

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning  
Vårterminen 2011  
Förvaltningshögskolan  
Göteborgs universitet

# Komplext arbete?

- En studie av handlingsutrymme och  
komplexitet inom arbetsförmedlares uppdrag

Författare: Angelica Schyman Freij  
Malin Thorson  
Inriktning: Policyanalys  
Handledare: Sofie Cedstrand  
Examinator: Vicki Johansson



GÖTEBORGS UNIVERSITET

## Abstract

Work and unemployment is a much debated political issue. The center-right government of Sweden has implemented many new policies in the area. As in all democracies the policies have to be implemented by lower-level bureaucrats, in this case employment officers. These bureaucrats have a significant degree of discretion and the choices they make influence the outcome of the policies. This discretion creates a potential complexity in their work. The aim of our study is to explore how discretion and complexity can influence one another. Our data was collected through semi-structured interviews with nine Swedish employment officers.

The concept of street-level bureaucrats was introduced by Lipsky and challenged Weber's traditional image of the neutral, emotionless public servant. Lipsky argued that clients are in the center of the work of street-level bureaucrats and that a considerable degree of discretion is inevitable. Discretion is defined differently by various researchers. We subscribe to the wider definition of discretion that includes both the authority to decide *what* is to be done as well as *how* to do it. Earlier research depicts the work of street-level bureaucrats as highly complex. The complexity is seen as a result of the many different aspects that street-level bureaucrats have to take into consideration that limit their discretion. We have structured the reasons for complexity in the work of employment officers under the headings: regulations, organization, clients and street-level bureaucrat. From our definition of discretion we derived three possible alternatives: what-complex cases, how-complex cases and non-complex cases.

The analysis reveals two types of non-complex cases. The first one has clear rules and almost no discretion and the other one involves wide discretion and few limitations. How-complex situations arise when regulations or time-shortage prevents the bureaucrats from implementing the decision themselves. What-complex cases arise when discretion exists but is limited, by for example a strong-willed client. In conclusion, employment officers are a clear example of street-level bureaucrats with focus on the client and extensive discretion. Their work is however less complex than expected given earlier research, but the complexity is connected to discretion. Complexity is greatest in the middle of the area between non-existent and complete discretion. In this area the bureaucrat is torn between deciding in accordance with rules and external factors or in accordance with his or her own judgment.

These results can be used to try reducing the complexity of the work of employment officers. It can also serve as a point of departure for further research. Furthermore the results could be elaborated by exploring differences between categories of employment officers or making comparisons with other public agencies.

## Förord

Den här uppsatsen var bara möjlig för oss att genomföra genom att en grupp arbetsförmedlare var villiga att ge av sin tid och låta oss intervjua dem. Detta är vi väldigt tacksamma för. Vi vill rikta ett särskilt tack till våra första kontakter, Peter Rundström vid Arbetsförmedlingen i Gamlestaden samt Amu Cham och Tiia Rask vid Arbetsförmedlingen i Angered. Att prata med dessa personer gav oss de inblickar i verksamheten och ingångar till övriga anställda som vi behövde för vår uppsats och det uppskattas verkligen.

Vårt möte med Arbetsförmedlingen och dess personal var mycket spännande och på många plan en positiv överraskning. Vi mötte personer som var genuint engagerade i sitt arbete och i de personer som de försöker hjälpa ut på arbetsmarknaden. Tack för den bild ni gett oss av hur det kan se ut att jobba inom det offentliga.

Vi vill också rikta ett mycket stort tack till vår handledare Sofie Cedstrand. Vi hade inte kunnat be om bättre handledning och vi har satt ett enormt värde på den hjälp vi fått.

*Angelica Schyman Freij  
Malin Thorson  
Göteborg 19 maj 2011*

## Innehållsförteckning

1. Arbetsförmedlars roll och arbetets komplexitet .....	6
1.1 Syfte och frågeställning .....	9
2. Studiens upplägg.....	10
2.1 Intervjuer .....	10
2.2 Urval .....	11
2.3 Transkribering och kodning .....	12
2.4 Metodologisk reflektion.....	13
3. Frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och komplexitet.....	16
3.1 Från neutrala tjänstemän till frontlinjebyråkrater.....	16
3.2 Handlingsutrymme som begrepp.....	17
3.3 Handlingsutrymmets konsekvenser .....	20
3.4 Komplexitet.....	24
3.5 Analysram .....	26
4. Resultat.....	29
4.1 Förutsättningar.....	29
4.2 Komplexitet .....	31
4.2.1 Regelverket.....	31
4.2.2 Mål och organisation.....	32
4.2.3 Klienter .....	34
4.2.4 Frontlinjebyråkraten.....	36
4.2.5 Andra faktorer.....	38
4.2.6 Förekomsten av komplexitet i arbetet .....	39
4.3 Handlingsutrymme.....	40
4.3.1 Okomplexa ärenden .....	40
4.3.2 Hurkomplexa ärenden .....	42
4.3.3 Vadkomplexa ärenden.....	43
4.3.4 Förmedlarnas syn på handlingsutrymmet.....	44
5. Slutsats .....	47
5.1 Komplexitet.....	47
5.2 Handlingsutrymme.....	50
5.3 Komplexitet och handlingsutrymme.....	51
6. Avslutande diskussion .....	55
6.1 Vidare forskning .....	56

7.	Källförteckning.....	58
7.1	Skriftliga källor.....	58
7.2	Internetkällor.....	59
7.3	Intervjuer.....	59
8.	Bilagor.....	60
8.1	Intervjuguide.....	60

# 1. Arbetsförmedlares roll och arbetets komplexitet

Att få fler människor i arbete är en central politisk fråga som bara ökat i prioritet sedan den borgerliga alliansen kom till makten. Fler folk i arbete löser enligt regeringen problem som utanförskap och finansiering av välfärden.<sup>1</sup> Fokuseringen på arbete har lett till att regeringen gjort vissa större och mindre förändringar inom olika myndigheter som arbetar med frågan, för att det bättre ska passa regeringens jobbpolitik. Men även om regeringen kan tyckas ha en tydlig idé om hur jobbpolitiken ska se ut är det svårt att upprätta lagar och förordningar som täcker in alla de situationer en myndighet kan ställas inför. Det finns de som hävdar att de som arbetar närmast välfärdens klienter i slutändan fattar de avgörande besluten och därmed också formar politiken.<sup>2</sup> Dessa personer kallas ibland för frontlinjebyråkrater och arbetsförmedlare är en yrkesgrupp som kan klassas som det.

Arbetsförmedlare ska stötta människor till ett nytt arbete och med det följer ett mandat att avgöra vilka insatser en arbetssökande har rätt till. Inom detta mandat har arbetsförmedlaren ett visst handlingsutrymme att göra bedömningar och fatta beslut. Det kan därför vara arbetsförmedlaren snarare än de politiker som har beslutat om reglerna som har störst inflytande över den enskilde arbetslöses livssituation. Vilket beslut som fattas kommer att påverkas av hur arbetsförmedlaren bedömer situationen och vad den tror sig kunna göra för den sökande. Därför är arbetsförmedlares upplevelse av sitt handlingsutrymme viktigt och i fokus för den här studien.

Handlingsutrymme som fenomen är varken nytt eller ovanligt. I alla moderna demokratier finns en byråkrati som omvandlar politiska beslut från pappersprodukter till verklighet. Längst ner i den offentliga byråkratin återfinns de lärare, socialarbetare och även arbetsförmedlare som i praktiken förser medborgarna med de tjänster och rättigheter som de längst upp beslutar om. Det är dessa tjänstemän som omvandlar abstrakta politiska principer och beslut till konkreta handlingar och tjänster. Att de ibland kallas för frontlinjebyråkrater beror på att de befinner sig vid det absoluta gränsområdet, eller fronten, mellan de offentliga institutionerna och medborgarna. Det är frontlinjebyråkrater som i första hand samspelar med medborgarna och vilka beslut de fattar kan vara livsavgörande för enskilda individer.<sup>3</sup> Det är politikerna som beslutar om vilka arbetsmarknadspolitiska program som ska finnas, men det är arbetsförmedlaren som möter de arbetssökande och avgör om en individs ansökan om till

---

<sup>1</sup> Moderata samlingspartiet 2011

<sup>2</sup> Lipsky 2010

<sup>3</sup> Lipsky 2010: Kapitel 1, Schierenbeck 2003:17

exempel praktik ska beviljas eller inte. Förmedlarna har möjlighet att ge en arbetssökande en utbildning som kan leda till dennes drömjobb eller istället anvisa personen till ett arbete den egentligen inte vill ha.

I Sverige såväl som i andra länder styrs de offentliga verksamheterna och deras anställda av de regler som beslutats av våra folkvalda politiker. Att regelverket följs är av stor vikt för att verksamheterna ska ses som demokratiska och rättssäkra. Men många av de frågor som offentligt anställda ställs inför är för komplicerade för att kunna detaljföreskrivas. När utförliga föreskrifter saknas uppstår ett utrymme inom vilket den enskilde byråkraten tolkar generella regler och tillämpar dem efter eget omdöme i varje specifikt fall. Handlingsutrymme innebär alltså inte att bryta mot reglerna utan om ett i grunden legitimt utrymme som medges inom regelverket. Den enskilde tjänstemannen kan utifrån omständigheterna tolka regelverket strikt eller generöst vilket självklart påverkar utfallet för den enskilda individen.<sup>4</sup>

Frontlinjebyråkraterna är en av de mest centrala och kontroversiella grupperna inom den offentliga förvaltningen. De inte bara omvandlar politiska beslut till verklighet utan gör dessutom det med ett betydande handlingsutrymme. Ur medborgarnas perspektiv är frontlinjebyråkraterna det huvudsakliga sätt genom vilket man som individ kan samspela med staten. Hur frontlinjebyråkrater agerar formar allmänhetens syn på hela det politiska systemet.<sup>5</sup> Offentliga organisationer och deras anställda har ofta ambitiösa och stundtals oförenliga krav på sig. De förväntas svara upp mot den enskilde medborgarens behov och utföra betydande samhällliga insatser med respekt för individens önskemål. Samtidigt ska de utföra sitt arbete på ett rättssäkert och effektivt sätt som inte lägger för stora kostnader på samhället.<sup>6</sup> När dessa värden ska balanseras av varje enskild myndighet och frontlinjebyråkrat bäddar det för konflikter och diskussioner kring hur handlingsutrymmet borde användas.

Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet vars uppdrag till viss del består av service till arbetssökande. De ansvarar också för myndighetsutövning och har möjlighet att utfärda sanktioner och tilldela resurser.<sup>7</sup> Organisationens uppgift är att *"så effektivt som möjligt föra samman de som söker folk med de som söker jobb"*.<sup>8</sup> Roine Johansson, som studerat organisationen, menar att Arbetsförmedlingen är jämförelsevis mindre regelstyrd och med ett större utrymme för individuella bedömningar än andra myndigheter. Eftersom det inte finns

---

<sup>4</sup> Schierenbeck 2003:27ff

<sup>5</sup> Rothstein 2005:67

<sup>6</sup> Lipsky 2010: Förord, Sannerstedt 2005:35f

<sup>7</sup> Johansson 1992:25

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingen 2011a

några standardknep för hur man kan hjälpa en person till arbete blir det större variation i handläggningen av ärenden.<sup>9</sup> Det gör Arbetsförmedlingen till en intressant organisation för att studera frågor om handlingsutrymme. Frågor om arbete och arbetslöshet har varit intensivt debatterade under de senaste åren. Arbete kan ses som viktigt för att skapa tillväxt i samhället och för att individer ska kunna uppnå ett gott liv. Arbetsförmedlare arbetar med många av samhällets mest utsatta individer och fattar beslut rörande till exempel a-kassa eller arbetsmarknadsutbildningar som kan beröva människor deras försörjning, men också hjälpa dem till en bättre framtid. Arbetsförmedlingen är därmed en organisation som även är intressant att studera i sin egen rätt.

Att det finns ett handlingsutrymme innebär att det finns mer än en möjlig väg att gå. Vilken väg som är den rätta kan vara svårt eller till och med omöjligt att avgöra i förväg. Offentliga organisationers mål har ofta formen av vaga, abstrakta principer som ibland även står i konflikt med varandra. Den här typen av mål har svårt att ge någon precis vägledning kring vad organisationen och dess anställda faktiskt ska göra.<sup>10</sup> Arbetsförmedlingen har till exempel som mål att *"effektivt föra samman den som söker arbete med den som söker arbetskraft"* samt att *"prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden"*.<sup>11</sup> Det är svårt att endast utifrån dessa mål få någon vägledning i hur enskilda arbetsförmedlare bör organisera sitt arbete. Det går också att föreställa sig många situationer där dessa två mål kommer i konflikt med varandra. Det faktum att det finns oklara mål och att man arbetar med livsavgörande beslut är bara två faktorer som skapar osäkerhet i arbetsförmedlarnas uppdrag.

Det är möjligt att arbetsförmedlare, likt många andra frontlinjebyråkrater, hanterar ärenden av varierande svårighetsgrad. Alltifrån ärenden som upplevs som solklara till ärenden som skapar huvudbry. Hur påverkar då arbetsförmedlarnas handlingsutrymme och ett ärendes komplexitet varandra? Det är detta samspel som vi kommer att undersöka närmare. Forskning pekar på att handlingsutrymme bidrar till att frontlinjebyråkraters arbete blir komplext. Komplexitet nämns då i generella termer utan någon vidare specifikation kring vad det innebär eller när det förekommer. För att kunna göra en djupare analys kommer vi att identifiera vilka faktorer som orsakar komplexitet och vilka typer av komplexa fall som finns. Därefter kan samspelet mellan komplexitet och handlingsutrymme studeras.

---

<sup>9</sup> Johansson 1992:116

<sup>10</sup> Brehm & Gates 1999:11

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen 2011b



## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med vår uppsats är att belysa hur arbetsförmedlares syn på sitt handlingsutrymme och arbetets komplexitet påverkar varandra. Vi hoppas att detta kan bidra till en bättre förståelse av frontlinjebyråkrater och deras arbetssituation. Vår avsikt är inte att ställa upp eller testa generella regler. Vi vill fördjupa oss i frågan om komplexitet och handlingsutrymme sett ur arbetsförmedlarens eget perspektiv.

För att kunna uppfylla vårt syfte har vi tre forskningsfrågor att besvara:

- Vilka faktorer påverkar om arbetsförmedlarna ser ett ärende som mer eller mindre komplext?
- Hur upplever arbetsförmedlarna sitt handlingsutrymme inom olika typer av komplexa ärenden?
- Påverkar arbetsförmedlarnas handlingsutrymme och ärendets komplexitet varandra, och i så fall hur?

Vi har medvetet valt att studera arbetsförmedlarnas uppfattningar och synsätt snarare än deras agerande och beslut. Det finns flera anledningar till detta utöver de rent praktiska svårigheterna med att studera faktiska beslut och samspel med klienter. Uppfattningar är på många sätt mer grundläggande än beslut och genom att känna till en persons generella synsätt kan man resonera kring dennes framtida agerande. Att vi vet att en arbetsförmedlare har beviljat en praktik säger oss inte mycket om vi inte vet vilka överväganden som låg bakom beslutet. Om vi istället frågar förmedlaren om dennes principer kan vi utifrån dessa förhoppningsvis förstå vilka faktorer som avgjorde vad beslutet blev. Tidigare forskning har visat att det finns en koppling mellan de åsikter en frontlinjebyråkrat ger uttryck för och vilka beslut denne fattar. Vill man förstå och förklara frontlinjebyråkraters agerande är det därför viktigt att studera deras uppfattningar.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Schierenbeck 2003:59f

## 2. Studiens upplägg

Det finns förhållandevis ganska lite tidigare forskning kring våra forskningsfrågor. Dock finns det en stor mängd forskning kring frontlinjebyråkrater och deras handlingsutrymme. Vi har valt att använda relevanta teorier och forskning för att få en större kunskap om vilka faktorer som är betydelsefulla inom vårt ämne. Samtidigt kommer vi inte förhålla oss strikt till tidigare forskning utan vara uppmärksamma på att empirin kan visa oss nya aspekter. Studien är alltså inte hypotesprövande utan vi kommer att varva teori med empiri. Då vi ville undersöka upplevelser kring handlingsutrymme bedömde vi att intervjuer var den mest lämpliga metoden för datainsamling. Intervjuer används ofta då den intervjuades synsätt är av intresse och ger möjlighet att inhämta djupare kunskap om arbetsförmedlarnas egna upplevelser och resonemang.<sup>13</sup>

### 2.1 Intervjuer

I studien har vi använt oss av ett så kallat semi- strukturerat intervjuupplägg vilket innebar att vi ställt frågor till respondenterna utifrån en intervjuguide, men förhållit oss öppna till nya aspekter och ställt följdfrågor beroende på vilka svar som getts. Det finns flera möjliga tekniker och tillvägagångssätt vid intervjuer. I vissa fall kan det vara bra att bygga upp en god relation till den intervjuade för att på så sätt få denne att slappna av och kanske besvara frågor som kan vara av mer känslig karaktär, det vill säga en mer empatisk intervjuteknik.<sup>14</sup> I andra fall kan det vara bra att mer strikt försöka styra intervjun för att se till att den intervjuade håller sig inom det givna ämnet.<sup>15</sup>

För vår studie var det mer värdefullt att etablera en god relation till den intervjuade eftersom vi ville att den skulle prata öppet om sina egna uppfattningar. Därför avbröt vi inte den intervjuade när hon eller han inte hållit sig strikt till vårt ämne. Det hoppas vi gjorde att förmedlarna slappnade av och vågade uttrycka sig mer informellt och ärligt. Det gjorde också att vi delgavs information som var användbar och som vi kunnat gå miste om i fall vi strängt hållit oss till det vi på förhand planerat. Vi tror därför att det fanns en poäng i att låta förmedlarna berätta fritt och själva definiera vad som kan vara svårt eller inte. Det är problematiskt för oss som saknar erfarenhet från Arbetsförmedlingen att definiera för intervjupersonerna vad som är komplext eller inte. Dels kan det vara svårt att skilja olika

---

<sup>13</sup> Bryman 2008:437

<sup>14</sup> Fontana & Frey 2005:696

<sup>15</sup> Bryman 2008:437

typer av svåra beslut åt. Beslut som till exempel är känslomässigt svåra att meddela klienten kan också skapa en osäkerhet kring om beslutet var rätt. Dels kan även andra upplevda svårigheter än osäkerhet påverka hur arbetsförmedlarna ser på sitt handlingsutrymme. Vi har försökt formulera frågorna så att de inte gav ett för stort utrymme för den intervjuade att hamna på sidospår, men ändå lämnade öppet för den intervjuades egna synpunkter.

