ”mycket noga” är klart högre när handläggarna tycker att diagnosverktyget utgör ett bra hjälpmedel, allt annat lika. Detta visas av den positivt lutande kurvan för ”hjälpmedel” i figuren. Sannolikheten stiger exempelvis från drygt 0,5 till drygt 0,9 om vi går från det lägsta värdet på skalan till det högsta. På liknande sätt är sannolikheten att utfallet ska övervägas noga högre om arbetsförmedlarna tycker att informationen har varit bra, bland dem som lägger stor vikt vid att följa normer om att agera enhetligt och följa regler, och bland dem som hävdar att deras kontorschef har en positiv inställning till diagnosverktyget. I samtliga fyra fall handlar det om statistiskt signifikanta samband som är positiva. Däremot verkar det som att handläggarnas uppfattningar om resurstillgång inte samvarierar med hur de beaktar utfallet. Vi ser visserligen ett svagt positivt samband, men det är inte statistiskt säkerställt.³²

³¹ Enkätfrågan som analyseras kan anta fyra värden: utfallet övervägs ”inte alls”, ”inte särskilt noga”, ”ganska noga” och ”mycket noga” (se avsnitt 3.1). I det här fallet är det inte rimligt att anta att avstånden mellan svarsalternativ är lika stora. Därför använder vi *ordered logit* istället för enkel linjär regression. Resultaten redovisas i detalj i Tabell A 4.

³² Som en robusthetstest har vi genomfört analyser där mekanismvariablerna mäts med så kallade ”dummy”-variabler. Med dessa operationaliseringar bekräftar vi bilden att uppfattningar om *resurser* inte har något uppenbart samband med i vilken grad förmedlarna överväger utfallen. Resultaten för *informationskvalitet*, *bedömningsstödet som hjälpmedel* och *chefens attityd* bekräftas också, även om det finns indikationer om att sambanden inte är linjära (se fotnot 30). Analyserna av *byråkratinormer* antyder likt huvudanalyserna att de med starkare byråkratinormer överväger rekommendationerna noggrannare. Här är dock mönstret ”skakigare” än vad som är fallet vad gäller övriga mekanismvariabler.

Figur 13 Förväntad sannolikhet att utfallet från bedömningsstödet ska övervägas nogga av handläggarna beroende på olika förklaringsmekanismer



Not: Sannolikheterna är skattade utifrån "ordered logit"-analyser. Figuren redovisar sannolikheten att utfallet övervägs "ganska nogga" eller "mycket nogga" när alla andra variabler som ingår i analysen hålls vid sitt medelvärde. Se Tabell A 4 för detaljer. Modell 4 har använts för att skatta betydelsen av "byråkratinormer", modell 7 har använts som grund för att illustrera betydelsen av "hjälpmedel" och modell 6 har använts för övriga förklaringsmekanismer. ** anger statistisk signifikans på minst 95 % säkerhetsnivå.

5.3.3 Varför följer vissa arbetsförmedlare bedömningsstödet rekommendation i högre grad än andra?

Det sista utfallet vi undersöker handlar om i vilken grad arbetsförmedlaren faktiskt *följer rekommendationen* som bedömningsstödet ger. Analysens upplägg är samma som i avsnitt 5.3.1. Utfallet utgörs således av procentandelen ärenden som bedömningsstödet rekommenderar följs av arbetsförmedlaren, och vi skattar sammanbanden med linjär regressionsanalys.

Tabell 7 I vilken grad bedömningsstödet rekommendation följs beroende på vad förmedlarna tycker om verktygets användbarhet, informationens kvalitet, resurserna, byråkratinormer och chefens attityd till bedömningsstödet

	Resultat i valda huvudmodeller	
	A. Sambandets styrka	B. Statistiskt signifikant?
Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	5,7	Ja
Informationskvalitet	6,6	Ja
Resurser	1,4	Nej
Attityd till att följa byråkratinormer	2,4	Ja
Chefens prioritering av bedömningsstödet	4,2	Ja

Not: Tabellen sammanfattar regressionskoefficienter från linjära regressionsanalyser. Utfallet utgörs av andelen ärenden (i procent) då bedömningsstödet rekommendation följs av arbetsförmedlaren. Koefficienterna (kolumn A) ska tolkas som hur procentandelen förändras om värdet på en mekanismvariabel (skala 1–5) ändras med en enhet. Kolumn B anger om sambandet är statistiskt säkerställt på minst 95 procents säkerhetsnivå. Analyserna redovisas utförligare i Tabell A 5 i Appendix: modell 4 har använts för att uppskatta betydelsen av byråkratinormer, modell 7 har använts som grund för att illustrera betydelsen av attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel och modell 6 har använts för övriga förklaringsmekanismer.

Förmedlare som anser att bedömningsstödet innebär en god hjälp i arbetet väljer i genomsnitt att följa rekommendationen i högre grad än andra. Koefficienten på 5,7 betyder att ett skalsteg positivare attityd innebär att profilerings rekommendation följs i ungefär 5,7 procentenheter fler ärenden i genomsnitt. Skillnaden mellan gruppen som svarat ytterlighetsalternativen på enkätfrågan ("mycket stor" vs. "ingen/mycket liten" hjälp) är därmed nästan 23 procentenheter. En ännu större skillnad ser vi mellan de förmedlare som är mest positiva till informationen om bedömningsstödet och de som är minst positiva. Här är genomsnittsskillnaden drygt 26 procentenheter mellan den mest positiva och den mest negativa gruppen. Vidare verkar det som att förmedlare som upplever att kontorschefen är positiv till bedömningsstödet i något högre grad än andra fattar beslut i linje med vad diagnosen föreslår. Här är dock skillnaden mellan de mest negativa och de mest positiva handläggarna något mindre. Vi finner även att bedömningsstödet används mer av förmedlare som har starkare byråkratinormer. Däremot finner vi inget samband mellan uppfattningar om resurser och benägenheten att följa rekommendationen som bedömningsstödet genererar.³³

³³ Som en robusthetstest har vi genomfört analyser där mekanismvariablerna mäts med så kallade "dummy"-variabler. Dessa analyser bekräftar bilden att uppfattningar om *resurser* inte spelar någon roll. Resultaten för övriga variabler ligger också i stort sett i linje med de resultat som redovisas i rapporten, även om det verkar som att sambanden inte är helt linjära (se fotnot 30).

