



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Företagsekonomiska institutionen

Inriktning mot Management

Vårterminen 2013

Närbyråkratens handlingsutrymme

- En kvalitativ studie av arbetsförmedlares arbetsituation

Kandidatuppsats

Författare:

Veronica Jufors -87

Rebecka Persson -86

Handledare:

Lars Norén

Sammanfattning

Närbyråkrater är de tjänstemän inom offentlig sektor som har direkt kontakt med medborgarna. Det är således dem du som medborgare kommer i kontakt med när du är i behov av stöd från samhället. Det som avgör vilken hjälp du får är dels lagar och regler men även närbyråkraten själv, då de i sitt arbete har ett visst handlingsutrymme. Därför är det inte konstigt att diskussionerna ständigt gått mellan huruvida man bör utöka eller minska närbyråkratens handlingsutrymme. Vi har valt att undersöka Arbetsförmedlingen och vårt syfte med uppsatsen var att undersöka hur arbetsförmedlarens arbetsuppgifter och handlingsutrymme har förändrats under 2000-talet då flera organisatoriska förändringar har ägt rum under denna period.

För att besvara vårt syfte har vi valt en kvalitativ forskningsmetod eftersom vi ville skapa en förståelse för arbetsförmedlarnas arbetssituation. Vi har intervjuat fyra handläggare på Arbetsförmedlingen och de hade alla arbetat på Arbetsförmedlingen sedan början av 1990-talet och arbetade fortfarande med handläggning i viss utsträckning.

Vår teoretiska referensram utreder vad närbyråkrater och handlingsutrymme är med utgångspunkt från Michael Lipsky. I avsnittet finns också en problematisering kring New Public Management med betoning på kontroll och granskning. Den teoretiska referensramen utökades med en diskussion kring formalisering för att till sist komma in på att datasystemen gradvis har förändrat närbyråkratens handlingsutrymme. Vi har därmed ämnat bidra till en bredare teoretisk diskussion kring handlingsutrymme.

Av vårt empiriska material framgick att handläggarnas arbete kontrolleras på ett helt annat sätt idag än vad som gjorts tidigare. Granskningen av handläggarnas arbete har underlättats av formalisering. Formaliseringen har med andra ord bidragit till att möjliggöra kontrollen. Vår studie visade även att formalisering kan leda till begränsade valmöjligheter vilket i sin tur innebär ett begränsat handlingsutrymme. Vi kan vidare dra slutsatsen att övervakning leder till ett, för handläggarna, *upplevt* minskat handlingsutrymme men kontrollen har inte *direkt* minskat handlingsutrymmet.

Vidare framgick det av empirin att handläggarna upplever att det blivit mer och mer administration under senare år. Samtidigt som kärnverksamheten läggs ut på externa aktörer ifrågasätter handläggarna om de nya uppdragen som Arbetsförmedlingen fått verkligen har med deras verksamhet att göra. I vår mening är inte handläggarnas arbete det samma som det var för 13 år sedan. De har gått från att vara arbetsförmedlare till att i större utsträckning fungera som administratörer.

Nyckelord – Närbyråkrat, Handlingsutrymme, Formalisering, Granskning, Kontroll.

Begreppsförklaringar

Nedan följer vår förklaring av de begrepp som är väsentliga att förstå alla delar i uppsatsen.

- Närbyråkrat – Offentligt anställda tjänstemän som i sitt dagliga arbete har direkt kontakt med medborgarna.
- Handlingsutrymme - Närbyråkratsens möjlighet att fatta beslut rörande vilken form av service/åtgärd medborgaren får/inte får ta del av. Innefattar även möjligheten att styra över hur arbetet skall utföras för att nå de fastställda målen.
- Klient – Den beteckning vi använder oss av när vi talar om de arbetsökande. I kontakt med olika myndigheter förvandlas individen till en klient för att organisationen inte har möjlighet att hantera 'hela människan'. Man begränsar därför informationen om individen till det som är nödvändigt att ta hänsyn till i just den organisationen.
- Formalisering – En beteckning på den process eller resultatet av processen där formen hos något blir helt specificerat. Exempel på formaliserade arbetsprocesser inom myndigheter är skrivna procedurer, instruktioner och manualer som tjänstemannen förväntas följa.
- Administration – Arbetsuppgifter som rör kontorsbetonade uppgifter och handläggning. I vårt fall särskiljs detta begrepp från *Public administration* som är engelskans motsvarighet till offentlig förvaltning som innebär förvaltning eller förvaltande av myndighet.
- Matchning – Att sammanföra (matcha) de som söker arbete med de som söker arbetskraft. Att vara matchningsbar innebär att den som söker arbete har den utbildning och kompetens som arbetsgivarna efterfrågar. I Arbetsförmedlingens fall innebär det att den sökandes meriter är i sin ordning och att inga hinder för att ta ett arbete föreligger.
- Granskning – En systematisk prövning av att vissa specificerade krav är uppfyllda. I Arbetsförmedlingens fall finns det särskilda controllers som granskar handläggarnas arbete. Granskning är nära besläktat med kontroll som närmast kan likställas med olika former av resultatmätning.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
2	Bakgrund	1
2.1	Arbetsförmedlingen - en aktör i mängden.....	1
2.2	Mot en kontrollerande styrform	2
2.3	Forskningsläge.....	2
2.4	Problemområde.....	3
2.5	Syfte och frågeställningar.....	4
2.6	Avgränsningar.....	4
3	Metod.....	4
3.1	Metodologisk ansats	5
3.2	Val av studieobjekt	5
3.3	Dokumentinsamling	6
3.4	Intervjuundersökningen	6
3.4.1	Urval	6
3.4.2	Genomförande	7
3.4.3	Transkribering.....	7
3.5	Teoretisk relevans	8
3.6	Metod för analys	8
3.7	Trovärdighet.....	8
3.8	Metodkritik.....	9
4	Teoretisk referensram.....	9
4.1	Handlingsutrymme	9
4.2	Styrning och kontroll	10
4.3	Formalisering.....	11
4.4	Teoretisk modell.....	13
5	Empiri	13
5.1	Arbetsförmedlingen	13
5.2	Mot mer administration	15
5.3	Detaljerade handlingsplaner	15
5.4	Regelverk och åtgärder	18
5.5	Kontroll.....	19

5.6	Externa aktörer.....	20
5.7	Andra typer av klienter.....	22
5.8	Samarbete med andra myndigheter	23
5.9	Arbetsförmedlingens nya uppdrag.....	23
6	Analys.....	24
6.1	Analysmodell.....	24
6.2	Introduktion del 1.....	25
6.2.1	Formalisering via Informations- och kommunikationsteknologi	25
6.2.2	Att möjliggöra kontrollen	28
6.2.3	Individuell kontroll.....	28
6.2.4	Upplevelser från handläggarna	29
6.2.5	Sammanfattning av handlingsutrymme	29
6.3	Introduktion del 2.....	30
6.3.1	Nytt klientel	30
6.3.2	Externa aktörer och nya uppdrag.....	31
6.4	Management.....	32
7	Slutsats.....	33
7.1	Kompletterande metoder	34
8	Vidare forskning.....	34
9	Referenslista.....	35
	Figur 1: Teoretisk modell.....	13
	Figur 2: Analysmodell	25
	Bilaga 1: Intervjuguide.....	38

1 Inledning

Efter att ha tagit del av ett inlägg i Aktuellt (2012) rörande svidande kritik mot arbetsmiljön på Arbetsförmedlingen väcktes vårt intresse för organisationen. Inslaget grundar sig på en undersökning som fackförbundet ST¹ har gjort på sina medlemmar. Där framkommer att arbetsförmedlarna upplever att de får ägna mycket tid åt onödig administration och att de får nya uppdrag som tar tid från deras huvudsakliga uppdrag att förmedla jobb. Deras arbete upplevs som detaljstyrt och de har en Generaldirektör som pekar med hela handen. I inslaget nämner Generaldirektören Angeles Bermudez-Svankvist att:

I en förändring och reformarbete som Arbetsförmedlingen går igenom från grunden med nya också uppdrag, en komplex situation på arbetsmarknaden så kan också medarbetare uppleva att standardisering, jobbförslag från första, besöksfrekvensen ska öka och det ska vara enhetligt i hela landet, kan upplevas som obehagligt (Aktuellt 2012).

Vi har ett lågt förtroende i allmänhetens ögon för tillfället. Vi måste jobba mer med service, tillgänglighet, beteende, attityd. Där kunden är viktig och då är standardiseringar ett sätt, effektivisering och vi följer upp faktiskt varje medarbetares resultat (Aktuellt 2012).

Det låter kanske inte allt för lockande med individuella resultatmätningar och standardiserade arbetsuppgifter. Men idag tycks det vara verkligheten för arbetsförmedlare. Det här borde påverka deras möjligheter att själva styra över hur arbetet skall utföras för att nå de fastställda målen. Vi kan därför misstänka att deras handlingsutrymme har påverkats.

2 Bakgrund

I det här avsnittet ska vi underlätta för dig som läsare genom att sätta in Arbetsförmedlingen i en kontext. Vi kommer att beskriva hur Arbetsförmedlingen idag är en aktör i mängden på arbetsmarknaden och hur man inom offentlig sektor gått mot en mer kontrollerande styrform. Det här kommer mynna ut i en forskningslägesgenomgång rörande närbyråkraters handlingsutrymme vilket hjälper oss att sedan definiera vårt problemområde, vårt syfte och våra avgränsningar.

2.1 Arbetsförmedlingen - en aktör i mängden

Det har skett en tydlig omorganisering inom offentlig sektor där tidigare verksamheter i offentlig regi har öppnats upp för andra aktörer. Ett exempel är att statens förmedlingsmonopol på arbetsmarknaden upphörde 1993, vilket öppnade upp dörrarna för en förmedlingsmarknad (Garsten 2011). Bemanningsföretagen har intagit en betydande roll som både matchare och arbetsgivare på arbetsmarknaden och en annan nykomling är coachningsföretagen som idag fungerar som kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen (Garsten, Lindvert & Thedvall 2011). Arbetsförmedlingens roll har alltså förändrats och de är numera en aktör i mängden, de är inte längre

¹ Ett fackförbund som är specialister på statlig verksamhet, www.st.org

en ensam aktör när det gäller förmedling av arbete. Det har skett en uppdelning på arbetsmarknaden där de arbetsökande kategoriseras (2011) och särskiljs från varandra och hamnar hos olika förmedlingsaktörer beroende på individuella förutsättningar och kompetenser. Arbetsförmedlingen är idag inriktade på arbetsökande som står långt ifrån arbetsmarknaden (SFS 2007:1030), så kallade svaga grupper, såsom; nyanlända invandrare, ungdomar, långtidssjukskrivna och personer med funktionshinder. De privata aktörerna är istället mer specialiserade inom specifika branscher eller yrkesgrupper (Garsten 2011; Garsten, Lindvert & Thedvall 2011). Förutom att tyngdpunkten för Arbetsförmedlingens verksamhet har förskjutits mot svagare grupper i samhället och att man ser ökade inslag av kompletterande aktörer har även de åtgärder som Arbetsförmedlingen kan vidta förändrats. Mer fokus ligger nu på förmedlingsverksamhet och jobbsökaraktiviteter och mindre på så kallade arbetsmarknadsutbildningar. Istället för att använda sig av arbetsmarknadsutbildningar, vars ambition är att leda direkt till arbete, använder man förberedande insatser så som jobb- och utvecklingsgarantin (Garsten 2011; Lindvert 2011)

2.2 Mot en kontrollerande styrform

Staten har fått en mer kontrollerande funktion, både vad det gäller förmedlingsverksamhet och annan offentlig verksamhet (Garsten, Lindvert & Thedvall 2011). Man kan beskriva den här förändringen i form av två helt olika styrmodeller; korporatismmodellen och granskningsmodellen (Lindvert 2011). De båda modellerna vilar på helt olika tankar och genom att jämföra de båda kan man se hur styrningen gradvis har förändrats. Man kan se tydliga skillnader i hur man ser på styrning idag gentemot för 20-30 år sedan. Typiska drag i korporatismmodellen (Lindvert 2011) är att styrningen sker genom förhandlingar och kompromisser. Ansvar för politiken delas av offentliga och privata samhällsaktörer (stat, fackliga verksamheter och arbetsgivare) och grundtanken är att man med hjälp av den styrmodellen kan hålla sig flexibel till de behov som uppstår. Arbetsmarknadspolitiken är inriktad på att snabbt justera åtgärdsprogrammen efter konjunktursvängningarna. Målpluralism är en del av styrformen, många förhandlingsbara mål ses som ett sätt att tillgodose olika intressegruppers intressen. Man använder sig då av vagt formulerade mål i regleringsbrev från regeringen för att slippa binda sig till enbart ett mål och en lösning. Den nya styrmodellen har istället fått benämningen granskningsmodellen (Lindvert 2011). I den här modellen betonas istället vikten av att målen är mätbara, kontrollerbara och tydligt utformade, vilket gör att kvantifierbara mål prioriteras framför de mål som inte är kvantifierbara. Beslutsprocesser ska vara transparenta och politiken ska kontrolleras genom granskning. Om den tidiga styrmodellen fokuserade på 'att göra rätt saker' kan den nya granskningsmodellen snarast beskrivas med att den fokuserar på 'att göra saker rätt' (Lindvert 2011).

Vårt fall Arbetsförmedlingen får hjälpa oss att belysa det mer allmänna problemet gällande närbyråkraternas handlingsutrymme som behandlas mer nedan i en forskningslägesgenomgång.

2.3 Forskningsläge

Det är inte bara vi som har fått upp ögonen för närbyråkraternas handlingsutrymme. Vårt intryck när vi gått igenom tidigare forskningsartiklar är att mycket fokus har legat på de starka professionerna såsom lärare, sjukvårdspersonal och socialsekreterare (Aili, Nilsson, Svensson & Dinicola 2007; Evans

& Harris 2004; Jansson & Parding 2011). Det har bland annat gjorts en studie i England på lärare och socialarbetare med syfte att se om det fortfarande går att applicera termen närbyråkrater i offentliga myndigheter i och med de reformer och den ökade kontroll som vuxit fram under de senaste decennierna (Taylor & Kelly 2006). Studien visar att närbyråkrater inte längre har samma inflytande över sitt arbete som de haft tidigare på grund av att de nu övervakas och kontrolleras allt mer.

Mindre fokus verkar ligga på de svagare professionerna såsom handläggare vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Själva handlingsutrymmet för de sistnämnda har emellertid studerats av Johansson (1992/2007). Han har i sin avhandling studerat handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete och använder sig av två fall, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Studien fokuserar på begränsningarna i handläggarnas handlingsutrymme och hur detta utrymme kan variera beroende på organisationens utformning och arbetsuppgifternas karaktär. Johansson (2007) konstaterar bland annat att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) valt att se de lokala arbetsförmedlingarna som en svart låda, det vill säga själva arbetet på förmedlingskontoren var för AMS ointressant och det enda man fokuserade på var lådans utflöde. AMS var således inte intresserade av hur arbetet utfördes utan endast de resultat som uppnåddes. Ur närbyråkraternas perspektiv påpekas att alla var intresserade av vad de åstadkom men ingen brydde sig om hur. Det ska betonas att studien genomfördes i början av 90-talet och att en hel del har hänt inom Arbetsförmedlingens organisation sedan dess, vilket vi dels påvisat i vår bakgrund och även kommer diskutera närmare i vår empiri. Vi anser därför att det är relevant att undersöka hur handläggarnas handlingsutrymme ser ut idag med fokus på formalisering och granskning/kontroll.

2.4 Problemområde

Närbyråkrater är inte bara intressanta ur ett akademiskt perspektiv utan för alla medborgare i och med att det är dessa politikens utövare man som samhällsinvånare ofta kommer i kontakt med. Om du blir sjuk behöver du besöka sjukhuset, om du drabbats av inbrott behöver du kontakta polisen och om du blir arbetslös behöver du gå till Arbetsförmedlingen för att kunna få ekonomisk ersättning från staten. Det som avgör vilken hjälp du som medborgare får är dels lagar och regler men även närbyråkraten själv, då de i sitt arbete har ett visst handlingsutrymme. Diskussionerna går ständigt mellan huruvida man bör utöka eller minska närbyråkraternas handlingsutrymme. Jorna och Wagenaar (2007) menar att vi har två val; antingen får vi avsäga oss våra krav på skraddarsydda individuella lösningar, vilket skulle öka effektiviteten och minska den administrativa bördan, eller också får vi acceptera att det finns ett visst handlingsutrymme och förlita oss på tjänstemännens integritet.