Vår intervjuguide inleds med bakgrundsfrågor om de intervjuade och frågor om deras generella syn på de faktorer vi intresserar oss för. Efter det följer mer preciserade frågor som syftar till att besvara vad som gör något till ett enkelt eller ett komplext ärende och hur handlingsutrymmet ser ut (se bilaga 1). Eftersom vi har ställt öppna frågor har det gett den intervjuade möjlighet att ta upp andra faktorer utöver de vi specifikt frågat om. Vi har genomfört alla intervjuer gemensamt. Därigenom kunde vi hjälpas åt att ställa följdfrågor och göra förtydliganden. Att båda var närvarande vid intervjuerna förbättrade även möjligheterna att förstå och analysera det transkriberade materialet. Alla de intervjuade är anonyma i den mening att vi utelämnar deras namn och andra potentiellt avslöjande detaljer som kan göra det enkelt att förstå vilka det rör sig om. Anonymiteten är inte ett problem eftersom vi är intresserade av arbetsförmedlarnas arbetssituation i allmänhet och inte en specifik individs åsikter.

## *2.2 Urval*

Det kan vara svårt att avgöra hur stort antal personer som bör intervjuas i en studie. Det nödvändiga antalet beror på frågeställningen. Om syftet är att undersöka en viss persons upplevelser av någonting krävs bara intervjuer med den personen, men är tanken att kunna dra mer generella slutsatser behövs ett större antal. Enligt Kvale och Brinkmann får kvantitet oftast ett för stort fokus och många tror att fler intervjuer betyder att en studie är mer vetenskaplig. I vårt fall behöver vi definitivt fler än en intervju för att kunna förmedla något nytt och intressant. Men antalet får heller inte vara för stort då det ska vara möjligt att bearbeta och analysera materialet inom de givna tidsramarna. Det finns en så kallad lag om avtagande avkastning som i det här fallet syftar på att bortom en viss punkt genererar fler intervjupersoner allt mindre kunskap.<sup>16</sup> Det innebär att det uppstår en teoretisk mättnad där intervjuaren inte får nya uppgifter från intervjuerna. Under de sista genomförda intervjuerna kunde vi ofta förutse vilka svar som skulle ges av respondenten när vi ställde våra frågor. Det

---

<sup>16</sup> Kvale & Brinkmann 2009:130

tyder på viss mätnad och kan ses som en indikation på att vi har ett tillfredställande intervjuantal.

De praktiska förutsättningarna gjorde att vi bara hade möjlighet att intervjua ett begränsat antal förmedlare. Vår forskningsfråga berör inte variation mellan olika kontor eller orter så vi valde helt enkelt ut två kontor, för att kunna få ett tillräckligt antal intervjupersoner. De två kontoren ligger i Göteborg och liknar varandra i storlek och klientel. Vi bedömde att åtta till tio intervjuer var ett rimligt antal som fortfarande skulle göra det möjligt för oss att besvara våra frågor. När vi genomfört nio intervjuer bedömde vi att vi hade den nödvändiga empirin. Det går inte att veta hur representativa de förmedlare vi intervjuat är jämfört med den totala gruppen arbetsförmedlare, eftersom det är ett litet urval. Det vi kan konstatera är att gällande hur arbetsförmedlarna ser på klienter, regelverk och andra aspekter av arbetet så ligger våra resultat i linje med tidigare studier av Schierenbeck (2003) och Lundin (2004). Det talar för att de förmedlare vi intervjuat åtminstone inte består av individer med klart avvikande åsikter.

De intervjuade förmedlarna arbetar inom olika grupper som är uppdelade efter de arbetssökandes behov. Det finns förmedlare som främst arbetar med nyanlända invandrare med relativt stora behov och det finns förmedlare som främst arbetar med kvalificerade sökanden med tidigare arbetserfarenheter och relativt små behov. Med behov menas hur mycket insatser som kan behöva sättas in för att den sökande ska kunna få ett arbete. De sökande med små behov är oftast lättare att matcha till jobb för en arbetsförmedlare än de med stora behov. Vi har inte kunnat styra över vilken grupp de intervjuade förmedlarna kommer ifrån. Vi har ändå uppnått en bra blandning av förmedlare från olika grupper med en viss tonvikt på förmedlare som arbetar med arbetssökande med större behov. Även om det finns vissa olikheter i synsätt mellan förmedlare som arbetar med olika grupper upptäckte vi att det var likheterna som övervägde.

### *2.3 Transkribering och kodning*

Förutom tidsåtgången finns det även andra svårigheter vid transkribering. Det muntliga och skriftliga språket är inte detsamma och det är viktigt att ha kunskap om att det skrivna inte alltid kan ge en korrekt bild av vad som sagts.<sup>17</sup> Transkribering innebär även en viss tolkning av materialet innan en analys är möjlig eftersom den som transkriberar gör avvägningar i vad som ska tas med. Vi har i transkriberingen inte ordgrant inkluderat svar angående den intervjuades bakgrund eftersom det inte var betydelsefullt för vår analys. Vi har inte heller

---

<sup>17</sup> Kvale & Brinkmann 2009:193f

tagit med upprepningar eller skrivit när någon skrattat eller hostat. Det finns de som anser att hur något sägs och kroppsspråk är viktigt att beakta i intervjuer, men vi har inte tiden och kunskapen att analysera utifrån de faktorerna och koncentrerade oss därför på det sagda ordet. Vi har däremot försökt att transkribera så att meningarna blir korrekta efter vad som menats under intervjun. Att inte sätta ut punkt eller komma på rätt ställen kan skapa feltolkningar och göra att den skrivna intervjun tappas sitt sammanhang.<sup>18</sup>

Vid kodningen av materialet har vi kortat ner de transkriberade intervjuerna och valt ut det som är relevant eftersom det annars skulle ha blivit för mycket material att sortera. I vårt nerkortade material har vi kodat svaren utifrån analysramen i kapitel tre. I vår sammanställning av kodningen har vi inte förhållit oss statistiskt till materialet utan ger istället en översiktlig bild av vad som tycks vara vanligt förekommande.

## *2.4 Metodologisk reflektion*

Vid intervjuerna har det funnits möjlighet för oss att korrigera eventuella feltolkningar av intervjufrågorna som respondenterna har gjort och ställa följdfrågor. Vi har därför upplevt att vi haft mer kontroll över vilka områden intervjupersonerna har redogjort för än om vi till exempel hade valt att genomföra en enkätundersökning. Mer öppna intervjuer har även gett oss kunskap om Arbetsförmedlingen, arbetsförmedlare och deras konkreta arbetsuppgifter. Det var värdefullt eftersom vi i ett första skede visste ganska lite om myndigheten. Det kan ses som en nackdel att de intervjuade kan göra subjektiva tolkningar av intervjufrågorna och svara utifrån det.<sup>19</sup> Eftersom vi är intresserade av förmedlarnas upplevelser finner vi inte det särskilt problematiskt. Det har även visats i forskning att frontlinjebyråkraters upplevda bild av verkligheten får ett genomslag i praktiken.<sup>20</sup> Genom att utnyttja att vi är två och resonera tillsammans kring hur materialet ska tolkas har vi försökt minimera subjektiviteten i tolkningarna. Att båda varit närvarande vid intervjuerna gjorde det lättare att stämma av den allmänna känslan av en intervju och tolkningar av specifika svar.

Vid de första intervjuerna blev det märkbart att vi och förmedlarna ibland hade svårt att relatera till varandras utgångspunkter. Det kunde medföra att de intervjuade tolkade vissa frågor annorlunda än vad vi avsett och svarade därefter. Enligt vår definition innebär komplexitet att det finns en osäkerhet hos frontlinjebyråkraterna rörande beslut och agerande.

---

<sup>18</sup> Kvale & Brinkmann 2009:201

<sup>19</sup> Lundin 2004:20

<sup>20</sup> Schierenbeck 2003:59f

När förmedlarna själva blev uppmanade att ge exempel på komplexa fall märkte vi att flera av dem istället likställde komplexa beslut med negativa beslut där de var tvungna att ge svåra avslag till den sökande. Andra menade att komplexa ärenden kunde vara de som tog väldigt lång tid att handlägga. Deras förståelse av komplexitet skilde sig därmed från den vi slagit fast. Vi försökte generellt lösa det genom att styra in förmedlarna på vårt spår om osäkerhet och genom förtydliganden och följdfrågor. Men vi har även tagit intryck av de aspekter av komplexitet som förmedlarna tagit upp. Även efter våra ansträngningar förblev många av svaren mångtydiga och oklara vilket vi befارade skulle försvåra möjligheten att besvara våra forskningsfrågor. Vid kodningen märkte vi dock att vi hade ett relativt omfattande material från varje person och att våra frågor oftast hade besvarats, om än inte under den frågan vi hade tänkt oss.

Det främsta exemplet på den ökade inblick vi fick av öppenheten i intervjusituationerna var de många exempel från sitt arbete som i princip alla förmedlare delade med sig av. Det kunde vara berättelser om olika beslut de tagit eller klienter de arbetat med. Det vi märkte var att dessa historier inte alltid stämde överens med hur förmedlarna hade svarat på direkta frågor. Det kan verka oroande för trovärdigheten hos resultatet om en person ger olika svar under en intervju, men vid närmare granskning fann vi att det snarare ökade trovärdigheten. Under kodningens gång kunde vi sätta in svaren i ett större sammanhang med hjälp av tidigare forskning och övriga intervjuer. Då kunde vi se att motstridigheterna ofta var logiska givet de intervjuades situation.

Ett exempel är att vissa förmedlare angav att de inte var särskilt styrda av regelverket, men i deras berättelser var regelverket den begränsande faktorn som de nämnde mest. Den här potentiella motsägelsen blev logisk när vi kunde se att regelverket förändrades relativt sällan och blev en naturlig del av arbetsförmedlarnas beslutsfattande. Detta till skillnad från till exempel prioriteringar som kunde variera kraftigt och hade en mer märkbar påverkan. Det tolkade vi som att de intervjuade angav att prioriteringar var mer begränsande eftersom det var en mer påtaglig begränsning i deras ögon än reglerna som de vant sig vid. De här historierna var viktiga för att nyansera och klargöra de svar vi fick. Det var i dessa berättelser som vi framförallt stötte på mer känsliga företeelser, som besvärliga klienter och brott mot regelverket. Det är även därför man kan påstå att vissa möjliga motsägelser snarare ökar trovärdigheten hos de intervjuade. Hade förmedlarna medvetet försökt att presentera en viss bild av sig själva och sitt arbete borde alla svar ha förmedlat ett sammanhängande budskap.

Sammantaget är vår uppfattning att den bild vi fick varken var särskilt tillrättalagd eller förskönad utan en nyanserad inblick i ett intressant och mångfacetterat arbete. Flera av de intervjuade har uttryckt att de upplevde intervjun som positiv, eftersom de fått reflektera över vad de faktiskt gör och hur de förhåller sig till arbetet. Vi ser det som glädjande att vår empiriinsamling kunde ge ett mervärde även till de som deltog i studien.

### 3. Frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och komplexitet

I det här avsnittet kommer vi att gå igenom den teori och tidigare forskning som vi behöver för att kunna besvara våra forskningsfrågor. Avsnittet börjar med en kortare redogörelse för hur synen på tjänstemän har utvecklats till dagens diskussion om frontlinjebyråkrater. Sedan följer en redogörelse för begreppet handlingsutrymme och vad det kan innebära. Detta mynnar ut i den definition vi ansluter oss till. Efter det redogörs för vad handlingsutrymmet kan innebära för den offentliga förvaltningen och medborgarna. Det görs för att sätta in begreppet i ett bredare sammanhang och för att bidra med ytterligare aspekter till vår definition. Sedan följer ett avsnitt om komplexitet; vad begreppet innebär och vilka faktorer det påverkas av. Eftersom komplexitet sett ur frontlinjebyråkraternas eget perspektiv är ett relativt outforskat område har vi här inkluderat forskning på vilka faktorer som har en effekt på hur svenska arbetsförmedlare utför sitt arbete och på frontlinjebyråkrater i allmänhet. Avsnittet knyts ihop med en sammanfattande analysram.

#### 3.1 Från neutrala tjänstemän till frontlinjebyråkrater

En av de mest inflytelserika idealtyperna för byråkrati formulerades av Max Weber för över hundra år sedan. Han menade att det mest effektiva sättet att organisera staten på var genom legalbyråkrati. I denna skulle offentliga tjänstemän vara neutrala utförare och endast objektivt tillämpa ett centralt och enhetligt regelverk. Weber skrev uttryckligen att tjänstemän borde försöka undanröja personliga och känslomässiga aspekter från sitt arbete. Även om det inte alltid var möjligt i praktiken så hade han stora förväntningar på att tjänstemän skulle kunna leva upp till dessa ideal. Denna idealbyråkrati förväntades leverera med en imponerande grad av förutsägbarhet och stabilitet. Dess pålitlighet och det faktum att alla medborgare behandlades lika skulle skapa en legitimitet för byråkratins arbete.<sup>21</sup> Webers bild av den neutrala byråkraten fortsätter att vara inflytelserik, men har kritiserats bland annat för att den inte uppmärksammar det handlingsutrymme som frontlinjebyråkrater besitter.<sup>22</sup>

En av de forskare som gjort mest för att problematisera bilden av den neutrala tjänstemannen är Michael Lipsky. I sitt klassiska verk *Street-level Bureaucracy* från 1980 lade han grunden till diskussionen om frontlinjebyråkrater.<sup>23</sup> Han argumenterar för att majoriteten av dagens tjänstemän är just frontlinjebyråkrater och definierar dem som:

---

<sup>21</sup> Weber 1921/1978:223ff

<sup>22</sup> Vinzant & Crothers 1998:56

<sup>23</sup> *Begreppet street-level bureaucrat kan även översättas till närbyråkrat eller gräsrotsbyråkrat.*



”public service workers who interact directly with citizens in the course of their job, and who have substantial discretion in the execution of their work”.<sup>24</sup>

Denna definition stämmer väl in på arbetsförmedlare som i sitt arbete har ett stort mått av individkontakt och ett betydande utrymme i hur de ska hantera sina arbetsuppgifter.

Vardagen för Lipskys frontlinjebyråkrat skiljer sig avsevärt från Webers ideal om den neutrale, känslolösa tjänstemännen. Frontlinjebyråkraterna arbetar nära människor och behöver ta hänsyn till deras skilda förutsättningar och behov. Efterfrågan på de offentliga tjänsterna är nästintill oändlig och det finns en brist på resurser som gör att organisationen och den enskilde anställda inte kan leva upp till varken klienternas önskemål eller det faktiska behovet hos befolkningen. Arbetsförmedlare kan ha ett hundratal klienter och tvingas då göra hårda prioriteringar mellan vilka de ska lägga ner tid och resurser på, vilket ökar vikten av deras handlingsutrymme ytterligare. Även om neutralitet är idealet kommer de beslut som de enskilda arbetsförmedlarna tar att påverkas av deras personliga erfarenheter och fördomar, likväl som deras relation till den enskilde klienten.<sup>25</sup>

Sedan Lipsky skrev sitt pionjärverk har en mängd förändringar ägt rum som ökat graden av handlingsutrymme ytterligare. Den första faktorn är en våg av organisationsförändringar inspirerade av den privata sektorn som fokuserar på resultat och mål istället för processer och regler. Det har skapat decentralisering och i stort inneburit ökat ansvar och handlingsutrymme för tjänstemännen längst ner i de offentliga hierarkierna. I kombination med detta har medborgarna numera högre krav på att det offentliga ska vara lyhört gentemot dem och ta hänsyn till deras önskemål. Slutligen har dagens frontlinjebyråkratier i uppgift att hantera svårare och mer mångfacetterade sociala problem än i välfärdsstatens början.<sup>26</sup> Det stämmer in på Arbetsförmedlingen som istället för att framförallt hitta lämpliga sökanden till tillgängliga tjänster nu fått ett särskilt ansvar för de individer som befinner sig allra längst ifrån arbetsmarknaden. Att arbetsförmedlare ska hantera den här typen av uppgifter innebär ytterligare utmaningar och krav på dem att använda sitt handlingsutrymme på bästa sätt.