5.4 Betydelsen av yrkeserfarenhet

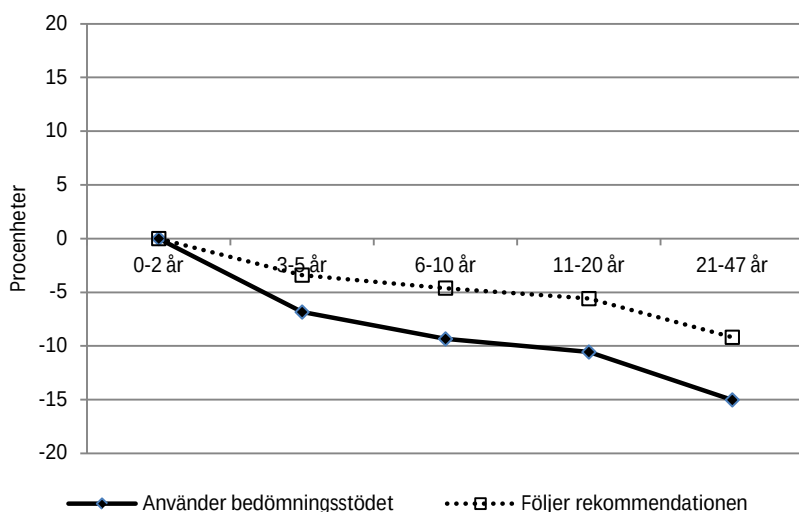
Analysen hittills har visat att de fem förklaringsmekanismerna som introducerades i avsnitt 5.1.1 tycks hänga samman med hur bedömningsstödet används. Uppfattningen om resurstillgången utgör troligen den variabel som har minst betydelse i sammanhanget, medan upplevelsen av om diagnosverktyget underlättar arbetet eller inte förmodligen är viktigast. I det här avsnittet ska vi rikta blickarna mot arbetsförmedlarnas erfarenhet. Syftet är att undersöka om tillämpningen varierar beroende på erfarenhet.

Figur 14 visar i vilken utsträckning arbetsförmedlare med stor och liten erfarenhet använder bedömningsstödet och följer rekommendationen som profileringen ger. Figuren bygger på resultat från regressionsanalyser (se Tabell A 6), där svaren från olika grupper av handläggare med olika grad av yrkeserfarenhet jämförs med svaren bland dem som är relativt nyanställda, det vill säga de som varit verksamma i 0–2 år.

Analysen visar att arbetsförmedlare med kortare erfarenhet både använder diagnosverktyget i högre grad och oftare följer rekommendationen som genereras. Om vi exempelvis jämför dem med minst erfarenhet med dem med mest erfarenhet handlar det om en skillnad på cirka 15 procentenheter fler ärenden då bedömningsstödet används, och cirka 9 procentenheter fler ärenden där rekommendationen följs. Skillnaderna är statistiskt säkerställda.

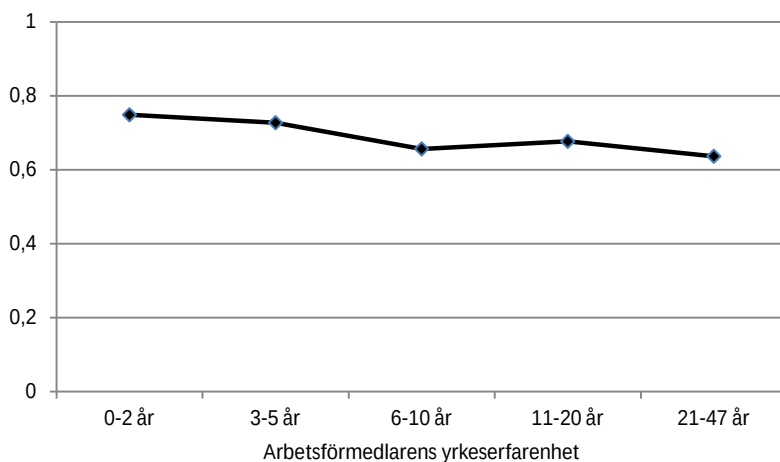
Figur 15 fokuserar istället på i vilken grad förmedlarna väljer att överväga rekommendationen; här redovisas den förväntade sannolikheten att utfallet ska övervägas ”ganska noga” eller ”mycket noga” beroende på handläggarens yrkeserfarenhet (se Tabell A 6 för detaljer). Den fallande kurvan indikerar att sannolikheten att handläggaren överväger utfallet noggrant sjunker med erfarenhet. Medan sannolikheten är omkring 0,75 bland de nyanställda, är den knappt 0,73 bland dem med 3–5 års erfarenhet, cirka 0,66 bland dem med 6–20 års erfarenhet och drygt 0,63 bland dem som varit verksamma i över 20 år. Skillnaden mellan handläggare med över 11 års yrkeserfarenhet och handläggare med 0–2 års erfarenhet är statistiskt säkerställd.

Figur 14 Förändring i andelen ärenden då arbetsförmedlaren (a) använder bedömningsstödet och (b) följer rekommendationen beroende på erfarenhet



Not: Figuren bygger på linjära regressioner som redovisas i Tabell A 6. Betydelsen av erfarenhet fångas med "dummy"-variabler där längre erfarenhet jämförs med 0–2 års erfarenhet.

Figur 15 Sannolikheten att bedömningsstödet utfall övervägs "ganska noga" eller "mycket noga" beroende på arbetsförmedlarens erfarenhet

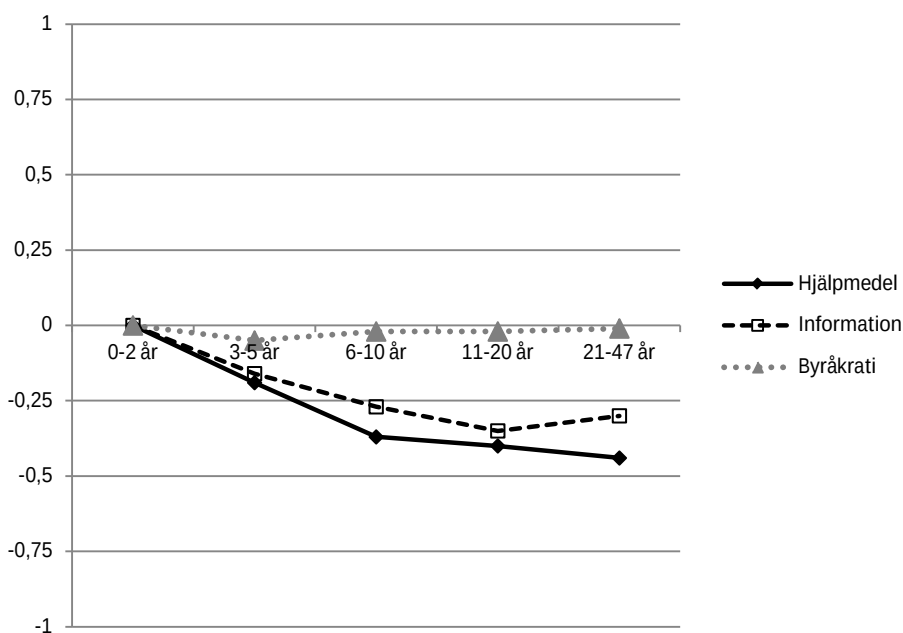


Not: Figuren bygger på analyser med *ordered logit* som visas i Tabell A 6. I figuren anges, beroende på erfarenhet, den förväntade sannolikheten att förmedlaren ska uppges att utfallet övervägs "ganska noga" eller "mycket noga" när övriga variabler som ingår i modellen hålls vid sina respektive medelvärden.

Frågan är nu genom vilka mekanismer yrkeserfarenheten verkar. I avsnitt 5.1.2 föreslog vi att nyanställda arbetsförmedlare i högre grad än andra (a) har användning av bedömningsstödet, (b) har fått bättre information och (c) värderar att följa riktlinjer. Nedan undersöker vi om dessa hypoteser tycks stämma.

