

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning
Termin 6. VT 2011

Förvaltningshögskolan

Göteborgs Universitet

MELLAN MEDBORGARE OCH MYNDIGHET

Arbetsförmedlarens roll i kontexten av jobbgarantin för ungdomar

Författare: Karl Schlyter

Inriktning: Policyanalys

Handledare: Sofie Cedstrand

Examinator: Vicki Johansson

Innehållsförteckning

1. Problembeskrivning.....	3
2. Teoretisk referensram.....	5
2.1 Lipskys förhållningssätt.....	5
2.2 Schierenbecks förhållningssätt	8
2.3 Tvingande åtgärder eller inte?	9
2.4 Lundquists förhållningssätt.....	10
2.5 Legitimitet och rättssäkerhet.....	10
3. Från teori till empiri	12
4. Analysram.....	14
5. Analys och diskussion	15
5.1 Handlingsutrymme	15
5.2 Avvisning av ungdomar.....	17
5.3 Hantering av ungdomar med speciella behov/problem	18
5.4.1 Legitimitet utifrån syn på rättssäkerhet	19
5.4.2 Fokus på procedur	19
5.4.3 Fokus på substans.....	21
5.4.4 Substans och procedur	23
6. Slutsatser.....	24
Referenser	27
Litteratur	27
Vetenskapliga artiklar.....	27
Internetkällor	28
Övriga källor.....	28
Bilagor.....	29
Bilaga 1. Sammanfattning av Jobbgarantin för ungdomar	29
Bilaga 2. Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar	30
Bilaga 3. Frågor till arbetsförmedlarna.....	37

1. Problembeskrivning

Bakgrunden till min studie är den höga ungdomsarbetslösheten i Sverige idag¹, vilken har många konsekvenser på individnivå då långvarig arbetslöshet kan leda till social exklusion² och allmänt försämrade hälsolivå.³ Detta är ett relativt betydande samhällsproblem och är en prioriterad fråga som regeringen har utvecklat olika policys för att komma åt.⁴ En av dessa är den så kallade *jobbgarantin för ungdomar*, vilken innefattar ett ökat stöd till personer mellan 16-24 år.⁵ Detta stöd är dels rent ekonomiskt, som i storlek beror på om personen i fråga har rätt till arbetslöshetsersättning eller inte. Nivån på stödet trappas ned eftersom tiden går för att indikera att det endast är en tillfällig ersättning det är frågan om.⁶ En annan del av jobbgarantin innebär att den arbetssökande ungdomen får ett ökat stöd i form av till exempel CV-granskning och praktik på en arbetsplats.⁷

Denna jobbgaranti ska i slutändan implementeras av handläggare på arbetsförmedlingen. Tidigare forskning har visat att handläggare har ett betydande inflytande på hur policys formas och de har visat sig svåra att styra.⁸ För tjänstemännen för stor inverkan på politiken kan det dels bli ett demokratiskt problem och dels ett rättssäkerhetsproblem. Demokratiskt då den politik som regeringen företräder genomförs på ett godtyckligt sätt i praktiken, rättsosäkert då medborgare riskerar att behandlas olika av olika tjänstemän. Möjligtvis ser tjänstemännen i någon mån själva en konflikt i att dels representera myndigheten (arbetsförmedlingen) och dels förhålla sig till den enskilda medborgaren.

Anledningen till valet att titta på just arbetsförmedlars handlingsutrymme är att de odiskutabelt är mer regelstyrda i sitt dagliga yrkesutövande än andra yrkesgrupper anställda av staten som till exempel lärare eller läkare. Detta då det i större utsträckning går att regelstyra en handläggare av arbetsmarknadspolitik än en lärare som måste genomföra sin undervisning på ett i hög grad självständigt sätt. Med arbetsförmedlare som grund kan jag alltså se mer generellt hur en relativt regelstyrd yrkesgrupp ser på sitt handlingsutrymme. Valet av inriktning på just jobbgarantin var att det inom den verkade finnas ett förhållandevis

¹ <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-per-manad/>

² Syrén 2009 s. 67

³ Ibid s. 9

⁴ Proposition 2010/11:1 s. 53

⁵ Se bilaga 1 för sammanfattning och bilaga 2 för fullständig lagtext.

⁶ Ds 2008:64 s. 29f

⁷ Ds 2008:64 s. 18

⁸ Evans 2011 s.22f

stort utrymme för tjänstemännen att tolka reglerna, speciellt när de står inför beslutet att avvisa en ungdom från jobbgarantin. Förutom det, så verkade de insatser som ska riktas till den enskilda ungdomen kunna skräddarsys till en viss del. Hade jag inte förmodat att jobbgarantin medförde något handlingsutrymme, hade jag naturligtvis inte sett den som ett bra underlag för att studera just arbetsförmedlarnas handlingsutrymme. Det finns tidigare studier genomförda angående jobbgarantin, till exempel om hur väl olika kommuner implementerar denna.⁹ Dock finns det inte studier specifikt inriktade på handlingsutrymmet för arbetsförmedlarna i kontexten av jobbgarantin för ungdomar.

För att studera potentiella problem med tjänstemännens handlingsutrymme utgår jag från teorier generellt både om byråkrater, och om närbyråkrater i synnerhet. Närbyråkrater är de tjänstemän som arbetar direkt mot medborgarna och det inkluderar allt från läkare till tjänstemän på försäkringskassan. Arbetsförmedlarnas eventuella handlingsutrymme, i form av närbyråkrater, är intressant att studera då det direkt påverkar implementeringen av regeringens politik. Fokus för studien är alltså närbyråkratens roll i kontexten av jobbgarantin för ungdomar och förhoppningen är att visa på närbyråkraternas handlingsutrymme och hur desamma ser på sin möjligtvis ”dubbla roll” mellan medborgare och myndighet. Min första forskningsfråga är en generell sådan och berör arbetsförmedlarnas handlingsutrymme;

Hur ser arbetsförmedlare som arbetar med ungdomsgarantin på sitt handlingsutrymme?

Studien ämnar dock inte att normativt uttala sig om huruvida handlingsutrymmet som arbetsförmedlarna använder sig av är positivt eller negativt för implementationen av regeringens policy. Problem kan potentiellt sätt uppstå om en närbyråkrat upplever sig stå inför ett val mellan att prioritera den enskilda ungdomen och att prioritera myndighetens mål/regelverk. Om det visar sig att de i vissa fall gör undantag för ungdomar, så kan det peka på ett användande av handlingsutrymmet vilket inte stämmer överens med den förvaltningsrättsliga legitimitetsprincipen där alla medborgare ska behandlas lika. Det skulle visa på att policy inom det här området formas av närbyråkraterna i viss mån. Ett intressant tänkbart problem är hur de resonerar vid avvísningar av ungdomar från jobbgarantin. Regelverket lämnar visst utrymme för tolkning gällande när det förekommer en anledning till att avvisa en ungdom, med andra ord vad som är inte är ”godtagbara skäl” att neka till ett jobb

⁹ Pudic' s.6ff

och vad som räknas som att en ungdom är ”misskötsam”.¹⁰ Denna studie kan hjälpa till att förklara hur arbetsförmedlare resonerar i dessa frågor. Min andra forskningsfråga är därför;

Hur förhåller sig arbetsförmedlare som arbetar med ungdomsgarantin när de ställs inför situationer där de är tvungna att välja mellan att ta hänsyn till den enskilda ungdomen och regelverket?

Vidare vill jag ge en bild av hur tjänstemännen ser på rättssäkerhet, dels ur ett kollektivt perspektiv och dels ur ett individperspektiv. Huruvida de sätter en likadan behandling av alla ungdomar i första rummet eller först och främst anser att de måste ta hänsyn till individen för att säkra en likvärdig behandling för denna utifrån individens unika förutsättningar. Min tredje forskningsfråga är därför;

På vilket sätt förhåller sig arbetsförmedlare som arbetar med jobbgarantin till frågor som rör rättssäkerhet?

2. Teoretisk referensram

2.1 Lipskys förhållningssätt

Jag har valt att först och främst utgå ifrån statsvetaren Michael Lipskys teorier om hur närbyråkrater hanterar relationen till sina klienter och sin organisation.¹¹ Lipsky formulerar en generell teori i sin bok för alla typer av närbyråkrater, från läkare till socialsekreterare. När man studerar någon typ av närbyråkrat måste man dock självfallet ta i beaktning vilket specifikt yrke man har att göra med. Detta då deras professionella status och praktiska yrkesutövande påverkar deras handlingsutrymme till en extremt stor grad. En läkare eller en polis måste av självklara skäl besitta ett visst handlingsutrymme för att kunna utföra sitt jobb över huvud taget. Med tanke på att närbyråkraterna har begränsade resurser i form av tid och har en press på sig från organisationen att nå vissa mål så är de begränsade i hur mycket tid/energi de kan spendera på varje individ som nyttjar deras tjänster.¹²

Hur de hanterar denna begränsning kan ta sig olika uttryck i så kallade ”coping strategies”, för att kunna klara av pressen de har på sig dels från organisationen och dels från medborgarnas

¹⁰ Arbetsförmedlingens webbplats

¹¹ Lipsky, M, 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. 30th anniversary edition*. New York: Russell Sage.