### *3.2 Handlingsutrymme som begrepp*

Det koncept som kanske är mest centralt för att förstå frontlinjebyråkraternas arbete är handlingsutrymme. I grunden innebär begreppet att enskilda tjänstemän i sitt arbete har

---

<sup>24</sup> Lipsky 2010:3

<sup>25</sup> Lipsky 2010:9, 27f

<sup>26</sup> Vinzant & Crothers 1998:44

utrymme att välja hur en situation ska bedömas och hanteras.<sup>27</sup> Frontlinjebyråkrater arbetar med känsliga frågor som rör själva grunden för personers liv och välbefinnande och för att kunna ta hänsyn till det krävs en viss anpassningsbarhet. Handlingsutrymme är i praktiken ett oundvikligt inslag i frontlinjebyråkraters arbete och därför uppmuntrar eller accepterar lagstiftarna en viss tolkningsfrihet inom ramen för regelverket.<sup>28</sup> Detta utrymme och hur det används har dock varit och fortsätter att vara en av de mest omdiskuterade frågorna inom området offentlig förvaltning. Debatten inkluderar frågor om handlingsutrymmets omfattning, hur det kan eller borde kontrolleras och hur det kan förstås kopplat till demokratiska principer.<sup>29</sup>

Det finns tre grundläggande aspekter av handlingsutrymme som identifierats av Vinzant och Crothers. För det första innebär handlingsutrymme ett *verkligt val mellan flera alternativ*. Utfallet bestäms inte av ett visst beslutskriterium eller byråkratisk process. Det är frontlinjebyråkratens omdöme som fäller det slutgiltiga avgörandet. För det andra innebär handlingsutrymmet *inte en total frihet* för frontlinjebyråkraten. Vilka alternativ som är möjliga bestäms av faktorer utanför dennes kontroll. En arbetsförmedlare måste hålla sig inom vad regelverket, budgetramen samt mer allmänna förvaltningsprinciper tillåter. Handlingsutrymmet är med andra ord begränsat. För det tredje utgörs inskränkningarna av frontlinjebyråkratens möjliga alternativ av ett *flertal skilda externa begränsningar* utifrån vilka agerandet kan bedömas. Om det gick att utforma detaljerade och allmänt accepterade kriterier för vad ett korrekt beslut var skulle det inte behövas något handlingsutrymme. Men i efterhand kan en värdering av lämpligheten göras utifrån de begränsningar som satts på handlingsutrymmet eller utifrån vad det får för konsekvenser. Det blir de specifika omständigheterna och hur beslutet motiveras som avgör om frontlinjebyråkratens agerande ses som korrekt.<sup>30</sup>

Handlingsutrymme definieras olika av olika forskare. Enligt en definition har tjänstemän ett handlingsutrymme när det är upp till dem att bedöma en situation och besluta om vilken offentlig service en medborgare ska få. Det är inte alltid lätt att skilja det från annan frihet i arbetet. Ett exempel på skillnaden kan vara arbetsförmedlare och lärare inom arbetsmarknadsutbildningar. Det är upp till arbetsförmedlaren att utifrån en individs behov och förmåga avgöra om denne ska rekommenderas till en viss utbildning. Läraren på arbetsmarknads-

---

<sup>27</sup> Johansson 1992:42

<sup>28</sup> Lipsky 2010: Förord, Kapitel 13, Kapitel 2

<sup>29</sup> Vinzant & Crothers 1998:36

<sup>30</sup> Vinzant & Crothers 1998:37f

utbildningen kan inte välja vilka elever som ska undervisas men kan själv bestämma hur undervisningen ska vara upplagd. Enligt denna definition har i det här exemplet arbetsförmedlaren ett handlingsutrymme, men läraren har det inte.<sup>31</sup> Andra motsätter sig denna uppdelning och menar att handlingsutrymme inte bara finns i relation till regelverket och formella beslut. Det återfinns även i andra aspekter av frontlinjebyråkraternas arbete, som i mötet med medborgarna. En frontlinjebyråkrat kan variera hur mycket information och råd den ger till klienter vilket kan påverka hur mycket förmåner de senare får ta del av. Tjänstemän kan välja att undanhålla information från klienten, men kan även gå utanför sitt uppdrag för att försöka se till att klienten får sina rättigheter tillgodosedda. Denna bredare definition innebär att handlingsutrymmet existerar även inom verksamheter som kan verka starkt rutinartade med tydliga, detaljerade regler.<sup>32</sup>

Kopplat till detta beskriver Vinzant och Crothers hur frontlinjebyråkrater, som arbetsförmedlare, kan utöva makt över klienter på flera olika sätt. De kan utöva direkt, formell makt och helt enkelt tvinga igenom sin vilja genom att till exempel hota att dra in den arbetssökandes ersättning. Men förmedlarna kan istället undvika en direkt konfrontation och bara välja att inte prioritera vissa klienter eller signalera till dem att det inte är lönt att ansöka om åtgärder. Slutligen kan förmedlarna utöva makt genom att försöka påverka klienternas uppfattningar och önskemål så att de ligger i linje med frontlinjebyråkraternas mål. Det kan handla om att övertyga en arbetssökande om att den inte skulle gynnas av en viss utbildning utan istället borde fortsätta att söka arbete. Alla dessa maktstilar ryms inom den bredare definitionen av handlingsutrymme och kan utövas legitimt inom det mandat som frontlinjebyråkrater innehar.<sup>33</sup>

Handlingsutrymmet kan anses innehålla två olika aspekter; möjligheten att besluta om mål och möjligheten att besluta om tillvägagångssätt. Uttryckt med andra ord är det makt att besluta om *vad* respektive *hur*. Ofta är det upp till frontlinjebyråkraten själv att bestämma vad målet är för en insats eller vilken service en individ ska anses berättigad till. Andra gånger är målet redan bestämt, men det är upp till frontlinjebyråkraten att avgöra hur han eller hon ska gå tillväga för att uppnå det. Dessa två former av handlingsutrymme kan utövas tillsammans eller var för sig beroende på situation.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Johansson 1992:42

<sup>32</sup> Schierenbeck 2003:28

<sup>33</sup> Vinzant & Crothers 1998:83ff

<sup>34</sup> Vinzant & Crothers 1998:38

I vår studie väljer vi att definiera handlingsutrymme på ett sätt som innefattar båda dessa aspekter. I många fall är verkställandet av ett beslut eller hur frontlinjebyråkraten väljer att förhålla sig till klienten lika betydelsefullt som formellt myndighetsutövande. Det kan dessutom vara svårt att särskilja dessa två former eftersom de är tätt sammankopplade.<sup>35</sup> Denna bredare definition kan ge oss en bättre helhetsbild och möjlighet att täcka in aspekter av stor praktisk betydelse för myndighetens arbete och den enskilde arbetssökanden.

### 3.3 Handlingsutrymmets konsekvenser

Åsikterna går isär över vilka effekter handlingsutrymmet har i praktiken och huruvida dess effekter är ett problem eller inte. I sitt klassiska verk tar Lipsky i hög grad handlingsutrymme för givet. Han menar att komplexa människocentrerade verksamheter kräver mänskligt omdöme och att det eventuella problemet består i att frontlinjebyråkrater inte alltid har nog resurser för att kunna hantera handlingsutrymmet.<sup>36</sup> Vinzant och Crothers beskriver handlingsutrymme som oundvikligt och argumenterar för att frontlinjebyråkraternas position gör dem bäst lämpade att fatta dessa livsavgörande beslut.<sup>37</sup> Men handlingsutrymmet i offentliga verksamheter har även utsatts för stundtals hård kritik och krav på begränsningar.

Det går att argumentera för att demokrati kräver en uppdelning mellan politiken, som fattar beslut, och byråkratin, som verkställer beslut. Om denna linje suddas ut äventyrar det viktiga demokratiska värden. Det finns också en reell möjlighet för enskilda frontlinjebyråkrater att missbruka den makt som handlingsutrymmet ger dem.<sup>38</sup> Schierenbeck är en författare som är starkt kritisk till att handlingsutrymme inte ifrågasätts mer och hon menar att Lipsky och andra författare inte i tillräcklig utsträckning problematiserat handlingsutrymmet och hur det används av frontlinjebyråkrater.<sup>39</sup> I sin avhandling, *Bakom välfärdsstatens dörrar från 2003*, argumenterar hon för att både effektiviteten hos den policy som studeras och utfallet för enskilda klienter kan förbättras genom en begränsning av handlingsutrymmet. Även Vinzant och Crothers som har en i grunden mycket positiv syn på frontlinjebyråkrater menar att det är viktigt att diskutera hur handlingsutrymmet faktiskt används och legitimiteten i detta.<sup>40</sup>

Frontlinjebyråkraternas betydelse gör att det är omöjligt att diskutera det offentliga systemets legitimitet utan att titta på hur enskilda tjänstemän använder sitt handlings-

---

<sup>35</sup> Vinzant & Crothers 1998:38

<sup>36</sup> Lipsky 2010: Förord

<sup>37</sup> Vinzant & Crothers 1998:130

<sup>38</sup> Vinzant & Crothers 1998:159

<sup>39</sup> Schierenbeck 2003:21

<sup>40</sup> Vinzant & Crothers 1998:130

utrymme.<sup>41</sup> Vilka som ska avgöra om handlingsutrymmet och dess användande är legitimt och på vilka grunder de ska göra detta är en mycket komplex fråga. Diskussionen om legitimitet bygger till stor del på den demokratiska principen om likabehandling och vikten av att ta hänsyn till det unika hos varje fall eller individ. Det politiska systemet och förvaltningen har traditionellt hämtat en stor del av sin legitimitet från principen om rättssäkerhet och att alla medborgare ska behandlas lika. Detta blir problematiskt i frontlinjebyråkratier som bygger på att arbetet måste kunna anpassas efter den enskilde klienten. En viss flexibilitet kan vara positiv, men när myndighetsutövningen systematiskt skiljer sig åt mellan enheter och enskilda tjänstemän kan det skada allmänhetens förtroende. Detta gäller speciellt för de frontlinjebyråkrater som precis som arbetsförmedlare saknar en erkänd professionell kunskapsbas eller yrkesroll att motivera sina beslut utifrån. I dessa fall måste medborgarna lita på att den enskilde byråkraten fattar lämpliga och genomtänkta beslut. Saknas det förtroendet innebär det ett starkt hot mot legitimiteten.<sup>42</sup>

Trots detta går det att argumentera för att handlingsutrymmet kan stärka förtroendet för frontlinjebyråkratierna. Istället för likabehandling kan de basera sin legitimitet på möjligheten att ta hänsyn till individuella omständigheter och människors olikheter.<sup>43</sup> Att behandla alla lika och inte ta hänsyn till klienters unika egenskaper och omständigheter kan ibland framstå som uppenbart orimligt. Samhället ställer inte bara krav på rättssäkerhet utan förväntar sig även medkänsla och flexibilitet från frontlinjebyråkratierna.<sup>44</sup> Ett legitimt användande av handlingsutrymmet förutsätter i Schierenbecks ord *"en väl vald balansgång mellan likabehandling och respekt för den enskilde individens behov"*.<sup>45</sup>

Andra argumenterar för att möjligheten att ta hänsyn till individuella skillnader är grundläggande för att uppnå en framgångsrik myndighetsutövning. Förutsatt att klienten själv vet sitt eget bästa behöver frontlinjebyråkratierna väga in de synpunkter och behov som klienten har, för att nå störst framgång.<sup>46</sup> Om klienter upplever att frontlinjebyråkrater har verktygen att hjälpa dem med deras problem kan det skapa ökad legitimitet för dessa organisationer och dess anställda. Enbart det faktum att välfärdsstatens institutioner upplevs som kraftfulla och effektiva kan öka förtroendet för den politiska processen.<sup>47</sup> Inom vissa områden framförs

---

<sup>41</sup> Vinzant & Crothers 1998:52

<sup>42</sup> Schierenbeck 2003:20, 29f, 216

<sup>43</sup> Schierenbeck 2003:20

<sup>44</sup> Lipsky 2010:15, 22f

<sup>45</sup> Schierenbeck 2003:56

<sup>46</sup> Schierenbeck 2003:55ff

<sup>47</sup> Lipsky 2010:15

krav, bland annat utifrån dessa tankar, på att den rådande politiken i större utsträckning ska anpassas efter de individer som är föremål för den. De flesta menar att en sådan individanpassning förutsätter ett ökat handlingsutrymme för frontlinjebyråkraterna. Schierenbeck menar dock att man kan öka individanpassningen utan att utöka handlingsutrymmet genom att designa mer skräddarsydda insatser.<sup>48</sup>

En annan viktig legitimitetsgrund är den demokratiska principen att politikens innehåll bestäms av folket genom dess valda representanter. Ur ett demokratiskt perspektiv kan det därför ses som önskvärt att förvaltningen strikt följer den politik de folkvalda beslutat om. Hamnar då makten att bestämma politikens utformning istället hos frontlinjebyråkraterna riskerar det att skada det politiska systemets legitimitet.<sup>49</sup> I praktiken har dock den vanlige medborgaren ett mycket litet inflytande över de riktlinjer som styr frontlinjebyråkraternas arbete och många förväntar sig att tjänstemän ska vara lyhörda gentemot allmänheten. Frontlinjebyråkratens uppgift kan sägas bestå av att balansera samhälleliga värderingar, det offentliga regelverket och situationsspecifika omständigheter. Gör de detta på ett i medborgarnas ögon framgångsrikt sätt kan det vara ett lika bra, eller till och med mer effektivt sätt, att skapa förtroende på jämfört med ett strikt upprätthållande av abstrakta politiska principer.<sup>50</sup>

En risk med handlingsutrymme är att det leder till diskriminering eller orättvisa utfall för enskilda. En betydande del av frontlinjebyråkraters arbete handlar om att kategorisera individer, formellt så väl som informellt. Detta är nödvändigt för att arbetet ska kunna utföras effektivt. Problem uppstår när dessa bedömningar inte görs utifrån objektiva och relevanta kriterier utan istället påverkas av fördomar och okunskap. Det kan i synnerhet missgynna klienter från en lägre samhällsklass eller annan etnisk bakgrund än frontlinjebyråkraten. De riskerar att ogrundat klassificeras på ett sätt som påverkar de tjänster och det bemötande de får negativt.<sup>51</sup> En frontlinjebyråkrat kan också medvetet använda sitt handlingsutrymme för att främja sina egna eller organisationens mål.<sup>52</sup> Redan utsatta grupper kan ha svårare att hävda sig gentemot det byråkratiska systemet. I deras fall blir det extra betydelsefullt hur frontlinjebyråkraten väljer att använda sitt handlingsutrymme. Schierenbeck argumenterar för att ett stort handlingsutrymme kan få mycket negativa effekter för vissa klienter, specifikt för

---

<sup>48</sup> Schierenbeck 2003:20f, 207

<sup>49</sup> Sannerstedt 2005:19

<sup>50</sup> Vinzant & Crothers 1998:151

<sup>51</sup> Lipsky 2010:67ff

<sup>52</sup> Schierenbeck 2003:57

invandrargrupper. Hon betonar att likabehandling och generella program har visat sig vara mest fördelaktiga för svagare grupper i samhället och därför är att rekommendera. Andra menar dock att ett ökat handlingsutrymme istället kommer att gynna den enskilde individen och möjliggöra att denne får en mer förmånlig behandling.<sup>53</sup>

Handlingsutrymme kan också ses som ett upplyftande inslag i frontlinjebyråkraternas vardag. Det kan ha en positiv effekt på hur frontlinjebyråkrater upplever sitt arbete och främja deras självuppfattning.<sup>54</sup> Om förmedlare strikt tvingas implementera beslut som de inte tror är lämpliga för en individ kan det vara starkt demoraliserande. Att ha handlingsutrymme kan bidra till yrkesstolthet, arbetstillfredsställelse samt ökad självrespekt.<sup>55</sup> Många frontlinjebyråkrater arbetar med situationer och problem som är både svårlösta och nedslående. Då kan handlingsutrymmet ge den enskilde tjänstemannen en välbehövlig känsla av kontroll och handlingsfrihet som stärker denne i sin yrkesutövning. Ett visst handlingsutrymme kan krävas för att frontlinjebyråkraterna ska känna att de kan fatta de beslut som är nödvändiga för att utföra sitt arbete.<sup>56</sup> Studier av svenska arbetsförmedlare visar dock att de istället kan föredra tydliga regler och känna frustration över stora tolkningsutrymmen. Att detta utrymme kan leda till olika utfall för individer upplevs som problematiskt. Handlingsutrymme kan skapa osäkerhet och konflikt med klienterna som då kan känna att det är den enskilde tjänstemannen som ger ett avslag istället för att vara en neutral uttolkare av regelverket. Arbetsförmedlarna kan uppleva att det är mindre ansträngande att bara följa regelverket.<sup>57</sup>

Handlingsutrymme är på många sätt ett enormt komplext begrepp. Vinzant och Crothers gör en träffande sammanfattning:

“In short, discretion is anything but simple. Discretion is constrained choice among competing alternatives; it may involve decisions about what to do, how to do it, or both; and its appropriateness and reasonableness can be evaluated. As such, discretion is a neutral concept in that it is neither good nor bad in and of itself. Instead, it is the context of its use that establishes its meaning and reasonableness.”<sup>58</sup>

De och flera andra forskare menar att handlingsutrymme bör ses som ett i grunden neutralt koncept och att dess lämplighet måste bedömas från fall till fall.<sup>59</sup> Det är ett synsätt som vi

---

<sup>53</sup> Schierenbeck 2003:28, 58, 184f, 215

<sup>54</sup> Lipsky 2010:15

<sup>55</sup> Sannerstedt 2005:22f

<sup>56</sup> Vinzant & Crothers 1998:41

<sup>57</sup> Lundin 2004:44, Schierenbeck 2003:135

<sup>58</sup> Vinzant & Crothers 1998:40

<sup>59</sup> Vinzant & Crothers 1998:41, Schierenbeck 2003:28f

ansluter oss till. Handlingsutrymme är varken positivt eller negativt i sig självt. Vi kommer inte heller att utgå ifrån att ett begränsat handlingsutrymme kommer att gynna eller missgynna klienten eller att arbetsförmedlarna själva föredrar en viss grad av frihet. Handlingsutrymme är ett neutralt begrepp som måste undersökas och förstås utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

### *3.4 Komplexitet*

När vi talar om att ett ärende är komplext avser vi att det är svårbedömt och att det finns en osäkerhet från arbetsförmedlarens sida kring hur det borde hanteras. Tidigare forskning visar på en mängd faktorer som gör frontlinjebyråkraternas arbetsuppgifter mer komplexa och ökar osäkerheten. En av dessa är att de dagligen konfronteras med oberäkneliga och skiftande situationer som det inte finns några på förhand klara lösningar till. I den mån varje individ är unik är varje fall en frontlinjebyråkrat hanterat unikt, med egna omständigheter att ta hänsyn till. De problem som frontlinjebyråkraterna har att hantera är dessutom ofta mångfacetterade och känslomässigt laddade.<sup>60</sup>

Ett exempel på det är att arbetsförmedlare kan ha en klient som kommer att förlora sin akassa om han eller hon inte aktivt börjar söka fler arbeten. Men personen kanske har svårt att fokusera på arbetssökandet på grund av psykiska besvär som förvärras av rädslan för att förlora sin ersättning. Om frontlinjebyråkraten konfronterar den sökande kan personen reagera aggressivt eller sjunka djupare ner i hopplöshet. Eller kanske var det den knuff som personen behövde för att bryta sin negativa spiral och komma igång med arbetssökandet igen. Allt detta är faktorer som det kan tyckas omöjligt för den enskilda frontlinjebyråkraten att göra en säker bedömning av. Oavsett personens känslor måste arbetsförmedlaren dessutom avgöra om den psykiska ohälsan var ett enligt reglerna giltigt skäl att dra ner på arbetssökandet. Detta är ett exempel på vad som skulle kunna vara ett mycket komplext ärende.