Figur 16 visar sambanden mellan yrkeserfarenhet och arbetsförmedlarnas uppfattningar om hur stor nytta de har av bedömningsstödet, hur bra de tycker att informationen har varit och hur viktigt det är med byråkratinormer om enhetlighet och att följa riktlinjer. Resultaten kommer från regressionsanalyser som redovisas utförligare i Tabell A 6 i Appendix.

Figur 16 Arbetsförmedlarnas bedömning av (a) bedömningsstödet som ett hjälpmedel, (b) informationen om bedömningsstödet och (c) hur starka byråkratinormer de har beroende på yrkeserfarenhet



Not: Figuren bygger på skattningar från linjära regressionsanalyser som redovisas i Tabell A 6. Utfallen utgörs i samtliga fall av attitydvariabler mätta på en skala 1–5, där ett högre värde innebär att förmedlarens svar indikerar att bedömningsstödet är ett bättre hjälpmedel, att informationen har varit bättre, respektive att byråkratinormerna är starkare. Betydelsen av erfarenhet fångas med "dummy"-variabler där längre erfarenhet jämförs med 0–2 års erfarenhet.

I figuren kan vi se att arbetsförmedlare med kortare erfarenhet i högre grad än andra anser sig ha användning av bedömningsstödet. Om vi till exempel jämför gruppen handläggare med 0–2 års erfarenhet med gruppen med 6–10 års

erfarenhet, finner vi att förmedlarna i den mer oerfarna gruppen i genomsnitt är drygt 0,35 enheter mer positiva till bedömningsstödet som ett hjälpmedel i arbetet på skalan 1–5. De med mindre erfarenhet tycker också i högre grad än övriga att informationen har varit bra. En jämförelse mellan de relativt nyanställda och de med 6–10 års erfarenhet visar på en genomsnittskillnad som uppgår till drygt 0,25 enheter på skalan 1–5. Båda dessa samband är statistiskt säkerställda.

Resultaten tyder därmed på att två orsaker till att de med mindre yrkeserfarenhet förlitar sig mer på bedömningsstödet skulle kunna vara att de ser en större nytta av verktyget i arbetet, och att de i högre grad har fått eller tagit till sig informationen om bedömningsstödet. Däremot visar inte analyserna att normer om att handläggare i offentlig förvaltning bör följa styrsignaler och agera enhetligt skulle vara starkare bland arbetsförmedlare med mindre yrkeserfarenhet; det finns inga statistiskt säkerställda skillnader mellan erfarenhet och attityder till byråkratinormer.

5.5 Sammanfattande diskussion

I avsnitt 5 har vi försökt öka förståelsen för vad som kan förklara variationer mellan arbetsförmedlarna med avseende på hur de använder bedömningsstödet. Resultaten bör inte tolkas i termer av tydliga samband om orsak och verkan, men de kan ligga till grund för en diskussion om vilka förklaringsmekanismer som kan tänkas vara viktiga.

Huvudresultatet är att de mekanismer som vanligtvis lyfts fram som förklaringar i implementeringslitteraturen även hänger samman med hur de svenska arbetsförmedlarna tillämpar profileringsverktyget. Det tydligaste, men förmodligen också minst förvånande, sambandet handlar om att de handläggare som tycker att bedömningsstödet faktiskt innebär en praktisk hjälp använder det mer än andra. Ett annat påtagligt resultat är att information verkar ha betydelse. En inte alltför djärv slutsats är därmed att om det går att få ut information till handläggarna som de uppfattar som tydlig, och om de kan se en praktisk nytta av diagnosverktyget i sitt dagliga arbete, kommer förmodligen bedömningsstödet att få en mer framträdande roll i gräsrotsarbetet inom Arbetsförmedlingen.

I våra analyser ser vi vidare att uppfattningar om resurser samvarierar med hur ofta arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet vid inskrivningar av öppet arbetslösa: de som upplever resursbrist struntar oftare i att ställa bedömningsstödet frågor. Det är ett intressant resultat mot bakgrund av att vi tidigare i rapporten har visat att det är tidsbristen som förmedlarna ser som det största problemet med diagnosverktyget; att använda bedömningsstödet vid inskriv-

ningar av arbetslösa betyder naturligtvis att mindre tid kan användas till annat arbete. Här kan noteras att den ursprungliga tanken var att arbetsförmedlarna inte skulle ställa frågorna i samtal med den arbetssökande, utan att uppgifterna skulle inhämtas från register. Det visade sig dock finnas vissa juridiska hinder för en sådan ordning.

Vi ser emellertid inga tecken på att uppfattningar om resurstillgången har något direkt samband med huruvida utfallet från profileringen övervägs noggrant eller om förmedlarna följer rekommendationen. Det ger en viss indikation om att även om verktyget skulle användas mer om det tog mindre resurser i anspråk, är det inte säkert att det skulle ändra hur förmedlarna ser på och litar till utfallet som genereras av bedömningsstödet.

Slutligen har vi tittat närmare på om tillämpningen av verktyget tycks hänga samman med arbetsförmedlarnas yrkeserfarenhet. Ibland hävdar implementeringsforskare att yrkeserfarenhet är en faktor att beakta när genomförande av politiska beslut studeras, men konstigt nog tycks det inte finnas några utförligare resonemang om hur det skulle kunna spela roll. Inte heller verkar det existera några mer genomarbetade empiriska analyser av yrkeserfarenhetens betydelse. Vår studie indikerar att handläggare med mindre erfarenhet använder bedömningsstödet i högre grad än andra. Resultaten tyder dessutom på att det åtminstone delvis skulle kunna förklaras av att nyanställda har mer nytta av bedömningsstödet och att de har fått bättre information.

6 Med enhetlighet och träffsäkerhet i sikte – vad händer på vägen?

Genom bedömningsstödet skulle arbetsförmedlarnas bedömningar av arbets sökandes behov bli mer träffsäkra och enhetliga. Med utgångspunkt i det utfall verktyget genererar ska tidiga insatser riktas specifikt till de personer som i högst grad riskerar att långvarigt stå utan jobb. Så långt beslutsfattarnas intentioner. Men vad händer på vägen mellan intentioner och praktik? Och vad kan eventuella skillnader mellan föresatser och resultat bero på?

Forskning visar att gräsrotbyråkraters agerande påverkas av en rad faktorer, som exempelvis arbetssituation, informationstillgång, egna värderingar och kollegors och chefers attityder. Vad som händer på gräsrotsnivå är därmed av central betydelse för att förstå hur ett politiskt beslut faller ut i praktiken. För att få veta mer om hur bedömningsstödet faktiskt används genomförde vi därför en enkätundersökning riktad till arbetsförmedlare och lokala chefer.