Lipsky (2010) frågar sig hur mycket av den mänskliga faktorn man kan ta bort från de arbetsuppgifter som närbyråkraterna har. Han menar att det behövs någon form av mänsklig interaktion för att hantera de problem som medborgarna har. Det här är en intressant infallsvinkel eftersom mycket av arbetet idag utförs via datasystem som ofta består av färdiga mallar där handläggarens valmöjligheter begränsas.

Som kan utläsas av vår bakgrund har det hänt en hel del som berör Arbetsförmedlingens verksamhet. Man har avreglerat förmedlingsmonopolet och öppnat upp för externa aktörer, samt riktat in verksamheten på svagare grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Man kan utläsa att en ny styrningsform med betoning på kontroll och granskning har fått genomslag. Det här torde påverka

arbetsförmedlarnas arbetssätt och även deras handlingsutrymme. Vi är intresserade av att undersöka just hur/om handlingsutrymmet har förändrats under de senaste decennierna och hur arbetsförmedlarna upplever sin arbetssituation.

2.5 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår uppsats är att undersöka hur arbetsförmedlarens arbetsuppgifter och handlingsutrymme har förändrats under 2000-talet då flera organisatoriska förändringar har ägt rum under denna period.

1. Hur påverkar formalisering och granskning/kontroll arbetsförmedlarnas handlingsutrymme?
2. Hur upplever arbetsförmedlarna sina förändrade arbetsuppgifter?

2.6 Avgränsningar

För att göra vårt problemområde hanterbart har vi gjort vissa avgränsningar. Vi kommer till att börja med endast studera hur formalisering och granskning/kontroll påverkar handläggarnas handlingsutrymme, vi avgränsar oss därmed från alla andra faktorer som kan tänkas påverka handlingsutrymmet. Därför tar vi till exempel ingen hänsyn till hur de arbetssökande påverkar närbyråkratens handlingsutrymme. Vi har inte heller för avsikt att beskriva de organisatoriska förändringarna i sig utan enbart använda exempel för att belysa hur de har påverkat handläggarnas arbete. Efter att statens förmedlingsmonopol avskaffades 1993 har bemanningsföretagen vuxit sig starka på förmedlingsmarknaden. Det här är inget vi lägger någon större vikt vid förutom att det förmodligen har bidragit till att Arbetsförmedlingen idag arbetar med ett helt annat klientel. Jobbcoacherna som Arbetsförmedlingen använder sig av har varit omdiskuterade i media men vår ambition har inte varit att få deras syn på samarbetet. Vår ambition är inte heller att lägga fokus på arbetsmarknadspolitiken som reglerar vilka åtgärder som finns att tillgå.

Andra begränsningar vi har tvingats göra är på grund av begränsade resurser i form av tid och pengar. Det handlar om att vi tvingats begränsa antal intervjuer och den geografiska spridningen på förmedlingskontoren.

3 Metod

I det här avsnittet motiverar vi vår metodologiska ansats och vårt val av studieobjekt. Därefter redogör vi för vår dokumentinsamling och intervjuundersökning för att sedan motivera våra teorival. Vi ämnar också förklara hur vi gått till väga för att göra vår analys samt föra en diskussion kring trovärdigheten av vår studie för att till sist avsluta med metodkritik.

3.1 Metodologisk ansats

Vi har tagit avstamp i den kvalitativa forskningstraditionen som främst används för att skapa en förståelse kring olika samhällsvetenskapliga fenomen. Fenomenet i det här fallet gäller närbyråkraters handlingsutrymme. Vår studie lutar åt det hermeneutisk-fenomenologiska (Barbosa da Silva 1996) hållet och bygger på en tolkande vetenskapssyn. De hermeneutiska inslagen i vår uppsats ges uttryck i att vi genom att skaffa oss en god kunskap (se dokumentinsamling nedan) om den miljö som arbetsförmedlare verkar i har ämnat skapa en djupare förståelse för deras situation. Även för att kunna tolka intervjutexterna och de observationer vi gjorde under våra intervjuer var en god förförståelse för arbetsförmedlarnas arbetsrelaterade upplevelser och erfarenheter nödvändig. Vad det gäller fenomenologin ges den uttryck i att vi försökt återge arbetsförmedlarnas egna upplevelser utifrån deras uppfattningar. Tanken var att när de eventuellt läser vår återgivna empiriska tolkning av vad som sagts skulle de kunna känna igen och bekräfta det som en korrekt beskrivning (Barbosa da Silva 1996). Det vill säga, under insamling och tolkning av empirin har vi utgått ifrån att den verklighet som upplevs av individen är för individen sann.

Vårt fokus låg på att upptäcka vad som pågår, snarare än att försöka bestämma graden av handlingsutrymme (Starrin & Renck 1996). Då målet med vår studie var att försöka upptäcka vad som hänt med arbetsförmedlarnas handlingsutrymme lämpar sig den kvalitativa intervjun som medel för att utforska detta. Vår avsikt var att fånga arbetsförmedlarnas personliga upplevelser kring deras arbete under 2000-talet och för att få en förståelse för det var det viktigt att genomföra personliga intervjuer och på så sätt låta arbetsförmedlarna komma till tals. Vi har därför valt att använda oss av kvalitativa semi-strukturerade intervjuer (Bryman 2008). Det var lämpligt att ha öppna, mer flexibla frågor för att under intervjuens gång ha möjlighet att skifta fokus (Bryman 2008). Intervjuerna låg sedan till grund för vårt empiriska material.

3.2 Val av studieobjekt

För att genomföra vår studie valde vi att undersöka Arbetsförmedlingen som fångat vårt intresse efter att vi sett ett nyhetsinslag i Aktuellt. Arbetsförmedlingen är intressant att undersöka av flera anledningar. Då offentlig sektor finns till för att värna om medborgarnas bästa fann vi det intressant att studera en sådan organisation. Arbetsförmedlingen tillhör en av de stora statliga myndigheterna i Sverige och valet föll på dem. Organisationens huvuduppdrag är att så effektivt som möjligt föra samman de som söker personal med de som söker jobb (Arbetsförmedlingen 2013a). Det är därför en organisation som många kommer i kontakt med någon gång under sitt liv, alla kanske inte kommer träffa en handläggare men många kommer någon gång att använda sig av deras Platsbank när de söker arbete.

Arbetsförmedlingen har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. En av dessa förändringar har varit det ökade användandet av externa aktörer, speciellt coacher. I och med att externa coacher infördes 2009 (Arbetsförmedlingen 2011) har eventuellt handläggarnas handlingsutrymme påverkats. När tjänstemäns handlingsutrymme diskuteras brukar man tala om närbyråkrati. Närbyråkrater tillhör ofta en stark profession med gemensam utbildningsbakgrund. De yrken man ofta förknippar med närbyråkrater är bland annat läkare, sjuksköterskor och lärare. Den professionella tillhörigheten som de här yrkena har påverkar hur de ser på sitt arbete (Lundin 2004). Arbetsförmedlare däremot tillsammans med exempelvis handläggare på Försäkringskassan tillhör

inte en stark profession då det bland annat enbart krävs en allmän kandidatexamen för att arbeta där. Vårt intryck var att mycket forskning har bedrivits kring de här starka professionerna (Aili, Nilsson, Svensson & Dinicolo 2007; Evans & Harris 2004; Jansson & Parding 2011) och därför gjorde vi valet att istället undersöka Arbetsförmedlingen.

3.3 Dokumentinsamling

För att kunna svara på vårt syfte och våra frågeställningar började vi med att göra en dokumentinsamling vilket Starrin och Renck (1996) rekommenderar. Detta för att få en förståelse för handläggarnas arbetssätt och Arbetsförmedlingens förändringar sedan år 2000. Vi började med att gå igenom de dokument som fanns på Arbetsförmedlingens hemsida. I och med att de är en offentlig verksamhet fanns det rikligt med information och vi gjorde en systematisk genomgång av större delen av det material som var publicerat på deras hemsida. Vi har även i stor utsträckning använt oss av rapporter från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som verkar under Arbetsmarknadsdepartementet. De bedriver forskning kring effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. De uppsatser och rapporter som IFAU publicerar har granskats av en extern och en intern disputerad forskare samt seminariebehandlats vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum. Vi anser därför att dessa rapporter har hög trovärdighet och är av god kvalitet. Dokumentinsamlingen låg till grund för delar av vår beskrivning av organisationen Arbetsförmedlingen och fungerade som inspiration till framtagandet av vår intervjuguide.

3.4 Intervjuundersökningen

Vi har intervjuat fyra stycken arbetsförmedlare som har arbetat på Arbetsförmedlingen sedan början av 1990-talet. Av respondenterna var en man och tre kvinnor. Tre av respondenterna arbetade på ett kontor i Göteborg och den fjärde på ett mindre kontor i Dalarna. Genom att vända oss till både Göteborgskontoren och kontor på mindre orter önskade vi skapa en större geografisk och storleksmässig spridning på materialet. Våra intervjufrågor baserades på den dokumentgenomgång som vi genomförde för att skaffa oss en överblick över Arbetsförmedlingen. Genomgången var viktig för att vi skulle få god kännedom om det som hänt i organisationen och för att säkerställa att det vi frågade om var relevant (Kvale 1997). Vår intervjuguide delades upp i några större teman. Den första delen behandlade arbetsförmedlarens bakgrund i form av exempelvis antal tjänstgöringsår. Vi hade även teman kring rollen som arbetsförmedlare, regelverket och 'då och nu'. Vi hade egentligen ingen strikt ordningsföljd på våra teman utan intervjuerna utvecklades efter vad respondenterna berättade, vi såg bara till att alla våra teman behandlades under intervjun (Starrin & Renck 1996). För mer detaljer kring frågorna se vår framtagna intervjuguide (Bilaga 1).

3.4.1 Urval

För att lämpa sig för vår undersökning krävdes att respondenterna hade arbetat på Arbetsförmedlingen i minst tio år, eftersom de behövde ha upplevt de förändringar som ägt rum under 2000-talet. Ett krav var också att de än idag arbetar med handläggning för att de lättare skulle kunna jämföra då och nu. I och med detta har vi gjort ett målstyrt urval (Bryman 2008) som innebär

att vi haft kriterier för de medverkande respondenterna. För att få tag på personer att intervjua började vi med att besöka fyra olika kontor i Göteborg där vi fick hjälp med att maila ut en förfrågan till alla arbetsförmedlare på respektive kontor. På ett av kontoren fick vi kontaktuppgifter till chefen som vi sedan mailade till direkt. Förutom det har vi via e-mail vänt oss till andra chefer på arbetsförmedlingar på mindre orter i Dalarna, Västmanland och i delar av Västra Götalandsregionen. Tillslut fick vi tag på respondenter tack vare att några av cheferna kontaktade personer som stämde in på vår kravprofil och vidarebefordrade den informationen till oss varpå vi kontaktade de föreslagna handläggarna och bokade in intervjutillfällen.

3.4.2 Genomförande

Intervjuerna ägde rum på handläggarnas kontor under vecka 17, intervjuerna genomfördes måndag, onsdag, torsdag och fredag. Vi valde att inte ha mer än en intervju per dag då vi ville hinna reflektera över respektive intervju innan det var dags för nästa. I början av intervjuerna fick respondenterna tydlig information avseende våra intentioner med intervjun och vi klargjorde även att vi inte var där på uppdrag av deras arbetsgivare samt att vi kunde garantera dem anonymitet. Vi uppfyllde därmed de fyra etiska principerna, informations-, samtyckes-, konfidentialitets- och nyttjandekravet (Bryman 2008). I och med anonymitetsförsäkran ville vi minska risken att respondenterna enbart skulle ge oss den formella bilden av arbetsförhållandena. Alla respondenter gav oss tillåtelse att spela in intervjuerna vilket är att föredra vid kvalitativa intervjuer, bland annat i minnesavseende (Bryman 2008).

3.4.3 Transkribering

Vi transkriberade våra intervjuer ordagrant men skriftspråksnära, vi lät ordföljder och pauser finnas kvar. Vi transkriberade halva intervjuerna var och vi gjorde detta i direkt anslutning till att intervjun hade ägt rum. Vi valde det här upplägget för att kunna dokumentera det vi hade observerat under vårt besök så nära inpå intervjun som möjligt för att undvika att vi skulle glömma väsentliga detaljer (Bryman 2008). Intervjuerna varade i ungefär en timme vilket gav oss mellan 15-18 sidor ren text per intervju. Efter att intervjuerna var renskrivna läste vi dem och strök under det vi ansåg viktigast i varje stycke utefter våra teman i intervjuguiden. Var och en av oss sammanfattade intervjuerna i kodord som vi sedan jämförde med varandra för att säkerställa att vi inte missade relevanta likheter och skillnader mellan intervjuerna. För att kunna garantera anonymiteten benämnde vi respondenterna R1, R2, R3 och R4 istället för deras egentliga namn (Kvale 1997). Stor vikt lades vid att få med alla respondenternas perspektiv och därmed även kunna lyfta fram eventuella olikheter. Vi skapade följande gemensamma begreppskategorier (Svenning 2003) som berörde våra forskningsfrågor; andra typer av klienter, samarbete med andra myndigheter, nya uppdrag, användning av externa aktörer, mer administrativt arbete, detaljstyrning och ökad kontroll. För att få en god överblick över respondenternas svar i respektive kategori skapade vi ytterligare dokument där allas svar knutna till respektive kategori sammanställdes. De här dokumenten låg sedan till grund för den delen av vår empiri som är uppbyggd av löpande text och citat från respondenterna.

3.5 Teoretisk relevans

I de flesta fall där närbyråkraters handlingsutrymme diskuteras vilar grundresonemanget på Michel Lipskys (1980/2010) teori vilket även vårt kommer göra. Vi övervägde möjligheten att istället för handlingsutrymme diskutera de-kvalificering av arbetsuppgifter och i så fall använda oss av Frederick Winslow Taylor och Harry Bravermans teorier. Däremot ansåg vi att Lipskys teori kring närbyråkrater var mer lämpad då den var inriktad på tjänstemän i offentlig sektor. Däremot bör det betonas att Lipskys verk är från 1980-talet varpå vi har sett det som nödvändigt att i vårt teoriavsnitt som följer peka på andra infallsvinklar som kan tänkas påverka närbyråkraterns handlingsutrymme. Efter en noggrann genomgång av forskningsartiklar återkom vissa centrala aspekter som kan tänkas påverka närbyråkraterns handlingsutrymme. Vi fokuserade därför på hur granskning och kontroll har ökat inom offentlig sektor samt hur formalisering påverkar de val som handläggarna kan göra. Inom dessa områden har vi funnit teorier som rör New Public Management och Informations- och kommunikationsteknologin. Ofta citerade författare inom ovanstående ämnesområden är Hood respektive Bovens och Zouridis, varpå vi ansåg dessa vara relevanta.

Av de böcker och artiklar vi läst inom området tycktes det finnas ett samband mellan handlingsutrymme, formalisering och granskning och kontroll, vilket låg till grund för skapandet av vår teoretiskt förankrade modell. På detta sätt önskade vi bidra till en bredare teoretisk diskussion om handlingsutrymme än den som Lipsky förde.

3.6 Metod för analys

För att kunna diskutera vårt material har vi till viss del använt oss av analysmetoden som benämns mönsterpassning (Yin 2006). Den går ut på att söka mönster i det empiriska materialet som sedan jämförs med de mönster man förväntade sig att finna (vår teoretiskt förankrade modell). Förutom de teoretiska delarna fann vi även belägg för att arbetsförmedlarens yrkesroll hade förändrats. Genom att vi laborerade med de kategorier som vi tog fram efter transkriberingen och kodningen av vårt material skapade vi nya kategorier som sammanfattades i en analysmodell. Analysmodellen bestod i slutändan av både vår teoretiskt förankrade modell och en del som var helt förankrad i empirin.