Arbetslöshet är, precis som många andra sociala problem, en omdiskuterad fråga. Det saknas en bred enighet kring definitioner och lösningar samt hur effektivitet och framgång ska mätas. Trots detta måste enskilda arbetsförmedlare ständigt ta ställning till vilka insatser som kommer att öka en individs chanser till anställning för att kunna lyckas med sitt vardagliga arbete. Den miljö som frontlinjebyråkrater verkar inom och där de måste fatta sina beslut är generellt mycket komplex och föränderlig. I sitt arbete måste de ta hänsyn till lagar och regleringar, organisationens mål, samhällets förväntningar, klienternas behov och önskemål

---

<sup>60</sup> Vinzant & Crothers 1998:3f



samt sina egna värderingar. Flera av dessa värden kan dessutom stå i direkt konflikt med varandra. Dessa svåra avvägningar behöver de göra i en miljö som kan vara starkt politiskt laddad och med påtagliga begränsningar i resurser, information och tid.<sup>61</sup> Även detta stämmer in på arbetsförmedlare som har att väga in bland annat politiskt beslutade prioriteringar, arbetsgivares önskemål och varje arbetssökandes unika behov. Samtidigt kan varje arbetsförmedlare ha flera hundra arbetssökande att ansvara för och begränsad information om hur arbetsmarknaden kommer att utveckla sig och om individens förutsättningar.

Frontlinjebyråkratier är inte enhetliga organisationer där samtliga tjänstemän delar ett och samma synsätt. De består av en mängd anställda som sinsemellan kan ha mycket olika preferenser och mål. När byråkratiforskarna Brehm och Gates genomförde en omfattande studie kom de fram till att den faktor som har mest inflytande över frontlinjebyråkraters arbete är personen själv och dennes egenskaper.<sup>62</sup> Vad den enskilde tjänstemannen har för moraluppfattning, utbildning, kulturell bakgrund, inställning till den politik som ska implementeras, personlighetsdrag och tidigare erfarenheter kan vara mycket betydelsefullt för hur han eller hon utför sitt arbete.<sup>63</sup> I Schierenbecks avhandling pekar hon på den enskilde arbetsförmedlarens "*kompetens, erfarenhet och vilja*" som betydelsefulla faktorer för hur denne ser på det handlingsutrymme som finns.<sup>64</sup>

Men självklart är frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme långt ifrån totalt eller oreglerat. Faktorer som påverkar frontlinjebyråkraternas arbete är många och av skiftande karaktär. De formella gränserna för vad offentliga tjänstemän får göra sätts av direktiv, lagar, regler och föreskrifter.<sup>65</sup> Regelverket kan dock skapa osäkerhet antingen genom att lämna ett stort utrymme för tolkning eller genom att vara väldigt detaljerat. Ett stort tolkningsutrymme kan skapa komplexitet kring hur ett ärende ska bedömas och ett detaljerat regelverk kan göra det komplicerat med motstridiga regler eller särskilda fall som inte täcks av reglerna. En annan betydelsefull faktor för frontlinjebyråkraternas arbete är dess chef och organisationens ledning. Den närmsta chefen är någon som arbetsförmedlaren kan gå till när den vill ha vägledning i enskilda frågor där det finns en osäkerhet.<sup>66</sup> Vad den politiska ledningen har för uttalade policypreferenser kan vara något som frontlinjebyråkraten försöker ta hänsyn till. Om tjänstemannens bedömning av, eller värderingar kring, hur arbetet bör utföras skiljer sig från

---

<sup>61</sup> Vinzant & Crothers 1998:3f, 44

<sup>62</sup> Brehm & Gates 1999:12, 196

<sup>63</sup> Vinzant & Crothers 1998:12

<sup>64</sup> Schierenbeck 2003:135f

<sup>65</sup> Vinzant & Crothers 1998:15

<sup>66</sup> Lundin 2004:55

den politiska ledningens kan det orsaka komplexitet när frontlinjebyråkraten behöver balansera dessa olika inställningar.<sup>67</sup> Politiker kan dock minska osäkerheten genom att till exempel klargöra vad som ska ges högst prioritet av två olika mål som arbetsförmedlaren slits mellan.<sup>68</sup> Önskemål från ledningen kan inom Arbetsförmedlingen uttryckas i form av centrala mål. När arbetsförmedlarna upplever att dessa mål är tydliga och att resultaten mäts på ett bra sätt kan de erbjuda vägledning i arbetet. Ibland upplevs inte verksamhetsmåten avspegla det de är avsedda att mäta, vilket gör att resultaten blir svåra att tyda för förmedlarna. Detta kan snarare öka osäkerheten i arbetet istället för att minska den.<sup>69</sup>

Klienter är en grupp som kan ha stor påverkan på frontlinjebyråkraten, särskilt om klienten och tjänstemannen har regelbunden kontakt.<sup>70</sup> Arbetsförmedlarens uppdrag utgår från de arbetslösa och det går att föreställa sig flera olika faktorer hos klienterna som kan skapa komplexitet i arbetet. Det kan till exempel handla om vilken inställning den sökande har till Arbetsförmedlingen och förmedlaren eller olika kvalifikationer och kontakter som kan underlätta arbetssökandet. Vilka kollegor frontlinjebyråkraten har kan också ha ett stort inflytande över arbetet. Den praxis samt de normer som utvecklas inom yrkesgruppen kan vägleda tjänstemännen vid bedömningsfrågor och underlätta beslutsfattandet.<sup>71</sup> Om arbetsförmedlaren är osäker på till exempel regeltolkningen i ett specifikt fall kan förmedlaren diskutera detta med sina närmsta kollegor och hämta stöd där.<sup>72</sup> Vilka av dessa olika faktorer som har störst inflytande på frontlinjebyråkratens arbete och vilken effekt de får beror på samspelet mellan dem och varierar mellan situationer så väl som individer.<sup>73</sup>

### 3.5 Analysram

I vår uppsats har vi i grunden tre frågor som ska besvaras:

- Vad påverkar om ett ärende ses som komplext?
- Hur upplevs handlingsutrymmet inom olika sorters komplexitet?
- Påverkar komplexiteten och handlingsutrymmet varandra, och i så fall hur?

---

<sup>67</sup> Winter 2003:23f

<sup>68</sup> May & Winter 2009:469

<sup>69</sup> Lundin 2004:52

<sup>70</sup> Brehm & Gates 1999:196f

<sup>71</sup> Lipsky 2010: Kapitel 2

<sup>72</sup> Lundin 2004:55

<sup>73</sup> Vinzant & Crothers 1998:17

Våra resultat kommer att delas upp i två delar. Som ett första steg kommer vi att presentera de faktorer som enligt arbetsförmedlarna gör ärenden komplexa. I det andra steget kommer vi att redogöra för vilket handlingsutrymme förmedlarna anser sig ha vid ärenden av varierande komplexitet och hur de ser på det. I slutsatserna för vi samman dessa två delar till en analys över hur komplexitet och handlingsutrymme påverkar varandra.

I litteraturen beskrivs frontlinjebyråkraternas arbete som komplext eftersom det finns en mängd olika faktorer som de behöver ta hänsyn till. För att kunna strukturera upp de olika orsakerna bakom komplexiteten på ett tydligt sätt har vi tagit hjälp av ett ramverk. Vår struktur utgår ifrån Schierenbecks uppdelning i de tre kategorierna: regelverket, mål och organisation samt klienten.<sup>74</sup> Dessa kategorier har i tidigare forskning visat sig vara betydelsefulla för frontlinjebyråkraters och arbetsförmedlares arbete och för vad som orsakar komplexitet inom detta. *Regelverket* utgör grunden för frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme, men är också det som sätter upp gränser. Inom kategorin *mål och organisation* ryms ledningens försök att styra frontlinjebyråkrater genom centrala mål, prioriteringar och tilldelning av resurser. Den tredje kategorin är *klienten*. Arbetsförmedlarens uppdrag utgår från de sökande och de kan därför antas ha en stor påverkan på arbetssituationen.

Vi kommer också lägga till en fjärde kategori, *frontlinjebyråkraten*. I den tar vi in arbetsförmedlarens personliga egenskaper och erfarenheter. Som vi redogjorde för i avsnittet innan har dessa faktorer visat sig vara väldigt betydelsefulla för frontlinjebyråkraters arbete och vilket inflytande andra faktorer får. Inom denna kategori ryms även den yrkeskultur som tjänstemannen tillhör och andra personliga faktorer. Dessa fyra kategorier har varit vägledande när vi genomfört våra intervjuer och när vi strukturerat upp vår empiri. Vi har dock varit öppna för att ta med även andra faktorer som upplevs öka komplexiteten. Genom att redogöra för hur de olika faktorerna påverkar arbetsförmedlarnas arbete har vi kunnat skapa en bild av vad som ökar, respektive minskar, komplexiteten i de olika ärendena.

För att kunna redogöra för synen på handlingsutrymme inom olika typer av komplexitet har vi gjort en modell med tre typer av komplexa ärenden. De olika typerna utgår ifrån den definition av handlingsutrymme som vi ansluter oss till. Enligt den kan handlingsutrymme handla om *vad* som ska göras respektive *hur* det ska göras. Frontlinjebyråkraterna kan därför uppleva osäkerhet över vad de ska besluta i ett ärende, hur beslutet ska hanteras eller ingetdera. Det gör att det finns tre möjliga situationer: *vadkomplexitet*, *hurkomplexitet* samt *okomplexitet*. Det är tänkbart att ett beslut som är vadkomplext blir hurkomplext efter att

---

<sup>74</sup> Schierenbeck 2003:43

beslutet fattats och att vissa faktorer kan orsaka båda sorternas komplexitet. Det är dock inte nödvändigtvis så att de två formerna återfinns tillsammans. Vi har därför valt att behandla dem som separata fenomen. Även om moment av alla sorters komplexitet kan återfinnas i ett och samma fall märkte vi i materialet att det handlar om tre distinkta former.

Vi har definierat de tre sorternas fall enligt följande:

1. Vadkomplex: Situationer där det är svårt att veta vilket beslut som ska tas.
2. Hurkomplex: Situationer där det är svårt att veta hur ett beslut ska verkställas.
3. Okomplex: Situationer där det är enkelt att veta vilket beslut som ska tas och hur det ska verkställas.

De här tre fallen utgör grunden för vår analys av arbetsförmedlarnas syn på sitt handlingsutrymme. De utgör även de rubriker som den andra delen av empirin presenteras utifrån. Genom att redogöra för hur arbetsförmedlarna upplever sitt utrymme inom dessa typer av ärenden får vi en bild av hur handlingsutrymmet ser ut vid olika former av komplexitet.

**Figur 1: Analysram**

<b>Sammanfattning av analysramen</b>	
<b>Komplexitet</b>	<b>Handlingsutrymme</b>
Regelverket	Vadkomplexa fall
Mål och organisation	Hurkomplexa fall
Klienter	Okomplexa fall
Frontlinjebyråkraten	

## 4. Resultat

I den här delen kommer vi att redovisa resultatet av de intervjuer som vi har genomfört med nio arbetsförmedlare. Först kommer vi att redogöra för de förutsättningar som förmedlarna har i sitt arbete. Sedan kommer vi att redogöra för vilka faktorer som påverkar komplexiteten utifrån våra fyra kategorier samt andra faktorer som har visat sig vara betydelsefulla utifrån vårt material. Delen avslutas med en genomgång av hur vanliga de olika typerna av komplexa ärenden är och förmedlarnas åsikter om detta. Tillslut redogör vi för vad förmedlarna anser att de har för handlingsutrymme inom de olika sorternas ärenden och hur de ser på det. I slutsatserna kommer vi att göra kopplingar mellan resultaten och reflektera över vad vi har kommit fram till.

Vi har gett alla intervjuer en slumpmässigt vald siffra mellan ett och nio. Generellt anger vi inte från vilken intervju ett visst uttalande är hämtat. Undantaget är när vi använder oss av citat för att exemplifiera de åsikter vi beskrivit i texten. Vi har här gjort en avvägning mellan transparens och respekt för de intervjuades anonymitet. Eftersom antalet intervjuade är relativt litet skulle det om vi angav källan bakom varje uttalande äventyra personens utlovade anonymitet, då det skulle kunna öka risken för att denne kan identifieras. Vi har av samma anledning sett till att inga citat innehåller några avslöjande detaljer. Vårt resultat bygger helt på vad förmedlarna själva uppgett i intervjuerna. Om det står i texten att en förmedlare beviljar få praktikplatser innebär detta att förmedlaren uppger att den beviljar få praktikplatser. Vi har valt att korta ner formuleringen för läsbarhetens skull. I redovisningen av resultaten använder vi ibland omskrivningar som vissa, många och alla när vi redogör för vad förmedlarna tycker trots att vårt urval är för litet för att kunna göra generaliseringar till samtliga arbetsförmedlare. Dessa angivelser görs för att öka öppenheten kring vårt material och möjliggöra jämförelser med tidigare undersökningar.

### 4.1 Förutsättningar

Vi har intervjuat nio arbetsförmedlare från Arbetsförmedlingen i Gamlestaden och Angered i Göteborg. På dessa kontor är arbetet indelat i olika grupper efter vilka arbetssökanden man arbetar med. Exempel på sådana grupper är ungdomar, långtidsarbetslösa och funktionshindrade. Det finns olika regelverk för olika grupper av sökanden och skillnader i hur mycket tillgängliga resurser som finns. En arbetssökande har rätt att skriva in sig på valfritt kontor inom Arbetsförmedlingen. När den sökande skrivit in sig sker en klassificering utifrån dennes personliga egenskaper och yrkesbakgrund som avgör vilken grupp den sökande hamnar i.

Varje sökande har en arbetsförmedlare som är formellt ansvarig för Arbetsförmedlingens åtagande gentemot personen. Hur många sökande en förmedlare har ansvar för beror bland annat på hur stora behov de sökande upplevs ha och kan variera mellan några tiotal till flera hundra. De flesta förmedlare har dessutom en del av sin arbetstid förlagd ute i kontorets kundservice där de möter arbetssökande från olika grupper som kommer in och vill ha hjälp på plats. Generellt består en del av arbetsförmedlarnas arbete av att informera och ge service till den sökande samt att försöka matcha den sökande till ett lämpligt arbete. Den andra delen består av myndighetsutövning där förmedlaren beslutar om åtgärder i form av till exempel praktik eller arbetsmarknadsutbildning. I de fall där de sökande erhåller arbetslöshetsersättning är det förmedlarnas uppdrag att kontrollera att de sökande fortsätter att uppfylla de villkor som ställs för att bibehålla ersättningen. Om den sökande inte uppfyller villkoren är det förmedlarnas ansvar att rapportera ett ifrågasättande till personens a-kassa.

Arbetsförmedlingen genomför olika mätningar på det arbete som utförs inom myndigheten. Mätningar utgår ifrån de sökande och vilka resultat de uppnår. Statistik förs till exempel över hur stor andel av de sökande som går vidare till arbete, utbildning eller annan åtgärd. Det genomförs också mätningar på hur nöjda de sökande är med Arbetsförmedlingens service och vilken information de har tillgodogjort sig. Även om det går att ta fram statistik på individnivå görs de flesta mätningar på grupp- eller kontorsnivå. Den statistik som finns används också för att jämföra ett kontor med liknande kontor på andra orter. Ett annat styrmedel är de prioriteringar som bestäms centralt. Prioriteringarna varierar över tid och bestäms bland annat av tillgången på resurser och politiska preferenser. För närvarande ska Arbetsförmedlingen i sitt uppdrag prioritera de sökande som står längst bort från arbetsmarknaden. Den kanske mest framträdande formen av prioriteringar är prioriterade grupper med sökanden som uppfyller vissa kriterier som till exempel att ha funktionshinder eller att vara långtidsarbetslösa. Om en förmedlare känner osäkerhet inför ett beslut finns många olika ställen att vända sig till. Förmedlarna kan konsultera själva lagtexten eller det eventuella metodstöd som finns. Om oklarheterna kvarstår kan de diskutera frågan med en kollega på samma kontor. De kan också diskutera och förankra specifika ärenden hos sin närmsta chef. Arbetsförmedlingen har även en central rådgivningsfunktion som heter AF-rådgivning. Dit kan förmedlare ringa och få hjälp med tolkningar av regelverket vid osäkerhet.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Informantintervjuer

## 4.2 Komplexitet

### 4.2.1 Regelverket

Tydliga regler som är lätta att förstå är en viktig faktor för att förmedlarna ska uppleva ett ärende som enkelt. De som har jobbat inom Arbetsförmedlingen i minst ett par år tycker att regelverket generellt är tydligt och enkelt att använda. Reglerna kan dock vara svåröverskådliga eller väldigt detaljerade i vissa fall. De som har jobbat på Arbetsförmedlingen kortare än två år anser i högre grad att regelverket är komplext och svårförståeligt. Samtidigt anser alla att det finns många tillfällen då det uppstår tolkningsfrågor. Behovet av bedömningar kan skapa en komplexitet som upplevs som besvärlig och följas av önskemål om tydligare regler. Tolkningsutrymmet kan dock ses som en möjlighet, något som ger fler alternativ och en chans för förmedlaren att själv avgöra vilket beslut som är mest lämpligt. Då ses tolkningsutrymmet som en positiv och förenklande faktor.