¹² Lipsky 2010 s.29f

sida. Ett exempel är att arbetsförmedlare kan välja att koncentrera sig på de klienter de tror har en chans att få jobb, så kallad "creaming". Vidare kan de skapa väldig rigida rutiner för hur de hanterar sina ärenden vilket får en konsekvens för hur pass flexibelt de kan möta den enskilde klientens behov. Det finns alltså en slags motsättning mellan att verka i rollen som myndighetsperson och kunna vara personlig med den enskilda medborgaren.¹³ Arbetsförmedlare känner antagligen dessutom en stor tidspress/budgetpress från organisationen och ett visst politiskt tryck på sig då arbetslösheten (speciellt ungdomsarbetslösheten) är såpass hög och deras resurser är ytterst begränsade.¹⁴ En vidare intressant aspekt av relationen närbyråkrat-medborgare som Michaels Lipsky tar upp är den beroendeställning medborgaren som vänder sig till närbyråkraten är satt i, detta i och med behovet för medborgaren att undvika konflikter med närbyråkraten. Individen kan därför bli försiktig och kanske inte våga driva sin sak fullt ut. Självklart är dock också närbyråkraten i viss mån beroende av medborgarens samverkan för att kunna utföra sitt arbete, även om förhållandet inte är i jämnvikt.¹⁵ Lipsky anser att i vissa situationer kan närbyråkraternas handlingsfrihet leda till en orättvis/ojämn behandling av medborgare, varför samhället inte är villiga att ge dem oavkortad handlingsfrihet. Detta har bevisats empiriskt i ibland annat en amerikansk studie som visar ett relativt stort antal tjänstemän som använde sig av sitt handlingsutrymme på ett olämpligt sätt.¹⁶

Michael Lipsky definierar närbyråkrater delvis utifrån att de inte kan välja sina klienter. Han definierar dem på detta viset eftersom att en närbyråkrats möjlighet att begränsa sina klienter skulle ge dem större resurser att koncentrera på de klienter de tar sig an. Då skulle de inte vara under samma tids- och budgetpress.¹⁷ Jag anser att arbetsförmedlare i ett första stadie inte kan neka en "klient" till ungdomsgarantin, om ungdomen formellt sätt har kvalificerat sig till denna, vad gäller inskrivningstid och ålder enligt lag.¹⁸ Det är först i ett senare stadie, om ungdomen missköter sig eller inte vill ta ett jobb han eller hon anses passa för som

¹³ Ibid s. 107ff

¹⁴ Syrén 2009 s. 17f

¹⁵ Lipsky 2010 s.59

¹⁶ Wenger 2009 s. 326f

¹⁷ Lipsky 2010 s. 28

¹⁸ Förordning (2010:398) om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar. 5 §.

arbetsförmedlaren har rätt att avvisa ungdomen. Samtidigt ska man komma ihåg att arbetsförmedlarna vill få ut så många ungdomar som möjligt i jobb för att nå arbetsförmedlingens mål. Sammantaget så befinner sig arbetsförmedlaren i ett slags gränsland mellan val och icke-val av sina klienter och beroende och icke -beroende av dem. Därför är Lipskys teorier applicerbara på dem om än möjligtvis i mindre utsträckning än till exempel lärare.

Michael Lipsky framhåller vidare att det kan finnas en fara i att tjänstemän gömmer sig bakom lagar och är helt oflexibla.¹⁹ Han menar att det finns yrken där anpassning till olika individer är ett absolut måste. Detta anser Lipsky då han ser att det är omöjligt att förenkla närbyråkraters komplexa arbetssituation till en lista med regler och dessutom då närbyråkrater arbetar i direkt kontakt med medmänniskor där det är viktigt att ha en känsla för humana värden.²⁰ Lipsky framhäver å andra sidan att positiv särbehandling på grund av etisk eller social bakgrund är något som bör undvikas då det underminerar folkets förtroende för staten i förlängningen.²¹ Michael Lipsky förespråkar alltså inte en strikt weberiansk ideal-byråkrati, där byråkraten obevekligt ska följa lagar och förordningar och handlingsutrymme ses som något negativt, däremot är han kritisk mot att det handlingsutrymme som närbyråkrater har kan användas till deras egen fördel. I korthet karakteriseras Webers idealbyråkrati av tjänstemän med tydligt avgränsade ansvarsområden, klart definierade handlingsmönster och en strikt hierarkisk ordning.²²

Det finns en mängd forskare som kritiserar Michael Lipsky för att uttala sig om ett för brett spektrum av yrken och därmed inte ta hänsyn till hur olika närbyråkraters yrkesutövning ter sig och hur olika deras förutsättningar är.²³ Dessutom kritiseras han för att inte ta (tillräcklig) hänsyn till chefers inflytande på närbyråkrater och hur organisationen kollektivt tolkar policys, vilket troligen påverkar närbyråkraterna. Det är möjligt att det är en medveten strategi från chefernas/överordnades sida att begränsa närbyråkraters tid med klienter. Detta leder då förmodligen till att tjänstemännen rationaliserar sitt arbete i större utsträckning, men detta är då uttänkt från början och inte en oberoende implementeringsstrategi skapad av närbyråkraterna.²⁴ Vidare kritiseras Lipskys teori om närbyråkrater då den inte bygger på någon egen framtagen empiri utan använder sig främst av logiska argument med stöd från

¹⁹ Lipsky 2010 s. 149

²⁰ Ibid s. 15

²¹ Ibid s. 230

²² Lundquist 1998 s.48f

²³ Evans 2011 s.19 2011

²⁴ Ibid s.17f

tidigare studier för att komma fram till sina slutsatser.²⁵ Vilken handlingsfrihet har då arbetsförmedlare? För det första så har de en låg professionell status, då det inte går att utbilda sig till att bli arbetsförmedlare. Vidare kan de inte välja ut vilka klienter (medborgare) de ska ägna sin uppmärksamhet utan medborgarna kommer till dem. Självklart kan de dock välja att ägna mer energi på att hjälpa vissa klienter att få jobb än andra. Det är möjligt att de behandlar klienter olika på grund av hur de ser på deras utsikter att få jobb och att de "gillar" personen som söker jobb. Ett exempel som visar på handlingsutrymmet för närbyråkrater är en svensk studie som gjorts genom Göteborgs universitet.²⁶ Studien visar på att handläggarna har ett relativt stort handlingsutrymme men att de så långt som möjligt försöker hålla sig till administrativa och organisatoriska riktlinjer när de tar sina beslut. När de väl använder sitt handlingsutrymme så styr de besluten i en riktning som är i linje med organisationen.²⁷ Denna studie talar alltså emot Michael Lipskys farhågor om närbyråkrater som med grund i sitt handlingsutrymme formar implementeringen av policys på ett godtyckligt sätt.

2.2 Schierenbecks förhållningssätt

En intressant fråga som rör närbyråkraternas flexibilitet som Isabell Schierenbeck tar upp i sin bok *Bakom välfärdsstatens dörrar* är konflikten mellan närbyråkraters möjlighet att anpassa sig till det enskilda fallet och den regelmässiga rättssäkerhet som med nödvändighet legitimerar förvaltningen som helhet.²⁸ Hon hävdar dock att i de komplexa situationer som hanteras av närbyråkrater är det helt nödvändigt att ha ett hänsynstagande till individen och att det är just hänsynstagandet som skapar legitimitet för förvaltningen.²⁹

Isabell Schierenbeck tar upp att handlingsutrymmet för närbyråkraterna beror på hur strikta deras överordnande är när det gäller tolkning av regelverket, och hur deras kollegor ser på tolkning av regelverket, med andra ord hur organisationskulturen ser ut.³⁰ Hon delar även upp närbyråkraterna i två grupper vad beträffar förhållningssättet till regelverket, vilka hon benämner "regelivrare" och "regeltolkare". Den första typen ser myndighetsutövningen som korrekt (endast) när regelverket följs strikt. Den andra typen betonar att motivationen till varför ett beslut tas är det viktigaste och att det inte alltid går att neutralt följa regelverket.

²⁵ Ibid s. 22

²⁶ Dunér 2006 s. 425f

²⁷ Ibid s. 438ff

²⁸ Schierenbeck, Isabell, 2003. *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.

²⁹ Ibid s. 216

³⁰ Ibid s. 135ff

Schierenbeck påvisar hur olika närbyråkrater hanterar den ”dubbla roll” som de innehar i det att det ingår i deras yrkesroll att både se till klientens och organisationens bästa. Vissa tjänstemän kan se denna roll som ”tärande” vilket helt innebär att den ”dubbla rollen” innebär en mer eller mindre svår konflikt i deras arbete. Andra tjänstemän ser den dubbla rollen som ”bärande” då de ser individens och organisationens mål som i grunden detsamma.³¹ En annan intressant aspekt av handlingsutrymmet som Isabell Schierenbeck tar upp är frågan om tvingande åtgärder. Vissa tjänstemän ser sig berättigade till att tvinga in klienter i åtgärder då de ”inte vet sitt eget bästa” eller att de ”går ner sig i en nedåtgående spiral”. De pekar då på vikten av att inte utveckla en alltför personlig relation till klienten då det skulle kunna försvåra deras beslut på ett rent personligt plan.³² Tjänstemannen kan legitimera en tvingande åtgärd utifrån organisationens perspektiv men inte i deras förhållande till den individuella klienten. Schierenbeck tar även upp möjligheten att klienten inte nödvändigtvis vet vad som förväntas från tjänstemannen och riskerar att hamna i en konfliktsituation utan att själv vara medveten om det. Detta kan dock påverka tjänstemannens inställning till klienten och vilka beslut som tjänstemannen tar.

2.3 Tvingande åtgärder eller inte?

En stor skillnad mellan arbetsförmedlare och (många) andra närbyråkrater är att deras insatser inte är påtvingade medborgarna. Ingen är skyldig att skriva in sig på arbetsförmedlingen eller ta del av olika arbetsmarknadsåtgärder. Detta gäller till skillnad från elever i grundskolan, för att ta ett exempel, som är förpliktigade enligt lag att närvara på lektioner. Därför kan aldrig arbetsförmedlarens beslut vara tvingande på samma sätt som många andra närbyråkraters, då de kan hänvisa till att den enskilda medborgaren är där på sitt eget initiativ. En annan sak som skiljer ut arbetsförmedlare från vissa andra närbyråkrater är just att de automatiskt accepterar sina klienter i det första skedet. Detta kan jämföras med en socialsekreterare som ska besluta huruvida en person har rätt till försörjningsstöd eller ej och i ett initialt skede kan neka detta. Arbetsförmedlaren kan dock inte påverka om en ungdom har rätt till jobbgarantin om denna, som tidigare nämnts, är formellt kvalificerad. Sammantaget innebär detta att en arbetsförmedlare inte har något initialt handlingsutrymme men efter möte med ungdomen har en makt att eventuellt ”tvinga” denna till åtgärder som ungdomen kanske inte föredrar. Det senare med hänvisning till att ungdomen är inskriven i jobbgarantin på eget bevåg och att det är arbetsförmedlarens arbetsmarknadsmässiga motivering som ska ligga till grund för dennas

³¹ Ibid s. 149f

³² Ibid s. 156f

beslut. Den handlingsfrihet som arbetsförmedlarna har, är dock inte lika "dramatisk" som många andra närbyråkraters, såsom domare som delvis har en makt att avgöra en individs framtid drastiskt.