3.7 Trovärdighet

För att på bästa sätt kunna svara på vårt syfte har det varit av stor vikt att ställa frågor till våra respondenter inom rätt område, för att säkerställa att vi undersökt det vi ämnat undersöka (Svenning 2003). Våra frågor har inte varit känsliga i den bemärkelsen att det rört deras privatliv eller att deras svar skulle kunna få konsekvenser för deras arbete. Det här ökade sannolikheten att vi skulle få sanningsenliga svar. Vi har också valt att ha med en övervägande mängd citat framför löpande text i empirin då vi önskade återge en så otolkad beskrivning av deras tankar som möjligt. Innan vi tog fram våra teman till intervjuguiden såg vi till att vi var tillräckligt insatta i Arbetsförmedlingens uppdrag och vad som hänt där under de senaste decennierna. För att öka pålitligheten i vårt material har vi spelat in intervjuerna för att kunna koncentrera oss på samtalet och bara föra anteckningar över det som inte kan fångas på band (Bryman 2008). Vi transkriberade dem ordagrant men däremot har vi inte kunnat påverka huruvida respondenternas minnesbilder är korrekta. Vi lade också stor vikt vid observationer, vi fick bland annat se hur bedömningsstödet och

handlingsplanerna var utformade i deras datasystem. Transkriberingen och renskrivningen av fältanteckningarna skedde direkt efter intervjuerna för att minska risken att glömma viktiga detaljer.

Då våra resultat enbart bygger på fyra stycken intervjuer är de inte generaliserbara och kan således inte anses gälla alla handläggare i Sverige. Vårt syfte var inte heller att kunna dra slutsatser som gäller hela Sverige utan snarare bidra till förståelsen av ett fenomen. Däremot kan våra resultat användas som en indikation på hur handläggare upplever att handlingsutrymmet har förändrats. Denna indikation kan troligtvis även appliceras på andra organisationer med liknande typ av handläggningsarbete, där man hanterar stora kvantiteter administrativa ärenden av samma slag och där enhetlighet betonas.

3.8 Metodkritik

Vi hade kunnat använda oss av enkäter alternativt strukturerade telefon/mailintervjuer för att fånga fler arbetsförmedlares uppfattningar. Fördelen med att nå ett större antal personer är att man kan uppnå ett mer statistiskt säkerställt resultat om man får in ett tillräckligt stort antal svarsenkäter i förhållande till den population som man studerar (Bryman 2008). Nackdelen med enkäter och strukturerade intervjuer är att stor vikt måste läggas vid att utforma frågorna för att undvika att frågorna misstolkas och som forskare måste man veta exakt vad man ska fråga efter (Bryman 2008). En mindre intervjustudie som vi valt i det här fallet ger istället forskaren möjlighet att förtydliga frågorna om missförstånd uppstår och man får också chansen att kunna gå på djupet.

Ett annat sätt att samla in data hade kunnat vara att skugga handläggarna, det vill säga att observera och följa sitt studieobjekt (Bryman 2008). Det vi hade kunnat åstadkomma vid en skuggning är en djupare förståelse av handläggarnas dagliga arbete. Den här datainsamlingsmetoden är dock mycket tidskrävande vilket gjorde att vi inte kunde använda oss av den inom ramen för vår c-uppsats.

4 Teoretisk referensram

Vi börjar vår teoretiska referensram med att förklara vad närbyråkrater och handlingsutrymme är med utgångspunkt från Michael Lipsky. Därefter följer en problematisering kring New Public Management med en betoning på kontroll och granskning. Sedan utökar vi vår teoretiska referensram med att diskutera formalisering för att till sist komma in på att datasystemen gradvis har förändrat närbyråkratens handlingsutrymme.

4.1 Handlingsutrymme

Arbetsförmedlare skulle i teorin kallas för närbyråkrater eller street-level bureaucrats (Lipsky 2010). Begreppet är myntat av Michael Lipsky som är en väl citerad författare när det kommer till att beskriva närbyråkrater och det som är utmärkande i deras arbete. Närbyråkrater karaktäriseras av att de har ett visst handlingsutrymme samtidigt som de är styrda av regler och förordningar från ledning och regering (Lipsky 2010). Dock går det inte att helt styra närbyråkratens arbete genom ett detaljerat regelsystem på grund av komplexiteten i deras ärenden (Schierenbeck 2003). Cinque

(2008) ser det som att handlingsutrymmet har sitt ursprung i regelverket och att det finns ett direkt samband mellan handlingsutrymme och detaljreglering. Man kan alltså tänka sig att ju mer oprecist ramverket är desto större handlingsutrymme får närbyråkraten. I takt med att reglerna preciseras kring hur närbyråkraten ska genomföra besluten minskar handlingsutrymmet. Närbyråkraten behöver handlingsutrymme för att de verkar i situationer där det i många fall krävs att man tar hänsyn till klientens omständigheter och livssituation. Samtidigt är det enligt Schierenbeck (2003) viktigt att alla medborgare får lika behandling i mötet med myndigheten.

Samhället efterfrågar alltså inte bara likabehandling för alla medborgare utan även en förståelse för speciella omständigheter och ser gärna att de offentliga myndigheterna kan vara flexibla i sina bedömningar. Det här medför en ständig balansgång mellan att å ena sidan begränsa närbyråkratens handlingsutrymme och å andra sidan utöka det (Lipsky 2010). Vidare menar Lipsky (2010) att man rent teoretiskt skulle kunna få problemen med ojämlikhet att försvinna om man tog bort närbyråkraternas handlingsutrymme helt. Det vill säga om man kunde styra närbyråkrater med färdiga manualer skulle graden av subjektiv bedömning försvinna och vi skulle uppnå enhetlighet och likabehandling. I praktiken kan man dock inte ta bort närbyråkratens handlingsutrymme helt då det utgör en förutsättning för att de ska kunna utföra sitt arbete (Schierenbeck 2003).

Vi kommer likt Cinque utgå ifrån att handlingsutrymme är "ett tillvägagångssätt som konkretiseras i en frihet i att bestämma hur det fastlagda målet uppnås" (Cinque 2008 s.62). Det vill säga att närbyråkratens handlingsutrymme ligger i att de har möjlighet att bestämma **hur** de ska utföra sitt arbete för att nå de fastställda målen.

4.2 Styrning och kontroll

Det finns en mängd olika typer av myndigheter, med olika funktioner och olika uppgifter som rimligtvis leder till att närbyråkratens arbete ser olika ut beroende på kontexten. Hupe och Hill (2007) påtalar att Lipsky ger förhållandevis lite uppmärksamhet åt olikheterna mellan de närbyråkrater han studerar. De menar att man även bör ta hänsyn till skillnaderna i arbetsuppgifter mellan olika närbyråkrater samt hur deras respektive organisationer styrs. Däremot har Lipsky (2010) i sin reviderade upplaga som utgavs tre år efter Hupe och Hills artikel i viss mån också uppmärksammat att man bör ta hänsyn till styrningen av organisationen. Lipsky (2010) påtalar där att New Public Management (NPM) har påverkat närbyråkratens handlingsutrymme. NPM är en styrningsmodell som vuxit fram sedan 1980-talet, den bygger på inspiration från den privata sektorns företagsverksamhet och riktar fokus mot resultat, effektivitet och kundorientering (Börnfelt 2009; Lindgren 2006). Under 1990-talet utarbetade Christopher Hood (1995) sju karaktärsdrag för reformeringen av offentlig sektor. Tre av karaktärsdragen rör regler kontra handlingsutrymme; mer synlig och uttalad styrning från ledningen, fokus på mätning av prestation genom framtagning av mätbara tillvägagångssätt och kontroll av output för att fokusera på resultatet snarare än processen. Hood (1995) tar även upp att det inom NPM förespråkas större konkurrens både mellan olika offentliga organisationer men även mellan offentlig och privat sektor.

Det finns inte bara en variant av NPM, modellerna är otaliga och tillämpningen kan variera mellan olika organisationer och de kan även skilja sig beroende på vilket land man studerar (Lindgren 2006). Alla är inte positiva till de reformer som NPM förespråkar. Det finns nämligen två läger, ett reformvänligt och ett reformkritiskt (Røvik 2008). Inom det reformvänliga lägret argumenterar man

för att konkurrens ökar kvaliteten på tjänsterna för medborgarna och att det fria valet ger ett ökat utbud och mer transparenta marknader (Klausen 2005). Ett sätt att skapa ett större utbud och valfrihet för klienterna är att i större utsträckning använda sig av externa aktörer. Ett exempel från Arbetsförmedlingen är användandet av de externa jobbcoacherna. Inom det reformkritiska lägret menar man att man inte tar hänsyn till komplexiteten inom offentlig sektor och ifrågasätter därför NPMs möjlighet att ge goda resultat (Lindgren 2006; Olsen 1991). Tidigare agerade de offentliga verksamheterna ofta på isolerade marknader som ensamma aktörer, det vill säga att de hade monopol. Som vi nämnde i bakgrunden hade Arbetsförmedlingen tidigare monopol på att förmedla arbeten, alla platsannonser skulle gå via dem, idag finns inte det förmedlingsmonopolet kvar (Garsten 2011).

NPM kan misstänkas ligga bakom utvecklingen av den ökade kontrollen och övervakningen inom offentlig sektor (Power 2000). I och med att många offentliga organisationer eftersträvat att ha en mer företagslik verksamhetsform har även nya normer kring hur man ska styra och kontrollera offentliga verksamheter etablerats. Lindvert (2011) menar att man har gått från en korporatismmodell till en granskningsmodell inom offentlig sektor. Granskningsmodellen som i stor utsträckning används idag innebär att ett stort fokus läggs på att just granska och kontrollera. Det som betonas i utformningen av organisationer och regelverk är kontroll, genomsynlighet och övervakning (Garsten 2011). Organisationer inom offentlig sektor har börjat använda sig av olika former av kvalitetssäkringsprogram för att säkerställa att resurserna används på bästa sätt och för att kunna visa för befolkningen hur deras skattepengar används. Ett sätt att säkra kvaliteten är genom att ledningen genomför prestationsmätningar på personalen (Power 2000) för att se huruvida målen uppfylls och regler efterföljs. Datasystemen fungerar idag inte enbart som ett sätt att registrera och lagra data utan fungerar även som ett kontrollinstrument i produktionsprocessen (Bovens & Zouridis 2002). Man kan därför tänka sig att IT-utvecklingen är en del i det som har möjliggjort kontrollen av offentlig sektor.

4.3 Formalisering

Byråkratin är en väl omdiskuterad och studerad organisationsform. Inom offentliga förvaltningsorganisationer återfinns ofta byråkratins arbetssätt, där bland annat handläggningen av ärenden sker utifrån ett regelverk vilket ses som en förutsättning för lika behandling (Börnfelt 2009). Som i många fall finns det forskare som är kritiska till organisationsformen och andra som förespråkar den. Adler och Borys (1996) menar att en av kvaliteterna som byråkratin besitter är just förmågan att formalisera arbetsprocesser. Formalisering i det här fallet innebär utsträckningen av skrivna procedurer, regler och instruktioner. De menar att man inte enbart bör fokusera på **graden** av formaliseringen utan även ta hänsyn till vilken **typ** av formalisering det handlar om. Adler och Borys (1996) skiljer på två typer av formalisering; tvingande och möjliggörande. Formalisering som fungerar tvingande får de anställda att känna sig omotiverade och den hämmar kreativiteten medan formalisering som fungerar möjliggörande snarare är ett hjälpmedel för de anställda i utförandet av deras arbetsuppgifter genom att den fungerar vägledande. Adler och Borys (1996) förespråkar alltså att man bör försöka skilja på 'bra' och 'dåliga' formaliseringar.

Andra forskare påtalar att det har sköljt in en våg av dokument som syftar till att styra och standardisera arbetet inom offentlig sektor (Agevall & Jonnergård 2007). Dokumenten under de

senaste decennierna har gått från att fungera som ramverk till att innehålla specifika metoder som skall styra de anställdas handlande (Agevall & Jonnergård 2007). Sådana dokument är exempelvis manualer, arbetsmetoder och olika handlingsplaner som skall fungera som kontrakt mellan organisationen och klienterna. Logiken bakom den här typen av dokument är att man uppnår en transparens av arbetsprocesserna och de fungerar också styrande genom att de specificerar kraven på de anställda (Agevall & Jonnergård 2007). Vidare menar författarna att förutom att innehållet i dokumenten har förändrats har kraven på dokumentation från de anställda samtidigt ökat.

Wilson (2004) menar att ledningens övervakning av arbetsprocesserna har ökat under de senaste 20 åren i och med utvecklingen av informationsteknologin. Hupe och Hill (2007) påpekar även att man vid nutida analyser av närbyråkraters arbete bör ta hänsyn till i vilken grad arbetsuppgifter är strukturerade och reglerade av information- och kommunikationsteknologin (IKT). Det här är något som Bovens och Zouridis (2002) har studerat och de menar att IKT har påverkat välfärdsstatens myndigheter och närbyråkraternas handlingsutrymme. De flesta stora verkställande myndigheter har gradvis förändrats i och med det ökade datoranvändandet och författarna menar att 'street-level bureaucracy' har förvandlats till något de kallar för 'screen-level bureaucracy' (Bovens & Zouridis 2002). Beslutsprocesserna har formaliserats och i den mån byråkraterna möter medborgarna direkt är datorn inblandad på ett eller annat sätt. De menar därför att närbyråkraterna inte längre fritt kan möta medborgarna utan att vara kopplade till organisationen via datorn. Handlingsutrymmet har begränsats genom att klienternas uppgifter förs in i färdiga mallar i datasystemet (Bovens & Zouridis 2002).

Beslutsfattandet har i många fall försvunnit från närbyråkraten till datorns programmerade mjukvara som fattar beslut baserat på den information som matats in. Det finns enligt Bovens och Zouridis (2002) ytterligare ett steg i utvecklingen som de kallar för 'system-level bureaucracy', det innebär att byråkraterna i många organisationer inte ens behövs för att fylla i uppgifterna i datorn längre utan att detta görs av den sökande själv via exempelvis internet. I extremfallet har expertsystem ersatt professionella tjänstemän och rutinärenden hanteras utan någon som helst mänsklig kontakt (Bovens & Zouridis 2002).

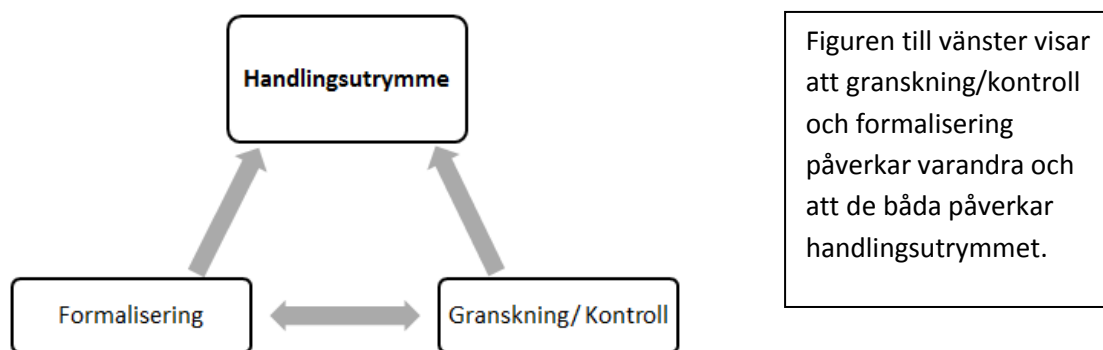
Bergström (2010) påtalar att de gemensamma IT-systemen inom organisationer fungerar pådrivande när det gäller behovet av att utveckla gemensamma metoder och handläggningsrutiner. Bovens och Zouridis (2002) menar däremot att när information- och kommunikationsteknologin har införts ökar pressen på att centralisera organisationen, att formalisera den rättsliga ordningen och standardisera arbetet (Bovens & Zouridis 2002). Det här i sin tur kräver att nya informations- och kommunikationssystem utvecklas. Det vill säga de menar att alla ovannämnda faktorer påverkar varandra. Det som kännetecknar organisationer som är benägna att utvecklas mot 'system-level bureaucracies' är att de är stora organisationer som kan uppnå skalfördelar genom att de hanterar stora kvantiteter av samma ärendetyp (Bovens & Zouridis 2002). I dessa organisationer är betoningen på effektivitet också dominerande. Den här utvecklingen berör därför de närbyråkrater som hanterar en stor mängd ärenden av liknande slag, så kallade rutinärenden.