Generellt upplevs ärenden som styrs av "antingen-eller" regler som lätta. Ett exempel på det är anställningsstödet nystartsjobb där den sökande antingen uppfyller de formella kraven för att kunna få ett nystartsjobb eller inte. Även om de flesta regler ger utrymme för flexibilitet finns det ett antal regler av den här karaktären. De upplevs ofta som oproblematiska att ta ställning till och att verkställa. Komplexiteten uppstår när reglerna lämnar öppet för tolkningar och kräver bedömningar. Det kan handla om att avgöra om en viss utbildning kommer att öka en sökandes chans att få ett jobb och om insatsen går att motivera utifrån ett bredare arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Dessa bedömningar, särskilt i kombination med andra faktorer, kan göra ett ärende mer komplext. En förmedlare redogör för sin syn på regelverket i de enklare fallen:

"Tydligheten gör det enkelt [...] och att det där inte är någon individuell bedömning. Jag gör inte heller någon arbetsmarknadspolitisk bedömning där."<sup>76</sup>

Det finns dock situationer där ett visst tolkningsutrymme och flexibilitet i regelverket snarare minskar komplexiteten. Om det finns ett generöst handlingsutrymme kan förmedlarna uppleva att det blir enklare att hitta en tillfredsställande lösning.

Förutom aspekterna flexibilitet och bedömningar kan mängden kriterier och hur ofta en regel används påverka hur komplext ett ärende upplevs vara. Att vissa beslut innebär att förmedlarna måste väga in en mängd olika faktorer kan upplevas göra ett ärende mer komplext. Denna åsikt uttrycks framförallt av dem som bara har varit anställda under en

---

<sup>76</sup> Intervju 6

kortare period. Att beslut blir mer komplicerade om de beror på ett specialregelverk eller handlar om ovanliga undantag kan dock förmedlare med både kort och lång anställningstid hålla med om. När förmedlarna tjänstgör i kundservice kan de stöta på sökanden och insatser som de inte vanligtvis arbetar med. En förmedlare uttrycker en vanlig åsikt kring detta:

”Det kan vara svårt [...] sådana specifika saker, för det kommer ju saker hela tiden. Man tror att man kan allting men så kommer det någon [...] Man får leta sig igenom, om någon undrar något eller så.”<sup>77</sup>

Flera förmedlare uttrycker att vissa ärenden kan ses som enkla rutinärenden för somliga, men blir komplexa för dem som inte är vana vid de reglerna. Även inom den grupp av sökande som förmedlarna normalt arbetar med kan det dyka upp ovanliga fall eller undantag. Det kan också handla om att regelverket på något område har förändrats och att förmedlaren ännu inte känner sig helt bekväm i arbetet med det. Allt detta bidrar till att göra arbetet mer komplext.

Arbetsförmedlarna pratar genomgående om att regelverket sätter ramarna för vad de kan göra. Innanför dessa ramar styrs förmedlarna av andra faktorer och har dessutom ett eget handlingsutrymme. I konkreta exempel på vad som kan göra ett myndighetsbeslut mer eller mindre komplext relaterar samtliga förmedlare i hög grad till regler och lagar. Flera förmedlare säger dock att de inte känner sig påtagligt begränsade av regelverket. Förmedlarna kan använda sig av regelverket som ett verktyg i sitt arbete, för att till exempel motivera negativa beslut för sökande och arbetsgivare eller för att argumentera för andra åtgärder.

#### *4.2.2 Mål och organisation*

Arbetsförmedlarna uttrycker genomgående att organisationens och deras eget övergripande mål alltid är att få ut den sökande i arbete. Utöver det finns även ett antal andra mål, mått och prioriteringar som bestäms centralt av myndigheten utifrån politiska beslut. Dessa kan ha ett stort inflytande över förmedlarnas arbetssituation. Det kan till exempel komma beting på hur många sökande som förmedlarna ska få ut i praktik under en viss tid. Det kan också försvinna eller tillkomma prioriterade grupper av sökanden. De flesta förmedlare anser att prioriteringarna får ett relativt stort genomslag i det dagliga arbetet. Detta kan upplevas som potentiellt problematiskt som i nedanstående citat där det kopplas samman med att regelverket fortfarande är detsamma även om prioriteringarna förändrats:

”Det är ju klart att [prioriteringarna] egentligen inte ska påverka besluten och det tror jag inte de gör. De påverkar ju på det sättet att vi tar fler praktikbeslut om vi

---

<sup>77</sup> Intervju 8



har ett beting på att vi ska göra det för då letar vi mer möjligheterna på ett annat sätt och vi marknadsför det. [...] Så på så sätt påverkar det. Men själva besluten är ju samma.”<sup>78</sup>

Den faktor inom detta område som har störst påverkan på komplexiteten är vilka grupper av sökanden som från centralt håll anses vara prioriterade. Att en sökande tillhör en prioriterad grupp och att det därmed finns mer insatser att sätta in upplevs generellt minska komplexiteten. Om det finns många olika sorters åtgärder att välja på kan det underlätta för förmedlarna eftersom det blir enklare att hitta rätt insats för den sökande. Detta uttrycks på följande sätt av en förmedlare:

”Det kan vara enklare eftersom de är prioriterade. Det som vi kan erbjuda dem blir lite mer [...] Det är enklare eftersom vi har mer resurser.”<sup>79</sup>

Förmedlare som arbetar med grupper som inte är prioriterade kan tycka att bristen på resurser gör deras jobb mer komplext. Ett exempel är att det kan vara svårare att ha färre åtgärder att använda sig av. Då kan det bli svårt att motivera, för den sökande och för förmedlaren själv, varför den enda åtgärden man har att välja på är den rätta. Vilka grupper som är prioriterade kan också påverka komplexiteten i verkställandet. Förmedlarna som arbetar med prioriterade sökanden har generellt färre personer att ansvara för, vilket innebär att de kan lägga mer arbetstid per sökande. För de förmedlare som har fler sökande att ansvara för kan verkställandet bli mer komplext eftersom man inte har tid att ordentligt följa upp de beslut som de har fattat.

En omständighet som kan göra förmedlarnas arbete mer komplicerat är de stora svängningar i prioriteringarna som många förmedlare vittnar om. Arbetsförmedlingen är en politiskt styrd verksamhet där vilka grupper som är prioriterade kan förändras med kort varsel. Detta ses som en försvårande omständighet i förmedlarnas arbete. En sökande kan få beskedet att den ska leta upp en lämplig praktikplats och återkomma för att få den beviljad. När den sökande sedan återvänder efter ett par veckor kan de få höra att de inte längre tillhör en prioriterad grupp och därför inte kan bli beviljade praktik. Detta tar flera förmedlare upp som ett problem.

---

<sup>78</sup> Intervju 9

<sup>79</sup> Intervju 9

### 4.2.3 Klienter

De sökande framstår som utgångspunkten för de flesta förmedlares arbete. Många beskriver sitt uppdrag som att hjälpa den enskilde till ett arbete och att de hela tiden måste ha det i åtanke. Ett karaktäristiskt exempel är följande uttalande:

”Målet för oss personligen och säkert för alla handläggare är att personerna vi jobbar med ska komma ut i arbete eller studier. [...] Det som är viljan hos alla är att personen ska lämna oss och aldrig mer behöva återkomma.”<sup>80</sup>

De flesta är också positiva till att anpassa beslut efter de sökandes individuella förutsättningar. Generellt tar förmedlarna stor hänsyn till vad de sökande har för önskemål. Det gäller särskilt om önskningarna verkar realistiska och den sökande redan har egna kontakter eller uppslag. Vissa förmedlare menar att det i både beslutsprocessen och verkställandet är problematiskt att de inte har mer tid att ägna åt varje individs ärende. Det är en åsikt som uttrycks av både en förmedlare som har hundratals sökanden samt en som har runt 25 sökande.

Många förmedlare tar spontant upp att enbart det faktum att arbetet i hög utsträckning handlar om människor och att vissa beslut ska utgå ifrån de sökande ökar komplexiteten. Det hela underlättas dock om förmedlaren har tydlig och heltäckande information om den sökande. Det är lättare för förmedlarna att bedöma vilka åtgärder eller förhållningssätt som är lämpliga när de känner till den sökandes behov och förutsättningar. Den mest grundläggande informationen tillhandahålls av den sökande själv. Därför blir arbetet mindre komplext om det finns en bra kommunikation med den sökande samt om denne själv kan tala för sig och lyfta fram relevanta faktorer. En förmedlare menar att om den sökande varit inskriven på Arbetsförmedlingen i tiotal år och varit med om flera olika utredningar kan det nästan finnas för mycket information. Då blir ärendet komplext av att förmedlaren inte vet vilken information som är mest relevant och bör vägas in vid ett beslut. Även för denna förmedlare är det dock generellt brist på information som försvårar arbetet.

Förmedlarna känner genomgående att kontakten med de sökande fungerar bra även om det finns vissa faktorer som orsakar problem. Flera förmedlare tycker att arbetet blir mindre komplext om den sökande är motiverad. Det kan underlätta arbetet om den sökande är aktiv och kommer med egna förslag och initiativ. Men det kan också räcka med att den sökande är motiverad att genomföra de åtgärder som förmedlaren beslutar om. Även om förmedlarna tycker att det är positivt att den sökande är motiverad kan det upplevas som problematiskt om förmedlaren och den sökande har olika åsikter. Ibland har sökande väldigt bestämda åsikter

---

<sup>80</sup> Intervju 4

om vissa utbildningar eller praktikplatser som de vill ha. Om förmedlaren inte håller med om att dessa är lämpliga upplevs det öka komplexiteten i arbetet avsevärt. Det framkommer flera exempel där den sökande upplevs ha haft väldigt starka och orealistiska krav. Förmedlarna menar att det orsakar svårigheter och ibland har lett till beslut de fått brottas länge med och kanske inte alltid är nöjda med efteråt. Många tycker det är jobbigt att säga nej till de sökande och en förmedlare uppger till och med att hon angående en specifik insats var *"tvungen att säga ja eftersom [den sökande] var så väldigt bestämd"*.<sup>81</sup>

Hur självgående en sökande är respektive hur stort behov den har av stöd och hjälp från Arbetsförmedlingen påverkar ärendets komplexitet. Vissa förmedlare tycker att det är enklare med sökanden som har små behov. Det kan handla om individer som har kvalifikationer och egna kontakter som bör kunna leda till jobb. Eftersom de inte kräver några större insatser från Arbetsförmedlingens sida behövs inga omfattande beslut eller hjälp med genomförande och de kan upplevas som enkla att arbeta med. Vissa förmedlare som arbetar med sökanden som står längre ifrån arbetsmarknaden ansåg dock att just den sökandes större behov var en faktor som underlättade beslutsfattandet. Förmedlarna menade att det för sökanden med större behov ofta finns mer resurser och att det är lättare att motivera behovet av olika insatser. Samtidigt kan förmedlarna uttrycka att arbetet blir mer komplext av att en sökande har större behov och mindre chanser att själv klara sig på arbetsmarknaden. Den sökandes utsatthet kan göra att förmedlarna känner att de måste ta särskild hänsyn till denne och reflektera extra över sina beslut och sitt bemötande. En förmedlare uttrycker det så här:

"Det är inte alltid helt lätt med personer som har ett hinder [...] Där är man ganska utsatt i sitt sökande både vad det gäller ekonomiskt, arbetshindermässigt och man sitter dessutom och diskuterar med myndigheter vilket gör att saken kompliceras. [...] Det är mycket som ska fungera, det är en utmaning."<sup>82</sup>

Det kan också rent konkret handla om att det är mer komplicerat att matcha den här typen av sökande till ett jobb, eftersom de till exempel kan ha svårare att anpassa sig till nya situationer. Samma förmedlare kan ge uttryck för åsikten att den sökandes större behov kan underlätta arbetet såväl som försvåra det.

En annan faktor som ökar komplexiteten och svårigheten är när förmedlaren känner att den kommer att behöva fatta ett beslut som är negativt för den sökande. Det kan till exempel handla om att personen inte uppfyller kravet för en viss insats som skulle öka deras chanser

---

<sup>81</sup> Intervju 1

<sup>82</sup> Intervju 2

att få ett jobb. Denna faktor blir särskilt viktig när det gäller genuina bedömningsfrågor. En förmedlare uttrycker sin syn på skillnaden i komplexitet mellan positiva och negativa beslut:

”När allting är bra [...] då är det lätt. Men sen när man börjar komma till gråzonen... Då kan det bli så att man får tänka lite extra. Att motivera det beslutet och tyvärr också ett nej. För nej är också ett beslut och där kan det bli svårt. För ja-besluten är inget svårt. Men nej-besluten kan bli.”<sup>83</sup>

Komplexiteten uppstår alltså dels i form av en osäkerhet kring om ett beslut verkligen är rätt, men också i svårigheter kring hur det ska meddelas till den sökande. Kopplat till det kan förmedlarna se det som svårare om de tidigare har beslutat om insatser som inte blev lyckade. Om flera av Arbetsförmedlingens vanligaste insatser, som till exempel praktik, inte fått effekt tidigare kan det öka osäkerheten hos förmedlarna om vilka åtgärder som bör sättas in.

Inom de ramar som sätts av regelverket är det framförallt den sökandes behov och förutsättningar som står i fokus. Om det finns två möjliga beslut väljer vissa förmedlare konsekvent det alternativ som är mest fördelaktigt för den sökande. Som en kommentar på detta uppger några förmedlare att regelverket anger att det övergripande målet är att få ut de sökande i arbete och det är också det främsta målet för de sökande. Dessa förmedlare menar att genom att gynna individens ansträngningar att få jobb så uppfyller de lagens anda. De förmedlare som menar att de prioriterar den sökande anser dock generellt att de fortfarande håller sig inom lagens ramar. De är som personen nedan noggranna med att påpeka att det är skillnad mellan att tänja på reglerna och att bryta mot dem:

”Jag tar väldigt mycket hänsyn [till klienten], men jag går inte över det som regelverket säger ändå. Skulle det vara så att det här inte går då får vi prova på något annat. Jag gör inte våld på mig själv för det är ändå jag som ska stå för de här besluten om det skulle bli revision. Jag vill ändå veta att jag gör någorlunda rätt så att jag kan stå för det som jag fattat beslut om.”<sup>84</sup>

Samtidigt framkommer det i förmedlarnas berättelser många exempel på hur regelverket systematiskt tänjs och åtminstone ett fall där detta görs på ett sätt som direkt strider mot de villkor som lagen ställer upp.

#### 4.2.4 Frontlinjebyråkraten

Förmedlarna har olika personliga egenskaper som påverkar hur komplext ett ärende upplevs vara. De flesta förmedlare uppger att arbetet i allmänhet blir lättare desto mer erfarenhet man

---

<sup>83</sup> Intervju 4

<sup>84</sup> Intervju 4

har. Beslut och handläggning blir enklare i ärenden som förmedlarna har arbetat mycket med. Längre erfarenhet kan också underlätta arbetet i allmänhet. Förmedlarna lär sig med tiden hantera situationer och hur de ska göra för att få fram den information som behövs. En förmedlare beskriver den skillnad det har inneburit för egen del:

”Det har så mycket med erfarenhet att göra. I början är det ingenting som är lätt. Jag reflekterar själv över att, okej nu har det gått nästan fem år så nu är det vissa saker som kan klassas som lätta. Så kändes det absolut inte de första åren.”<sup>85</sup>

Vissa förmedlare menar att det underlättar att förstå bakgrunden till reglerna, att ha en helhetsbild. Då blir det lättare att komma fram till vilket beslut som bör fattas och arbetet känns mindre komplext.

Förmedlarnas personliga inställning till sitt arbete framstår som en viktig faktor för komplexiteten. Många förmedlare uppger att de har vad som kan beskrivas som en tillåtande attityd. Om det är svårt att bedöma om en specifik insats kommer att leda till jobb för en sökande tycker dessa förmedlare att det är bättre att testa ändå. Förmedlarna kan beskriva det som att de vill ge den sökande en chans, hellre fria än fälla. För de som har denna inställning blir arbetet enklare. Om förmedlarna är osäkra i en bedömning behöver det inte betyda att ärendet blir komplicerat eftersom de kan ha som grundprincip att bevilja en insats om den sökande till exempel ordnat en praktikplats.