2.4 Lundquists förhållningssätt

Lennart Lundquist tar upp många teorier om byråkrater, deras handlingsutrymme och deras i hans mening demokratiska ansvar i hans bok *Demokratins väktare*.³³ Lundquist tar även upp byråkratens komplexa förhållningssätt till överordnade, till lagen och till medborgarna. Byråkraten förväntas på en grundläggande nivå vara "lojal mot överordnade", att "lyda lagen" men också "visa samhällsmedlemmarna hänsyn".³⁴ Lennart Lundquist delar upp byråkraternas handlande i olika tjänstemanna – "skolor" i hur man kan se på ämbetsmannens relationer. En av dessa är "ämbetsmannaskolan" vilken lägger tyngden på att förvaltningen är direkt underlagd lagen och att lagarna ska tillämpas på ett helt objektiva, rättssäkra sätt. En annan är "intressentskolan" som säger att fokus bör ligga på de medborgare som uppsöker förvaltningen. Den betonar att olika gruppers intressen måste tas tillvara och att förvaltningen inte kan agera oberoende sin omgivning.³⁵ Dessa olika synsätt har direkt att göra med hur tjänstemännen ser på sitt handlingsutrymme och vad som ligger inom ramarna för det. En tysk studie visar att närbyråkrater som har en legalistisk syn på deras arbete, i enighet med "ämbetsmannaskolan", i så stor grad som möjligt försöker undvika att tolka lagar och förordningar.³⁶

2.5 Legitimitet och rättssäkerhet

Legitimiteten som underbygger förvaltningen har (många) olika dimensioner vilka Lundquist tar upp. Han tar först och främst upp "allmänheten", vilken är grundvalen som alla tjänstemän bör beakta sitt yrkesutövande. Denna innehåller principer som att göra gällande att tjänstemännen ska behandla alla medborgare på ett "respektfullt sätt", att "inte bryta mot lagen" och att "sätta moraliska principer och landet före personer, partier eller myndigheter".³⁷ Förutom värderingar av vad en tjänsteman inte bör göra tar Lundquist upp "Ämbetsmannadygder" vilka föreskriver vad tjänstemännen bör göra, bland annat att denna ska ha en "känsla för rättvisa" och inte vara partisk på något sätt. Vidare så ska han/hon vara pålitlig, ärlig och inte utnyttja sin position på något sätt. Här kan man naturligtvis fråga sig

³³ Lundquist, L., 2003. *Demokratins Väktare*. Lund: Studentlitteratur.

³⁴ Ibid s. 106

³⁵ Ibid s. 107f

³⁶ Cyrus & Vogel 2003 s. 253

³⁷ Lundquist 1998 s.92ff

vad det innebär att vara ”rättvis”. Till exempel huruvida det är mest rättvist att behandla alla medborgare efter exakt samma måttstock eller att se till individens unika styrkor och svagheter för att kunna ge denna en så bra behandling som möjligt. Vad som är en rättvis och legitim behandling kan alltså motiveras både utifrån kollektivet och utifrån individen med andra ord. Det är vidare också viktigt enligt ”allmänheten” att tjänstemannen är ordningsam och lyder överordnande, även om denna kan ha förslag på hur saker och ting kan förändras till det bättre.³⁸ Lundquist förespråkar en viss lojalitetsfasthet till myndigheten inom förvaltningen men tror inte att all form av handlingsfrihet för byråkraterna leder till kaos. Han argumenterar dock för att en övertro på lydadsprinciper och att regelivrande i alla lägen kan vara direkt förödande, något han benämner ”kadaverdisciplin” och drar paralleller till förvaltningen i Nazityskland.³⁹ Han tar vidare upp att ämbetsmannen ständigt ställs inför konflikter ifrån olika intressen, som ”allmänintresset” och ”särintresset”. Ett beslut som gynnar en viss grupp kan vara negativt för resterande invånare och vice versa.⁴⁰ Det som är positivt för ungdomar som ett kollektiv, en likadan behandling hos arbetsförmedlingen, kan vara negativt för en enskild ungdom som inte har samma förutsättningar som de flesta ungdomar i kollektivet.

En dimension av legitimiteten för förvaltningen handlar om rättsäkerhet, som redan till viss del här ovan har behandlats. Lundquist tar upp konflikten mellan regelivrande och etik, och frågar sig om rättssäkerheten i alla lägen alltid bör prioriteras över medkänsla för den enskilda klienten. Detta med tanke på att de som är i kontakt med byråkratin önskar att tjänstemännen ska ta hänsyn till just deras personliga behov. Han tar även upp att medkänsla kan ses som ett mål i sig själv i förvaltningen. Det finns likväl kritik mot den sistnämnda uppfattningen av de som menar att detta är oförenligt med den handlingsfrihet som tjänstemännen officiellt sätt innehar, och att en hänsyn till medmännisklighet skulle innebära att kollektiva värden skulle hotas. Det betyder emellertid inte att förespråkare för en i princip weberiansk idealmodell av byråkratin menar att tjänstemän ska behandla medborgare på ett respektlöst sätt.⁴¹ Tjänstemännen kan dock ses som hanterare av specifika problemtyper, alltså att de handskas med ett enda problem vilket berör många personer istället för många problem som berör en person.⁴² Med det synsättet måste byråkraten förhålla sig neutral till individen då byråkraten inte ska förhålla sig till individens alla olika problem utan endast förhålla sig till det som är

³⁸ Ibid s. 100f

³⁹ Ibid s. 112

⁴⁰ Ibid s. 120

⁴¹ Ibid s. 126

⁴² Ibid s. 119ff

relevant för dennas yrke/problemkategori. Rättsäkerhet har enligt Lundquist två sidor. Dels handlar det om att inte behandla någon partiskt eller godtyckligt i förvaltningen men också om att medborgaren garanteras ”verkliga rättigheter” och kan skyddas mot ”verkliga rättskränkningar”. Det handlar med andra ord både om förvaltningens procedurer men också om vad de procedurerna får för verkliga konsekvenser, med andra ord vilken substans procedurerna innehåller.⁴³

Detta är ett problem som diskuterades redan i antikens Grekland där filosofen Platon ansåg att lagen kunde och borde verkställas på ett helt objektivt och neutralt sätt. En annan filosof, Aristoteles, ansåg däremot att byråkrater/administratörer borde tolka lagar efter deras uppfattning av samhällets sociala normer. Han menade att lagar var tvungna att ses som förenklingar av de värden som samhället stod för och behövde därmed tolkas från fall till fall, detta då Aristoteles menade att lagar alltid är mer eller mindre tvetydiga. Han ansåg därför att det var önskvärt att byråkrater tog hänsyn till social rättvisa och utgick från en känsla för vad som är rätt.⁴⁴

3. Från teori till empiri

Jag valde att genomföra intervjuer med sju arbetsförmedlare fördelade på fem olika kontor i Göteborgsregionen. Att intervjua arbetsförmedlare på mer än en arbetsförmedling, och i olika kommuner, bar med sig den fördelen att jag inte riskerade att försöka generalisera ett enda kontors uppfattning av mina frågeställningar. Jag intervjuade tjänstemän ifrån både stora och små kontor vilket kan bidra till att jag har fått en bra spridning på olika ”kontorskulturer” inom arbetsförmedlingen när det gäller tolkning av regelverket. Dessutom räckte mina sju intervjuer för att nå en tillräcklig teoretisk mättnad för min studie då jag stötte på liknande resonemang gång på gång.⁴⁵ Alltså har jag fått ta del av några av de vanligaste förhållningssätten till mina frågeställningar. Intervjuerna varierade i längd mellan 20-40 minuter och spelades in med hjälp av en kassetbandspelare för att sedan transkriberas för hand.

Mina intervjuer var ostrukturerade då den empiri jag ämnade samlade in var av en ytterst kvalitativ typ. Detta då min studie handlar om hur arbetsförmedlare subjektivt uppfattar sin roll i organisationen. Därför var det viktigt att jag styrde dem så lite som möjligt, men kom självklart med följdfrågor när det krävdes för att klargöra vad intervjuobjektet menade. Hade

⁴³ Ibid s.102f

⁴⁴ Frederickson 2010 s.61ff

⁴⁵ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2007. s.190f

jag styr dem mer med mina frågor så hade risken varit väldigt uppenbar att jag endast bekräftade mina egna förhållningssätt, som jag har tagit del av i framtagandet av teori, och inte fått dem att dela med sig av sin syn på frågeställningarna. Detta gjorde att jag öppet kunde ta in intervjuobjektens synpunkter utan att påverka dem med förutbestämda koncept om hur deras resonemang skulle se ut. Poängen med detta var att mina frågor kan uppfattas som till viss del kontroversiella med frågor om tjänstemäns vilja att gå emot myndigheten i vissa fall osv. Därför ville jag att de skulle kunna slappna av och så obehindrat som möjligt resonera fritt utan att de skulle se mig som någon som potentiellt skulle döma dem.

Min första fråga ämnade helt enkelt ge arbetsförmedlarna en möjlighet att så öppet som möjligt berätta om sitt uppfattade handlingsutrymme. Den andra frågan handlar om när tjänstemännen bedömer det som rätt att avvisa en ungdom från jobbgarantin. Detta med förhoppningen att deras svar kunde visa på hur stor hänsyn de tog till den enskilda ungdomen och hur de använde sin eventuella handlingsfrihet i denna bedömningsfråga. Den tredje frågan hade samma syfte som den föregående, i kontexten av bedömningsfrågan vad som är ”godtagbara skäl” för en ungdom att tacka nej till ett jobb. Den fjärde frågan hade som avsikt att se om arbetsförmedlarna i vissa ”extremfall” kunde tänka sig att göra ett undantag från hur de normalt sätt tillämpar regelverket för en ungdom, med bakgrund i medmänskliga/etiska värderingar.⁴⁶ Alla frågor handlade således om handlingsutrymmet och vad arbetsförmedlarna hade för syn på rättssäkerhet, där de tre sista angrep deras synsätt från tre olika vinklar.