Det man uppnår är enhetlighet, det vill säga att det blir samma utfall för alla sökande som fyllt i samma uppgifter i datasystemet, däremot finns det inget utrymme för att anpassa utfallet efter individen. Man riskerar att genomförandet av politiken blir alltför maskinellt och fastlåst i regler och rutiner. Det är en fråga om godtycke, men den här gången är det inte det mänskliga godtycket från

närbyråkraten utan istället godtycke i den bemärkelsen att datasystemet är allt för stelbent (Bovens & Zouridis 2002).

4.4 Teoretisk modell

Efter ovanstående genomgång av våra valda teorier som visar på hur granskning och kontroll har ökat inom offentlig sektor samt hur formalisering påverkar de val som handläggarna kan göra har vi skapat en egen teoretisk modell. Modellen visar på det samband vi uppmärksammade mellan handlingsutrymme, formalisering och granskning/kontroll.



Figuren till vänster visar att granskning/kontroll och formalisering påverkar varandra och att de båda påverkar handlingsutrymmet.

Figur 1: Teoretisk modell

5 Empiri

I det här avsnittet kommer vi börja med att beskriva vårt fall Arbetsförmedlingen och de förändringar de har gått igenom under 2000-talet samt hur deras förordning ser ut. Efter det presenterar vi vår empiri i form av löpande text och citat från intervjuerna. Respondenterna är döpta R1, R2, R3 och R4. Alla respondenter arbetar idag delvis eller enbart med handläggning och de har alla arbetat på Arbetsförmedlingen sedan början på 1990-talet. Vi kommer i den löpande texten benämna våra intervjupersoner som handläggare eller respondenter.

5.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen som organisation och myndighet har under de senaste åren genomgått en rad förändringar. Från 1948-2008 hade Arbetsmarknadsverket (AMV) ansvar över arbetsmarknadspolitiken genomförande. AMV bestod i sin tur av institutionerna Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Länsarbetsnämnderna (LAN). AMS verkade på nationell nivå, LAN på regional nivå och arbetsförmedlingarna på lokal nivå. AMV, AMS och LAN upphörde år 2008 i och med bildandet av en myndighet² Arbetsförmedlingen (NE, 2013a). Under perioden efter

² En myndighet innebär att offentliga förvaltningar går ifrån myndighetskoncerner till att bilda mer sammanslagna organisationer.

millennieskiftet har förvaltningsreformerna till stor del syftat till att skapa någon form av likartad service 'från Ystad till Haparanda' och man har alltså i större utsträckning betonat enhetlighet, rättssäkerhet och central kontroll (Lundin & Thelander 2012). Några exempel skulle kunna vara att det 2006 inrättades en nationell rådgivningsenhet och att kundtjänsten centraliserades. När AMS och LAN slogs samman till en myndighet medförde det att LAN försvann och därmed den regionala nivån inom myndigheten. Makten över de lokala organisationerna vad gällde lokalisering av kontor, öppettider och så vidare som tidigare legat på de regionala länsarbetsnämnderna flyttades upp till centralkontoret. Även processen för rekrytering av nya arbetsförmedlare flyttades från regional nivå till central nivå där man införde standardiserade kravprofiler som skulle användas vid nyrekrytering (Lundin & Thelander 2012).

I Arbetsförmedlingens verksamhet påbörjades under 2003 arbetet med att införa ett enhetligt tjänsteutbud och kvalitetssäkrade metoder. Tidigare hade man från centralt håll inte lagt så stort intresse vid de lokala arbetsprocesserna men man gjorde nu ett uttalat försök att effektivisera och göra arbetet enhetligare. Genom dessa metoder skulle utrymmet för individuellt godtycke från handläggarnas sida minska (Lundin & Lundin 2011). Under 2012 påbörjades införandet av något som Arbetsförmedlingen kallar för 'det nya arbetssättet' (Arbetsförmedlingen 2013b). Syftet är just att skapa enhetlighet, öka effektiviteten och rättssäkerheten. Det nya arbetssättet ska reformera arbetsförmedlarnas sätt att arbeta och en del i det nya arbetssättet är en standardiserad inskrivningsprocess. Arbetsförmedlingen har som en del i det nya arbetssättet även implementerat ett webbaserat verktyg som ska fungera som ett bedömningsstöd vid inskrivning av alla öppet arbetslösa. Däremot betonas att arbetsförmedlaren själv gör en professionell bedömning huruvida verktygets förslag är relevant eller inte (Arbetsförmedlingen 2013b).

Handlingsplanen är ett betydelsefullt dokument i handläggarnas arbete. Walter (2011) ger en tydlig beskrivning av handlingsplanen. Det hela börjar efter att den sökande har registrerat sig hos Arbetsförmedlingen för då ska det inom tre månader upprättas en handlingsplan. Handlingsplanen fungerar som ett avtal mellan den sökande och Arbetsförmedlingen, om inte avtalet följs riskerar den arbetssökande att bli av med sin arbetslöshetskassa. Planen ska enligt Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling (AMSFS 2007:39) innehålla information om vilka typer av arbeten som den arbetssökande kan ta och inom vilket geografiskt område. Vidare ska det anges vilka aktiviteter den arbetssökande ska genomföra samt tidpunkt för aktiviteterna och när de ska följas upp. Planen ska även innehålla information om vilket stöd den arbetssökande behöver i sökprocessen och huruvida det finns något hinder att ta ett arbete. Handlingsplanen följer den arbetssökande under dennes tid som inskriven på Arbetsförmedlingen och den uppdateras med jämna mellanrum.

Arbetsförmedlingens förordning

Arbetsförmedlingens uppdrag bestäms av riksdag och regering och vad uppdraget innebär finns att läsa i; Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Förordningen innehåller 26 paragrafer och nedan följer en beskrivning av några av dem.

För att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt ska Arbetsförmedlingen så effektivt som möjligt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, de ska även prioritera de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att öka sysselsättningen på långsikt. Verksamheten ska utformas så att det ges en likartad service i hela landet för både arbetssökande och arbetsgivare och det här ska resultera i att verksamheten bedrivs på ett enhetligt, effektivt och rättssäkert sätt. Vidare ska

Arbetsförmedlingen säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring och ta hjälp av kompletterande aktörer för att effektivt och snabbt få arbetssökande i arbete. Arbetsförmedlingen har under senare år fått två nya uppdrag. Det ena uppdraget går ut på att ansvara för att nyanlända invandrare erbjuds insatser för att snabbt komma in på arbetsmarknaden. Det andra uppdraget kallas för Samverkan och innebär att de ska samarbeta med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen för att uppnå en effektivare användning av resurser inom rehabilitering (SFS 2007:1030).

5.2 Mot mer administration

Att arbeta som handläggare på Arbetsförmedlingen idag är enligt våra respondenter mer komplext än för 20 år sedan när de började sin anställning. Tidigare behövde man till exempel inte ha behörigheten 'handläggare' för att sitta i kundmottagningen, eller direkt service som det kallas, men idag fattas mycket ekonomiska beslut i kundmottagningen och därför behöver man vara handläggare. Det framgick även att när man som handläggare sitter vid sitt skrivbord och ska fatta diverse beslut så är det idag mer saker att hålla reda på. För att bli anställd idag ställs krav på att den sökande har en akademisk examen. Själva grundarbetet, att administrera arbetslöshet och att föra samman arbetsgivare och arbetstagare, är fortfarande detsamma. Däremot tycks det idag vara mer betoning på det administrativa arbetet och flertalet av respondenterna menar att arbetsgivarkontakterna får mindre utrymme. Alla respondenter betonar att det administrativa arbetet har ökat under åren och det ställs högre krav på dokumentation och uppföljningar. Följande citat får ge en bild av hur handläggarna ser på administrationen:

Det är mycket, mycket mer komplext när det gäller det administrativa arbetet vi gör idag också. Det är jättemycket administration, otroligt mycket administration, vi sitter mer och jobbar administrativt med datorn än vad vi har kontakt med den sökande. –R4

Det har blivit mer och mer administration under åren, så kan jag säga. Det har blivit mycket mera krav på dokumentation och uppföljning och noteringar om alltmöjligt. Så det tar naturligtvis längre tid. –R1

Jag tror att det har blivit något mer administrativt krångligt med allt nu, åtminstone om man jämför 2000-talet och 1990-talet. –R1

Ett annat exempel som en av respondenterna delger oss är att själva inskrivningen av arbetssökande tar längre tid idag, förut kanske det tog 10-20 minuter att skriva in en arbetssökande men idag tar det 45-60 minuter.

5.3 Detaljerade handlingsplaner

Att tillsammans med den arbetssökande upprätta en handlingsplan är i sig inget nytt, däremot har handlingsplanens utformning förändrats. Nedanstående citat från två av respondenterna får belysa detta:

Handlingsplanen är ju en stor grej alltså och den ska innehålla så mycket. Det ska vara arbetsmarknadspolitisk bedömning och det skulle vi haft tidigare också men det är mer avancerat idag, det ska vara ett bedömningsstöd, det ska stå hur arbetsmarknaden ser ut, relevant beroende på vilket yrke de söker eller inom vilket område de söker. Det är jättemycket som ska skrivas in i den här handlingsplanen som tar jättelång tid. –R4

... långt tillbaka så var det egentligen bara fritext, du kunde bara skriva och vi skrev väl egentligen inte speciellt mycket i den utan man pratade mer med den arbetsökande om att det här vill jag att du ska göra och sen skrev man ganska lite. Idag så spaltar man upp ganska rejält, vad man ska ha kommit överens om för någonting, vad den här personen ska göra för någonting, vad vi gör för någonting och så är det uppföljningstillfällen då så den har blivit mera uppstolpad, mera precis. –R2

Som nämns ovan är det idag hårdare krav på vad som måste finnas med i dokumentet. För att förstå bättre fick vi se en tom handlingsplan och i praktiken finns det färdiga rutor för Arbetsförmedlingens tjänsteutbud och färdiga aktiviteter som handläggaren ska kryssa i, vilket sedan resulterar i att det infogas en text i handlingsplanen. Fritext området är idag begränsat. Något annat som betonas under våra intervjuer är att alla arbetsökande får samma standard, det är inte längre möjligt att individanpassa handlingsplanerna i lika stor utsträckning, vilket upplevs som frustrerande av flera av våra respondenter. En av våra respondenter drar liknelsen med att alla arbetsökande ska passa in i samma lilla fyrkant:

Oavsett individens behov så ska det vara lika och det är det som retar mig då för att jag vill ju se att varje person man träffar är ju en enskild individ och de har olika behov. Olika behov framförallt av stöd då som med olika funktionshinder och så. Det är väldig skillnad mellan en 40-årig kvinna med fibromyalgi och en gammal missbrukare, småtjuv som har suttit inne halva sitt liv. Det är väldigt stor skillnad på dem två och de har och väldigt olika behov av hjälp och stöd för att komma ut i ett arbete. Nej, med det här sättet så ska dem in i samma förbaskade rutor. –R3

En av respondenterna uttrycker att man innan de här handlingsplanerna hade överenskommelser med de sökande men att det inte var fråga om så hård kontroll som det är idag. Att kontrollera de arbetsökande har idag blivit en del av handläggningen. Kontrollen ska underlätta administrationen för handläggarna men en av respondenterna anser att det snarare är tvärtom. Konsekvenserna av de allt mer detaljerade handlingsplanerna upplevs av två av respondenterna som att de får mindre tid att faktiskt prata med den sökande. Det blir mer kontroll och administration än det blir att träffa människor vilket följande citat kan ge en bild av:

Alltså på grund av att vi sitter mycket vi datorn och man ska lägga in alla de här grejerna i handlingsplaner och inskrivningsgrejerna och alltihopa där så får du mindre tid till att prata med den sökande. Det upplever vi, det är ju det som upplevs. Tillslut sitter nästan den sökande, ja nu måste jag skriva här så du får ursäkta mig men det här måste in säger jag då, det här måste vi göra för det har vi fått direktiv uppifrån att det ska innehålla det här. Jaha ja, säger de. Till vilken nytta? Är det till nytta för oss, eller är det för att tillfredsställa vårt system eller är det till nytta för den sökande? Jag upplever att det inte är till någon nytta för vår sökande. Därför att när vi sitter och

klistrar och klipper och skriver och håller på i deras handlingsplan så sitter de och leker med mobilen. Så är det. –R4

För att utforma en del av handlingsplanen har handläggaren tillgång till ett bedömningsstöd. Det är en webbapplikation som infördes 2012 som ska fungera som ett stöd för handläggaren och utgör en del av det som måste finnas med i handlingsplanen. Det är utformat med olika kategorier som ska fyllas i under samtalet med den arbetssökande, man väljer färdiga alternativ i en rullgardinsmeny under kategorierna; åldersgrupp, funktionsnedsättning, födelseland, utbildning, a-kassa, inskrivningsmånad, varit arbetslös tidigare, arbetslöshetshistoria, erfarenhet, utbildning inom området, procentuell arbetslöshet i regionen och vilken typ av arbete som söks. Efter att det här fyllts i av handläggaren får de upp på skärmen om den arbetssökande har goda möjligheter till att få jobb eller om den kan tänkas behöva ytterligare stöd. Däremot säger den inget om vilka åtgärder som är lämpliga utan det är upp till handläggaren att göra den bedömningen själv. Vi frågade handläggarna om de använde bedömningsstödet och hur de upplevde det, följande fyra citat kommer alla från olika handläggare och de får ge en bild av hur det upplevs:

(Skratt) Alltså nja jo, jag gör ju den även om jag, alltså det är ju lite dubbelt tycker jag därför att du ska använda bedömningsstödet och så ska du skriva in vad det bedömningsstödet visar men efter det ska du göra din egen bedömning och jag har ju redan gjort den innan jag ens har klickat i det här bedömningsstödet/.../ Det är ett hjälpmedel för handläggare och för mig som gammal rutinerad känner inte jag att det är ett hjälpmedel utan snarare att det bara blir en belastning att det måste med. Så känner jag. –R4

Det måste man (skratt), men nej, det är inget stöd, bedömningsstödet. Alltså det är väldigt fyrkantigt, du ska kryssa i diverse rutor i datorn och så säger den då att den här personen kanske inte har så lätt att få jobb eller den här personen har lätt att få jobb, ungefär så/.../ Jag kan ju tycka att om man säger så här att vi utformar ett bedömningsstöd varsågod och använd det om du vill. Men det är ju inte så utan vi har utformat ett bedömningsstöd som du ska använda och du ska dokumentera att du har använt det. –R1

Den är ju bra på det viset att den är ju en komihåg för handläggarna att göra bedömningsstöd och göra en arbetsmarknadspolitiskbedömning om den här personen för ibland så kanske man gör det väldigt snabbt och att man bara pratar och det kanske inte blir dokumenterat det man pratar om, för samtalet är ju alltid det här med möjligheterna till jobb, vilken bakgrund har du, vilka möjligheter har du, hur ser din situation ut och så vidare, det har ju alltid funnits med men vi har ju inte dokumenterat det. Och det här bedömningsstödet gör ju då att 'aha jag måste skriva det också', så det är ju en liten fingervisning åt oss att komma ihåg det också, men det har ju alltid gjorts. –R2

Alltså har man bara jobbat lite med människor så, jag är säker på att ni själva om ni träffar någon av våra sökande skulle kunna göra den här bedömningen utan att trycka i det här bedömningsstödet. Alltså det är något av det mest onyttiga jag har träffat på i vår verksamhet. –R3

Som vi ser upplever tre av handläggarna att bedömningsstödet inte är ett stöd för dem i deras arbetsmarknadspolitiska bedömning. Endast en finner stödet vara bra i syfte att hjälpa handläggarna att komma ihåg att skriva ner bedömningen i handlingsplanen.