Det handlar också om vad som definieras som ett bra beslut. Vissa förmedlare menar att det kan finnas poänger med insatser även om de kanske inte formellt leder till ett lyckat resultat. Ett exempel är en sökande som drömmer om att bli lastbilschaufför och där förmedlaren tvivlar på att personen har förutsättningarna för det, men väljer att bevilja en sådan utbildning ändå. Antingen klarar den sökande utbildningen och kan söka jobb som lastbilschaufför eller så misslyckas personen med de förberedande testen eller själva utbildningen. Det senare resultatet kan tolkas som positivt av förmedlaren eftersom det stärker dennes förmåga att argumentera för att den sökande borde satsa på något annat. När både ett lyckat och ett misslyckat resultat på utbildningen ses som positivt leder det till att en stor del av osäkerheten inför bedömningen försvinner och att komplexiteten minskar. En förmedlare ger ett typiskt exempel på en tillåtande inställning:

”Jag är av den policyn när det gäller till exempel praktikbeslut att hellre försöka. [...] Om personen vill göra praktik på något ställe och jag kanske inte riktigt tror på det. Jag menar testa hellre då så att personen själv får upptäcka om det fungerar

---

<sup>85</sup> Intervju 7

eller inte fungerar. Och dessutom, hur ska jag kunna säga att jag är expert på om det inte kommer fungera.”<sup>86</sup>

Vissa förmedlare pratar om att de måste ha tillit till sina egna bedömningar. Istället för att fundera över ifall ett visst beslut verkligen var det rätta menar de att man helt enkelt får lita på sin magkänsla. Det är en inställning som kan göra färre beslut komplexa och underlätta arbetet. Dock kan personliga principer även öka den upplevda komplexiteten. Förmedlarna kan tycka att det blir svårt ifall de behöver fatta beslut som går emot deras grundprinciper. Om förmedlaren har som princip att alltid gynna den sökande kan det göra det dagliga arbetet enklare men när det då dyker upp ett fall där de kan behöva bryta mot sin princip uppstår en komplexitet som en mer regelorienterad förmedlare kanske inte upplever.

#### *4.2.5 Andra faktorer*

Förutom de kategorier som vi slog fast på förhand kunde vi i vårt material se att förmedlarna även tog upp andra faktorer som kunde påverka komplexiteten i arbetet. En av dessa faktorer, som flera förmedlare uppgav, var inblandningen av andra aktörer. För att lyckas med sitt uppdrag måste förmedlarna samarbeta med en mängd olika aktörer. Den kanske viktigaste gruppen av externa aktörer är arbetsgivare. De är betydelsefulla eftersom de kan tillhandahålla praktikplatser och referenser och i slutändan krävs alltid en arbetsgivare för att uppnå Arbetsförmedlingens slutmål, anställningar för sina sökande. Här är en av många förmedlares påpekande om vikten av goda relationer med arbetsgivare, att det måste finnas tillit och ett ömsesidigt utbyte:

”Arbetsgivaren måste jag kunna lita på. Det måste vara en pålitlig arbetsgivare som jag vet inte accepterar att personen ifråga inte kommer och hör av sig om det strular på arbetsplatsen. Det är ett ömsesidigt förtroende tycker jag.”<sup>87</sup>

De flesta förmedlare respekterar att samarbetet måste vara givande även för arbetsgivaren och tar därför hänsyn till deras situation. Dock engagerar sig förmedlarna inte för detta i samma utsträckning som de engagerar sig för de sökande. Om kontakten med arbetsgivaren fungerar tillfredsställande underlättar det förmedlarnas arbete. Finns det däremot tvivel på arbetsgivarens pålitlighet eller andra svårigheter i samarbetet kan det öka ett ärendes komplexitet.

---

<sup>86</sup> Intervju 6

<sup>87</sup> Intervju 1

Många förmedlare upplever att inblandningen av andra aktörer i verkställandet av ett beslut är något som kan öka komplexiteten. Om förmedlaren måste lämna över ansvaret för genomförandet av ett visst beslut ökar dennes osäkerhet inför hur slutresultatet kommer att bli. Det kan inträffa när en sökande ska rekommenderas vidare till en annan förmedlare inom Arbetsförmedlingen eller om den sökande själv har fått i ansvar att hitta en praktikplats. Externa aktörer kan påverka beslutsprocessen och göra så att komplexiteten ökar. Det kan handla om att socialtjänsten eller Försäkringskassan är involverade i arbetet runt en sökande vilket gör att det finns ännu ett regelverk som behöver tas hänsyn till, vilket ökar mängden faktorer att hålla reda på. Flera förmedlare tycker däremot att ärenden blir mindre komplexa när det är någon annan som fattar det slutgiltiga beslutet. Ett exempel är a-kassan där förmedlarna har ansvaret för att skicka ett ifrågasättande av den sökandes rätt till ersättning, men där den aktuella a-kassan fattar beslut om åtgärd. En förmedlare uttrycker beslutsprocessen och komplexiteten så här:

”Då ifrågasätter vi a-kassan. De besluten är ganska lätta egentligen [...] då är det de som avgör det, jag vet inte vad [beslutet] kommer att bli. Det är ju a-kassan.”<sup>88</sup>

Ett annat exempel är att för flera utbildningar är förmedlarna ansvariga för att rekommendera sökande till dessa, men det är utbildningsanordnaren som fattar beslut om antagning. Det gör att ärendet kräver mindre övervägningar och upplevs som lättare. Men det finns de som tvärtom upplever att det ökar komplexiteten eftersom man inte kan få in sökande på vissa utbildningar som man tror skulle kunna hjälpa dem att få jobb och därmed måste hitta en annan lösning.

#### 4.2.6 Förekomsten av komplexitet i arbetet

Förmedlarna själva tänker framförallt på ärenden som antingen komplexa eller enkla. Vi märkte dock att vi utifrån intervjuerna kunde klassificera arbetsförmedlarnas ärenden utifrån våra tre typer: vadkomplexa, hurkomplexa och okomplexa fall. Förmedlarna menar generellt att majoriteten av de ärenden som de handlägger är enkla och inte innehåller svåra bedömningsfrågor. Uppskattningarna på hur stor andelen faktiskt är varierar mellan strax över hälften till uppemot 80 – 90 %. De som har arbetat som förmedlare en kortare tid anger att en lägre andel av ärendena är enkla jämfört med de som har längre erfarenhet. De vadkomplexa ärendena med genuint svåra beslutsfrågor uppskattas generellt uppgå till mindre än 20 %, men många uppskattningar var betydligt lägre än så. Hurkomplexa ärenden där det finns osäkerhet

<sup>88</sup> Intervju 5

kring hur ett beslut bäst ska verkställas är den minsta kategorin och uppges handla om en mycket liten del av förmedlarnas ärenden. Uppskattningarna över hur stor andel av ärendena som är enkla eller komplexa är relativt samstämmiga. En del av variationen kan bero på oklarhet över hur man definierar en kategoris andel. Vissa förmedlare tog spontant upp att de komplexa ärendena var mycket ovanligare, men att eftersom de tar längre tid att handlägga än enklare ärenden så kan de upplevas utgöra en större andel än vad de egentligen är.

Förmedlarna ger uttryck för att det är skönt att en stor andel av ärendena är okomplexa. Att arbetet är enkelt innebär att förmedlarna kan ge tydliga besked och lägga tid på andra viktiga arbetsuppgifter. Samtidigt ger förmedlarna uttryck för att de komplexa fallen kan vara roliga. Då kan de vara kreativa och få tillfället att tänka till lite extra. Förmedlarna kan tycka att det är skönt, eller till och med nödvändigt, att ha en blandning mellan komplexa och okomplexa ärenden. En förmedlare menar att hur stor andel komplexa ärenden som känns bekvämt också beror på hur arbetssituationen i allmänhet ser ut. Denna förmedlare föredrog att ha färre komplexa ärenden när arbetsbördan var hög. När arbetsbördan var mindre gjorde det inget om andelen ökade eftersom de komplexare fallen upplevdes vara mer utmanande och roligare.

### *4.3 Handlingsutrymme*

I det här avsnittet redogör vi för vad förmedlarna anser att de har för handlingsutrymme inom okomplexa, hurkomplexa respektive vadkomplexa ärenden. Vi avslutar med förmedlarnas reflektioner kring det handlingsutrymme de har och deras åsikter om detta.

#### *4.3.1 Okomplexa ärenden*

Utifrån vårt material kan vi se att det finns två sorters okomplexa ärenden med väldigt olika grad av handlingsutrymme. I den ena sortens enkla ärende har förmedlarna ett mycket litet handlingsutrymme och i det andra har de ett betydligt större handlingsutrymme. Den första varianten av ett enkelt ärende karakteriseras av att det finns strikta och tydliga regler att förhålla sig till. Ett exempel är när den sökande bara måste uppfylla vissa formella kriterier för att ha rätt till en insats. Det är en fråga om "antingen-eller" där det finns få eller inga gråzoner. Eftersom det i princip inte finns något utrymme för tolkningar eller undantag är förmedlarnas handlingsutrymme minimalt. Följande citat är en typisk kommentar:



”Lagar och förordningar är ganska tydliga när det gäller det. Antingen har man uppfyllt villkoren eller så har man inte gjort det. Antingen beviljas man eller så beviljas man inte. Det uppstår inte heller några frågetecken kring det.”<sup>89</sup>

Andra exempel på den här typen av ärenden är administrativa uppgifter. Det kan till exempel vara att en sökande måste tillhandahålla nödvändig information innan ett visst datum för att kunna bli beviljad en viss insats. I sådana situationer anser förmedlarna att de är styrda av regelverket och har ett mycket litet handlingsutrymme. Förutom att förmedlarna uppger att de rent formellt har ett litet handlingsutrymme i dessa fall verkar de även respektera detta i praktiken. Flera beskriver reglerna som en gräns som inte ska överträdas. Detta stärks av exempel på svåra fall där de har behövt fatta beslut de inte håller med om för att regelverket krävde det. Det stärks också av historier om hur förmedlaren med hjälp av andra insatser har lyckats komma runt ett fyrkantigt regelverk kring en specifik åtgärd. Men generellt upplevs dessa ärenden inte som problematiska. En annan typ av fall där förmedlaren har ett väldigt litet handlingsutrymme och upplever ärenden som okomplexa är när det är någon annan som fattar det avgörande beslutet om till exempel utbildning.

Den andra sortens enkla ärende är fall där det finns mycket resurser att tillgå. Det handlar om ärenden som rör prioriterade grupper som funktionshindrade och långtidsarbetslösa där det finns flera möjliga insatser att välja på för förmedlarna. Insatserna kan också i sig själva vara mer flexibla och generösa för att passa målgruppens större behov. Förmedlarna menar att flexibiliteten i regelverket och mängden resurser ger ett stort handlingsutrymme och att det gör ärendena enkla. Anställningsstöd för funktionshindrade är ett exempel som lyfts fram. Det ses av vissa förmedlare som en typ av ärende där det finns ett stort utrymme att avgöra om ett stöd ska sättas in och hur stort det ska vara. Ärendet ses också som enkelt eftersom den sökande har ett stort och lättmotiverat behov som det finns resurser för att möta. Handlingsutrymmet ses som nödvändigt för att kunna anpassa insatserna efter den sökandes behov. Flera av förmedlarna uttrycker också att det är den sökande de tar störst hänsyn till i den här typen av ärenden. En förmedlare säger så här:

”Det är ju för att människor är individer och det är ingen situation som är den andra lik. På något sätt så skapar det ett handlingsutrymme. För målet är ändå någonstans att en person ska få arbete.”<sup>90</sup>

Ärenden blir också enklare om förmedlaren har arbetat länge inom Arbetsförmedlingen och med den aktuella typen av ärende. Vissa förmedlare beskriver att när deras erfarenhet

---

<sup>89</sup> Intervju 9

<sup>90</sup> Intervju 6

ökat så har även deras upplevda handlingsutrymme ökat. Framförallt har förmedlarnas användning av utrymmet ökat. Detta kan bero på att de känner sig säkrare i sin roll och har lärt sig hur de kan göra för att motivera ett undantag eller komma runt en viss begränsning. En förmedlare uttrycker att efter ett tag sitter regelverket i huvudet och att de då kan förhålla sig mer fritt till det. Förmedlaren utgår ifrån den sökande och den allmänna kunskapen om regelverket snarare än att leta i specifika paragrafer.

#### 4.3.2 Hurkomplexa ärenden

När det gäller ärenden där komplexiteten uppstår kring verkställandet är en mängd faktorer avgörande för hur stort handlingsutrymmet anses vara. Vissa förmedlare beskriver handlingsutrymmet som relativt stort och andra som mer begränsat. När komplexiteten kring verkställandet beror på att det är någon annan som ska fatta det slutgiltiga beslutet om en åtgärd hänger det samman med ett minskat handlingsutrymme. Förmedlarna kan tycka att den här inskränkningen i handlingsutrymme är frustrerande och att de andra aktörernas beslut minskar deras sökandes chanser att få ett arbete. Andra förmedlare kan dock tycka att inskränkningen i handlingsutrymme är positiv och skön för dem själva. Det minskar också den potentiella komplexiteten. En förmedlare berättar:

”Förr i världen kunde det vara så att det var jag som var inkörsporten till utbildning och hade jag sagt ja så var det bara att köra rätt på. Men idag är det först introduktion med tester och urval [...] Det är väldigt, väldigt bra tycker jag. Då är det inte Arbetsförmedlingens fel att jag inte kom in. Utan då tror jag att man kan vända på det och säga att: ja men du hade inte kunskaper tillräckligt.”<sup>91</sup>

Verkställandet kan också bli mer komplext av att förmedlarna har tidsbrist och inte själva hinner ansvara för genomförandet av ett beslut. Då blir bristen på tid något som begränsar förmedlarnas handlingsutrymme. Istället kan de behöva lämna över ansvaret för en viss uppgift till den sökande eller en annan förmedlare. Detta upplevs generellt inte som positivt. Om man har en bra kontakt med den sökande och litar på denne kan det vara oproblemiskt, men många förmedlare efterlyser mer tid till genomförande och menar att det skulle förenkla deras arbete. Generellt för hurkomplexa ärenden är att förmedlare har ett visst handlingsutrymme, men med påtagliga begränsningar.

---

<sup>91</sup> Intervju 1

### 4.3.3 Vadkomplexa ärenden

De intervjuade förmedlarna anser sig ha ett relativt stort men ändå begränsat handlingsutrymme i de ärenden som de klassificerar som vadkomplexa. I intervjuerna ger de många exempel på fall där de måste göra egna avvägningar och bedömningar eftersom regelverket är otydligt eller utformat som ett ramverk med olika alternativ. Dessa tolkningsfrågor eller medvetna ramlagstiftningar skapar ett stort handlingsutrymme. En av förmedlarna säger följande:

”Ramverket finns fortfarande men det finns ett större utrymme. Just om man säger att man jobbar med människor så finns större utrymme att kanske tänka annorlunda, kanske tänka kreativt. Och utgå från vad de vill och så vidare, så länge man håller sig inom ramen.”<sup>92</sup>

Precis som i citatet ovan uttrycker många förmedlare att vissa regler lämnar utrymme för tolkningar eftersom verksamheter som arbetar med människor är komplexa och att det är något man måste ta hänsyn till. De flesta förmedlare uttrycker också att de i komplexa ärenden främst tar hänsyn till den sökandes situation. De menar att de använder handlingsutrymmet för att gynna den sökande och dennes chanser att få en anställning. En av de intervjuade menar att det är när man ska finna lämpliga lösningar för den sökande som man har som mest handlingsutrymme. Förmedlaren uttrycker sig så här:

”Det är väl när man försöker hitta lösningar och bolla med den sökande. Vad finns det för platser? Vad har den sökande för behov? Vad finns det för möjligheter att lösa det? Där är det ju en kreativ del, att komma på lösningar [...] I den kreativa delen känner jag ändå att jag har störst utrymme att jobba.”<sup>93</sup>

Komplexa ärenden med stort formellt handlingsutrymme skiljer sig ifrån enkla ärenden med mycket handlingsutrymme genom att det finns andra faktorer som begränsar förmedlarens utrymme och skapar komplexitet. Ärenden upplevs till exempel som mer komplexa om den sökande inte håller med om hur processen att komma ut i arbete borde se ut. Den sökande kan då argumentera på ett sätt som får förmedlaren att tvivla på sin första bedömning, vilket ökar osäkerheten kring beslutet. Komplexiteten kan också öka om förmedlaren har inställningen att man borde premiera den sökandes egna alternativ, men den sökande är inriktad på en åtgärd som förmedlaren inte tror kommer att leda till arbete. Förmedlaren kan då känna att de slits mellan hänsyn till den sökande och att insatserna ska vara effektiva och leda till arbete. Att ha olika åsikter begränsar utrymmet för förmedlarna

---

<sup>92</sup> Intervju 9

<sup>93</sup> Intervju 4

eftersom en del av handlingsutrymmet upplevs komma ifrån förmågan att övertyga den sökande. En förmedlare illustrerar denna problematik i diskussionen kring skillnaderna mellan tidigare och nu när det är utbildningsanordnarna som sköter antagningen:

”På ett sätt så är det också en trygghet att man vet att även om du är så enträgen så kan inte jag säga ja till dig. Förut kunde det vara så att jag var tvungen att säga ja eftersom du var så väldigt bestämd på det här.”<sup>94</sup>

Sett ur denna förmedlares ögon kan en påstridig sökande innebära en kraftig inskränkning av handlingsutrymmet till den grad att förmedlaren blir ”tvingad” att fatta ett visst beslut. Ett annat exempel var en missnöjd sökande som begärde ett möte med förmedlarens chef för att diskutera ett beslut. Chefen gick tillslut på den sökandes linje och i praktiken ändrades förmedlarens ursprungliga beslut i linje med den sökandes önskemål. Även om förmedlaren fortfarande formellt har kvar sitt handlingsutrymme minskar effekterna av detta påtagligt när den sökande har en stark åsikt och förmågan att få gehör för denna. Ett annat exempel är när ett stort formellt handlingsutrymme begränsas av att det inte finns tillräckliga resurser att genomföra insatser för.