Följdfrågorna skiljde sig en del från intervju till intervju, men jag tog fram 1-2 för varje huvudfråga som jag antog att jag skulle vilja ställa. I själva intervjuerna formulerade jag följdfrågorna lite olika dock för att relatera dem till vad arbetsförmedlaren tidigare sagt. Självklart fanns det en risk att intervjuerna skulle komma att handla om annat än vad jag från början ämnade, vilket var en risk jag var medveten om, men jag försökte styra in dem så mycket som möjligt på de generella områden jag var intresserad av. De intervjuade arbetsförmedlarna kommer inte att presenteras med namn i min analys då en av dem önskade att vara anonym. Jag respekterar självklart detta och omnämner dem med fiktiva namn. På följande kontor intervjuade jag arbetsförmedlare;

Göteborg, Gamlestaden - ”Anna Ohlson”

Göteborg, Järntorget – ”Erica Petrovic”

Partille – ”Olof Strömstedt”

⁴⁶ Se Bilaga 3 för fullständiga intervjufrågor

Göteborg, City – ”Ida Esaiasson” och ”Anders Nystad”

Kungälv – ”Ebba Gustavsson” och ”Veronika Nordström”

4. Analysram

I analysen av arbetsförmedlarna utgick jag först och främst ifrån de tre frågeställningarna presenterade i problemformuleringen. När det gällde analysen av handlingsfrihet använde jag mig av Michael Lipskys teorier om handlingsutrymme och Lennart Lundquists teorier om olika tjänstemannaskolor. Jag delade upp analysen av handlingsfriheten i tre delar, en som berör handlingsutrymmet generellt, en som berör handlingsfriheten vid avvísningar av ungdomar från jobbgarantin och en som berör handlingsutrymme när det gäller hänsynstagande till ungdomar med speciella behov/problem. Denna uppdelning använde jag för att göra analysen av handlingsutrymmet tydligare och mer lättöverskådlig.

Analysen av de två andra problemformuleringarna gick mångt och mycket ihop i varandra. Detta då tjänstemännens syn på sin roll mellan medborgare och myndighet direkt har att göra med hur de ser på rättssäkerhet. Det finns tydliga kopplingar mellan Schierenbecks och Lundquists teorier, där Schierenbeck beskriver den ”dubbla rollen” och Lundquists beskriver olika syn på rättssäkerhet. Man kan se de närbyråkrater som är ”regelivrare” som företrädare för en procedurell syn på rättssäkerhet och de som är ”regeltolkare” i större utsträckning har en substantiell syn på rättssäkerhet. Vidare kan de ämbetsmän som ser sin uppgift som ”tärande” ses som representanter för ”intressentskolan”, då de har en önskan att i större utsträckning tillgodose individens behov men begränsas av regelverket/myndigheten. De ämbetsmän som däremot ser sin uppgift som ”bärande” kan sägas representera ”ämbetsmannaskolan” då de ser att efterlevnad av reglerna gynnar medborgarna och inte är något som gör att de måste göra avkall på sin hänsyn till individen.

Alla ovanstående koncept är direkt eller indirekt sammankopplat med hur tjänstemännen ser på rättsäkerhet, huruvida de först och främst lägger fokus på vad deras beslut innebär för den individuella ungdomen, det vill säga *substans*. Eller om de fokuserar på efterföljandet av regelverket, med andra ord hur *proceduren* för beslutsfattandet ser ut. Jag kommer därför att utgå ifrån huruvida arbetsförmedlaren lägger fokus på procedur eller substans i analysen av rättsäkerhet och deras förhållande mellan regelverk och individ. (De två senare forskningsfrågorna).

5. Analys och diskussion

5.1 Handlingsutrymme

Arbetsförmedlarna säger sig generellt sett ha ett förhållandevis stort handlingsutrymme i sitt yrkesutövande men samtliga poängterar att de förhåller sig till vad som är praxis på organisationen och alltid följer regelverket (med ett enda undantag). Att de upplever sig ha ett tämligen stort handlingsutrymme är till viss del överraskande med tanke på hur regelstyrda de formellt sett är. Dock vore annat än att de flesta framhöll att de alltid följer regelverket väldigt märkligt. Ebba Gustavsson påpekar vikten av att "bolla" med andra arbetsförmedlare i samband med fattande av svåra beslut för att få stöd i dem. Anna Ohlson förklarar att hon arbetar mycket i grupper med de andra arbetsförmedlarna på hennes kontor och att det är i dessa grupper som tolkningen av regelverket sker. Dessa utsagor motsäger Michael Lipskys teorier om policyimplementering, där den enskilda närbyråkraten själv formar implementeringen till den största delen. Till en större eller mindre utsträckning skapas policyimplementeringen alltså i relationer till den övriga organisationen.

Ida Esaiasson tar upp möjligheten att till viss del anpassa jobbgarantin med valen mellan jobbcoaching, praktik, nystartsjobb och att det hela beror på hur individens situation ser ut. Hon menar att det är arbetsförmedlarnas roll att lyssna till ungdomarnas vilja för att få en förevisning om vilken väg hon ska gå och att det är viktigt att ta hänsyn till ungdomarnas historia och deras behov. Detta stämmer överens med Lundquists "intressentskola" där det är medborgarnas perspektiv som sätts i första rummet. Anders Nystad menar på att det inte finns något tvång gällande vilken aktivitet ungdomen ska introduceras till utan att han självständigt kan anpassa vilken/vilka åtgärder som är lämpliga för ungdomen. Olof Strömstedt tar upp att det är resurser i form av tid som är det som är grundläggande för vilket handlingsutrymme han har. Han hävdar att ju mindre tid han har ju mer "byråkratiskt kall" måste han förhålla sig till ungdomarna, även om han säger sig vara medveten om de möjliga negativa sidorna i detta förhållningssätt. Detta menar Olof Strömstedt på då han är tvungen att genomföra alla moment med samtliga ungdomar oavsett hur många de är och påpekar att kvalitén av servicen blir lägre för den enskilda ungdomen om det är många ungdomar som är på hans bord, vid ett och samma tillfälle. Detta stämmer precis överens med Michael Lipskys teorier om att närbyråkrater blir mer oflexibla och skapar sig starkare rutiner ju mer resursmässigt pressade de är. Olof Strömstedt är förutom en annan arbetsförmedlare övrigt den enda arbetsförmedlare som direkt tar upp resurser som en potentiell begränsning av

handlingsutrymmet. Anders Nystad menar på att resursbrist inte är ett direkt problem i sitt yrkesutövande utan konstaterar helt enkelt att han lägger så mycket tid han förmår på varje ungdom. Detta resultat var väldigt oväntat då kopplingen mellan resurser och handlingsfrihet inte på något sätt är en kontroversiell sådan. Jag kan inte själv förstå varför de övriga arbetsförmedlarna inte tog upp denna relation. Att de inte såg resurser som en begränsning i av deras handlingsutrymme är i princip otänkbart med tanke på att deras arbetsbörda direkt beror på hur många personer som söker arbete vid en viss tidpunkt.

Samtliga arbetsförmedlare betonar vikten av att kunna motivera sina beslut med grund i regelverket. De menar att de har en ganska stor handlingsfrihet, bara de kan motivera sina beslut/tolka regelverket på ett tillräckligt bra sätt. Detta ligger direkt i fas med Isabell Schierenbecks "regeltolkare" där tolkningen av lagen är det som betonas i huruvida ett beslut är riktigt. Ida Esaiasson menar att hela grunden för hennes arbete är att kunna motivera sina beslut. Hon tar vidare upp att arbetsförmedlarna kan vända sig till "nätverksträffar" för ungdomshandläggare i Göteborgsregionen där de kan ta upp vissa frågor där de har svårt att avgöra hur de ska gå tillväga.

"[...] nätverksträffar, hela Göteborg med kranskommunerna med alla ungdomshandläggare, det är ju faktiskt jättebra., där vi får en dagordning, du kan komma med egna... du har eget du vill ta upp och så och det, det är jättebra."⁴⁷

Hon redogör även för att arbetsförmedlare har tillgång till en rådgivning (för arbetsförmedlare) och jurister de kan kontakta för hjälp i svårtolkade situationer. Flera av arbetsförmedlarna nämner även att de i beslut de är osäkra över hör med sin chef om vilken tolkning som är riktig. Kritiken mot Michael Lipskys teori bekräftas vidare här. Det är inte nödvändigtvis på individuell nivå som policyimplementeringen skapas. Chefer och Jurister visar sig ha inflytande på hur närbyråkraterna implementerar sina beslut och förutom det så förekommer en växelverkan arbetsförmedlarna emellan där de kollektivt skapar en tolkning av regelverket oberoende av hierarki inom organisationen.

Arbetsförmedlarna arbetar i en kontext där de måste förhålla sig till både myndighet och medborgare och även om de kan tolka regelverket så är de självklart beroende av sin omgivning. Man kan därför fråga sig, var är det policyimplementeringen skapas egentligen? Är det hos närbyråkraterna (arbetsförmedlarna), hos (den lokala) organisationen/överordnade eller kanske i regionssamarbetet? Arbetsförmedlarna säger sig inneha en viss handlingsfrihet,

⁴⁷ Citat från intervju med Ida Esaiasson

dock endast i tolkningen av regler och förordningar. Den handlingsfrihet de säger sig inneha är inte direkt den som Michael Lipsky varnar för. Lipsky hävdar med bestämdhet att en viss handlingsfrihet är nödvändig då närbyråkraterna har att göra med människor och inte bör gömma sig bakom lagar och förordningar för att slippa ta ansvar för sina handlingar. Som jag har visat ovan påpekar de flesta arbetsförmedlare att det är fullt möjligt att tolka regelverket, så länge de motiverar sitt beslut på ett tillräckligt bra sätt. Om man utgår ifrån Isabell Schierenbecks studie så ligger detta helt i linje med ”regeltolkaren” vilken ser beslutet som legitimt utifrån dess motivation och inte genom ett osjälvständigt applicerande av regelverket. I Schierenbecks studie visade hon även på denna inställning hos svenska arbetsförmedlare vilket är intressant då min studie till viss del därmed bekräftar hennes.

5.2 Avvisning av ungdomar

Samtliga arbetsförmedlare ser det som ett väldigt odramatiskt beslut att avvisa en ungdom från jobbgarantin. Att så enhetlig bild av avvisningen visar sig är till en viss del överraskande då det till det existerar ett klart tolkningsutrymme i vad det innebär för en ungdom att ”missköta” sig eller tacka nej till arbete utan ”godtagbara skäl”. Endast Ebba Gustavsson redogör för att det kan förekomma ytterst ovanliga tillfällen där det kan vara svårt att fatta beslut i frågan om avvisning och att hon då tar hjälp av sin chef för att få klarhet i hur hon ska gå tillväga. De flesta hänvisar till att de ger ungdomen en första varning (kallat ”kommunicering”) där de försöker kontakta denna, missköter sig ungdomen igen är det avvisning direkt som gäller.