6.1 Så används bedömningsstödet i praktiken

I ett första steg har vi undersökt i vilken utsträckning arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet i linje med beslutsintentionerna och i vilken grad tillämpningen är enhetlig. Förmedlarna uppger att de går igenom verktyget vid ungefär 80 procent av inskrivningarna av öppet arbetslösa.³⁴ Vid var femte inskrivning används verktyget alltså inte alls fast det är tillämpligt, enligt handläggarnas egna svar. Det är dock tänkbart att det ibland finns goda skäl att göra avsteg från gällande riktlinjer. Om det är så att de ärenden där verktyget inte används vanligtvis rör personer som skulle placera sig långt ut i respektive ände av bedömningsstödet skala, är problemet sannolikt mindre än om det handlar om mer osäkra ärenden. Möjligen är det också i vissa fall viktigare att få till en inskrivning och utbyta den mest relevanta informationen, än att genomföra en regelmässig procedur där bedömningsstödet används och övervägs.

När vi tittar på de särskilda frågor som ska ställas till personer under 25 år ser vi stora brister. Enkätsvaren visar att 60 procent av landets förmedlare inte känner till att ungdomsfrågorna finns. I 70 procent av de fall där frågorna är aktuella används de heller inte, enligt enkätsvaren. Frågorna ska ställas i samband med bedömningsstödet och de är avgörande för om en ung person ska få tidiga insatser. Detta tycks dock inte fungera som det var tänkt, och riktlinjerna verkar inte ha nått fram till dem som ska verkställa dem.

I ett andra steg har vi flyttat fokus till profileringsverktygets utfall. Syftet har varit att ta reda på vilken roll utfallet spelar för arbetsförmedlarnas beslut och att undersöka hur enhetligt utfallen tolkas. Huvudintrycket är att arbetsförmedlarna oftast överväger rekommendationen, men att den i regel inte har någon avgörande betydelse för deras beslut om tidig insats. Det finns därtill en variation i hur utfallen tolkas; de tycks värderas på skilda sätt av olika handläggare. Detta kan vara problematiskt då personer som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen riskerar att bedömas olika beroende på vilket lokalt kontor de vänder sig till och vilken handläggare de tilldelas, snarare än utifrån sina förutsättningar. Samtidigt vill vi betona att vi inte vet hur bedömningsstödet har påverkat och förändrat enhetligheten. Även om vi har identifierat stora variationer i tolkningen av utfallen, är det möjligt att agerandet trots allt är mer enhetligt än vad det var innan det fanns ett bedömningsstöd.

I ett tredje steg har vi haft som avsikt att kartlägga hur arbetsförmedlarna upplever att bedömningsstödet underlättar respektive försvårar deras arbete. Resultaten visar att många är kritiska till verktyget och ser begränsad nytta av

³⁴ Enligt preliminära analyser som Arbetsförmedlingen har gjort utifrån andra metoder än att fråga arbetsförmedlarna själva skulle användningsgraden vara klart lägre än 80 procent. Det finns dock ingen tillgänglig dokumentation om dessa analyser.

det. Arbetsförmedlarna tycks i regel inte själva uppleva bedömningsstödet som ett tydligt stöd. Specifika problem som lyfts fram är bland annat tidsbrist vid inskrivningen, otydlig information och att frågorna i verktyget uppfattas som irrelevanta. Notera att arbetsförmedlarnas kritik, och deras uppfattningar om att bedömningsstödet inte innebär en så stor hjälp, speglar handläggarnas upplevda nytta av bedömningsstödet i den konkreta inskrivningssituationen. Regeringen har satt en begränsning på hur många personer som kan få en tidig insats och det är fullt möjligt att bedömningsstödet lyckas väl med att prioritera mellan olika arbetssökande i landet, samtidigt som arbetsförmedlarna upplever frustration och ”felaktigheter” i det faktiska arbetet.

Ett genomgående resultat i de tre första delarna av analysen är diskrepansen mellan chefer och förmedlare. Internationell forskning pekar ut att ett problem med styrning i offentlig sektor idag är att högre chefer och enhetschefer är alltför frikopplade från den operativa verksamheten (se t.ex. Exworthy och Halford 1999). Våra resultat ligger i linje med dessa resonemang. Vi visar att cheferna prioriterar bedömningsstödet mer än vad handläggarna gör och att de vanligtvis tycker att det är viktigt att förmedlarna följer rekommendationen från profileringen. Chefernas uppfattningar om hur de tror att förmedlarna agerar skiljer sig emellertid från de beskrivningar som förmedlarna själva ger. Cheferna tror till exempel att besluten oftare går i linje med bedömningsstödet rekommendationer än vad handläggarna ger uttryck för. Det verkar dessutom finnas ett informationsglapp, såtillvida att cheferna har relativt god kännedom om ungdomsfrågorna medan flertalet förmedlare inte alls känner till dessa. Våra resultat tyder alltså på att relationen chefer–handläggare skulle kunna ha betydelse för styrkedjan.

Det fjärde och sista steget i analysen har gått ut på att diskutera vad variationer i hur arbetsförmedlarna använder bedömningsstödet kan bero på. Vi kan inte fastslå att de samband vi ser handlar om orsak och verkan, däremot kan resultaten ge en indikation om bakomliggande förklaringar. Vi finner att faktorer som ofta lyfts fram i forskning om implementering och gräsrotsbyråkrater också verkar vara betydelsefulla i fallet med bedömningsstödet. Framförallt är det tydligt att handläggare som tycker att de har användning av verktyget och upplever att de har fått tydlig information använder det mer än andra. Ett annat resultat är att handläggare med mindre erfarenhet av yrket tycks använda bedömningsstödet i högre grad.

6.2 Styrning genom profileringsverktyg

Bedömningsstödet utgör en metod för ledning och beslutsfattare att försöka styra handläggarnas agerande och beslutsfattande. Men som vi redan har

framhållit är instruktioner från central nivå, och profileringsverktyget i sig, bara en begränsad del av den information handläggare tar in och värderar i sin yrkesroll. Om de styrande på ett meningsfullt sätt ska kunna påverka arbetsförmedlarna, och i förlängningen arbetsmarknadspolitiken, i önskad riktning är det viktigt att beakta vad det innebär att arbeta som gräsrotsbyråkrat.

Gräsrotsbyråkraters kunskaper bygger i hög grad på erfarenheter som de har fått genom utbildning och genom att praktiskt utöva sitt yrke. De har med andra ord förvärvat en viss grad av professionalism (jämför Evetts 2006). När den centrala ledningen försöker styra deras agerande, exempelvis genom ett statistiskt profileringsverktyg, finns en risk att styrningen upplevs krocka med den egna professionalismen och med uppfattningar om hur gräsrotsarbetet bedrivs på bästa sätt. I detta sammanhang kan det noteras att våra resultat bekräftar en av implementeringsforskningens huvudslutsatser: gräsrotsbyråkrater som inte tycker att ett beslut är bra väljer oftare än andra att avvika från beslutsintentionerna (se t.ex. Tummers, Steijn och Bekkers 2012).

Ur ett demokrati- och rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att närbyråkraterna inom förvaltningen arbetar enhetligt utifrån formella riktlinjer så att medborgarna får ett likvärdigt bemötande i kontakten med olika myndigheter. Med rollen som gräsrotsbyråkrat följer dock ett visst utrymme att fatta egna beslut utan att dessa kontrolleras och följs upp i detalj. Det är sannolikt en rimlig ordning för att ta tillvara resurser som till exempel kompetens och tid. Samtidigt riskerar utrymmet för eget omdöme att användas godtyckligt och utifrån egenintresse, och alltså på tvärs med övergripande mål som exempelvis enhetlighet. Eftersom det är svårt att tänka sig att närbyråkraternas handlingsutrymme regleras bort helt, måste beslutsfattare istället förhålla sig till att ett sådant utrymme faktiskt finns.