#### 4.3.4 Förmedlarnas syn på handlingsutrymmet

De intervjuade förmedlarna har olika sätt att se på sitt handlingsutrymme. Ingen uttrycker åsikten att de själva har för mycket handlingsutrymme eller att det utrymme de har är negativt. Flera av dem menar att vissa situationer kräver ett stort handlingsutrymme för att de ska kunna nå organisationens övergripande mål, att få alla i arbete. Anställningsstöd är ett exempel på en insats där vissa förmedlare anser att det måste finnas en flexibilitet i regelverket för att man ska kunna få ut och behålla svaga grupper i arbete. Flera av arbetsförmedlarna anser också att det behövs ett handlingsutrymme för att kunna anpassa besluten efter den sökandes behov. Många anger att de själva framförallt tar hänsyn till vad som är bäst för de sökande och att det är så det borde vara. En förmedlare säger:

”Som sagt så är det skönt att ha förordningar att luta sig mot, men det är också skönt att känna att man har ett spann som man kan röra sig innanför ramarna [...] Men jag hoppas att alla lutar mer åt hjärtat än åt hjärnan. I det här fallet är det jätteenkelt för det är den sökandes vilja och mål så då är det ju det som väger tyngst.”<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Intervju 1

<sup>95</sup> Intervju 8

Vissa förmedlare anser att ett generöst regelverk möjliggör ett fokus på den sökandes bästa och kan tycka att det är frustrerande om begränsningar i regelverket gör att de ibland tvingas fatta beslut som går emot den sökandes önsknings.

Flera av arbetsförmedlarna uttrycker också att det är skönt att kunna luta sig mot regelverket i sofliga situationer och inte behöva göra bedömningar. Några av dem tycker att det är bra med tydliga "antingen-eller" beslut eftersom det innebär att det inte blir några oklara bedömningar. Som en av förmedlarna säger om handlingsutrymmet vid den här typen av beslut:

"Noll utrymme, i och med att det är ja eller nej. Finns det inget avtal spelar det ingen roll om jag trycker på knappen för chefen river beslutet. [...] Jättebra. Det ska inte vara massa gråzoner".<sup>96</sup>

Vissa förmedlare efterlyser därför en större tydlighet i regelverket och därmed i praktiken ett minskat handlingsutrymme. Detta gäller framförallt de som varit anställda en kortare tid eller i situationer där förmedlarna fattar beslut som är negativa för de sökande.

Få förmedlare uttrycker att de själva har för lite handlingsutrymme för att kunna utföra sitt arbete på ett bra sätt. Många nämner dock insatser som de tycker har för strikta formella krav och där det borde öppnas upp mer för bedömningar. Det handlar framförallt om att förmedlarna i undantagsfall skulle vilja kunna besluta om praktik eller utbildningar även för någon som inte tillhör en prioriterad grupp. Sitt eget handlingsutrymme är förmedlarna generellt nöjda med. Flera förmedlare, särskilt de med längre erfarenhet, menar att det alltid går att hitta en lösning inom regelverket.

En indikation på hur stort handlingsutrymme förmedlarna har är hur ofta de känner sig tvingade att fatta ett beslut som de tycker är olämpligt. Det kan till exempel handla om att behöva bevilja en viss sorts stöd eller att inte kunna besluta om en åtgärd beroende på om en sökande uppfyller de formella kriterierna. Även om alla förmedlare menar att det händer att de måste fatta den här typen av beslut menar de allra flesta att det är ovanligt eller till och med mycket ovanligt. När det händer kan det kännas tufft, men det är inte något de reflekterar särskilt mycket över eftersom det förekommer såpass sällan.

En del av problematiken kring frontlinjebyråkraters handlingsutrymme är svårigheterna att kombinera det med principen om att alla medborgare ska behandlas lika. Enligt vissa förmedlare är problemet med handlingsutrymme och likabehandling ytterst påtagligt. Flera menar att en arbetssökande mycket väl kan få olika besked beroende på vilken

---

<sup>96</sup> Intervju 3

arbetsförmedlare som handlägger deras ärende. Detta är enligt förmedlarna allvarligt då det kan skada rättssäkerheten. En förmedlare uttrycker att det är en följd av att regelverket är tolkningsbart vilket nedanstående citat visar på:

”Det är ju det som alla offentliga tampas med. Att fatta samma beslut. [...] För det handlar om tolkningar, det går att tolka inom ramarna. Det finns ganska stor tolkningsfrihet i regelverket. Det finns alltid handläggare som töjer på gränserna och där kan jag känna att vi måste mer och mer börja tänka på det här med rättsäkerhet och att vi tolkar på samma sätt.”<sup>97</sup>

Några av förmedlarna kan också känna att det är problematiskt att den juridiska rådgivningen inte alltid ger samma svar på identiska frågor. En förmedlare berättar att man kan ringa flera gånger till rådgivningen tills man får det besked man önskar, vilket oftast är ett besked som gynnar den sökande.

Det finns även förmedlare som menar att handlingsutrymmet inte är ett hinder för lika-behandling. De tycker att likabehandlingsprincipen är viktig men att den inte handlar om att alla sökande ska ha rätt till samma insatser utan snarare att man ska finna rätt insats till varje person. Arbetet borde utgå ifrån den sökandes behov och eftersom alla sökanden inte har samma behov bör de därför inte heller behandlas likadant. Förmedlarna är dock överens om att trots att de borde ta hänsyn till skillnader i de sökandes behov så borde en sökande få samma besked oberoende av vilken förmedlare den har. Ett exempel på en sådan åsikt uttrycks i följande citat:

”Jag tycker att likabehandlingsprincipen ska vara att om en människa i exakt den situationen och med de behoven kommer in på vilken förmedling som helst så ska de få samma hjälp. I det avseendet likabehandling. Men att vi behandlar alla grupper lika, det finns inte. Det kommer aldrig att vara och det tycker jag inte vi ska ha heller. Vissa grupper behöver mer stöd än andra.”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Intervju 4

<sup>98</sup> Intervju 6

## 5. Slutsats

### 5.1 Komplexitet

Det finns flera olika faktorer inom samtliga av våra kategorier som påverkar hur komplex förmedlarna anser att ett ärende blir vilket illustreras i nedanstående tabell:

**Figur 2: Faktorer som påverkar komplexitet**

	<b>Okomplex</b>	<b>Vadkomplex</b>	<b>Hurkomplex</b>
<b>Regelverk</b>	*Tydligt *Flexibelt	*Tolkning krävs *Många aspekter att väga in	
<b>Mål &amp; organisation</b>	*Prioriterade grupper/mycket resurser	*Oprioriterade grupper/brist på resurser	*Oprioriterade grupper/ brist på resurser
<b>Klient</b>	*Motiverad sökande *God kommunikation *Bra information *Små behov *Stora behov – Fler insatser att välja på	*Omotiverad sökande *Sökande är av annan åsikt *För lite/mycket information *Stora behov – Större hänsynstagande *Negativa beslut	*Sökande är av annan åsikt *Negativa beslut
<b>Frontlinjebyråkraten</b>	*Erfarenhet *Tillåtande/gynnande attityd	*Oerfaren *Egna starka värderingar	
<b>Andra aktörer</b>	*God kommunikation med arbetsgivare *Andra instanser fattar slutgiltiga beslutet	*Andra instanser medverkar	*Andra instanser verkställer

Ur tabellen ovan går det att utläsa att av de faktorer som påverkar om ett ärende är komplext eller inte, återfinns de flesta under kategorin klienten. Detta stämmer överens med att de flesta förmedlarna uttryckt att de i sitt arbete utgår ifrån den sökande och sätter denne i fokus. Vissa faktorer går att härleda som orsak till både vadkomplexitet och hurkomplexitet. Till exempel att den sökande är av annan åsikt än förmedlaren. Det beror på att den sökandes åsikt kan få förmedlaren att tvivla på sin egen bedömning vilket ökar vadkomplexiteten. Det kan också vara så att förmedlaren är säker på sin bedömning, men upplever det svårt att meddela beslutet till den sökande vilket ökar hurkomplexiteten.

Inom samtliga av våra kategorier finns det flera faktorer som påverkar hur komplex förmedlarna anser att ett ärende är. Bedömningar upplevs som enkla om regelverket antingen är väldigt tydligt eller väldigt flexibelt. Om regelverket däremot öppnar upp för tolkning men fortfarande innehåller mycket detaljer eller olika faktorer som ska vägas in kan det skapa osäkerhet kring beslutet och därmed vadkomplexitet. Inom området mål och organisation är prioriterade grupper den mest betydelsefulla faktorn. Om den sökande anses tillhöra en prioriterad grupp och det därmed finns mer resurser och fler möjliga alternativ minskar vadkomplexiteten. Om de extra resurserna gör att förmedlaren har mer tid för den enskilde sökanden minskar det även hurkomplexiteten. Klienter, eller sökanden, som är motiverade och har samma syn som förmedlaren förenklar arbetet.

Vadkomplexitet kan uppstå på grund av att förmedlaren har för lite eller för mycket information om den sökande. Om den sökande är omotiverad eller har önskemål som skiljer sig ifrån förmedlarens bedömning kan det skapa osäkerhet om både vad beslutet ska bli och hur det sedan ska verkställas. Sökande med stora behov kan vara både en förenklande och en försvårande faktor eftersom det är lättare att motivera åtgärder för dem, men de upplevs kräva mer hänsyn. Inom kategorin frontlinjebyråkraten gör erfarenhet arbetet lättare. En gynnande attityd med större acceptans för misslyckade åtgärder minskar för det mesta komplexiteten. Förutom dessa faktorer kan en god kontakt med arbetsgivaren göra beslut enklare att fatta och verkställa. Om någon annan måste verkställa ett beslut kan det öka hurkomplexiteten. När externa faktorer är inblandade kan det öka vadkomplexiteten, förutom om en annan part fattar det slutgiltiga beslutet vilket istället upplevs minska komplexiteten.

Sammantaget stämmer bilden av frontlinjebyråkrater väl in på arbetsförmedlare. Alla förmedlare har uttryckt att de har ett handlingsutrymme och ofta ett ganska omfattande sådant. Arbetet består till stor del av direkt kontakt med sökande och många förmedlare utgår ifrån den sökandes behov och försöker finna den lämpligaste insatsen för varje individuell sökande. I sitt arbete gör förmedlarna därför självständiga bedömningar och avvägningar som inte i strikt mening styrs av regelverket. Istället utgår de snarare från sin egen bedömning av den sökande och dennes behov. Förmedlarna tar dagligen avgörande beslut som kan ha en stor inverkan på individers ekonomi, möjligheter till arbete och så vidare.

Beslut som påverkar individen beskrivs ofta i litteraturen som betungande och svåra för frontlinjebyråkraterna. Det kan finnas många faktorer att ta ställning till och ibland är det omöjligt att avgöra vad konsekvenserna i slutändan kommer att bli. Det är lätt att få en bild av att frontlinjebyråkraters arbete är oerhört komplext och tungt. Vi finner dock att de flesta



förmedlare snarare upplever sitt arbete som övervägande enkelt. En majoritet av förmedlarnas beslutsfattande så väl som verkställande ses som lätt och oproblematiskt. Detta gäller även om det finns flera faktorer att väga in och när förmedlarna själva behöver bedöma vad som är lämpligt. Flera förmedlare hade svårt att komma ihåg senaste gången de var genuint osäkra inför ett beslut.

Att förmedlarna inte upplever att ärenden eller beslut är komplexa i den utsträckning man hade kunnat anta utifrån tidigare forskning kan bero på flera olika faktorer. Med beslut avser vi när en förmedlare avgör vad som ska göras eller inte göras i en viss situation. För förmedlarna kan ordet beslut dock ha en mer teknisk betydelse eftersom de verkställer olika åtgärder genom att registrera ett så kallat beslut i sitt datorsystem. Det innebar, framförallt i början av intervjuerna, att det kunde uppstå en förvirring kring vad som menades med ordet beslut. Till exempel så anser förmedlarna ibland att en sökande inte borde beviljas en praktik eller utbildning, men detta registreras ofta inte som ett beslut utan meddelas muntligt till den sökande. Vi har ansträngt oss för att fånga in vår bredare definition av beslut och bedömer att vi har lyckats med det. När vi föreställde oss osäkerhet handlade det mycket om huruvida en åtgärd bedömdes kunna leda till ett arbete. Under arbetet med intervjuerna märkte vi dock att insatser inte bara beviljades för att förmedlarna trodde att de kunde leda till arbete utan också för att testa olika vägar, visa den sökande att det skulle misslyckas eller premiera den sökandes egna initiativ. Om en åtgärd ses som framgångsrik när den leder till ett arbete, men också när den inte gör det, minskar det självklart förmedlarens osäkerhet över om den ska beviljas eller inte.

Det finns även en rad faktiska omständigheter som verkar bidra till att göra arbetet mindre komplext än förväntat. De mål som finns på Arbetsförmedlingens hemsida kan ses som vaga och motstridiga, men flera av förmedlarna har uttryckt att deras främsta mål är klart: att få folk i arbete. Det är vad förmedlarna strävar efter och sätter i första rummet så länge de håller sig inom reglerna. Förmedlarna målar också upp en bild av att regelverket många gånger är utformat som ett ramverk där det finns olika insatser att välja på och gränser som går att tänja. Om en sökande inte uppfyller kraven för en insats finns det oftast en annan insats eller åtgärd att ta till för att uppnå önskat resultat. De flesta förmedlare uttrycker att de så långt det går försöker att använda sitt handlingsutrymme för att uppnå ett gynnande beslut. Vi tror att dessa faktorer i kombination kan göra att förmedlarna oftast ser sitt arbete som enkelt. Förmedlarna upplever att deras främsta mål är att få folk i arbete och att det finns ett handlingsutrymme för att nå det målet och på så sätt kunna åstadkomma ett positivt beslut för den sökande. De flesta

förmedlare verkar tillfreds med det arbete de har, speciellt då de lyckas få ut en sökande i arbete. I verksamheter där de anställda saknar ett konkret mål och där regler tvingar dem att fatta många negativa beslut kan beslutssituationer antagligen i högre grad upplevas som svåra och beklämmande. Att förmedlarna har många olika instanser inom organisationen att vända sig till när de är osäkra kan också bidra till att arbetet uppfattas som enkelt.

## *5.2 Handlingsutrymme*

Förmedlarna menar generellt att de har ett stort handlingsutrymme vilket stämmer överens med resultaten från tidigare forskning. Det handlingsutrymme de har kommer från regelverket och återfinns framförallt i en viss typ av enkla fall, men även i de mer komplexa. Hur stort handlingsutrymme förmedlarna har beror på om man ser på enskilda insatser eller om man ser på hur stort allmänt utrymme som finns. Många insatser regleras av specifika regler som tagna separat kan vara relativt strikta och inte ge ett särskilt stort handlingsutrymme till förmedlaren. Däremot arbetar de flesta förmedlare med ett antal olika åtgärder. I synnerhet förmedlare som arbetar med de grupper som står längre ifrån arbetsmarknaden kan ha ett betydande antal olika insatser att välja på.

Enbart det faktum att förmedlarna kan välja vilken sorts insats och därmed vilket regelverk de vill använda sig av ökar deras handlingsutrymme. Detta utrymme ökar ytterligare av att insatserna ibland kan kombineras på ett sätt som lagstiftarna kanske inte alltid hade tänkt sig för att till exempel ta sig runt olika tidsbegränsningar på insatser. Detta är ett utrymme som flera av förmedlarna är mycket medvetna om. Men även om förmedlarnas handlingsutrymme är stort är det relativt hårt styrt av politiska beslut. Till exempel har förmedlarna ett stort handlingsutrymme med många olika insatser att välja på för sökanden i prioriterade grupper. Men prioriteringarna kan variera kraftigt över tid och när det gäller vilka grupper som är prioriterade och vilken grupp som en individ tillhör har förmedlarna i princip inget handlingsutrymme.

Det finns ingen egentlig skillnad mellan förmedlare som arbetar med sökande närmare eller längre ifrån arbetsmarknaden vad gäller hur stor andel komplexa ärenden de upplever sig ha. Däremot fanns det en skillnad mellan dessa grupper i hur stort handlingsutrymme de anser sig ha. Detta kan bero på att båda grupperna anser sig ha framförallt enkla ärenden, men att dessa kan bestå både av fall med nästan inget eller med mycket stort handlingsutrymme. Det finns också en stor skillnad på hur de ser på likabehandling kopplat till förekomsten av handlingsutrymme och komplexitet. Förmedlare som anser sig ha ett större utrymme

förknippar inte i samma utsträckning likabehandling med att ge samma besked till de sökande. De fokuserar istället på den sökande och dennes rätt att bli bemött och få stöd. Detta kan förklara varför likabehandling inte upplevs som ett större problem av dem som har mer handlingsutrymme och därmed störst risk för olika behandling. Förmedlarna verkar ha utvecklat skilda definitioner av begreppet som utgår ifrån och passar det vardagliga arbetet förmedlaren utför.

Även om det finns exempel på när regler tänjs, och det ibland rejält, så respekterar förmedlarna generellt regelverket. Det kan bero på att förmedlarna anser att reglerna är generösa. Även om alla förmedlare kan ge exempel på beslut de fattat i enlighet med regelverket som de egentligen tyckte var felaktiga eftersom de försvårade en sökandes chanser att få ett arbete. Förmedlarna säger dock att detta inte är särskilt problematiskt eftersom det inte händer så ofta och inte i de mest betydelsefulla fallen. Om förmedlarna kände att en större mängd av besluten stred mot deras omdöme eller principer är det möjligt att respekten för de gränser som sätts av regelverket skulle minska.