En av våra respondenters egna ord får sammanfatta det här avsnittet:

Vi är ju mer administratörer idag än vad vi någonsin har varit tidigare, det är ju sant och det verkar som vi fortsätter på den inslagna vägen. Det blir mer administration och mer den delen, mer kontroll än det blir att träffa människor då. Och det är ju det med det personliga mötet, för det spelar ingen roll hur fina webapplikationer och sådant de har utan det är just det personliga mötet som är kärnan i det hela. –R3

5.4 Regelverk och åtgärder

Att regelverket och åtgärderna förändras verkar inte vara något problem i sig för handläggarna. På dessa områden har det alltid skett förändringar, däremot upplever flera av respondenterna att det kan förändras väldigt snabbt och att man ibland missar att förankra förändringarna hos handläggarna. Det är inte ovanligt att media uppmärksammar förändringarna innan handläggarna har nåtts av informationen. Vad det gäller åtgärderna och programmen uttrycker alla respondenterna att kraven för att kunna sätta in en åtgärd eller låta den arbetssökande delta i ett program har blivit mer detaljerade och strikta medan det tidigare var mer upp till handläggaren att göra en bedömning. Vi frågade även hur de upplevde regelverket och de olika åtgärderna/programmen för de arbetssökande och fick bland annat följande svar:

Sen kan jag väl tycka litegrann när det gäller våra program, där är det väldigt styrt idag, för att kunna delta i en arbetsmarknadsutbildning till exempel eller ha en praktik så ska du tillhöra en prioriterad grupp, och en prioriterad grupp är ju att du har någon funktionsnedsättning eller behöver tidiga insatser eller att du är utomnordisk och kommer till Sverige eller något sådant. Då kan jag väl känna ibland att det stoppar litegrann, om jag träffar en sökande i vår kundmottagning som kanske nyligen har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist, har ett annat jobb på gång kanske men saknar någonting i utbildningen. Då kan jag ju känna att för att inte den personen ska bli långtidsarbetslös så skulle jag kunna tänka mig, ja en kompetenshöjande utbildning så har de en anställning efteråt. Men så funkar det inte idag och så kunde man ju göra förut. –R4

Vi fick lite olika svar när det gällde hur de upplever det här med att det blivit mer detaljstyrt:

... i grunden så kanske de har en god tanke om att det ska vara lika över hela landet men samtidigt blir det så in i minsta detaljstyrt. Och jag upplever det väl som att man inte riktigt litar på oss arbetsförmedlare, vi anses som mindre vetande om inte någon talar om för oss hur vi ska göra så skulle vi inte sköta jobbet. Den känslan får jag. –R1

Förut fick vi reda på **vad** vi skulle göra, det bestämdes ju från regering och gick ner till arbetsmarknadsstyrelsen, men vi hade utrymme att själva avgöra hur vi ska göra det. Idag är det väldigt, väldigt centralstyrt. Nu så talar de om, nästan på millimetern, **hur** vi ska göra också. –R3

Förutom att handlingsplanerna blivit mer reglerade i detalj är det även mer styrt vilka åtgärder arbetsförmedlarna kan bevilja de sökande. En av handläggarna nämner också hur vissa bidrag blivit mer detaljerade och mer tidskrävande att räkna ut. Som en del av detaljregleringen finns det sedan några år tillbaka personer som granskar handlingsplanerna.

5.5 Kontroll

Något som framgick tydligt under våra samtal med handläggarna var att deras arbete kontrolleras på ett helt annat sätt idag jämfört med för bara några år sedan. Datoranvändandet har gjort det möjligt att granska deras arbete på ett helt annat sätt gentemot när man hade pappershantering i högre utsträckning, vilket citaten nedan får belysa:

Och det är en känsla jag har att vi blir granskade och det har att göra med tekniken också naturligtvis. För varenda knapptryckning du gör som handläggare så kan du ju spåra vad du har gjort för någonting. Du kan se var enda beslut som är fattat, vilka grunder du har gjort det på. Alla saker är synliga idag. Det var det inte förr för då var det till och med papper du satt och skrev. –R2

Sen man uppfann datorerna och har alla beslut i datorerna är det mycket lättare för någon att konstruera saker som ska in där. Förut när det var pappershantering enbart så var det nog inte på samma sätt. –R1

Det framgick också att kontrollen har flyttats från att mäta arbetsgruppens eller kontorets resultat till att även mäta individens resultat och de förklarade för oss hur den här kontrollen fungerar:

Sen finns det ledning/styrning det är ett datasystem som går in och kontrollerar oss då. Så det är väldigt mycket ett kontrollinstrument men vi kan ju gå in och titta i det själva. Så att man kan gå in och titta på sig själv, hur ligger jag till. –R3

Det finns en massa personer som sitter runt om och granskar vad vi gör och talar om att nu har du gjort fel, alltså vad man har skrivit och hur man har skrivit och sådär. Sen är det ju när man fattar beslut då är det bra att det finns någon som hjälper en, alltså då är det mer det här och det här och det här måste du hålla reda på, samtidigt så har ju besluten också blivit, det är så mycket detaljer i de också som man måste göra. Det gick fortare förut att liksom ta ett praktikbeslut gentemot alla de kontroller som man ska göra idag och om det är rätt eller fel det, vi ska ju inte ta felaktiga beslut men jag vet inte om man behöver ha så himla detaljstyrt för att det ska bli rätt. –R1

Vi frågade även vad det är som kontrolleras:

Det är hur många handlingsplaner som är aktuella. Hur mycket påminnelser. Det här är ju då min handledarblankett då/.../ Men det är alltså de som går in och tittar på allt sådant här. Sen vet ju mina chefer här vad jag har för arbetsuppgifter så att jag lider inte så stort av det. Men det finns ju hela tiden det här kontroll, kontroll och det är något nytt för oss då i den här verksamheten för så var det inte förr. –R3

Vi frågade också handläggarna hur de upplever att bli kontrollerade och följande citat får belysa deras känslor:

Har man varit med och jobbat ett tag så ser man det som en stress, man tycker att det är ganska jobbigt, det är ju jättemycket som ska göras i datasystemet då. Det är lite olika en del kan tycka att det är kul också med uppföljning och tycker det är ganska bra att se vad jag har för resultat, hur många får jag ut i jobb. Det där är väldigt olika från handläggare till handläggare faktiskt. –R2

Negativt, det är urtråkigt. Det har blivit mycket mera kontroll och det har skett på senaste två åren, mycket mera detaljstyrt och mycket mera kontroll, det finns andra som tycker diverse om hur saker och ting ska skrivas och utformas och det tycker jag bara är en, det är inte mycket till stöd. De påstår att det är stöd men jag tycker att det är ett hinder. –R1

Idag är det ju liksom, det är såhär nästan (slår i bordet några gånger). Så det är tillbaka nästan till det militära. Men sen är ju klart, det beror ju på vad man har varit van med, men alltså jag upplever det ju som en försämring och det vet jag att de flesta som har jobbat här ett tag gör och sett den här utvecklingen upplever att det har blivit sämre på det viset att det är väldigt, väldigt centralstyrt. Om man tittar, du blir ju kontrollerad på ett helt annat sätt. Man går alltså in och petar i detaljer. Eller också har vi haft för stor frihet förut, jag vet inte (skratt). Men jag har ju jobbat i alla fall tjugo år utanför den här verksamheten innan jag hamnade här och jag har ju aldrig upplevt att man har varit så, så styrd alltså och då har jag jobbat framförallt inom industrin. Så det är liksom väldigt, väldigt hårt styrt, upplever jag det. –R3

Som framgår av citaten är det inte enbart så att man genom datasystemet kan kontrollera hur man ligger till själv och hur många påminnelser man har utan det finns särskilda personer som sitter och granskar handläggarnas arbete. I Göteborgsregionen har man särskilda controllers på varje kontor som tar ut stickprov av handlingsplanerna och granskar dem. På det mindre kontoret var det istället chefen som gjorde stickprov och granskade handlingsplanerna. Vi frågade även vad som händer om man gör fel:

... det kommer ju ilska ned då att man inte har gjort enligt vad vi ska göra. Det ska ju vara den här fyrkanten som jag pratade om, den får liksom inte vara spetsig eller så. –R3

Ja, nu sitter ju inte chefen och läser alla handlingsplaner men man gör stickprov, och hittar man sådana här saker så då får vi ju påbackning på att det här är inte okej. Och då tar de ju det med den handläggaren, oftast är det ju på handläggarnivå. –R2

5.6 Externa aktörer

Nu för tiden lägger man mer tid på administration och en del av verksamheten läggs ut på externa aktörer. En handläggare beskriver utvecklingen som att:

Du behövde inte fatta beslut på rehabiliteringstjänst, du behövde inte fatta beslut på en jobbcoach till exempel och du behövde inte följa upp de här bitarna utan det hade du inom förmedlingen då så det är klart det är mycket mer beslut vi fattar så vi är ju mycket mer administratörer idag och vi har andra som gör jobbet åt oss. Att vi köper tjänsterna och det har blivit på det viset då. Vi är ju den myndighet som följer upp att de söker jobb att de gör det de ska, vi fixar besluten, vi gör anställningsstöden, vi gör allt det administrativa och håller koll på att allting flyter som det ska. Sen är det andra aktörer som gör sakerna åt oss. –R2

Arbetsförmedlingen använder idag externa aktörer till uppgifter som förut ingick i deras kärnverksamhet. En del av det som lagts ut är rehabiliteringstjänster men det mest omnämnda i intervjuerna är de externa coacherna, vilket innebär att man idag köper in coachningstjänster till de arbetssökande som behöver det. Förut:

... skulle ju Arbetsförmedlingen göra det, det gjorde vi själva, det vanligaste var väl att man jobbade som vanlig förmedlare och att man hade en jobbsökarkurs eller man hade vägledningskurs eller olika seminarier och så där. –R1

Följande citat belyser handläggarnas upplevelser av detta:

Ja det här med coachning, att coacha de arbetssökande och se till att de har CV och ansökningshandlingar, de satt ju vi med här förut också, och vi hade seminarium och det är ju sådant som är roligt som arbetsförmedlare att göra. Liksom att coacha och se hur de växer och vi har ju gjort det här... -R4

Ja alltså vi gjorde ju det förut. Det är ju en del av vår basverksamhet, det är ju att hjälpa till med de här delarna som vi nu lägger ut då. Jag är ju inte förtjust i det/.../ alltså det ingår ju liksom i basutbudet att vi ska hjälpa personer. –R3

Någon såg coacherna som avlastning när de själva inte hinner med:

Arbetsförmedlingen visst, vi kan träffa dem, vi kan prata med dem, oftast har jag inte den tiden att sitta med den här CV:n, att sitta timal med den här personen som ska skriva och komma tillbaka och så vidare. –R2

Förut var det handläggarna som skulle hjälpa, motivera och inspirera. Delar av arbetet som de flesta respondenterna nu saknar i sitt arbete. Att få vara den som ser till att de arbetssökande tar sig ut i arbetslivet igen. En annan del som går hand i hand med coachning som inte heller finns kvar som arbetsuppgift hos handläggarna är vägledning, att hjälpa klienter att se vad de skulle kunna ta för arbete om de till exempel tvingats sluta på sin nuvarande arbetsplats på grund av förslitningsskador. Inom vägledning försökte man engagera klienterna och få dem att tänka själva och hitta lösningar. Samtidigt som flera av våra respondenter upplevde användandet av externa aktörer som negativt, att de förlorade arbetsuppgifter, framkom även en positiv sida. Det här med att tillsammans gör vi ett bättre jobb än om man sitter på egen kammare och funderar. En av respondenterna menar att:

... vi slutar ju inte jobba med personen för att den får en extern aktör utan vi fortsätter att jobba tillsammans med aktören för att hitta lösningar. Och är det två stycken som jobbar parallellt så går det ännu bättre. –R2

Förutom att arbeta parallellt med Arbetsförmedlingen avseende coachningstjänster kan coachningföretagen även hjälpa till att hitta företag som vill anställa eller som vill erbjuda en praktikplats. Vilka tjänster coachningföretagen står till tjänst med varierar dock och det finns inget krav på att de ska leta arbete eller praktikplats åt klienterna.

5.7 Andra typer av klienter

Vilka personer som Arbetsförmedlingen ska prioritera har förändrats mycket under senare år. Från att till största del hantera matchningsbara klienter har Arbetsförmedlingen börjat få in ett allt tyngre klientel. Att vara matchningsbar innebär i stora drag att dina meriter är korrekta och att du utan några större hinder kan ta ett arbete imorgon. Idag tillhör en stor del av de arbetssökande personerna svåra grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det är personer som inte behärskar det svenska språket, de har funktionshinder, de är utförsäkrade från Försäkringskassan, har drog- och alkoholproblem eller liknande. Eller som en av respondenterna beskriver det:

Vi jobbar med mycket tyngre ärenden, det är mycket personer som, alltså de personer som är 'job-ready' som fixar sina jobb och klarar sig själva idag. Det är inte dem vi arbetar med i huvudsak utan vi arbetar med personer som har svårare att kunna komma ut på arbetsmarknaden och då blir det också mycket tyngre ärenden. Det är ju personer som kommer från olika kulturer, vi har personer som har en funktionsnedsättning och kanske har varit sjukskrivna i många, många år... -R4

Fler av handläggarna som vi har pratat med tycker att många av dessa personer inte ens borde komma till Arbetsförmedlingen för det finns ingen, eller väldigt liten, chans för dem att få ett arbete. De anser att de inte står till arbetsmarknadens förfogande och det finns inga arbetsgivare som är intresserade av att anställa dem. En av respondenterna som vi frågade om klienterna sa:

Ja vi har ju fått in dem tidigare genom dörren så att säga. -R1

Vad man som handläggare tycker om det tyngre klientelet varierar. Några vill hellre ha matchningsbara klienter medan andra ser det som att pengarna hamnar på rätt ställe, hos de som behöver det mest. I och med den här förskjutningen av klientel upplever handläggarna att de får fungera som så mycket mer än arbetsförmedlare. Exempelvis sa en av respondenterna:

... man får som handläggare idag vara både kurator, psykolog, präst, familjerådgivare, ekonomi... -R4

Det här gör att varje klient kräver mer tid, tid som kanske inte alltid finns. Detta tyngre klientel gör också att de arbetssökande blir kvar allt längre hos Arbetsförmedlingen, idag finns det ingen gräns för hur länge du kan vara inskriven.

En respondent berättade om ett tillfälle i kundmottagningen där det av fem handläggare endast var en som hade haft en matchningsbar arbetssökande under hela förmiddagen. Vilket handläggaren menar är ett resultat av att de har en helt annan typ av arbetssökande nu än tidigare.

5.8 Samarbete med andra myndigheter

I och med den här förskjutningen av klientel behöver Arbetsförmedlingen samarbeta mer med andra myndigheter. Ett tydligt exempel på det får vi från en av respondenterna:

Som handläggare så jobbade vi ju mer som en arbetsförmedling för fem år sedan jämfört med vad vi gör idag. Då förmedlade vi mer arbeten tycker jag. Idag är vi mer inblandade i allt, med alla myndigheter. –R4

När a-kassereglerna förändrades och blev hårdare ökade kontakten med Socialtjänsten eftersom de arbets sökande som inte kvalificerar sig till a-kassan istället uppbär försörjningsstöd från Socialtjänsten. Den mesta kontakten sköts av den arbets sökande själv men ibland behöver Socialtjänsten ringa upp handläggarna för att kontrollera att klienterna följer regler och överenskommelser. Något som tar tid från handläggarens övriga arbetsuppgifter. Samarbetet har även ökat med Försäkringskassan på grund av att personer blir utförsäkrade och hänvisas till Arbetsförmedlingen. Det här gör att flerpartssamtal med myndigheter och klient allt oftare behöver äga rum, där planer ska läggas och överlämningar verkställas.

Några respondenter upplever vissa svårigheter med att samarbeta med andra myndigheter. Det handlar om att man inte är insatta i varandras regelsystem eller att regelsystemen inte är kompatibla. Man tolkar regler och förordningar olika vilket gör att problem kan uppstå. Som en av respondenterna sa:

... för att de andra myndigheterna tolkar vårt system på fel sätt som drabbar den sökande när det gäller ekonomin bland annat då. Det tycker ju inte vi är så roligt att de tolkar våra koder eller hur vi hanterar en arbets sökande efter den bedömningen vi gör. På det viset är det negativt då. –R4

Det finns dock inte bara negativa sidor till myndighetssamarbetena utan några handläggare ser det som bra att man är fler som tillsammans försöker hjälpa klienterna. Det blir lättare att komma fram till en bra slutsats när åtgärder och insatser har diskuterats med flera.