”Om man ska ta tillbaka anvisningen och visst, det är ju bedömningar... är det, och generellt sett så är vi nog ganska snälla egentligen. Utan vi gör den här kommunikeringen och är väldigt tydliga med att det här är en varning. Händer det igen, då är det ... rökt.”⁴⁸

Anna Ohlson påpekar vikten av att dokumentera grunden för beslutet om avvisning. Hon menar på att om hon inte kan driva igenom ett beslut om avvisning från jobbgarantin om hon inte har dokumenterat att hon har försökt få tag på en ungdom. Hon gör gällande att dokumentationen är det som underbygger alla beslut och att hon är förhållandevis fri att fatta beslut så länge hon har dokumenterat hur hon tar resonerat. Detta stämmer överens med samtliga arbetsförmedlares inställning, att dokumentationen är a och o i deras arbete. Veronika Nordström påpekar vidare vikten av att ungdomen är väl informerad av vilka regler

⁴⁸ Citat från intervju med Ebba Gustavsson

som gäller för jobbgarantin och att det möjligtvis kan förekomma missförstånd från ungdomens sida angående hur reglerna ser ut. Hon menar emellertid på att om de har gett information om förutsättningarna till ungdomen så kan denna inte i ett senare skede hävda att hane eller hon inte hade vetskap om reglerna. Detta är grundläggande för myndighetsutövning och därmed en föga oväntad inställning. Dokumentationen är en förutsättning för (den procedurella) rätts säkerheten, då den medför att medborgarna kan se att de inte blir godtyckligt behandlade och allt annat än denna inställning hos arbetsförmedlarna vore anmärkningsvärd. Dokumentationen är med andra ord en förutsättning för arbetsförmedlarnas handlingsutrymme.

5.3 Hantering av ungdomar med speciella behov/problem

I förhållande till ungdomar som har olika sociala eller hälsomässiga problem så har arbetsförmedlarna lite olika inställning till sitt handlingsutrymme. Olof Strömstedt menar att en grundläggande genomgång av individens förutsättningar bör göras och att samverka med andra myndigheter som till exempel socialtjänsten i vissa fall är lämpligt. Veronika Nordström menar på att kommunens samordningsförbund ser till dessa ungdomar men att hon inte har ett handlingsutrymme att ta hänsyn till deras problem i sitt yrkesutövande. Olof Strömstedt lyfter fram att jobbgarantin är till för att stärka ungdomar och inte att "låsa in dem", och att möjligheten finns att hänvisa ungdomen till en annan myndighet innan denna kan, eller bör, ta del av garantin. Dessa inställningar visar på en syn på dem själva som hanterare av ett specifikt problem hos ungdomen, dennas arbetslöshet, och att de inte har befogenhet eller möjlighet att hantera andra problem hos ungdomen.

Ida Esaiasson tar upp vikten av att ungdomarna direkt lägger fram vilka hinder de möjligtvis har så att de kan få bättre hjälp. Hon framhåller att ungdomarna uppmuntras till att dela med sig av eventuella problem till arbetsförmedlarna. Detta menar hon ger arbetsförmedlarna möjlighet/handlingsfrihet att välja mellan olika de aktiviteterna som ingår i jobbgarantin, baserat på vetskapen om ungdomens problem. Detta synsätt är i en ganska skarp kontrast till Olof Strömstedts och Veronika Nordströms synsätt, vilka har nämnts ovan. Ida Esaiasson har inte en lika rigid syn på sitt yrkesutövande som en behandlare av ett särskilt område. Hon ser att ungdomens "särintresse" är viktigt att ta hänsyn till och anser att hon har ett handlingsutrymme som direkt tillåter henne att ta hänsyn till ungdomens behov. Anders Nystad går på samma linje och menar att arbetsförmedlarna kan ge ungdomar med olika svårigheter stöd, med hjälp av andra myndigheter till exempel, och menar att det viktigaste är

att ungdomen inte försvinner i ”tomma intet” för då kan han inte hjälpa denna på något sätt. Dessa två arbetsförmedlare visar på en bred syn på vad deras handlingsutrymme innehåller och kan sägas företräda ”intressentskolan” som Lundquist tar upp där medborgarens individuella intressen sätts i första rummet. Veronika Nordström och Olof Strömstedt kan i kontrast sägas vara företrädare för ”ämbetsmannaskolan” i och med deras förhållandevis rigida syn på vad deras yrkesroll innefattar.

Som vi ser ovan har tjänstemännen till viss del olika syn på vilket handlingsutrymme de innehar beträffande att ta hänsyn till ungdomar med speciella behov/problem. Medan vissa menar att de inte har något utrymme att ta hänsyn till deras problem, utanför arbetslöshetsproblemet, menar andra att de har ett visst handlingsutrymme att stötta ungdomarna även om de menar att ungdomarna också eventuellt behöver ha kontakt med andra myndigheter.

5.4.1 Legitimitet utifrån syn på rättssäkerhet

Enligt analysramen delar jag här in syn på rättssäkerhet efter kategorierna ”fokus på procedur” och ”fokus på substans”. Med andra ord om närbyråkraterna först och främst inriktar sig på rättssäkerheten för ungdomarna som ett kollektiv, genom en förhållandevis strikt regeltolkning. Eller om de inriktar sig på ungdomarna som individer och framhäver deras rätt till att bli behandlade efter sina unika styrkor och unika problem och att det är denna behandling som ger ungdomarna en verklig, eller substantiell, rättssäkerhet.

5.4.2 Fokus på procedur

En del av arbetsförmedlarna visar upp en förhållandevis strikt förhållning till regelverket där de menar att legitimitet för förvaltningen bygger på rättssäkerhet och att rättssäkerheten bör ses ur ett kollektivt perspektiv. De betonar med andra ord den procedurella rättssäkerheten. Olof Strömstedt är en av förespråkarna för denna syn. Han menar på att alla beslut de fattar i någon mån blir unika då alla ungdomar de fattar beslut om är unika, men att han inte kan göra något undantag för att vara snäll mot en viss person. Strömstedt är helt klart en förespråkare för ”ämbetsmannaskolan” där tjänstemannen måste tillämpa reglerna på ett så neutralt och opersonligt som möjligt för att främja kollektivets intressen. Han framhåller att arbetsförmedlingen endast sysslar med ett problemområde, arbetslöshet, och om ungdomen

har någon övrig problematik med sig, till exempel depression eller andra problem så hör denna egentligen hemma hos en annan myndighet. Detta förhållningssätt har också delvis att göra med att arbetsförmedlare inte sysslar med tvingade åtgärder, utan att den arbetssökande ungdomen medverkar frivilligt i jobbgarantin. Olof Strömstedt hänvisar till att det som underbygger hans beslut är huruvida de är arbetsmarknadsmässigt riktiga/går att motivera på ett tillräckligt bra sätt och han framhåller att han inte kan motivera sina beslut efter medmänskliga faktorer. Han går alltså i princip direkt emot uppfattningen att humana värden skulle kunna vara ett mål i sig vilket, Lennart Lundquist tar upp. Olof Strömstedt framhåller sig som en handläggare av ett specifikt problem, arbetslöshet, och ser inte sig ha några befogenheter att hantera andra problem som ungdomen kan ha. Att jobbgarantin inte är en tvingande åtgärd trycker är det inte bara Strömstedt som trycker på, Veronika Nordström går även på denna linje och är den som striktast förhåller sig till procedurell rättssäkerhet och regelivran;

”Det går liksom inte att inte följa regelverket. För att då, då behandlar vi folk olika, så det måste vara rättssäkert. Så att alla ska ha rätt, följer man regelverket, sen kan jag tycka att regelverket inte är bra, det finns förbättringsutrymme. Men så länge man följer regelverket så får ju alla samma behandling, det är ju det som är syftet.”⁴⁹

Hon påpekar vidare att hon inte gör undantag för några ungdomar och hänvisar förutom till (procedurell) rättssäkerhet till att ”alla känner alla” i kommunen och att vissa ungdomar därmed skulle uppfatta sig som sämre behandlade om andra fick en speciell hänsyn tagen till sina problem. Veronika Nordström tar alltså ställning för kollektivets intressen före individens, trots att hon framhäver att hon inte alltid anser att regelverket är av godo. Denna inställning gör henne till en ”regelivrare”, enligt Isabell Schierenbecks förhållningssätt, då hon ser det som första prioritet i sitt myndighetsutövande att hon behandlar alla individer (strikt) efter regelverket oavsett vad hon själv tycker om detsamma. Hon påpekar vidare att den enda gång som undantag kan göras är om ungdomen har någon typ av funktionshinder och att de då oftast kan ta del av en annan typ av åtgärd än jobbgarantin. Frågan här är dock vad som kan räknas som ett ”funktionshinder”. Måste det vara ett fysiskt sådant, till exempel, för att räknas? Arbetsförmedlaren måste någonstans likaväl dra en gräns för vad som anses som ett fall där individen har tillräckliga svårigheter för det ska ses som ett ”funktionshinder” och därmed rimligt att ta hänsyn till.

⁴⁹ Citat från intervjun med Veronika Nordström.

5.4.3 Fokus på substans

Andra arbetsförmedlare menar att den verkliga rättssäkerheten för ungdomarna mer ligger i substansen av deras behandling, vad själva besluten innehåller. En av de arbetsförmedlare som går på denna linje är Erica Petrovic. Hon menar att en likvärdig behandling inte är samma sak som att alla ungdomar ska bli behandlade på exakt samma sätt och påpekar att detta kan innebära att hon anpassar jobbgarantin för vissa individer. Hon hänvisar till att det ingår i arbetsförmedlingens mål att ta hänsyn till den enskilda ungdomen. Detta är ett tydligt exempel på den argumentation som Lennart Lundquist tar upp där ett hänsynstagande till medmänsklighet är ett mål i sig själv inom förvaltningen. Man kan också här dra paralleller till "intressentskolan" där medborgarens perspektiv särskilt tas till hänsyn av förvaltningen.