Handlingsutrymme står dock inte per definition i motsats till enhetlighet. Det finns studier som tyder på att implementeringsprocesser fungerar bättre och mer i linje med intentioner när gräsrotsbyråkrater får vara delaktiga och ha inflytande, än när processerna helt styrs ovanifrån. Närbyråkraterna tycks till exempel själva uppleva att de förändrar sitt arbete i större utsträckning när de fått ha en roll i utvecklingen (Maynard-Moody och Musheno 1990). De positiva effekterna verkar dock förutsätta att delaktigheten är substantiell och rör frågor som upplevs som betydelsefulla av gräsrotsbyråkraterna (Maupin 1993). Vid införandet av bedömningsstödet var delaktigheten bland arbetsförmedlarna begränsad. Implementeringen skedde hastigt och utan att riktigt förankras på gräsrotsnivå. Processen tycks ha varit tämligen toppstyrd (Assadi 2014). Våra resultat visar även att bara var femte arbetsförmedlare menar att införandet av bedömningsstödet fungerade bra. Här finns ett potentiellt problem. Om inte

gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme och professionalism hanteras på ett konstruktivt sätt, ökar risken för att politikens praktiska utformning kommer att avvika från vad som är avsett. Försök att minska gräsrotsbyråkraters inflytande och handlingsutrymme genom ökad styrning och kontroll har därtill i vissa fall visat sig leda till att beslut fattas informellt, men på samma grunder som tidigare. Hårdare styrning riskerar således att resultera i enhetlighet på ytan, snarare än till innehållet. Detta kan även försämra möjligheterna till ansvarsutkrävande (Maynard-Moody och Musheno 2003).

Sammantaget visar vår studie att gräsrotsbyråkraters uppfattningar och agerande har betydelse för politikens faktiska innehåll. Att införa ett profileringsverktyg likt bedömningsstödet på förvaltningens gräsrotsnivå innebär således utmaningar för beslutsfattare som måste hanteras om målet är att förbättra politikens enhetlighet och träffsäkerhet.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsrapport*, 2008:1, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återslag 2013: Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet*, Stockholm.
- Assadi, A. (2014), "En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?", Rapport 2014:1, IFAU, Uppsala.
- 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.
- Bennmarker, H., K. Carling och A. Forslund (2007), "Vem blir långtidsarbetslös?", Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Benz, A. (2010), "Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: reformer av socialförsäkringens administration från 1995 till 2008", CEFOS Working Paper 11, Cefos, Göteborg.
- Brehm, J. och S. Gates (1997), *Working, shirking and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Brewer, G. A. (2005), "In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance", *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 15, nr. 4, s. 505–527.
- Brodkin, E. Z. (1997), "Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration", *Social Service Review* vol. 71, nr. 1, s. 490–505.
- Evetts, J. (2006), "Trust and professionalism: Challenges and occupational changes", *Current Sociology* vol. 54, s. 515–531.
- Exworthy, M. och S. Halford (1999), *Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration*, Open University Press, Philadelphia.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", IFAU, Uppsala.

- Halligan, J. (2007), "Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand", *Public Policy and Administration* vol. 22, nr. 2, s. 217–238.
- 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.
- Keiser, L. R. och S. M. Miller (2009), "The impact of organized interest on eligibility determination: The case of veterans' disability compensation", *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 20, s. 505–531.
- 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. (2007), "When does cooperation improve public policy implementation?", *Policy Studies Journal* vol. 35, nr. 4, s. 629–652.
- Lundin, M. och J. Thelander (2012), "Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010", Rapport 2012:1, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och PO. Öberg (2014), "Expert knowledge use and deliberation in local policy making", *Policy Sciences* vol. 47, nr. 1, s. 25–49.
- Maupin, J. R. (1993), "Control, efficiency, and the street-level bureaucrat", *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 3, nr. 3, s. 335–357.
- 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.
- Maynard-Moody, S. och M. Musheno (2003), *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Maynard-Moody, S. och M. Musheno (2012), "Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists", *Public Administration Review* vol. 72, nr. 1, s. S16–S23.

- Maynard-Moody, S., M. Musheno och D. Palumbo (1990), "Street-wise social policy: Resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation", *The Western Political Quarterly* vol. 43, nr. 4, s.833–848.
- Meier, K. J. och D. R. McFarlane (1996), "Statutory coherence and policy implementation: The case of family planning", *Journal of Public Policy* vol. 5, nr. 3, s. 281–298.
- Meyers, M. K. och S. Vorsanger (2003), "Street-level bureaucrats and the implementation of public policy", i Peters. B. G. och J. Pierre (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- 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.
- Pauloff, A. och J. Quist (2010), "Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning", Statskontoret, Stockholm.
- 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.
- Riccucci, N. M. (2005), *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*, Georgetown University Press, Washington.
- Riccucci, N. M., Meyers, M. K. , Lurie, I. and J. S. Han (2004), "The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices", *Public Administration Review* vol. 64, no. 4, s. 438–448.
- Riksrevisionen (2013), *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.
- 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.
- Sibbmark, K. (2013), ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012”, Rapport 2013:22, IFAU, Uppsala.
- Talbot, C. och C. Johnson (2007), ”Seasonal cycles in public management: Disaggregation and re-aggregation”, *Public Money and Management* vol. 27, nr. 1, s. 53–60.
- 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.
- Winter, S. (2003), ”Implementation: Introduction”, i Peters. B. G. och J. Pierre (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.

Appendix

Bortfallsanalyser

Tabell A 1 visar uppgifter om arbetsförmedlingschefer och sektionschefer vid tillfället då IFAU genomförde enkäten om bedömningsstödet. Till att börja med kan vi konstatera att svarsfrekvenserna är höga: 85 respektive 74 procent. Bakgrundsegenskaperna för hela urvalet såväl som för dem som svarat på enkäten redovisas. Här kan vi se att dessa grupper är väldigt lika vad gäller samtliga uppgifter som visas i tabellen. Det finns därför ingen anledning att tro att bortfallet snedvrider resultaten på något betydande sätt.