5.9 Arbetsförmedlingens nya uppdrag

I takt med att Arbetsförmedlingen ökar användandet av externa aktörer får man in nya uppdrag. Uppdrag som tidigare låg på andra instanser. Från Migrationsverket har man fått ta över etableringen av nyanlända asylsökande och tagit på sig arbetsuppgifter som egentligen inte har något med arbetsförmedling att göra. Nedan följer citat som berör dessa nya uppdrag:

... och de jobbar väldigt mycket med ekonomi, bostad och alla de bitarna. De är inte så mycket arbetsförmedling, och det är ju det jag vill påpeka här igen då att vi får så mycket annat som inte är arbetsförmedling. –R4

Sen kan man ju fundera på om inte Arbetsförmedlingen har lite för mycket uppdrag utanför kärnverksamheten, jag tänker på det här med etableringskontoren. Vi har ju tagit över mycket av migrationsverkets roll där och det kan man ju fråga sig om det verkligen tillhör Arbetsförmedlingen. –R3

Det här med platsförmedling och lediga jobb det är liksom en liten, liten del i vår verksamhet. –R2

Ytterligare ett nytt uppdrag är det som kallas Samverkan där syftet är att arbeta förberedande med sjukskrivna personer inför den dagen då de kan gå tillbaka till arbete. Detta är ett samarbete med bland annat Försäkringskassan.

Sen är det ju samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för personer som är sjukskrivna, som går en rehabilitering och de jobbar mer med personer som fortfarande är sjukskrivna och som ofta har en anställning men där arbetsgivaren har uttömt rehabiliteringen, alltså man har ingen omplacering, man kan inte placera om dem, det finns inte den möjligheten. Då tar Försäkringskassan kontakt med AF samverkan och så ser man över och går igenom där och så är de där under 2 år max och sen så kommer de ju hit. Men under de två åren så är de ofta väldigt sjuka också, många är ju väldigt sjuka men det ska ändå vara en samverkan då för att se till att de kan komma ut i jobb när de väl är friska. Och då är det väldigt mycket kontakt med arbetsgivare på den delen. Försäkringskassan, läkare, vården och arbetsgivare, så jobbar de då. Och sen när de inte har dagar kvar, alltså när de är utförsäkrade om man säger så från försäkringskassan då hamnar de här då. –R4

En av respondenternas egna ord får avsluta:

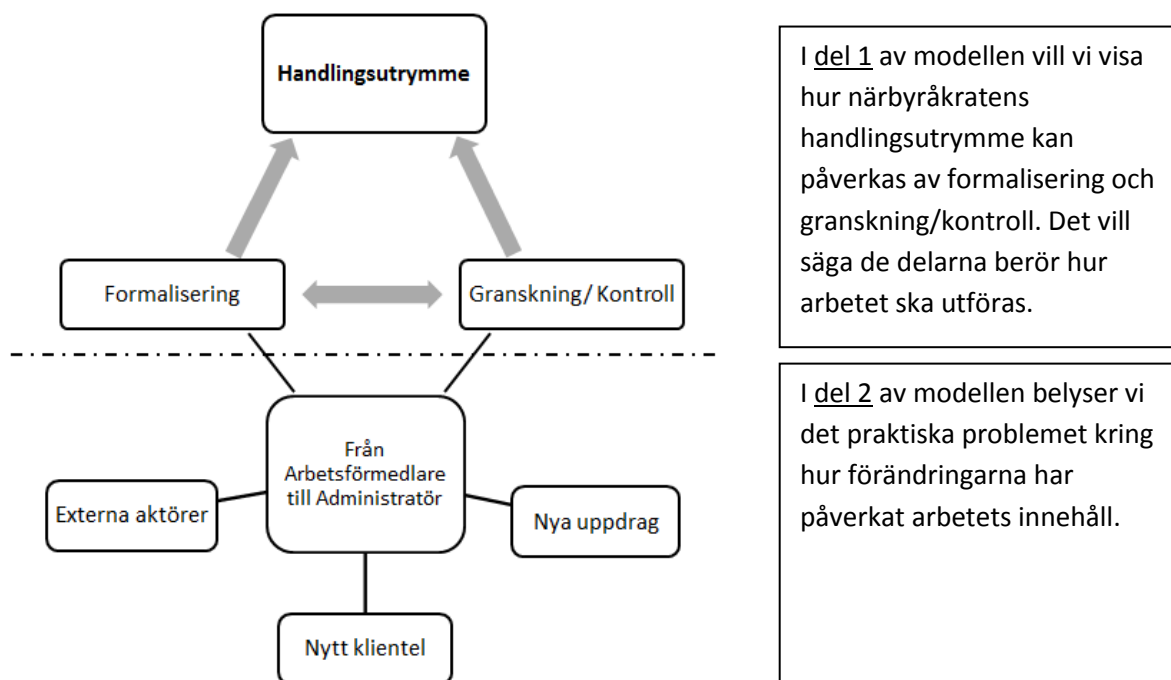
... samtidigt som vi tar åt oss helt nya uppdrag som kanske tangerar på vad vi ska syssla med så ska vi lägga ut kärnverksamheten på externa aktörer i andra ändan. Så att jag förstår om ni undrar vad vi sysslar med men så är verkligheten va. Det stämmer ju inte riktigt. –R3

6 Analys

Med hjälp av vår teoretiska referensram kommer vi analysera vår empiri och därmed öka förståelsen kring hur handlingsutrymmet kan påverkas av formalisering, granskning och kontroll. Vi har skapat en analysmodell och vi kommer börja i den teoretiska delen av modellen för att sedan gå vidare med den praktiska delen. Vi kommer avsluta vår analys med att diskutera managementproblematiken.

6.1 Analysmodell

Efter vår empiriska insamling fann vi förutom de teoretiska områdena även belägg för att arbetsförmedlarens yrkesroll inte längre går ut på att förmedla arbeten i lika stor utsträckning som tidigare samtidigt som deras administrativa börda har ökat. Vi har därför valt att utvidga vår modell med de delar som verkar ha påverkat arbetets innehåll. De här delarna är starkt kopplade till Arbetsförmedlingens verksamhet vilket innebär att de belyser den praktiska biten av vårt problem. Vår diskussion kring hur handlingsutrymmet har förändrats för närbyråkraten kan lyftas till ett vetenskapligt problemområde som berör hur arbetet ska utföras och därför läggs störst fokus på den delen.



I del 1 av modellen vill vi visa hur närbyråkratens handlingsutrymme kan påverkas av formalisering och granskning/kontroll. Det vill säga de delarna berör hur arbetet ska utföras.

I del 2 av modellen belyser vi det praktiska problemet kring hur förändringarna har påverkat arbetets innehåll.

Figur 2: Analysmodell

6.2 Introduktion del 1

Arbetsförmedlarna har i sitt arbete en viss grad av handlingsutrymme, det ger sig bland annat uttryck i att de fattar beslut rörande de åtgärder som finns att tillgå för arbetssökande. Enligt Cinque (2008) finns det ett direkt samband mellan handlingsutrymme och detaljreglering vilket en av våra respondenter beskriver som att: *“Förut fick vi reda på vad vi skulle göra, det bestämdes ju från regering och gick ner till Arbetsmarknadsstyrelsen, men vi hade utrymme att själva avgöra hur vi ska göra det. Idag är det väldigt, väldigt centralstyrt. Nu så talar de om, nästan på millimetern, hur vi ska göra också.”* Det här skulle kunna vara ett uttryck för att handläggarna upplever att handlingsutrymmet har begränsats genom att de blir mer och mer detaljstyrda. Vi kommer nedan diskutera hur formalisering och granskning/kontroll kan påverka handlingsutrymmet, varpå vi sedan sammanfattar huvuddragen av handlingsutrymmet.

6.2.1 Formalisering via Informations- och kommunikationsteknologi

Bovens och Zouridis (2002) menar att informations- och kommunikationsteknologin (IKT) bland annat har påverkat de myndigheter som hanterar stora kvantiteter av samma sorts ärenden. Arbetsförmedlingen passar in på deras definition då de genom att skriva in arbetssökande administrerar arbetslöshet. Och i och med att de upprättar standardiserade handlingsplaner till varje klient hanterar de stora kvantiteter av liknande ärenden. Bergström (2010) nämner att IT-system fungerar pådrivande när det gäller behovet att utveckla gemensamma metoder och handlägningsrutiner (formalisering) medan Boven och Zouridis (2002) menar att standardisering tillsammans med centralisering av organisationer ställer krav på utveckling av ny IKT och vice versa.

Vad som är hönan och vad som är ägget spelar för oss mindre roll, men det tycks finnas ett samband. Sambandet kan vi se genom att Arbetsförmedlingen genomgick en centraliseringsprocess där de blev en enmyndighet (Lundin & Thelander 2012) och sedan ett par år tillbaka upplever handläggarna att handlingsplanerna har blivit mer uppstolpade och detaljerade. Samtidigt har ett nytt webbaserat verktyg som kallas bedömningsstödet (Arbetsförmedlingen 2013b) införts vilket bekräftar ovan nämnda författares tankar kring att det tycks finnas ett samband mellan IKT och formalisering.

6.2.1.1 Datamallar begränsar individanpassning

Agevall och Jonnergård (2007) menar att handlingsplaner är ett exempel på en typ av dokument som fungerar styrande. Man kan tänka sig att ju mer detaljerad och specificerad handlingsplanen blir desto mer styrt blir handläggarnas handlande. Handlingsplanen är idag mer formaliserad än om vi jämför med hur den var tidigare. Då var den friare utformad och det fanns större möjligheter att individanpassa den. Handläggarna skrev i fritext det som diskuterades med den arbetssökande medan man idag har färdiga val att bocka för i datorn. Valen resulterar i att det infogas standardiserade texter rörande Arbetsförmedlingens tjänsteutbud och aktiviteter i handlingsplanen och fritextområdet är idag begränsat. Vid varje möte mellan handläggare och klient är datorn inblandad vilket Boven och Zouridis (2002) menar är ett tecken på 'screen-level bureaucracy'. Vidare menar de att handläggarnas handlingsutrymme begränsas genom att klienternas uppgifter förs in i färdiga mallar i datasystemet. Valmöjligheterna vid 'screen-level bureaucracy' är begränsade till de kategorier eller förprogrammerade val som finns i exempelvis handlingsplanen. Våra respondenter upplever att man inte kan individanpassa handlingsplanen efter den enskilda klienten i lika stor utsträckning som förut. Till exempel uttryckte en av dem: *"Oavsett individens behov så ska det vara lika och det är det som retar mig då för att jag vill ju se att varje person man träffar är ju en enskild individ och de har olika behov och olika behov framförallt av stöd då som med olika funktionshinder och så/.../ Nej med det här sättet så ska dem in i samma förbaskade rutor."* Genom att detaljstyra kan man försöka motverka godtycke³ men å andra sidan finns det inget utrymme för att individanpassa utfallen. I och med att handlingsplanerna blivit mer uppstolpade och idag är utformade på samma sätt för alla arbetssökande även om behoven mellan de arbetssökande ser olika ut skulle man kunna tänka sig att man uppnått rättssäkerhet⁴. Men som Bovens och Zouridis (2002) påpekar kan ett allt för automatiserat förfarande leda till en annan form av godtycke. Istället för det mänskliga godtycket från närbyråkraten blir det istället en fråga om godtycke i bemärkelsen att datasystemen är alltför stelbenta. Datorn har inget handlingsutrymme utan är helt styrd av de regler som man beordrat datasystemet att följa. Det här problemet har på sätt och vis även uppmärksammats av Lipsky (2010) då han frågar sig hur mycket av den mänskliga faktorn man kan ta bort utan att det får en negativ inverkan på klienterna. Med andra ord kan inte datorn helt ersätta närbyråkraten och det är inte heller självklart att ett minskat handlingsutrymme för närbyråkraten leder till ökad rättssäkerhet.

Lundin och Thelander (2012) beskriver hur Arbetsförmedlingens reformer sedan millennieskiftet har betonat enhetlighet, rättssäkerhet och central kontroll. Våra respondenter ger också uttryck för ökade krav på att det ska vara lika för alla samt att deras arbete blivit mer detaljstyrt: *"... i grunden så*

³ NE (2013b) definierar godtycke som: *"handlande som inte grundar sig på saklig bedömning"*.

⁴ NE (2013c) definierar rättssäkerhet som: *" innebär att den enskilde medborgaren har ett skydd mot godtyckliga ingrepp från samhället självt"*.

kanske de har en god tanke om att det ska vara lika över hela landet men samtidigt blir det så in i minsta detaljstyr.” Genom att använda en detaljerad reglering och strikt tillämpning av reglerna uppnår man enhetlighet, det vill säga att det blir samma utfall för alla ärenden av samma art samtidigt som handlingsutrymmet begränsas avsevärt (Cinque 2008; Lipsky 2010). Likt Bovens och Zouridis (2002) kan vi fråga oss om enhetligt verkligen leder till ökad rättssäkerhet. Att det blir lika för alla betyder inte att den arbetssökande är skyddad mot godtyckliga ingrepp från samhället och det innebär inte heller automatiskt att handläggarnas handlingar bygger på sakliga bedömningar. Det bygger bara på sakliga bedömningar i enlighet med de regler som finns kring hur arbetet ska utföras och hur bedömningarna ska göras. De arbetssökande som inte passar in i de bedömningsmallar som finns kan tänkas bli utsatta för godtycke och därmed är inte systemet rättssäkert bara för att det är lika för alla.

6.2.1.2 Bedömningsstöd

En del i handlingsplanen kallas arbetsmarknadspolitisk bedömning och där ska handläggarna använda sig av ett bedömningsstöd. Stödet består av ett antal rullgardinsmenyer som tillsammans ger en indikation på hur den arbetssökande står sig på arbetsmarknaden. Det här är något som flera av handläggarna upplever som direkt onödigt: *“... för mig som gammal rutinerad känner inte jag att det är ett hjälpmedel utan snarare att det bara blir en belastning att det måste med. Så känner jag.”* och *“Alltså det är något av det mest onyttiga jag har träffat på i vår verksamhet.”* Det bedömningsstödet i slutändan visar är huruvida den arbetssökande behöver extra stöd eller ej. Något som handläggarna upplever att de kan bedöma ändå utan att fylla i massa uppgifter i datorn. Om vi ska resonera kring Adler och Borys (1996) typer av formalisering i form av tvingande respektive möjliggörande kan man tänka sig att bedömningsstödet var tänkt att fungera som en vägledning och underlätta handläggarnas arbete. Däremot tycks det upplevas som tvingande då det påtalas att det är något som måste ingå i handlingsplanen trots att själva applikationen upplevs som direkt onödig.

Inte nog med att man som handläggare upplever bedömningsstödet som onödigt frågar man sig även vilken nytta den detaljerade handlingsplanen har: *“Till vilken nytta? Är det till nytta för oss, eller är det för att tillfredsställa vårt system eller är det till nytta för den sökande och jag upplever att det inte är till någon nytta till vår sökande.”* Att behöva skriva, klippa och klistra in information i handlingsplanen under mötet med den arbetssökande tar mycket tid. En av handläggarna upplever att klienten får mindre uppmärksamhet och att de till och med kan behöva ursäktas för att de måste fylla i mallarna i datorn. Man kan fråga sig om formaliseringen i det här fallet har gått ut över klienterna. Att fylla i alla mallar tar tid ifrån handläggarnas andra arbetsuppgifter och de får eventuellt mindre tid att möta klienten och ägna sig åt de samhällsproblem (arbetslöshet) som de är ämnade att hantera.

Det är svårt att avgöra huruvida ovanstående är exempel på bra eller dålig formalisering. Man måste ta hänsyn till vem som ska använda stöden, för vissa kan det verka tvingande medan det för andra kan fungera hjälpsamt. De vi har pratat med är erfarna handläggare som har arbetat som arbetsförmedlare i 20 år och de upplever det som tvingande men vi kan tänka oss att den här typen av webbaserade stöd kan hjälpa de oerfarna handläggarna i sitt arbete. I och med att varje handläggare har hand om många arbetssökande kan vi också tänka oss att formaliseringen i viss mån är ett måste för att undvika att information glöms bort mellan mötena med de arbetssökande. När

det gäller handläggarnas upplevelser kring att man går in och petar i detaljer i handlingsplanen kan vi ana att den typen av formalisering ses som tvingande och i många fall onödig.