Petrovic är ett typexempel på närbyråkraten som ser sin roll mellan individ och myndighet som "bärande" då hon anser att individens problem inte står i motsättning till hennes yrkesutövande utan hanterandet av dennas problem är en del av hennes yrke. Erica Petrovic lägger emellertid vikten på huruvida ungdomarna själva är motiverade till att hitta/ta ett jobb, beträffande om hon kan ta deras problem i beaktning. Hon framhåller att bara ungdomen är villig att gå ut i praktik, och delta i andra delar av jobbgarantin, så kan hon ta hänsyn till att de till exempel är dåliga på att hålla tider eller liknande. Hon menar dock på att ungdomen möjligen får ta ett steg tillbaka, ur jobbgarantin, om denna trots det extra hänsynstagandet inte klarar av att medverka i jobbgarantin på ett tillfredställande sätt. Hon visar alltså inte på ett obegränsat hänsynstagande till individen utan framhåller att det finns situationer där det inte längre är meningsfullt att anpassa jobbgarantin efter ungdomen. Här kan man återigen till viss del se att arbetsförmedlaren ser sig som en hanterare av ett specifikt problem. Skillnaden mot Olof Strömstedt och Veronika Nordström (tidigare nämnda under rubriken "fokus på procedur") är dock att Erica Petrovic menar på att viss hänsyn kan tas till andra individuella problem, så länge viljan att hantera sitt arbetslöshetsproblem finns hos individen.

Anna Ohlson visar på det mest exceptionella hänsynstagandet till individen;

”Ja, om det finns särskilda skäl. Om det är en ungdom som kanske mår väldigt dåligt psykiskt, som har jätteproblem hemma som jag inte kan berätta för arbetsgivaren, kommer fram helt plötsligt att de, de lever under, pressade förhållanden eller att man... deprimerad eller väldigt nära depression eller mår väldigt dåligt för att det har hänt någonting, som jag kan känna har, är, med mänskliga faktorer att göra. Då, då är det, då kan man gå emot de reglerna.”⁵⁰

Denna arbetsförmedlare är den av mina intervjuobjekt som går längst i sitt fokus på substansvärden. Hon uppger till och med att det kan förekomma situationer där hon anser det vara rätt att bryta mot regelverket för att upprätthålla dessa värden. Fallet hon tar upp beträffar när en ungdom erbjuds ett jobb denna anses passa för men på grund av olika personliga problem inte vill ta det. I det läget, beroende på hur allvarliga problemen är, påstår hon sig kunna välja att inte avvisa ungdomen. Hon går därmed direkt emot rättsäkerhetens grundläggande principer oavsett om man ser den från en procedurell eller substantiell synvinkel. Detta då hon uppger sig ha rätt att direkt bryta mot regelverket i vissa lägen. Hon visar vidare tydligt på att hon upplever sin roll som i vissa fall ”tärande”, att arbetsförmedlingens mål kan stå i skarp kontrast mot ungdomens intressen och vad hon uppfattar som ”verkliga rättigheter” för ungdomen. Övriga arbetsförmedlare som har visat ett fokus på substansvärden har inte uppgett att de kan tänka sig att gå emot regelverket även om vissa av dem har uttryckt att de inte alltid sympatiserar med det. De upplever alltså också till en viss del sitt yrkesutövande som ”tärande” men inte till en så stor grad att de kan tänka sig att överstiga sitt officiella handlingsutrymme för att värna om substansvärden. Det handlingsutrymme som Anna Ohlson använder sig av är just det Michael Lipsky varnar för, närbyråkrater som tar sig friheter de enligt lag direkt är förbjudna att ta sig. Hon visar även på en i vissa fall avsaknad av lydnad av regelverket/lagen, vilket Lennart Lundquist tar upp som en central förväntning på byråkrater. Å andra sidan kan man argumentera för att hon baserar sitt handlande utifrån hennes ”känsla för rättvisa” vilket är en föreskriven ”ämbetsmannadygd”.

⁵⁰ Citat från intervju med Anna Ohlson

5.4.4 Substans och procedur

De flesta arbetsförmedlarna menar på att det både måste finnas ett hänsynstagande till en substantiell rättssäkerhet och en procedurell rättssäkerhet. Erica Petrovic, som vi har sett under den föregående rubriken, argumenterar direkt för att det inte finns någon egentlig skillnad i ungdomarnas och arbetsförmedlingens intressen då det står föreskrivet i deras handläggarstöd att de ska ta hänsyn till individens förutsättningar. De båda ställningstagandena flyter alltså ofta samman till en större eller mindre grad beroende på vilken handläggare som tillfrågas. Huruvida de uppfattar sin roll mellan individ och regelverk som "bärande" eller "tärande" är också en gråskala. En del av tjänstemännen visar upp ståndpunkten att det egentligen inte finns någon som helst konflikt mellan individens och myndighetens intressen, alltså att deras roll i princip är helt och hållet "bärande". Andra arbetsförmedlare upplever sin roll i vissa situationer som väldigt "tärande" där de ser att individens behov inte kan tillgodoses av organisationen. De flesta befinner sig dock någonstans mellan dessa extrempunkter. Alla de handläggare som någonsin upplever sin situation som "tärande" menar att dessa situationer är ovanliga och att de i sitt dagliga arbete upplever sin situation, eller roll, som "bärande".

Arbetsförmedlarna upplevs dock ibland som lite splittrade i sina resonemang kring sin roll, även om de själva kanske inte vill erkänna det. Ett exempel är Ida Esaiasson som först hävdar att det är möjligt att tänja lite på gränserna i bedömningen av huruvida en ungdom har misskött sig, för att sedan väldigt tydligt betona hur viktigt det är att behandla alla ungdomar lika. Arbetsförmedlarna verkar vilja "täcka all baser". De vill inte visa sig helt oflexibla eller okänsliga för individers problem men samtidigt vill de inte visa på en godtycklig behandling av medborgarna. Detta kan ses som en konflikt mellan olika "ämbetsmannadygder" där en av dygderna innefattar att ämbetsmannen ska vara opartisk medan en annan insisterar på att denna samtidigt ska inneha en "känsla för rättvisa". Esaiasson uttrycker en önskan att ta hänsyn till en medmänsklig dimension men att det inte är förenligt med hennes yrkesutövande.

"Jag kan inte tänka med hjärtat fast jag skulle vilja göra det många gånger. Jag menar man måste ju gå efter regelverket, jag kan tycka vad jag vill..."⁵¹

Hon anser alltså inte att denna medmänskliga dimension är ett mål i sig självt för myndigheten, vilket är ett synsätt som Lennart Lundquist tar upp. Vidare uppvisar ingen av

⁵¹ Citat från intervju med Ida Esaiasson

arbetsförmedlarna en strikt lojalitet mot arbetsförmedlingen i alla lägen utan många nämner att de kan se brister i regelverket. De framhåller alltså inte "lojalitet mot överordnade", vilket Lennart Lundquist tar upp som ett grundläggande förhållningssätt för alla byråkrater, i särskilt stor utsträckning och har inga problem med att peka på brister i sin egen organisation/ i regelverket.

De flesta arbetsförmedlarna är väldigt tydliga exempel på Schierenbecks "regeltolkare" som inte ser regelverket som absolut utan är någonting som måste tolkas utifrån en motivation för att myndighetsutövningen ska vara legitim i allmänhetens ögon. Detta kan återknytas till Aristoteles synpunkt på offentliga tjänstemän då han menade att de var tvungna att utgå ifrån vad de uppfattade som "rätt" enligt samhällets normer och att de omöjligt kunde implementera lagen på ett neutralt sätt. Tjänstemännen varierar dock i vilken grad de anser att regelverket är öppet för tolkning. Det finns en eller två tjänstemän som skulle kunna sägas vara "regelivrare", Veronika Nordström och Olof Strömstedt, vilka jag har lyft fram under rubriken "fokus på procedur". Även om dessa menar att de inte anser att regelverket i alla lägen är tillfredställande så betonar de att regelverket i princip måste följas "till punkt och pricka" för att inte på ett arbiträrt sätt behandla ungdomarna. Även i detta resonemang finns det dock självklart en gråskala när det gäller vilka arbetsförmedlare som kan ses som "regeltolkare" och vilka som kan ses om "regelivrare". Som nämnts ovan lutar dock de flesta åt att vara "regeltolkare".

6. Slutsatser

För att underlätta för läsaren presenteras här mina forskningsfrågor på nytt, en fördjupning av dem kan läsas under rubriken "Problemformulering". Jag ämnar ge en övergripande bild av vilka svar jag har kommit fram till i analysen.

Hur ser arbetsförmedlare som arbetar med ungdomsgarantin på sitt handlingsutrymme?

Samtliga betonar att det är motiveringen av tolkningen av regelverket som avgör huruvida de kan fatta ett beslut eller ej och att de upplever sig besitta ett relativt stort handlingsutrymme. Alla tar upp att de har stöd av olika resurser för att kunna tolka regelverket/fatta beslut. Detta kan dels röra sig om att de hör sig för med överordnade, andra arbetsförmedlare eller att de får stöd från nätverket av ungdomshandläggare i Göteborgsregionen. De menar alltså att de inte står ensamma i sina beslut och att de trots att de anser sig besitta ett ganska substantiellt

tolkningsutrymme inte är oberoende av arbetsförmedlingen som myndighet. Inte heller uppfattar de sig som oberoende ifrån deras specifika kontor där de påverkas av och påverkar hur andra arbetsförmedlare fattar sina beslut. Michael Lipskys teori om hur den enskilda närbyråkraten till stor del ensamt påverkar policyimplementeringen verkar alltså inte stämma, i alla fall inte helt och hållet. Arbetsförmedlarna skiljer sig till en viss grad beträffande i vilken utsträckning de betonar regeltolkning, där vissa menar att regler med nödvändighet måste, och kan tolkas beroende på det enskilda fallet. Andra menar dock att de inte har något större utrymme att tolka regelverket utifrån en viss individs situation. Det handlingsutrymme arbetsförmedlarna anser sig inneha, beror alltså på hur de ser på vad deras yrkesroll innefattar. De av dem som strikt ser på sin yrkesroll som en handläggare av ett specifikt problem ser sig inte ha något handlingsutrymme att ta någon direkt hänsyn till ungdomars problem, förutom faktumet att de är arbetslösa. För att återknyta till Lennart Lundquists teorier om rättsäkerhet kan de sägas representera "ämbetsmannaskolan". De arbetsförmedlare som ställer individens "särintresse" i fokus har en vidsträcktare syn på sitt handlingsutrymme att möta ungdomars problem och kan ses som representanter för "intressentskolan". I praktiken befinner sig dock tjänstemännen på en glidande skala mellan de två "skolorna" där de skiljer sig i hur stor hänsyn de anser sig vara berättigade till att ägna åt den enskilda ungdomen.

Hur förhåller sig arbetsförmedlare som arbetar med ungdomsgarantin när de ställs inför situationer där de är tvungna att välja mellan att ta hänsyn till den enskilda ungdomen och regelverket?