Tabell A 1 Bortfallsanalys: arbetsförmedlingschefer och sektionschefer

	AF chefer		Sektionschefer	
	Alla	Svarande	Alla	Svarande
Kvinnor	53 %	52 %	64 %	61 %
Högskoleutbildade	67 %	68 %	78 %	77 %
Medelålder	50 år	51 år	46 år	46 år
Erfarenhet inom AF, genomsnitt	17 år	17 år	13 år	13 år
Faktisk arbetad tid av heltid, genomsnitt okt 2013	90 %	92 %	90 %	93 %
Kontor i storstadsområde	27 %	27 %	32 %	29 %
Kontor i glesbygd	8 %	8 %	0,3 %	0,5 %
Arbetslöshet i kommunen, genomsnitt	9 %	9 %	9 %	9 %
Antal förmedlare på kontoret, genomsnitt	39	40	74	74
Antal arbetssökande på kontoret, genomsnitt	2 090	2 068	4 061	4 112
Andel inskrivna sökande, kvalificerade för JOB	23 %	22 %	24 %	24 %
Andel inskrivna sökande, ungdomar	25 %	25 %	22 %	23 %
Totalt antal	135	115 (85 %)	284	210 (74 %)

Totalt har 108 kontorschefer gått igenom hela enkäten till sista frågan, vilket motsvarar 80 procent av samtliga chefer och 94 procent av de som svarat. Denna grupp, som inte särredovisas i tabellen, skiljer sig inte heller från resten av kontorscheferna med avseende på bakgrundsegenskaper. På någon enstaka fråga är antalet svarande ytterligare någon person mindre; som lägst har vi 102

svar på en fråga. Men inte heller detta interna bortfall får oss att ändra slutsatsen att de svarande verkar motsvara populationen i allt väsentligt.

Bland sektionscheferna är det interna bortfallet marginellt större: 190 chefer har tagit sig fram till sista frågan (67 % av alla). Återigen är denna grupp väldigt lik populationen av sektionschefer. Vad gäller ytterligare ett par frågor är antalet svarande lägre än 190 (182 som lägst), men det sammantagna intrycket är trots allt att det interna bortfallet inte utgör något större problem.

Tabell A 2 Bortfallsanalys: arbetsförmedlare

	Alla	Svarande	Svarat på sista frågan
Kvinnor	69 %	66 %	65 %
Högskoleutbildade	80 %	78 %	78 %
Medelålder	45 år	46 år	45 år
Erfarenhet inom AF, genomsnitt	10 år	10 år	10 år
Faktisk arbetad tid av heltid, genomsnitt okt 2013	78 %	86 %	86 %
Kontor i storstadsområde	31 %	28 %	27 %
Kontor i glesbygd	3 %	3 %	4 %
Arbetslöshet i kommun, genomsnitt	9 %	9 %	9 %
Antal förmedlare på kontoret, genomsnitt	65	63	61
Antal arbetssökande på kontoret, genomsnitt	3 512	3 370	3 351
Andel inskrivna sökande, kvalificerade för JOB	24 %	24 %	24 %
Andel inskrivna sökande, ungdomar	23 %	23 %	24 %
Totalt antal	3 000	1 970 (66 %)	1 521 (51 %)

Tabell A 2 visar bakgrundsegenskaper för tre grupper av arbetsförmedlare: alla 3 000 som ingick i urvalet, de 1 970 som lämnat in ett svar och de 1 521 som tagit sig fram till sista frågan. Svarsfrekvensen är något lägre än i chefsenkäten, men bör ändå betraktas som bra. Bakgrundsegenskaperna bland de svarande och alla i urvalet är också lika. Den tydligaste skillnaden gäller närvaro på jobbet vid tidpunkten för undersökningen. Det är emellertid inte så förvånande att de som arbetar mer har svarat i högre grad: förmedlare som till exempel är föräldralediga eller är sjukskrivna har självfallet inte samma möjlighet att delta i undersökningen.³⁵

³⁵ 233 personer, vilket motsvarar 23 procent av bortfallet, jobbade faktiskt inte alls i oktober 2013. Urvalsramen var konstruerad så att personer som inte var i tjänst under undersökningsperioden skulle exkluderas. Men det verkar alltså som att några av dessa kommit med trots allt. Det antyder att bortfallsproblematiken är ännu mindre än vad genomgången visar.

Det är en högre andel i förmedlarenkäten än i chefsenkäten som inte har svarat på sista frågan. En viktig förklaring till detta är förmodligen att enkäten till arbetsförmedlarna var längre. Det interna bortfallet är marginellt högre för några av frågorna som ingår i enkäten och som lägst har vi 1 477 svar på en fråga. De som faller bort utmärker sig dock inte heller på något tydligt sätt när vi undersöker bakgrundsfaktorer, vilket talar för att resultaten ändå är tillförlitliga.

Notera vidare att flera av de 449 förmedlare ($1\,970 - 1\,521 = 449$) som inte kom till enkätens slut medvetet "gafflades bort" av oss. De 231 personer som inte jobbar i Direktservice, och alltså inte använder bedömningsstödet i sin tjänst, fick avsluta enkäten redan efter fråga 4 (av 25). Ytterligare 52 personer säger på fråga 11 att de aldrig har använt bedömningsstödet. Även dessa fick avsluta enkäten. Det betyder att det interna bortfallet egentligen bara är 166 personer, vilket motsvarar 8 procent av alla svarande.

Vi ser sammantaget ingen anledning att misstänka att bortfallet skulle vara tillräckligt stort och tillräckligt skevt för att de data vi har tillgång till inte skulle representera situationen bland förmedlare och chefer på arbetsförmedlingskontoren under slutet av 2013.

Tabeller med resultat från regressionsanalyser

I rapportens huvudtext visas resultat från ett antal regressionsanalyser i sammanfattande tabeller. Nedan presenteras fyra tabeller som utförligare redogör för analyserna som resultaten i huvudtexten bygger på.

De tre första tabellerna ligger till grund för diskussionerna i avsnitt 5.3. Här redovisas först fem modeller (modell 1–5) då vi tittar på mekanismvariablerna var och en för sig, medan vi i modell 6–8 inkluderar flera eller alla mekanismvariabler samtidigt. I samtliga modeller ingår ett antal kontrollvariabler (dessa redogörs för senare i Appendix). I den sista modellen (modell 8) har vi bytt ut egenskaper på kontors- och kommunnivå mot så kallade "kontorsfixa" effekter som rensar bort betydelsen av alla faktorer som är gemensamma för arbetsförmedlare inom ett och samma kontor. Detta är att betrakta som det "hårdaste" testet (i vissa avseende kanske alltför hårt).

I rapportens huvudtext har vi valt att redovisa resultaten från modell 7 när vi intresserar oss för betydelsen av *attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel*; här försöker vi alltså utesluta inverkan av övriga mekanismvariabler. Vi tänker oss att åsikterna om huruvida bedömningsstödet är ett bra hjälpmedel kan påverkas av övriga faktorer, vilket motiverar att vi konstanthåller dessa. Däremot har vi valt att redovisa resultaten från modell 4 när vi undersöker om användningen varierar beroende på hur starka *byråkratinormer* förmedlaren

har. Utgångspunkten är att detta utgör en mer grundläggande värdering som kan påverka uppfattningar om bedömningsstödet; det omvända är dock mindre troligt. Att inkludera övriga variabler då vi bedömer betydelsen av *byråkratinormer* skulle i så fall ge en felaktig bild. När vi utvärderar betydelsen av de tre resterande mekanismerna menar vi att det är bäst att *inte* kontrollera för *attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel*. Därför har vi presenterat resultaten från modell 6 i rapportens huvudtext. Motivet till detta är följande: Om det är så att dessa variabler (t.ex. uppfattningar om *informationskvalitet*) påverkar *attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel* (snarare än tvärtom) kommer vi att underskatta sambanden om vi kontrollerar för *attityden till bedömningsstödet som hjälpmedel*. Vi tror att detta är ett mycket tänkbart scenario. Det är dock värt att notera att resultaten på det hela taget inte är så känsliga för vilken modell vi väljer att fokusera på. Uppfattningar om *resurser* och *byråkratinormer* är de faktorer där vi ser att valet av modell skulle kunna spela roll för slutsatserna.