6.2.2 Att möjliggöra kontrollen

I enlighet med vad Bovens och Zouridis (2002) påstår har datorns ökade användningsområden gjort det lättare att kontrollera handläggarnas arbete: *“Och det är en känsla jag har att vi blir granskade och det har att göra med tekniken också naturligtvis/.../ Du kan se var enda beslut som är fattat, vilka grunder du har gjort det på. Alla saker är synliga idag.”* Som framgår från flera författare har kontroll och granskning ökat inom offentlig sektor (Garsten 2011; Lindvert 2011; Power 2000). För att kunna mäta prestationer behöver organisationer ta fram mätbara tillvägagångssätt (Hood 1995) vilket i Arbetsförmedlingens fall bland annat ges uttryck i den standardiserade och detaljreglerade handlingsplanen. Formaliseringen tycks ha gjort det lättare att granska arbetet i och med att det finns klara direktiv på vad som ska finnas med i handlingsplanen och hur den ska upprättas. Det blir således lättare att bedöma huruvida handläggaren gjort rätt eller fel. Om handläggarna skulle skriva allt i fritext blir det givetvis svårare för granskarna att bedöma huruvida allt är korrekt ifyllt. Förut när handlingsplanerna utformades i pappersakter fanns ingen rimlig möjlighet att kontrollera dessa på samma sätt. Att för hand gå igenom tusentals pappersakter skulle vara otroligt tidskrävande. Arbetsförmedlingen har nu lyckats ta fram jämförbara standardiserade planer och därigenom möjliggjort kvantifierbar mätning. På det här sättet likställs antal handlingsplaner och påminnelser som handläggaren hinner hantera med prestation. När det gäller mätning har vi tagit fasta på just handlingsplanen men man mäter givetvis andra saker inom Arbetsförmedlingens verksamhet så som hur många arbetsökande de får ut i sysselsättning.

6.2.3 Individuell kontroll

I våra intervjuer framgick att kontrollen har flyttats från att mäta arbetsgruppens/kontorets resultat till att även mäta individens resultat. En av respondenterna uttrycker sig så här: *“Sen finns det ledning/styrning det är ju ett datasystem som går in och kontrollerar oss då.”* Varje enskild handläggare kontrolleras via detta datasystem där handläggarna även själva kan gå in och se hur de ligger till. En del personer kan möjligtvis uppleva det här som stressande medan andra kan se det som en motivationsfaktor i form av att de kan se hur deras resultat förändras över tid. Vidare säger en annan respondent: *“det finns en massa personer som sitter runt om och granskar vad vi gör och talar om att nu har du gjort fel, alltså vad man har skrivit och hur man har skrivit och sådär.”* Det här kan ses som ett exempel på en kvalitetssäkringsmetod (Power 2000). Det vill säga genom att innehållet i handlingsplanerna kontrolleras ämnar man att säkerställa kvaliteten. Genom att mäta hur många aktuella handlingsplaner och påminnelser som respektive handläggare har mäter man dessutom deras prestationer i form av hur mycket ‘output’ de levererar. Det här kan förklaras med hjälp av två av de karaktärsdrag som Hood (1995) nämner; mer synlig och uttalad styrning från ledningen samt fokus på mätning av prestationer. Det här visar på att New Public Management har haft en viss genomslagskraft i Arbetsförmedlingens organisation.

Man kan diskutera den kvalitet som den ovannämnda kvalitetssäkringsmetoden mäter. Kvaliteten torde egentligen inte ha någonting att göra med hur många handlingsplaner handläggarna hinner med att upprätta och underhålla, utan kvaliteten borde rimligtvis ligga i mötet med klienten. I våra

ögon torde kvalitet vara att man som klient får individuellt anpassad hjälp. En risk med att mäta prestationer kan således vara att mätningarna resulterar i att handläggarna fokuserar på att klara kvalitetskontrollerna istället för att utveckla arbetsmetoder för att uppnå reell kvalitet. Det här kan få konsekvenser för den arbetssökande då handläggarna riskerar att lägga fokus på att handlägga så många ärenden som möjligt istället för att göra en grundlig genomgång med varje klient. Det finns inte bara negativa aspekter med kvalitetssäkring, det positiva med kontroller är att misstag kan upptäckas och i framtiden sedan undvikas. I slutändan är det viktigaste att man mäter rätt saker, inte bara mäter för mätandets skull. I offentlig sektor, och i servicerelaterade yrken, är det problematiskt att ta fram rättvisande mätetal. Det kan bero på att det är svårt att sätta ett rimligt mått på service och bemötande.

6.2.4 Upplevelser från handläggarna

Det ökade fokus på granskning och kontroll upplevs inte som något positivt från handläggarna. Upplevelserna speglar en känsla av att den ökade kontrollen är stressande, att den är ett hinder i arbetet och att den har bidragit till en försämring. Att uppleva sig vara såhär iakttagen hela tiden kan påverka vad man presterar och hur man utför sitt arbete. Även om inte alla handlingsplaner granskas (man tar stickprov) kan man tänka sig att själva vetskapen om att just min handlingsplan kan bli föremål för granskning är stressande. Om fel upptäcks i en handlingsplan får det konsekvenser för handläggaren i form av ilska mail från kontrollern där de ombeds rätta till felen. En av handläggarna drar liknelser mellan den strikta styrningen och det militära. Den liknelsen får oss att tänka på ett panoptikon⁵, ett sätt att övervaka utan att övervakarna behöver vara närvarande, som gör att du beter dig som om du vore övervakad trots att du inte alltid är det. Vetskapen om att du kan vara övervakad räcker för att du ska hålla dig till reglerna. Från ledningens perspektiv skulle det här kunna vara ett effektivt sätt att disciplinera de anställda utan att behöva kontrollera var och en.

6.2.5 Sammanfattning av handlingsutrymme

Det övergripande målet för arbetsförmedlarna är att få ut den arbetssökande i sysselsättning. Handlingsutrymme i vår mening handlar om att handläggarna har möjlighet att styra hur de får ut den arbetssökande i sysselsättning. Med andra ord tycks handlingsutrymmet vara knutet till deras möjligheter att välja åtgärder till den arbetssökande. Exempelvis huruvida en arbetssökande ska få en praktikplats eller ej. Hur handläggarna ska få ut den arbetssökande i sysselsättning är idag strikt reglerat och detaljstyrningen begränsar deras handlingsutrymme. Det som organisationen bland annat kan uppnå via detaljstyrning är enhetlighet. Genom att handläggarna för in klienternas uppgifter i färdiga mallar i datasystemet begränsas valmöjligheterna till de förutbestämda kategorierna i systemet vilket begränsar deras handlingsutrymme. I förhållande till närbyråkraten har datorn ingen möjlighet att göra undantag från regler, det vill säga datorn har inget handlingsutrymme. Ju mer man går mot att automatisera och standardisera processerna i handläggarnas arbete desto mindre handlingsutrymme får de. Vid ett helt automatiserat förfarande skulle handlingsutrymmet försvinna helt från handläggarna (Bovens & Zouridis 2002).

⁵ NE (2013d) genom Jeremy Bentham definierar panoptikon som: "cirkelrunda fängelsebyggnader med en yttre ring av celler och ett inre torn, varifrån man skulle övervaka fångarna, s.k. panoptikon (ett allseende öga)."

Innehållet i handlingsplanerna kontrolleras och handläggarnas arbete granskas på ett helt annat sätt idag än vad som gjorts tidigare. Det har tagits fram instrument som gör att det blir lättare att bedöma huruvida handläggaren gjort rätt eller fel. I och med att organisationen kan följa precis vad handläggarna har gjort och vem som har gjort det kan vi tänka oss att deras handlingsutrymme begränsas. Kontrollen kanske inte påverkar handlingsutrymmet 'på pappret' men den ökar troligtvis handläggarnas rädsla för påbackning i de fall som de väljer en mer individanpassad åtgärd än en regelmässigt korrekt. Det är snarare själva upplevelsen av kontrollen i det här fallet som begränsar handlingsutrymmet.

6.3 Introduktion del 2

Som diskuterats ovan innebär formaliseringen och den ökade kontrollen av handlingsplanerna mer administration i form av ökad pappershantering. Vidare framgår av vår empiri att Arbetsförmedlingens uppgifter har förändrats. Som en av respondenterna sa: *"... samtidigt som vi tar åt oss helt nya uppdrag som kanske tangerar på vad vi ska syssla med så ska vi lägga ut kärnverksamheten på externa aktörer i andra ändan. Så att jag förstår om ni undrar vad vi sysslar med men så är verkligheten va. Det stämmer ju inte riktigt."* Vi kommer nedan diskutera vad de här förändrade uppgifterna är och hur de har påverkat den administrativa bördan för handläggarna och vi kommer även koppla detta till handlingsutrymme.

6.3.1 Nytt klientel

Arbetsförmedlingen är idag mer uttalat inriktad på att hjälpa svagare grupper i samhället, vilket kan ses som att man specialiserat sig på ett visst klientel. De svagare grupperna står långt ifrån arbetsmarknaden och det innebär också att de arbetssökande ofta blir kvar hos Arbetsförmedlingen under en längre period. Att klienterna blir kvar längre hos Arbetsförmedlingen bidrar till upprepade administrativa uppgifter i och med att bland annat handlingsplanen måste uppdateras regelbundet. Samtidigt kräver det nya klientelet mer samarbete med andra myndigheter i form av fler trepartssamtal och planläggning tillsammans med klienten och de övriga myndigheterna.

Även om man från centralt håll försöker formalisera handlingsplanerna påpekar handläggarna vid upprepade tillfällen hur olika behov de sökande har. De hade i viss mån önskat att de kunde ge mer individuellt anpassad hjälp än vad de kan idag. Nu kan de endast i låg utsträckning hjälpa de personer som står utanför de prioriterade grupperna. Det här föranleder att vi måste ta i beaktande att handlingsutrymmet som fanns år 2000 inte är detsamma som nu 13 år senare. Vi kan gå så långt som att säga att det inte är samma jobb idag som det var i början på 2000-talet. I och med att Arbetsförmedlingen prioriterar svagare grupper har deras uppdrag förändrats och de hanterar inte längre de lättmatchade personerna. De lättmatchade personerna söker arbete mer självständigt idag och vi kan tänka oss att bemanningsföretagen och rekryteringsfirmorna tagit över dessa klienter. I och med att de lättmatchade klienterna inte längre behöver Arbetsförmedlingens hjälp kan man tänka sig att resurserna hamnat på rätt ställe när de går till de prioriterade grupperna. Som i de flesta verksamheter är resurserna begränsade vilket gör att man måste ta beslut om hur resurserna ska fördelas. Det kan därför vara nödvändigt för ledningen att specificera vem som ska få ta del av resurserna.

Däremot kan det diskuteras vart gränsen bör gå mellan vilka klienter Arbetsförmedlingen ska/inte ska hjälpa. Vi har exemplet med utförsäkringen från Försäkringskassan där arbetsförmedlarna själva uttrycker att gränsen mellan vem som är arbetsför och inte skiljer sig åt mellan myndigheterna. Personer som arbetsförmedlarna upplever inte har en chans att gå ut i arbete skickas till Arbetsförmedlingen från Försäkringskassan. Det här gör att gränsdragningen framförallt får ekonomiska konsekvenser för klienterna. Man kan också tänka sig att detta kan vara en bidragande orsak till att man skapat uppdraget Samverkan. Något som bör noteras är att det inte är upp till arbetsförmedlarna att bestämma vem som får/inte får jobb utan det är upp till arbetsgivarna. Att det är upp till arbetsgivaren att anställa gör det svårt för Arbetsförmedlingen att få ut de här arbets sökande i en varaktig sysselsättning.

Vi anser att i och med det här tyngre klientelet kan det behövas ett ännu större handlingsutrymme. I och med att det finns många faktorer att ta hänsyn till och behoven är komplexa kan det vara komplicerat att formalisera processerna. För att kunna standardisera handläggningen fullt ut skulle det krävas att klientelet är helt homogent och att det finns väldigt få exceptionella fall, vilket inte verkar vara fallet när det gäller Arbetsförmedlingens klientel. Man kan tänka sig att det fanns en större homogenitet i det lättare klientelet vilket kan ha medfört att handläggarna inte upplevde regelverket som hämmande. Vi kan därför fråga oss om det lättare klientelet passade bättre in i mallarna och på regelverket och att handläggarna därför inte behövde använda sitt handlingsutrymme i lika stor utsträckning. Upplevelserna av ett begränsat handlingsutrymme kan därför vara kopplat till det nya klientelet.

6.3.2 Externa aktörer och nya uppdrag

"Vi är ju den myndighet som följer upp att de söker jobb att de gör det de ska, vi fixar besluten, vi gör anställningsstöden, vi gör allt det administrativa och håller koll på att allting flyter som det ska. Sen att det är andra aktörer som gör sakerna åt oss." Ytterligare en anledning till att administrationen har ökat beror på att Arbetsförmedlingen lagt ut kärnverksamheten på externa aktörer. Det verkar som att man går mot att lägga ut de delar av verksamheten som inte är kopplade till myndighetsutövning, såsom coaching. Handläggarna beslutar fortfarande om huruvida den arbetssökande ska få tillgång till en coach och beslutet motiveras med hjälp av lagstiftning och regler. Men då själva tjänsten att coacha inte styrs av lagar och regler kan den utföras av andra företag. I samband med att externa aktörer används får handläggaren ansvar att kontrollera och granska rapporter från bland annat coachningsföretagen, vilket ökar den administrativa bördan. Förut låg det på handläggarna att hjälpa, motivera och inspirera de arbetssökande. Det här är delar som flera av respondenterna nu saknar i sitt arbete. Att få vara den som ser till att de arbetssökande tar sig ut i arbetslivet igen. Det här är fortfarande någonting handläggarna kan göra men det finns i dagsläget inte tid till det då man måste prioritera andra saker. Troligtvis är införandet av de externa aktörerna ett resultat av att man anammat New Public Managements (NPM) sätt att styra organisationen. Införandet av externa aktörer i form av coacher ger ett ökat utbud av samma sorts tjänst för den arbetssökande och kan då gynna valfriheten som förespråkas inom NPM (Klausen 2005). Vi frågar oss däremot huruvida valfriheten gynnar de arbetssökande eller ej då det förutsätter att man har god kännedom om de olika valmöjligheterna. Med andra ord krävs det i det här fallet att den

arbetssökande känner till de olika coacherna och kan bedöma hur bra de är. Det här skulle kunna underlättas om handläggarna rangordnade coacherna efter hur väl de utför tjänsten.

Det framgår även att Arbetsförmedlingens uppdrag har förändrats. De har fått in två nya uppdrag, Samverkan och Etablering, som tidigare låg på andra samhällsinstanser och handläggarna frågar sig om de verkligen har med arbetsförmedling att göra. De förmedlar inte längre arbeten i lika stor utsträckning som förut och om det ursprungliga klientelet försvunnit till rekryteringsfirmor och bemanningsföretag kanske det är oundvikligt att införa nya uppdrag. När delar av en verksamhet försvinner verkar det för oss vara naturligt att man utökar med andra tjänster om målet är att bevara storleken på organisationen. I Arbetsförmedlingens fall kan vi däremot fråga oss om de nya uppdragen verkligen passar in i verksamheten och om det i så fall överhuvudtaget finns ett behov av 'arbetsförmedlare' på Arbetsförmedlingen? Vi kan bekräfta det som nämnts i inledningen nämligen att tyngdpunkten idag inte ligger på att förmedla arbeten utan att handläggarna tycks fastna i administrativa uppgifter.