Ingen arbetsförmedlare upplever att det är svårt att avvisa en ungdom från jobbgarantin utan alla påpekar att jobbgarantin är en helt frivillig åtgärd att medverka i. Avvisning antog jag innan jag hade genomfört mina intervjuer skulle vara ett beslut som i vissa situationer kunde vara den svåraste bedömningsfrågan där medmänskliga värden ställdes mot förvaltningsrättsliga värden. Så var dock inte fallet. Arbetsförmedlarna upplever emellertid till olika grad sin roll mellan medborgare och myndighet som "bärande" eller "tärande" efter Isabell Schierenbecks teori. En av dem upplever sin roll som så "tärande" i speciella situationer att hon anser sig ha rätt att bryta mot regelverket för att ta hänsyn till den enskilda ungdomen. De flesta av dem upplever dock sin roll som på det hela taget "bärande" men att de i vissa fall önskar att de kunde ta en större hänsyn till ungdomens situation. De flesta av tjänstemännen anser att de måste väga myndighetens(allmänhetens) "särintresse" mot individens "särintresse", för att komma till ett tillfredställande beslut i det enskilda fallet.

På vilket sätt förhåller sig arbetsförmedlare som arbetar med jobbgarantin till frågor som rör rättssäkerhet?

En av arbetsförmedlarna framför den överraskande ståndpunkten att det i vissa fall kan vara berättigat att bryta mot regelverket för att ta hänsyn till en ungdoms personliga problem, vilket nämnts ovan angående föregående forskningsfråga. Detta innebär att hon direkt går emot rättsäkerhetens grundläggande principer då hon anser sig ha rätt att ignorera lagen. En annan arbetsförmedlare menar att ingen hänsyn kan tas till individen då det direkt skulle innebära en orättvis behandling ungdomarna emellan, detta synsätt ger i princip inget utrymme för substansvärden utan ser endast till kollektiva(procedurella) värden. Det skulle kunna tänkas att dessa två extremer är produkter av två olika kontorskulturer. Det som talar emot det påståendet är dock att de flesta arbetsförmedlarna ligger någonstans emellan dessa ståndpunkter. Dessa uppfattningar behöver inte heller vara representativa för hur arbetsförmedlare på respektive kontor ser på frågan utan kan vara två personliga uppfattningar, utan bredare anknytning. De olika ställningstagandena skulle dock kunna tyda på en till någon grad olika behandling av ungdomar beroende på var de bor i Göteborgsregionen. Det hade emellertid krävts en större studie, där flera arbetsförmedlare på samma kontor intervjuades, för att kunna fastställa eller dementera detta.

De flesta arbetsförmedlarna befinner sig dock som tidigare nämnt någonstans i gråskalan mellan ”fokus på substans” och ”fokus på procedur”. En av dem lyfter också direkt fram att substantiell rättssäkerhet och procedur rättssäkerhet inte är i motsättning till varandra utan att en hänsyn till ungdomarna i sig är ett mål i förvaltningen och ingår i regelverket.

Referenser

Litteratur

- Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje Upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Frederickson, George. H, 2010. *Social equity and the public administration*. Armonk: M.E Sharpe.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary expanded edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur,
- Schierenbeck, Isabell, 2003. *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.

Vetenskapliga artiklar

- Cyrus, Norbert & Vogel, Dita, 2003
Work-permit decisions in the German labor administration: an exploration of the implementation process. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2), s. 225–255.
- Dunér, Anna & Nordström, Monica, 2006
Frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme och makt: ett exempel från svensk kommunal Äldreomsorg. *European Journal of Social Work*, 9(4), s. 425- 444.
- Evans. Tony, 2011
Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), s. 368–386.
- Wenger, Jeffrey.B & Wilkins, Vicky.M, 2009
At the Discretion of Rogue Agents: How Automation Improves Women's Outcomes in Unemployment Insurance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), s. 313-333.

Internetkällor

Arbetsförmedlingens webbplats;

http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001142/uga_sok.pdf
f Avläst den 20 April 2011

Ekonomifakta.se webbplats;

<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-permanad/> Avläst den 1 maj 2011

Övriga källor

En jobbgaranti för ungdomar

Arbetsmarknadsdepartementet. Ds 2008:64

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Förordning (2010:398) om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Regeringens Proposition 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011- Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.*

Pudic', Samanta, 2009. *Implementeringen av jobbgarantin för ungdomar -En studie om kampen mot arbetslösheten på kommunal nivå.* Karlstads Universitet.

Syrén, Roger, 2009. *Arbetsförmedlingen och jobbkrisen: Om Sveriges viktigaste samhällsservice just nu.* Fackförbundet ST.

Ungdomsarbetslöshetens konsekvenser för folkhälsa och social anpassning Erfarenheter och kunskaper från 1990-talets forskning. Statens folkhälsoinstitut, Rapport 2002:18.

Bilagor

Bilaga 1. Sammanfattning av Jobbgarantin för ungdomar

Jobbgarantin för ungdomar (omnämns härnäst bara som ”jobbgarantin”) innebär i grund och botten att ungdomar mellan 16-24 år har rätt till ett ekonomiskt stöd. Detta kan de tilldelas först när de varit arbetslösa i sammanlagt 90 dagar under en fyramånadersperiod och är anmälda som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. De har då rätt till antingen ett ”aktivitetsstöd” eller ett ”utvecklingsbidrag”. ”Aktivitetsstödet” får ungdomen tillgång till om denna har rätt till ersättning från a-kassan och fortsätter att betala avgiften till densamma. ”Utvecklingsbidraget” har ungdomen automatiskt rätt till. ”Aktivitetsstödet” trappas ner allt eftersom tiden i jobbgarantin går, från 80 % dag 1-100, 70 % dag 101-200 ned till 65 % dag 201 och framåt. Ungdomen har rätt att ha uppehåll från jobbgarantin i sammanlagt 20 dagar under en 12-månaders period. Förutom den rent ekonomiska biten bidrar jobbgarantin med en mängd olika åtgärder för att försöka få in ungdomar på arbetsmarknaden. Detta kan dels röra sig om hjälp med jobbsökande, CV-granskning och studie och yrkesvägledning. Det kan också vara aktuellt med arbetspraktik, utbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering. Utbildningen som avses är då antingen en kortare yrkesinriktad utbildning eller en kortare teoretisk utbildning. Detta med framtida jobb eller studier som mål.

Det finns ett antal faktorer som kan göra att ungdomar inte längre får ta del av jobbgarantin. Det kan handla om att de får ett jobb eller börjar på en utbildning vilken inte tillåter att de behåller sitt stöd. Deras rätt till jobbgarantin dras också tillbaka om de blir föräldralediga, blir sjukskrivna på heltid eller har deltagit i jobbgarantin i sammanlagt 15 månader. Ungdomarna har dock rätt att bli återupptagna i jobbgarantin (om de inte deltagit i sammanlagt 15 månader). När ungdomarna återgår i jobbgarantin börjar de på samma ersättningsdag som de lämnade den. Arbetsförmedlingen har rätt att avvisa ungdomar från jobbgarantin under vissa förutsättningar. Detta kan ske om individen inte deltar i aktiviteter inom garantin, nekar ett arbete utan ”godtagbara skäl” eller inte visar på att han eller hon ”aktivt söker jobb”. Dessutom kan en person avisas om denna ”stör verksamhet”, är ”misskötsam” eller uppfyller ett nytt arbetsvillkor hos a-kassan. Ungdomen har dock rätt att på nytt få ta del av jobbgarantin om denna inte har gått igenom de maximala 15 månaderna i jobbgarantin. Villkoren för att få en ny anvisning till jobbgarantin är att ungdomen skriver in sig som

arbetsökande, inom 60 kalenderdagar efter avvisningen, och har varit inskriven i 45 dagar på nytt.⁵²

Bilaga 2. Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

SFS nr: 2007:813

Departement/myndighet: Arbetsmarknadsdepartementet A

Utfärdad: 2007-11-08

Ändrad: t.o.m. SFS 2011:151

Övrig text: Rättelseblad 2007:813 har iakttagits.

Andra format: [text](#), [PDF](#) (innehåller inte eventuella ändringar)

Ändringsregister: [SFSR \(Lagrummet\)](#)

Källa: Regeringskansliet / Lagrummet

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om jobbgaranti för ungdomar.

Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

2 § Arbetsförmedlingen ska för deltagare i jobbgarantin för ungdomar genomföra en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplan som redan upprättats enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den fördjupade kartläggningen ska visa vilka aktiviteter deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden. En fördjupad kartläggning behöver dock inte göras för den som har deltagit i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, om motsvarande kartläggning redan har gjorts inom ramen för det programmet.

Den individuella handlingsplanen ska revideras utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen. Sedan handlingsplanen reviderats ska Arbetsförmedlingen lämna deltagaren det intensifierade stöd som han eller hon bedöms behöva för att kunna uppfylla det som överenskommit i handlingsplanen. Förordning (2009:1604).

Anvisningar till jobbgarantin för ungdomar

3 § En anvisning till jobbgarantin för ungdomar innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av garantin. Inom ramen för garantin kan den enskilde ta del av aktiviteter där aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd kan lämnas.

Så snart den enskilde uppfyller förutsättningarna för en anvisning till jobbgarantin enligt 5 §, ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

⁵² Arbetsförmedlingen.se

Frågor om anvisningar prövas av Arbetsförmedlingen. Förordning (2010:2033).

4 § En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för den tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även göras på deltid i en omfattning som understiger arbetsutbudet om den enskilde samtidigt

1. arbetar, under förutsättning att han eller hon har rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och att arbetstiden och tiden i garantin sammanlagt motsvarar hans eller hennes arbetsutbud, eller
2. studerar inom ramen för svenskundervisning för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning enligt 13 kap. skollagen (1985:1100) eller har fyllt 20 år och studerar inom ramen för kommunal vuxenutbildning (komvux), under förutsättning att studietiden och tiden i garantin sammanlagt motsvarar hans eller hennes arbetsutbud. Förordning (2010:262).

4 a § För den som har ett nedsatt arbetsutbud på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska en anvisning göras på heltid, trots att den enskilde har ett lägre arbetsutbud. Detta gäller dock endast under förutsättning att han eller hon inte kan få sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken med anledning av sjukdomen eller funktionsnedsättningen samtidigt som han eller hon är inskriven i programmet och får aktivitetsstöd.