Tabell A 6 redovisar våra analyser av sambandet mellan yrkeserfarenhet och användningen av bedömningsstödet. Här kan observeras att vi i de tre sista analyserna (modell 6–8) använder några av mekanismvariablerna som utfall och skattar sambanden med linjär regression. Resultaten ändras inte substantiellt om vi genomför analyser med *ordered logit* istället.

Tabell A 3 Användningen av bedömningsstödet beroende på arbetsförmedlarnas uppfattningar om verktygets användbarhet, informationskvalitet, resurser, byråkratinormer och chefens attityd till bedömningsstödet

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	6,61*** (0,73)						4,54*** (0,86)	4,39*** (0,90)
Informationskvalitet		5,04*** (1,00)				3,08*** (1,08)	1,78 (1,14)	1,41 (1,26)
Resurser			5,55*** (0,95)			5,02*** (2,71)	3,94*** (1,08)	3,86*** (1,16)
Attityd till att följa byråkratinormer				4,29*** (1,04)		2,71** (1,16)	2,38** (1,18)	3,49*** (1,26)
Chefens prioritering av bedömningsstödet					5,44*** (1,05)	3,97*** (1,18)	2,49** (1,22)	2,49* (1,30)
Konstant	72,77** (34,75)	69,95* (37,82)	67,85** (34,59)	73,89** (34,17)	67,39** (34,21)	39,70 (38,22)	36,58 (39,58)	19,68 (15,95)
Kontroller för:								
Individegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontors- och kommunegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Kontorsfixa effekter	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
R ²	0,10	0,07	0,07	0,06	0,07	0,10	0,11	0,31
Observationer	1 413	1 279	1 503	1 485	1 496	1 233	1 151	1 154

Not: Linjära regressionsanalyser (OLS) med robusta standardfel (parentes). Utfallet utgörs av andelen ärenden (i procent) då bedömningsstödet används. I modellerna ingår kontroller för olika egenskaper hos arbetsförmedlaren, kontoret och kommunen i vilken arbetsförmedlingen är lokaliserad. *, **, *** indikerar statistisk signifikans på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Tabell A 4 Hur noga utfallet från bedömningsstödet övervägs av arbetsförmedlarna beroende på uppfattningar om verktygets användbarhet, informationskvalitet, resurser, byråkratinormer och chefens attityd till bedömningsstödet

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	0,63*** (0,05)						0,42*** (0,07)	0,42*** (0,08)
Informationskvalitet		0,51*** (0,07)				0,42*** (0,07)	0,30*** (0,08)	0,30*** (0,09)
Resurser			0,23*** (0,06)			0,09 (0,07)	0,03 (0,07)	-0,02 (0,09)
Attityd till att följa byråkratinormer				0,31*** (0,07)		0,24*** (0,08)	0,23*** (0,08)	0,22** (0,09)
Chefens prioritering av bedömningsstödet					0,58*** (0,07)	0,44*** (0,08)	0,34*** (0,01)	0,37*** (0,10)
Brytpunkt 1	-1,77	-1,51	-1,85	-0,94	0,34	1,97	1,95	1,41
Brytpunkt 2	0,76	0,90	0,53	1,42	2,75	4,44	4,55	4,28
Brytpunkt 3	3,60	3,51	3,14	4,06	5,43	7,14	7,37	7,37
Kontroller för:								
Individegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontors- och kommunegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Kontorsfixa effekter	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Pseudo R ²	0,07	0,04	0,02	0,02	0,04	0,06	0,08	0,15
Observationer	1 403	1 260	1 485	1 469	1 479	1 218	1 143	1 146

Not: "Ordered logit"-koefficienter. Utfallsvariabel: Bedömningsstödet utfall övervägs "inte alls", "inte särskilt noga", "ganska noga" och "mycket noga". I modellerna ingår kontroller för olika egenskaper hos arbetsförmedlaren, kontoret och kommunen i vilken arbetsförmedlingen är lokaliserad. *, **, *** indikerar statistisk signifikans på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Tabell A 5 I vilken grad bedömningsstödet rekommendation följs beroende på arbetsförmedlarnas uppfattningar om verktygets användbarhet, informationskvalitet, resurser, byråkratinormer och chefsens attityd till bedömningsstödet

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Attityd till bedömningsstödet som hjälpmedel	8,17*** (0,75)						5,69*** (0,95)	4,74*** (0,99)
Informationskvalitet		7,49*** (0,91)				6,59*** (1,01)	4,84*** (1,05)	5,83*** (1,13)
Resurser			3,80*** (0,94)			1,35 (1,06)	0,22 (1,09)	0,29 (1,18)
Attityd till att följa byråkratinormer				2,40** (1,05)		0,36 (1,12)	-0,67 (1,13)	-0,50 (1,19)
Chefsens prioritering av bedömningsstödet					5,90*** (1,05)	4,18*** (1,14)	2,85** (1,19)	2,14* (1,25)
Konstant	37,80 (32,05)	34,26 (34,36)	44,81 (32,33)	49,50 (32,93)	29,86 (32,60)	19,71 (36,28)	23,67 (36,48)	6,16 (11,02)
Kontroller för:								
Individegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontors- och kommunegenskaper	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Kontorsfixa effekter	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
R ²	0,11	0,08	0,03	0,03	0,05	0,09	0,12	0,30
Observationer	1 403	1 242	1 462	1 447	1 454	1 201	1 446	1 149

Not: Linjära regressionsanalyser (OLS) med robusta standardfel (parentes). Utfallet utgörs av andelen ärenden (i procent) då arbetsförmedlaren fattar samma beslut som bedömningsstödet föreslår. I modellerna ingår kontroller för olika egenskaper hos arbetsförmedlaren, kontoret och kommunen i vilken arbetsförmedlingen är lokaliserad. *, **, *** indikerar statistisk signifikans på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Tabell A 6 Betydelsen av förmedlarens yrkeserfarenhet för i vilken grad (1) bedömningsstödet används, (2) utfallet övervägs, (3) rekommendationen följs, samt i modell (4)–(6) svaren på frågorna om potentiella förklaringsmekanismer

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Yrkeserfarenhet (0-2 år = referens)						
3-5 år	-6,84*** (2,32)	-0,11 (0,15)	-3,40 (2,33)	-0,19** (0,08)	-0,16** (0,08)	-0,05 (0,06)
6-10 år	-9,34*** (2,81)	-0,45** (0,18)	-4,61 (2,90)	-0,37*** (0,10)	-0,27*** (0,09)	-0,02 (0,07)
11-20 år	-10,56*** (2,82)	-0,35** (0,18)	-5,59* (2,92)	-0,40*** (0,10)	-0,35*** (0,10)	-0,02 (0,07)
21-47 år	-15,02*** (3,35)	-0,53** (0,21)	-9,19*** (3,35)	-0,44*** (0,12)	-0,30*** (0,11)	-0,01 (0,08)
Konstant/brytpunkter	91,73*** (34,15)	-2,78 -0,43 2,17	58,48* (32,19)	2,31** (1,12)	0,95 (1,08)	4,26*** (0,83)
Utfall	Ärenden då BS används (%)	Utfallet övervägs	Ärenden då utfallet följs (%)	BS som hjälpmedel (1–5)	Information om BS (1–5)	Byråkratinormer (1–5)
Skattningsmetod	OLS	Ordered Logit	OLS	OLS	OLS	OLS
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
R ² / Pseudo R ²	0,06	0,02	0,03	0,06	0,04	0,02
Observationer	1 519	1 499	1 475	1 419	1 316	1 768