6.4 Management

Vi vill avsluta vår analys med att försöka se styrningsproblematiken från ledningens sida. Managementproblemet inom offentlig förvaltning handlar i det här fallet om hur man ska få närbyråkraten (handläggarna) att utföra den politiska policyn som är fastlagd. För att lösa problemen tycks det inte finnas något rätt eller fel utan man behöver testa sig fram, vilket handläggarna indirekt menar när de säger att förändringar sker hela tiden. Just nu lutar Arbetsförmedlingen åt att styra genom att peka med hela handen istället för att förlita sig på att handläggarna kan utföra sitt arbete ändamålsenligt. Som vi påvisat i vår teoretiska referensram går det trender i hur offentlig verksamhet ska styras. En del i New Public Management (NPM) handlar just om detaljstyrning, granskning och kontroll (Lindvert 2011), vilket Arbetsförmedlingen visar tydliga tecken på. Om ledningens syfte är att skapa enhetlighet över hela landet kanske det inte finns så många andra vägar att gå och man har eventuellt uppnått det målet genom detaljstyrning. Men som vi visat tidigare i vår analys leder det till andra frågor och problem rörande exempelvis rättssäkerhet. Det här är ett exempel på komplexiteten i att styra offentlig förvaltning. Likt Lindgren (2006) och Olsen (1991) kan vi ifrågasätta NPMs möjligheter att ta hänsyn till just komplexiteten i offentlig sektor. NPM förespråkas också för att uppnå någon form av effektivitet (Börnfelt 2009) men frågan är om ledningens effektivitetssökande går för långt? Effektivitet för vem, för klienten, för handläggaren? Eller är det för att kontrollera att de statliga medlen används effektivt?

Enligt Lindvert (2011) har man inom förmedlingsverksamheten gått från att styra enligt korporatismmodellen till att styra enligt granskningsmodellen. Det här innebär att organisationen har gått från att vara flexibel och kunna anpassa sig till de behov som uppstår på arbetsmarknaden till att betona mätbarhet och granskning. Risken är nu att organisationen blir rigid då man eventuellt enbart tenderar att fokusera på att uppnå de mål man har satt upp.

7 Slutsats

Denna studie har ämnat bidra till en ökad förståelse för närbyråkraters handlingsutrymme. Då våra resultat enbart bygger på fyra stycken intervjuer är de inte generaliserbara och kan således inte anses gälla alla handläggare i Sverige, däremot kan våra resultat användas som en indikation på hur handläggare upplever att handlingsutrymmet har förändrats. Denna indikation kan troligtvis appliceras på andra organisationer med liknande typ av handläggningsarbete. Som vi nämnt tidigare i uppsatsen har mycket forskning bedrivits kring starka professioner. Vi har istället bidragit med en studie kring en svagare profession, handläggare på Arbetsförmedlingen. I vår forskning har vi valt att utgå från Lipskys teori kring närbyråkrater. Den har vi sedan kompletterat med infallsvinklarna formalisering och granskning/kontroll och vi har därmed ämnat bidra till en bredare teoretisk diskussion kring handlingsutrymme. Syftet med denna studie var att undersöka hur arbetsförmedlarens arbetsuppgifter och handlingsutrymme har förändrats under 2000-talet då flera organisatoriska förändringar har ägt rum under denna period. Nedan besvaras våra forskningsfrågor.

1. Hur påverkar formalisering och granskning/kontroll arbetsförmedlarnas handlingsutrymme?

Av vårt empiriska material framgår det att innehållet i handlingsplanerna kontrolleras på ett helt annat sätt idag än vad som gjorts tidigare. Formaliseringen har gjort det lättare att granska handläggarnas arbete vilket har bidragit till att möjliggöra den här kontrollen. Vi kan vidare dra slutsaten att övervakning leder till ett, för handläggarna, *upplevt* minskat handlingsutrymme men kontrollen har inte *direkt* minskat handlingsutrymmet.

Vi har visat att det finns ett samband mellan informations- och kommunikationsteknologin och formalisering. Vår studie visade att formalisering kan leda till begränsade valmöjligheter vilket i sin tur innebär ett begränsat handlingsutrymme. Även detaljstyrning verkar påverka handlingsutrymmet i och med att arbetsmetoderna blir mer uppstolpade vilket påverkar hur handläggarna kan utföra sina arbetsuppgifter.

2. Hur upplever arbetsförmedlarna sina förändrade arbetsuppgifter?

Handläggarna upplever att det blivit mer och mer administration under de senare åren. Vidare ifrågasätter de om de nya uppdragen som Arbetsförmedlingen fått verkligen har med deras verksamhet att göra. Det verkar som att man går mot att bli en renodlad myndighet genom att lägga ut de bitar som inte har med myndighetsutövning att göra. Det vill säga man lägger ut kärnverksamheten på externa aktörer. Arbetsförmedlingen är idag inriktad på ett annat klientel som verkar ha bidragit till ett ökat samarbete med andra myndigheter, vilket ibland upplevs problematiskt.

Upplevelserna av ett begränsat handlingsutrymme kan vara kopplat till det nya klientelet. Vi kan fråga oss om det lättare klientelet passade bättre in i mallarna och på regelverket och att handläggarna därför inte behövde använda sitt handlingsutrymme i lika stor utsträckning. I vår mening är handläggarnas arbete inte det samma som det var för 13 år sedan. De har gått från att vara arbetsförmedlare till att i större utsträckning fungera som administratörer.

7.1 Kompletterande metoder

Efter att ha genomfört vår studie och reflekterat över vårt metodval har vi insett att det hade kunnat vara en fördel att komplettera med fokusgrupper (Bryman 2008) där flera handläggare hade fått chans att diskutera med varandra om de förändringar som varit och hur deras handlingsutrymme ser ut idag. Fördelen med fokusgrupper är att handläggarna troligtvis hade triggat igång varandras minnen och gett diskussionen ännu mera djup än vid en enskild personintervju.

Vår studie skulle också kunna användas som underlag till att ta fram enkätfrågor. Enkätundersökningar kan lämpa sig om man vill nå ut till fler arbetsförmedlare (Bryman 2008) för att få en mer allmängiltig syn på upplevelserna kring det förändrade handlingsutrymmet. Vår studie kan underlätta frågornas utformning då man med hjälp av den kan få en bild av vad som är relevant att fråga efter.

Det hade även varit intressant att ha en jämförande ansats (Yin 2006) som skulle kunna tillämpas i vår studie om vi valt att jämföra likheter och skillnader mellan svaren från storstadskontoret med svaren från kontoret på en mindre ort. I vårt fall valde vi medvetet bort den jämförande ansatsen då vi skulle få ett snedvidret urval eftersom vi hade tre intervjuobjekt från storstadsregionen och endast ett från den mindre orten.

8 Vidare forskning

Förtroendenivå - I alla våra intervjuer tog respondenterna spontant upp Arbetsförmedlingens låga förtroende bland befolkningen och varför de tror att det är så. Man skulle kunna undersöka huruvida befolkningens förväntningar på vad Arbetsförmedlingen kan göra för dem stämmer överens med deras egentliga uppdrag. Det här problemet skulle lämpa sig för forskning inom marknadsföring för att förstå eventuella kommunikationsmissstag från organisationers sida.

Andra perspektiv - Det hade också varit intressant att studera utvecklingen på arbetsmarknaden ur den arbetssökandes perspektiv. Det ställs idag allt högre krav på arbetstagarna och man talar om det nya idealet, den anställningsbara, där individer ser med glädje på förändring och tar eget ansvar för sitt arbete. I utbyte verkar arbetstagaren dock ha fått en allt osäkrare anställningsform och många arbeten förmedlas idag via bemanningsföretag. Det här skulle lämpa sig för forskning inom arbetsvetenskap för att undersöka utvecklingen på arbetsmarknaden.

Inskrivning - Ett område som vi inte hade tid att undersöka är själva inskrivningsprocessen. Det framgick i våra intervjuer att det är viktigt hur man som arbetssökande benämner sina meriter, vad man söker för typ av arbeten och så vidare. Det här i sin tur skapar kategorier som de arbetssökande tvingas passa in i. Själva kategoriseringen i sig är något som man skulle kunna studera närmare.

Bedömningsstödet - Som ni kanske har förstått i uppsatsen har handläggarna fått ett webbaserat analysverktyg, ett så kallat bedömningsstöd. Vid frågor kring det här stödet har vi bland annat mötts av tveksamheter kring verktygets användbarhet. IFAU har startat ett forskningsprojekt där de ämnar undersöka hur verktyget används och till vilken nytta. Vi ser fram emot att ta del av resultaten från studien som säkert också kan ligga till grund för framtida uppsatser. IFAUs forskningsrapport är intressant ur ett managementperspektiv för att undersöka hur en sådan här typ av styrningsdokument fungerar.

9 Referenslista

- Adler, P., & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly* 41, s.61-89
- Agevall, L., & Jonnergård, K. (2007). Management by documents – a risk of de-professionalizing. I: Aili, C., Nilsson, L-E., Svensson, L., & Denicolo, P.(red.) (2007). *In Tension between Organization and Profession- Professionals in Nordic Public Service* (s.33-56). Lund: Nordic Academic Press
- Aili, C., Nilsson, L-E., Svensson, L., & Denicolo, P.(red.) (2007). *In Tension between Organization and Profession- Professionals in Nordic Public Service*. Lund: Nordic Academic Press
- Aktuellt (2012). "Piskan viner" på Arbetsförmedlingarna. SVT, 22 november (nyhetsinslag). Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/sverige/piskan-viner-pa-arbetsformedlingarna> Hämtad:2013-03-15
- AMSFS 2007:39. *Föreskrifter om ändring i Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella handlingsplaner*. Tillgänglig: http://www2.ams.se/regelbok/dokument/amsfs_pdf/a0739.pdf Hämtad: 2013-05-20
- Arbetsförmedlingen (2011). *Interna och externa coachningstjänster- en utvärdering*. Arbetsförmedlingen. Stockholm
- Arbetsförmedlingen (2013a). Uppdraget. Tillgänglig: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Uppdraget.html> Hämtad: 2013-05-15
- Arbetsförmedlingen (2013b). *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2012- fler personliga möten*. Arbetsförmedlingen. Stockholm
- Barbosa da Silva, A. (1996). Analys av texter. I: Svensson, P-G. & Starrin, B. (red.) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. (s.169-206). Lund: Studentlitteratur
- Bergström, T. (2010). En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. I: Rothstein, B. (red.), *Politik som organisation* (s.197-215). Stockholm: SNS förlag
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), s.174–184
- Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga Metoder*. Malmö: Liber
- Börnfeldt, P-O. (2009). *Arbetsorganisation i praktiken*. Stockholm: SNS Förlag
- Cinque, S. (2008). *I vargens spår – Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Göteborg: Göteborgs Universitet
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), s.871-895

- Garsten, C. (2011). Arbetsmarknaden som marknad: utbytbarhet, mätbarhet och ansvariggörande. I: Garsten, C., Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.), *Arbetets marknad* (s.230-258). Malmö: Liber
- Garsten, C., Lindvert, J. & Thedvall, R. (2011). Introduktion: den nya arbetsmarknaden. I: Garsten, C., Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.), *Arbetets marknad* (s.10-19). Malmö: Liber
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society* 20(2), s.93-109
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), s.279-299
- Jansson, A. & Parding, K. (2011). Changed governance of public sector organisations = challenged conditions for intra-professional relations? *International Journal of Public Sector Management*, 24(3), s.177-186
- Johansson, R. (2007). *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag
- Jorna, F. & Wagenaar, P. (2007). The 'Iron Cage' strengthened? – Discretion and digital discipline. *Public Administration*, 85(1), s.189-214
- Klausen, K. K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM: En fortolkningsramme for reformer. I: Busch, T. m fl (red.), *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Lindvert, J. (2011). En politik för arbetets nya marknad. I: Garsten, C., Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.), *Arbetets marknad* (s.30-48). Malmö: Liber
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lundin, D. (2004). *Vad styr arbetsförmedlarna?* IFAU, Rapport 2004:16. Uppsala
- Lundin, D. & Lundin, M. (2011). *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processstyrning i en målstyrd myndighet*. IFAU, Rapport 2011:9. Uppsala
- Lundin, M. & Thelander, J. (2012). *Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010*. IFAU, Rapport 2012:1. Uppsala
- Nationalencyklopedin (2013a). *Arbetsmarknadsverket*. Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/arbetsmarknadsverket> Hämtad: 2013-04-08
- Nationalencyklopedin (2013b). *Godtycke*. Tillgänglig: http://www.ne.se/sve/godtycke?i_h_word=godtycke Hämtad: 2013-05-24

- Nationalencyklopedin (2013c). *Rättssäkerhet*. Tillgänglig:
<http://www.ne.se/lang/r%C3%A4ttss%C3%A4kerhet> Hämtad: 2013-05-24
- Nationalencyklopedin (2013d). *Jeremy Bentham*. Tillgänglig:
http://www.ne.se/lang/jeremy-bentham?i_h_word=panoptikon Hämtad: 2013-05-30
- Olsen, J. P. (1991). Modernization programs in perspective: Institutional analysis of organizational change. *Governance*, 4(2), s.121-149
- Power, M. (2000). The Audit Society – Second Thoughts. *International Journal of Auditing*, 4, s.111-119
- Røvik, K-A. (2008) *Managementsamhället. Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber
- Schierenbeck, I. (2003). *Bakom Välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa Bokförlag
- SFS 2007:1030. *Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen*. Tillgänglig:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071030.HTM> Hämtad: 2013-05-05
- Starrin, B. & Renck, B. (1996). Den kvalitativa intervjun. I: Svensson, P-G. & Starrin, B. (red.) *Kvalitativa studier i teori och praktik* (s.52-78). Lund: Studentlitteratur
- Svenning, C. (2003). *Metodboken*. Eslöv: Lorentz förlag
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), s.629-642
- Walter, L. (2011). Arbetsförmedlingens dubbla funktion att stödja och kontrollera. I: Garsten, C., Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.), *Arbetets marknad* (s.49-63). Malmö: Liber
- Wilson, F. (2004). *Organisation, arbete och ledning – en kritisk introduktion*. Malmö: Liber
- Yin, R. (2006). *Fallstudier – Design och genomförande*. Malmö: Liber

Intervjuguide

Vi vill börja med att tala om att vi inte på något sätt är här på uppdrag av er arbetsgivare. Vi kommer från Göteborgs Universitet och läser kandidatkursen i Management. Intervjuerna kommer ligga till grund för vår c-uppsats. Det vi är intresserade av att undersöka är om/hur arbetsförmedlarens arbetsuppgifter, yrkesroll och handlingsutrymme har förändrats under 2000-talet. Och hur dessa eventuella förändringar upplevs av den anställda. Vi garanterar er självklart anonymitet och kommer inte nämna vilka kontor eller vilka personer vi har pratat med i vår uppsats.

Bakgrund

- Vilken utbildningsbakgrund har du?
- Hur länge har du arbetat som arbetsförmedlare?
 - På detta respektive andra kontor?
- Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
 - Kan du beskriva en helt vanlig arbetsdag?
 - Hur fördelar du din arbetstid?
 - Upplever du att tidsfördelningen har förändrats under 2000-talet, hur?

Då & nu

- Har du upplevt någon förändring i ditt dagliga arbete sedan arbetsförmedlingen blev Arbetsförmedlingen 2008?
- Möjligheter till lokala/egna lösningar, har det förändrats?
 - Upplever du att det mer betoning på enhetlighet idag jämfört med för tio år sedan?
 - På vilket sätt?
- Har du använt "Webanalysverktyget" som ska vara till hjälp vid inskrivningen?
 - Hur fungerar det?
 - Hur upplever du verktyget?
 - Vad gjorde du innan det här fanns?

Rollen för arbetsförmedlare

- Upplever du att det har försvunnit eller tillkommit arbetsuppgifter för sig som arbetsförmedlare sedan man införde kompletterande aktörer?

Regelverket (lagar, förordningar, föreskrifter)

- Är regelverket tydligt? Finns det utrymme för egna tolkningar enligt din mening?
 - Finns det några skillnader nu jämfört med för 5-10 år sedan?
 - Tycker du att regelverket borde vara mer detaljerat eller friare och lägga mer eller mindre ansvar på arbetsförmedlaren?

Avslutande frågor

- Vad är det bästa med att jobba på arbetsförmedlingen?
- Är det något mer du vill delge oss?

Övrigt

- Får vi höra av oss om det uppkommer fler frågor?