För den som avses i första stycket och samtidigt har ett nedsatt arbetsutbud på grund av föräldraledighet eller annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen eller ägnar sig åt sådana aktiviteter som avses i 4 § fjärde stycket, ska anvisningen avse verksamhet i sådan omfattning att den sammanlagda tiden motsvarar verksamhet på heltid. Förordning (2010:1732).

4 b § Om en anvisning görs till verksamhet på deltid, ska skälen för beslutet anges i beslutet. Vidare ska de uppgifter som ligger till grund för beslutet dokumenteras hos Arbetsförmedlingen. Förordning (2010:64).

Vem som får anvisas till jobbgarantin för ungdomar

5 § En anvisning till jobbgarantin för ungdomar får göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader.

En anvisning till garantin får även göras för en person som har fyllt 16 men inte 25 år, är arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och som har

1. deltagit i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, eller

2. dömts till fängelse och beviljats vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. 1 § fängeslagen (2010:610) eller blivit villkorligt frigiven men inte fullgjort ett år av prøvotiden. Förordning (2011:151).

Vad man kan ta del av inom jobbgarantin för ungdomar

6 § Inledningsvis, i normalfallet minst tre månader, ska aktiviteterna i jobbgarantin för ungdomar, inklusive sådant arbete eller sådan utbildning som enligt 10 § andra stycket får ingå i garantin, täcka den enskildes arbetsutbud inom garantin och omfatta

- fördjupad kartläggning,
- studie- och yrkesvägledning, och
- jobbsökaraktiviteter med coaching.

Därefter bör aktiviteterna i första stycket kombineras med

- arbetspraktik,
- utbildning,
- stöd till start av näringsverksamhet, och
- arbetslivsinriktad rehabilitering.

Jobbsökaraktiviteter ska under arbetspraktik, utbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering motsvara minst fyra timmar per vecka och regelbundet redovisas till och följas upp av coachen. Förordning (2010:1465).

7 § Med arbetspraktik enligt 6 § andra stycket avses praktik på en arbetsplats. Arbetspraktik får anordnas av den som Arbetsförmedlingen ingår överenskommelse om arbetspraktik med. Sådan arbetspraktik får anordnas även i form av praktisk kompetensutveckling.

Arbetspraktik, även i form av praktisk kompetensutveckling, inom ramen för jobbgarantin för ungdomar får pågå under längst tre månader. Förordning (2008:1436).

7 a § Har upphävts genom förordning (2010:1465).

8 § Med utbildning enligt 6 § andra stycket avses följande:

- kortare yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få ett arbete,
- kortare teoretisk utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller
- kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola. Förordning (2010:2027).

9 § Med stöd till start av näringsverksamhet avses stöd till en näringsidkares försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten. Sådant stöd får lämnas

1. till den som har fyllt 20 år, bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamheten med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få varaktig sysselsättning, och

2. under förutsättning att det sker i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på

stöd av mindre betydelse och 18-20 §§ förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Arbetsförmedlingen bör inhämta upplysningar om den enskilde och dennes förutsättningar att driva näringsverksamhet innan Arbetsförmedlingen beslutar om stöd till start av näringsverksamhet.

Stöd till start av näringsverksamhet får lämnas under längst sex månader. Tiden kan dock förlängas om det behövs på grund av sjukdom eller av att myndighets tillstånd som behövs för verksamheten blivit försenat. Förordning (2010:82).

9 a § Arbetslivsinriktad rehabilitering inom ramen för jobbgarantin för ungdomar får pågå under längst sex månader.

Närmare bestämmelser om arbetslivsinriktad rehabilitering finns i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förordning (2009:1604).

Hur lång tid man får ta del av jobbgarantin för ungdomar

10 § Den som har anvisats till jobbgarantin för ungdomar får ta del av aktiviteterna inom garantin till dess att han eller hon

1. påbörjar ett arbete på heltid, med eller utan statligt stöd,
2. påbörjar en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning,
3. påbörjar en period med föräldrapenningsförmån enligt socialförsäkringsbalken på heltid,
4. påbörjar en period med sjukfrånvaro på heltid, eller
5. har deltagit i garantin under sammanlagt 15 månader.

Första stycket 2 gäller inte den som studerar inom ramen för sfi eller motsvarande utbildning enligt 13 kap. skollagen (1985:1100) eller komvux i enlighet med 4 § fjärde stycket 2.

Den som inte längre deltar i garantin enligt första stycket ska skrivas ut ur den. Detta gäller dock endast om frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd.

Ärenden om utskrivning ska handläggas skyndsamt. Förordning (2010:1732).

10 a § I fråga om den som är frånvarande från jobbgarantin för ungdomar på grund av sjukdom ska Arbetsförmedlingen inom 30 kalenderdagar från första sjukdagen undersöka om en utskrivning enligt 10 § tredje stycket kan undvikas genom att aktiviteterna i programmet anpassas så att den enskilde åter kan delta i garantin. Förordning (2009:1604).

Återinträde i jobbgarantin för ungdomar

11 § Den som har skrivits ut ur jobbgarantin för ungdomar enligt 10 § första stycket 1 har möjlighet att återinträda i garantin, under förutsättning att han eller hon inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och inte heller erbjuds en anställning.

Den som har skrivits ut ur garantin enligt 10 § första stycket 2–4 har möjlighet att återinträda i garantin, under förutsättning att avbrottet har varat i högst ett år.

Återinträde enligt första och andra styckena ska anses ske dagen efter den ersättningsdag då den enskilde lämnade garantin. Förordning (2010:398).

Återkallelse av anvisning till jobbgarantin för ungdomar

12 § En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska återkallas om den som anvisats

1. avvisar någon aktivitet inom garantin eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter,
2. missköter sig eller stör verksamheten, eller
3. uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Ny anvisning till jobbgarantin för ungdomar

13 § Om en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har återkallats enligt 12 § första stycket 1 eller 2 får den enskilde på nytt anvisas till garantin om han eller hon

1. anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar efter återkallelsen, och
2. efter återkallelsen varit inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under 45 dagar för vilka aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning skulle ha lämnats om inte återkallelsen gjorts.

Vid tillämpning av första stycket 2 ska dagar då den enskilde utfört förvärvsarbete räknas in i de 45 dagarna.

Den som på nytt anvisas till garantin träder in i garantin dagen efter den ersättningsdag då han eller hon lämnade den. Förordning (2009:1604).

Ersättning till den enskilde

14 § Ersättning till den som deltar i jobbgarantin för ungdomar kan lämnas i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Ekonomiskt stöd till anordnare

14 a § Arbetsförmedlingen får besluta om och betala ut stöd till en kommun som anordnar studie- och yrkesvägledning eller jobbsökaraktiviteter med coaching.

När ekonomiskt stöd lämnas till privata arbetsgivare eller offentliga arbetsgivare vid drift av affärsverksamhet ska Arbetsförmedlingen säkerställa att inte vissa företag eller viss produktion gynnas på det sätt som framgår av artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förordning (2010:1465).

14 b § Arbetsförmedlingen ska se till att stöd enligt denna förordning används på föreskrivet sätt. Förordning (2010:82).

Återbetalning och återkrav

14 c § En mottagare av ekonomiskt stöd enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp.

Om stöd i annat fall har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är mottagaren återbetalningsskyldig endast om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet. Förordning (2010:398).

14 d § Om en mottagare av ekonomiskt stöd är återbetalningsskyldig enligt 14 c §, ska Arbetsförmedlingen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Förordning (2010:398).

14 e § Vid återkrav enligt 14 d § får Arbetsförmedlingen bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ta ut ränta på det obetalda beloppet.

Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning.

Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. Förordning (2010:398).

14 f § Om ett belopp som har återkrävts med stöd av 14 c § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan enligt 14 e § och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet. Förordning (2010:398).

14 g § Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får Arbetsförmedlingen helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning enligt 14 d § eller ett krav på ränta enligt 14 e eller 14 f §. Myndigheten ska i sådant fall i beslutet ange vilka de särskilda skälen är och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet. Förordning (2010:398).

14 h § Vid återkrav enligt 14 c § får Arbetsförmedlingen, vid en senare utbetalning till den återbetalningsskyldige, besluta att dra av ett skäligt belopp i avräkning på vad som betalats ut för mycket. Detsamma gäller skyldighet att betala ränta enligt 14 d eller 14 e §. Förordning (2010:398).

Tillsyn

15 § Arbetsförmedlingen ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som har betydelse för inspektionens granskning av handläggningen av och rutinerna för handläggningen av ärenden om återkallande av anvisningar till jobbgarantin för ungdomar. Förordning (2007:933).

Omprövning och överklagande

16 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet. Förordning (2010:398).

16 a § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om omprövning av beslut enligt 10, 11, 12 och 14 h §§ får dock inte överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning. Förordning (2010:398).

Bemyndigande

17 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning. Förordning (2007:933).

Övergångsbestämmelser

2007:813

1. Denna förordning träder i kraft den 3 december 2007.
2. För ungdomar som vid ikraftträdandet uppfyller villkoren för deltagande enligt 5 §, och som har varit arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under en sammanhängande period som överstiger tre månader, gäller i stället för 3 § andra stycket att anvisning till jobbgarantin ska ske senast den 31 maj 2008.
3. För en person som fullföljt deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2007:816) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, ska i den period som avses i 5 § första stycket 2, inräknas den tid som personen deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

2009:1604

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.
2. Vid tillämpning av 10 § första stycket 5 och andra stycket ska endast sjukdagar från och med den 1 januari 2010 beaktas.

2010:398

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om återkrav av belopp som har betalats ut före ikraftträdandet.

2010:1465

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för den som före ikraftträdandet påbörjat den arbetsmarknadspolitiska aktiviteten lyft.

Bilaga 3. Frågor till arbetsförmedlarna

1. *Hur ser du att på din möjlighet att självständigt fatta beslut i ditt arbete med jobbgarantin för ungdomar?*
2. *När upplever du det som rätt att avvisa en ungdom från jobbgarantin?(Om ungdomen misskött sig på något sätt, till exempel genom att inte redovisa sina jobbsökaraktiviteter)*
3. *Upplever du någonsin att det finns en konflikt mellan kravet i jobbgarantin på att ungdomen måste ha "godtagbara skäl" för att neka ett erbjudande om arbete och den enskilda ungdomens önskan om ett specifikt jobb?*
4. *Kan du någonsin gå emot vad som är praxis i det enskilda fallet på grund av etiska skäl(om en ungdom riskerar avvisning men har svåra sociala problem t.ex.)?*