Not: I modell (1) och (3)–(6) redovisar regressionskoefficienter från linjära regressionsanalyser (robusta standardfel). I modell (2) redovisas koefficienter från analyser med "ordered logit". Utfallsvariabeln i modell (1) och (3) utgörs av andelen ärenden då (1) bedömningsstödet används och (3) rekommendationen följs. I modell (4)–(6) används enkätfrågor som redovisas i Tabell 5 som utfall, och i modell (2) handlar det om huruvida utfallet övervägs "inte alls", "inte särskilt noga", "ganska noga" eller "mycket noga". I alla modeller ingår kontroller för olika egenskaper hos arbetsförmedlaren, kontoret och kommunen i vilken arbetsförmedlingen är lokaliserad. *, **, *** indikerar statistisk signifikans på 90, 95 respektive 99 % säkerhetsnivå.

Kontrollvariabler som används i rapportens analyser

I rapporten använder vi i vissa fall ett antal kontrollvariabler. Nedan listas de variabler som ingår i analyserna.

A. Individegenskaper (arbetsförmedlaren/arbetsförmedlingschefen)

- Ålder i år
- Kön (0=Man; 1=Kvinna)
- Utbildningsnivå: högskoleexamen (0=Nej; 1=Ja)
- Utbildningsinriktning
 - a. Pedagogisk (referens)
 - b. Beteendevetenskap/socialt arbete
 - c. Administration/ekonomi/juridik
 - d. Personalvetenskap
 - e. Övrig samhällsvetenskap/humaniora
 - f. Annan utbildning
- Erfarenhet (båda varianterna har testats)
 - a. Antalet år som förmedlaren har arbetat inom Arbetsförmedlingen
 - b. Kategoriindelad enligt följande: 0–2 (referens), 3–5, 6–10, 11–20, 20–47 års erfarenhet

B. Arbetsförmedlingskontoret (nedslag i oktober 2013)

- Antalet anställda arbetsförmedlare
- Antalet sökande per arbetsförmedlare
- Klienterna på kontoret
 - a. Andelen (%) klienter 25 år eller yngre
 - b. Andelen (%) klienter 55 år eller yngre
 - c. Andelen (%) klienter med minst gymnasieutbildning
 - d. Andelen (%) klienter födda utanför Norden
 - e. Andelen (%) klienter med känt funktionshinder som innebär ett arbetshandikapp
 - f. Andelen (%) klienter som är kvalificerade Jobb- och utvecklingsgarantin

C. Kommunen

- Kommunal arbetslöshet (%): öppet arbetslösa + i program som andel av befolkningen under 2012
- Kommunstorlek (2012) i fyra grupper utifrån befolkningsstorlek:
 - i. 0–10 000 invånare (referens)

- ii. 10 001–40 000 invånare
 - iii. 40 001 – 120 000 invånare
 - iv. 120 001 eller fler invånare
- Kommunens lokalisering
 - i. Storstad (Stockholm, Göteborg, Malmö) eller förort till storstad (enligt SCB:s klassificering)
 - ii. Glesbyggd (enligt SCB:s klassificering)
 - iii. Övriga delar av landet (referens)

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2014:1** Assadi Anahita ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?”
- 2014:2** Eliason Marcus ”Uppsägningar och alkoholrelaterad sjuklighet och dödlighet”
- 2014:3** Adman Per ”Försummas gymnasieskolans demokratiuppdrag? En kvalitativ textanalys av 2009 års svenska gymnasiereform”
- 2014:4** Stenberg Anders och Olle Westerlund ”Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt”
- 2014:5** van den Berg Gerard J., Lene Back Kjærsgaard och Michael Rosholm ”Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare”
- 2014:6** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd ”Blir barn sjuka när föräldrarna blir arbetslösa?”
- 2014:7** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson ”Könsskillnader i hur sjukfrånvaro påverkas av omgivningen”
- 2014:8** Forslund Anders, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans, Alexander Westerberg och Tove Eliasson ”Avtalslöner, löner och sysselsättning”
- 2014:9** Engdahl Mattias ”Medborgarskap, arbetsmarknaden och familjebildning”
- 2014:10** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson ”Hälsoeffekter av tidigarelagd pensionering”
- 2014:11** Karbownik Krzysztof och Sara Martinson ”Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden”
- 2014:12** Hägglund Pathric, Per Johansson och Lisa Laun ”Insatserna inom rehabiliteringsgarantin och deras effekter på hälsa och sjukfrånvaro”
- 2014:13** Regné Johan ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006”
- 2014:14** Assadi Anahita och Martin Lundin ”Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?”

Working papers

- 2014:1** Vikström Johan “IPW estimation and related estimators for evaluation of active labor market policies in a dynamic setting”
- 2014:2** Adman Per “Who cares about the democratic mandate of education? A text analysis of the Swedish secondary education reform of 2009”
- 2014:3** Stenberg Anders och Olle Westerlund “The long-term earnings consequences of general vs. specific training of the unemployed”

- 2014:4** Boye Katarina “Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents’ occupation and care leave for sick children”
- 2014:5** Bergemann Annette och Gerard J. van den Berg “From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers”
- 2014:6** van den Berg Gerard J., Lene Kjærsgaard och Michael Rosholm “To meet or not to meet, that is the question – short-run effects of high-frequency meetings with case workers”
- 2014:7** Avdic Daniel, Petter Lundborg och Johan Vikström “Learning-by-doing in a highly skilled profession when stakes are high: evidence from advanced cancer surgery”
- 2014:8** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd “Parental unemployment and child health”
- 2014:9** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson “Gender differences in shirking: monitoring or social preferences? Evidence from a field experiment”
- 2014:10** Eliasson Tove och Oskar Nordström Skans “Negotiated wage increases and the labor market outcomes of low-wage workers: evidence from the Swedish public sector”
- 2014:11** Engdahl Mattias “Naturalizations and the economic and social integration of immigrants”
- 2014:12** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson “Early retirement and post-retirement health”
- 2014:13** Karbownik Krzysztof “The determinants of teacher mobility in Sweden
- 2014:14** Karbownik Krzysztof “Job mobility among high-skilled and low-skilled teachers”
- 2014:15** Karbownik Krzysztof “Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform”

Dissertation series

- 2013:1** Vikman Ulrika “Benefits or work? Social programs and labor supply”
- 2013:2** Hanspers Kajsa “Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services”
- 2013:3** Persson Anna “Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment”
- 2013:4** Engdahl Mattias “International mobility and the labor market”