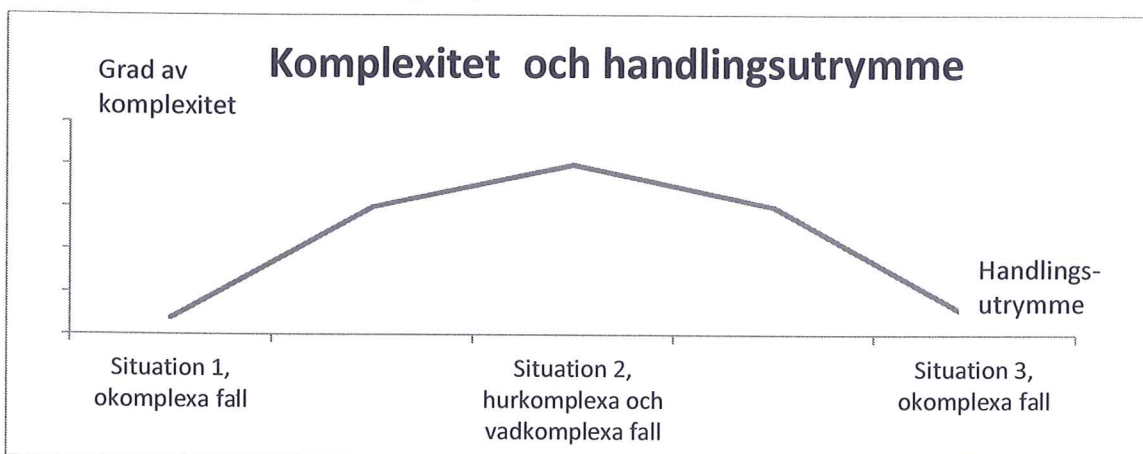
En del av den tidigare forskning som finns har fokuserat på klientens utsatta ställning gentemot frontlinjebyråkraterna. Vår studie kan inte säga något om hur klienterna upplever situationen utan bara om vad förmedlarna berättar. De vi intervjuat verkar tycka att klienten kan ha ett stort inflytande över de beslut som rör dem själva, beroende på omständigheterna, men också att förmedlarna kan ha inflytande över den sökandes inställning. Flera ger exempel på när sökande har behövt överge planer som i förmedlarens ögon var realistiska och hur de har kunnat övertyga den sökande om lämpligheten i andra åtgärder. Men det finns också flera exempel på när den sökande har fått sin vilja igenom. En förmedlare uttrycker det drastiskt och säger att en påstridig sökande kan "tvinga" igenom ett beslut. Att sökande tillåts ha ett stort inflytande över förmedlarens beslut kan bero på att många förmedlare sätter den sökande i fokus och har som princip att besluten ska utgå ifrån och gynna den sökande. Om man ser det som att förmedlaren använder sitt handlingsutrymme till att bevilja den sökandes önskemål innebär påstridiga klienter inte en inskränkning i handlingsutrymmet. Men när klienten lyckas kringgå förmedlarens beslut genom att vända sig till en annan förmedlare eller till en chef så är det en påtaglig begränsning av handlingsutrymmets effekt.

### *5.3 Komplexitet och handlingsutrymme*

En av våra frågeställningar var huruvida komplexiteten och handlingsutrymmet i ett ärende påverkade varandra. Innan vi påbörjade intervjuerna trodde vi att det huvudsakligen var

ärendets komplexitet som skulle påverka hur stort handlingsutrymme upplevdes vara. Efter att vi kodat och analyserat vår empiri insåg vi dock att sambandet framförallt gick åt andra hållet. Hur mycket handlingsutrymme en förmedlare har i ett visst ärende påverkar hur komplext det upplevs vara. Sambandet är dock inte ett enkelt linjärt samband utan komplexiteten är som störst i mitten mellan totalt och obefintligt handlingsutrymme. Exakt hur sambandet ser ut skulle behöva utredas ytterligare. Eftersom vi inte har undersökt frågan i form av kvantifierbara värden är det endast möjligt med uppskattningar av sambandet. Vi har försökt illustrera det mönster vi funnit i nedanstående figur.

**Figur 3: Komplexitet och handlingsutrymme**



Handlingsutrymmet ökar ut mot höger på x-axeln och komplexiteten ökar med höjden på y-axeln.

I den första situationen har förmedlaren ett väldigt begränsat handlingsutrymme samtidigt som ärendena är enkla. Det här kan till exempel handla om tydliga "antingen-eller" beslut med klara formella kriterier. I den tredje situationen har förmedlarna ett mycket stort handlingsutrymme och det finns inga begränsningar som gör dem osäkra på hur de ska använda det. Exempel på detta är ärenden med prioriterade sökanden där det finns gott om resurser som ökar handlingsutrymmet och inga begränsningar i form av till exempel formella regler eller att den sökande har en annan uppfattning. I den andra situationen, i mitten av skalan, har förmedlarna ett visst utrymme att röra sig inom och måste göra egna bedömningar men deras utrymme begränsas av en eller flera faktorer. I ett hurkomplext fall kan det handla om att förmedlaren inte har tid att verkställa beslutet och i ett vadkomplext fall kan det vara att det finns olika krav i regelverket. Här upplever förmedlarna den högsta graden av komplexitet.

Det är viktigt att påpeka att detta är ett mönster som vi har funnit, men att det inte alltid är så entydigt. Ibland kan förmedlare uppleva att beslut med total handlingsfrihet är mycket komplexa eftersom det blir problematiskt med likabehandling. Ibland tycker förmedlarna inte att beslut är komplexa fast det finns faktorer som begränsar handlingsutrymmet. Vi kan dock se att tendensen är att vid de olika extremerna av obefintligt och omfattande handlingsutrymme är komplexiteten generellt lägre än vad den är mittemellan dessa. Att det ser ut på detta sätt kan ha flera olika orsaker.

Att komplexiteten är låg där handlingsutrymmet är starkt begränsat är kanske inte särskilt förvånande. Att handlingsutrymmet är litet beror på att det finns klara regler utan något egentligt utrymme för tolkning. Därför finns det inga bedömningar eller avvägningar som kan bli komplicerade för förmedlarna. Att förmedlarna generellt tycker att ärenden med mycket stort handlingsutrymme är enkla är kanske mer överraskande. Det kan bero på de olika faktorer vi har tagit upp som gör att förmedlarna i allmänhet inte tycker att arbetet är särskilt komplext. Det kan till exempel handla om att förmedlarna upplever sig ha ett tydligt ramverk och ett klart mandat att göra det de tror är bäst för att få ut den sökande i arbete. Det kan också bero på det omfattande stöd som förmedlarna upplever sig ha. När förmedlarna känner sig trygga i sin roll blir handlingsutrymmet ingen försvårande omständighet.

Komplexiteten som faktiskt uppstår återfinns framförallt i läget mellan de två ytterligheterna. I situation 1, utan handlingsutrymme, så beslutar förmedlaren helt i enlighet med något utanför sig själv. Detta något består framförallt av regelverket, men kan också handla om att en sökande själv har starka åsikter. I situation 3 finns ett betydande handlingsutrymme och där känner sig förmedlaren fri att i princip bestämma insats själv, enligt vad den anser är lämpligt. I situation 2 måste förmedlaren göra en avvägning mellan de yttre begränsningarna och sitt eget omdöme. Förmedlarna har ett utrymme att röra sig inom där de oftast vet vad de skulle vilja göra. Men sen kommer begränsningar in i form av till exempel regler, externa aktörer, viljestarka sökande eller otillräckliga resurser. Det gör att förmedlaren måste sätta sig ner och fundera över hur han eller hon ska göra. I det läget är ärendet komplext.

I tidigare forskning finns omfattande exempel på att frontlinjebyråkrater kan tycka att handlingsutrymme är både positivt och negativt. Inte heller i vår studie ges en entydig bild. Även om graden av handlingsutrymme varierar mellan förmedlare verkar de flesta generellt nöjda med det handlingsutrymme de har. När man frågar förmedlarna om deras egen arbetssituation tycker de att både regelverk med och utan handlingsutrymme är bra.

Förmedlarnas svar kan avspegla att de känner sig allmänt nöjda med sin arbetssituation och inte har reflekterat över de skilda graderna av utrymme i reglerna. Det kan också bero på att de uppskattar blandningen mellan tydliga regler som är enkla att tolka och flexibla regler som är enkla att anpassa. Dock kan det även finnas andra orsaker. Även om förmedlarna generellt är nöjda efterfrågar vissa ett större utrymme och mer flexibilitet medan andra efterlyser ett striktare regelverk och mindre handlingsutrymme. Flera av dem som redan har ett mindre handlingsutrymme säger att de skulle välkomna tydligare regler medan flera förmedlare som har ett relativt stort utrymme vill ha ytterligare flexibilitet. Det kan bero på att komplexiteten minskar vid ytterligheterna av handlingsutrymme och att förmedlarna försöker underlätta sitt arbete genom att ytterligare närma sig någon av extremerna.

## 6. Avslutande diskussion

I vår studie har vi identifierat faktorer och omständigheter som ökar arbetsförmedlarnas upplevelse av komplexitet i arbetet. Även om våra resultat inte går att generalisera till hela Arbetsförmedlingen skulle de ändå kunna fungera som en utgångspunkt för att arbeta med frågor om komplexitet och handlingsutrymme. Resultaten kan användas för att försöka minska komplexiteten hos olika ärenden. Till exempel skulle man kunna införa mer tillfällen då arbetsförmedlaren rekommenderar en åtgärd, men någon annan fattar det slutgiltiga beslutet, särskilt om beslutet riskerar att bli negativt för den sökande. Det skulle minska arbetsförmedlarnas komplexa arbetsuppgifter, men en annan instans skulle istället behöva fatta besluten och det totala handlingsutrymmet skulle inte minska. Det går också att satsa på mer förberedande åtgärder för att motivera arbetssökande och ge dem ambitioner som är mer i linje med vad förmedlaren bedömer vara realistiskt. För att enbart nämna två möjliga idéer.

I litteraturen kopplas förekomsten av handlingsutrymme ofta samman med att komplexiteten för frontlinjebyråkraterna ökar. Om man vill försöka minska komplexiteten blir det då logiskt att göra det genom att minska handlingsutrymmet. Vår studie pekar dock på att en minskning av handlingsutrymmet istället skulle kunna leda till en ökad komplexitet när förmedlare får mer begränsningar att förhålla sig till. Vi tror att detta kan vara bra att ha i åtanke. Det går också att ställa sig frågan om det ens är önskvärt att på allvar försöka minska arbetets komplexitet, i alla fall om man vill göra det för förmedlarnas skull. Förmedlarna säger generellt att de är nöjda med den mängd komplexa ärenden de har. De säger specifikt att ett komplext ärende erbjuder en utmaning, men också att det tvingar dem att tänka till. Det gör att de reflekterar mer över beslut och faktorer som spelar in, vilket kan motverka att beslutsfattandet sker helt rutinmässigt. Däremot verkar de komplexa ärendena bli besvärligare när förmedlaren är oerfaren eller när arbetsbördan i allmänhet är hög. Denna kunskap kan användas för att försöka minska komplexiteten just under dessa omständigheter. Det är också viktigt att påpeka att både ansträngningar för att minska och för att öka handlingsutrymmet kan minska komplexiteten beroende på var på komplexitetsskalan ärendet befinner sig.

En uppmärksam aspekt är hur handlingsutrymme påverkar klienten. Forskning har pekat på att utsatta klientgrupper riskerar att påverkas negativt av frontlinjebyråkraters omfattande handlingsutrymme. Utifrån detta är det intressant att notera att det är just de förmedlare som arbetar med de svagaste grupperna som har störst handlingsutrymme. Samtidigt beror detta på att det är dessa grupper som har mest tillgängliga resurser. Det verkar därför inte särskilt sannolikt att det skulle gynna denna klientgrupp att försöka minska

förmedlarnas handlingsutrymme alltför mycket. Schierenbeck föreslår möjligheten att, istället för att ha ett stort handlingsutrymme för förmedlarna, ha olika individanpassade åtgärder. I vår studie uppstår dock en stor del av handlingsutrymmet just i att förmedlarna har olika insatser att välja på. Därför tycks individanpassade åtgärder inte leda till mindre handlingsutrymme. Den som oroar sig för de utsatta sökandena kan kanske finna ett visst lugn i att de flesta förmedlare säger att de prioriterar klienterna och har dem som utgångspunkten för sitt arbete. Detta backas upp med exempel på att förmedlarna är villiga att lägga tid och energi och ibland tänja ganska rejält på reglerna för att åstadkomma en lösning som de tror blir bra för den enskilde sökanden.

### *6.1 Vidare forskning*

Vi hoppas självklart att vår studie har lyckats bidra med kunskap och nya infallsvinklar och därmed kan inspirera till vidare studier inom ämnet. Vår bedömning är att det finns möjligheter att fortsätta undersöka ämnet med både kvantitativa och kvalitativa ansatser. Under studiens gång har vi upptäckt faktorer som vi från början inte reflekterat över, men som vi tror kan vara betydelsefulla för att förstå hur arbetsförmedlare ser på sitt handlingsutrymme i relation till komplexiteten i arbetsuppgifterna. Arbetsförmedlarnas erfarenhet och hur länge de varit anställda inom myndigheten är en faktor som vi sett kan påverka upplevelsorna av handlingsutrymme, men som vi inte gått in djupare på. En annan faktor som vi inte fokuserat på i den här studien är skillnader i handlingsutrymme och komplexitet mellan förmedlare som arbetar med olika grupper av sökanden. Till exempel kan det tänkas finnas skillnader som vi inte har upptäckt mellan de som arbetar med nyanlända invandrare eller funktionshindrade och de som arbetar med kvalificerade arbetssökande utan arbetshinder. Arbetsförmedlare är inte heller en homogen yrkesgrupp. Det finns en variation i utbildningsbakgrund som kan bidra till skilda upplevelser av komplexitet och handlingsutrymme. Vidare studier som jämför olika grupper av förmedlare skulle därför kunna bidra med nya aspekter på förmedlares syn på sitt handlingsutrymme i mer eller mindre komplexa ärenden. En sådan studie skulle kunna genomföras som en enkätundersökning riktad till ett större antal arbetsförmedlare.

Eftersom många av de faktorer som vi har funnit vara betydelsefulla är specifika för Arbetsförmedlingen skulle en intressant vinkel kunna vara att genomföra jämförande studier med andra offentliga myndigheter som till exempel Migrationsverket eller Försäkringskassan. I vår studie har vi överraskats av att förmedlarna menar att de arbetsuppgifter de har i huvudsak är enkla och utan komplexitet. Vi tror att resultatet skulle kunna bli ett helt annat



om man undersökte andra offentliga myndigheter. Till exempel saknar kanske handläggare av sjukpenningärenden på Försäkringskassan upplevelsen av ett lika tydligt mål för verksamheten som de kan sträva efter och även se effekten av, vilket kan göra att ett större handlingsutrymme leder till mer komplexitet. Därför kan en jämförande studie av frontlinjebyråkrater från olika myndigheter bidra till att man kan se andra mönster än de vi har sett när vi studerat enbart arbetsförmedlare. En sådan skulle kunna bidra med ytterligare insikter om vad som påverkar upplevelserna av handlingsutrymme och komplexitet.

Det skulle även gå att genomföra studier på frontlinjebyråkraters faktiska handlingsutrymme genom observationer av deras arbete eller genom att studera praktiska fall. Att studera vad frontlinjebyråkraters handlingsutrymme får för effekter och hur det påverkar klienters upplevelser av offentliga myndigheter kan vara meningsfullt. Även om det kan finnas hinder i form av till exempel sekretess. Det finns självklart en uppsjö tänkbara vidare studier inom detta område. Det här var några förslag som vi tror kan vara värda att titta närmre på och som vår studie förhoppningsvis kan bidra med insikter och kunskap till.

## 7. Källförteckning

### 7.1 Skriftliga källor

Brehm, John & Gates, Scott, 1999

*Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public.* Michigan: The University of Michigan Press.

Bryman, Alan, 2008

*Social Research Method.* Oxford: Oxford University Press.

Fontana, Andrea & Frey, James H., 2005

“The Interview: From Neutral Stance to Political Involvement” i Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (red), *The SAGE Handbook of Qualitative Research.* Thousand Oaks: SAGE Publications.

Johansson, Roine, 1992

*Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.* Lund: Arkiv/ A-Z förlag.

Kvale, Steiner & Brinkmann, Svend, 2009

*Den kvalitativa forskningsintervjun.* Lund: Studentlitteratur AB.

Lipsky, Michael, 2010

*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russell Sage Foundation.

Lundin, Daniela, 2004

*Vad styr arbetsförmedlarna?* Rapport 2004:16. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

May, Peter J. & Winter, Søren C., 2009

Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory.* Vol. 19 (3).

Rothstein, Bo, 2005

*Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem.* Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, Anders (2005)

”Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem.* Stockholm: SNS Förlag.

Schierenbeck, Isabell, 2003

*Bakom välfärdsstatens dörrar.* Umeå: Borea.

Vinzant, Janet Coble & Crothers, Lane, 1998  
*Street- Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front- Line Public Service.*  
Washington DC: Georgetown University Press.

Weber, Max, 1921/1978  
*Economy and Society, vol 1 och 2.* Berkeley: University of California Press.

Winter, Søren, 2003  
*Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies.* Utkast förberett för: the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management i Washington D.C, 6-8 nov. 2003.

## 7.2 Internetkällor

Arbetsförmedlingen (2011a) <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss.html>. Avläst 20 maj 2011, kl: 15:14.

Arbetsförmedlingen (2011b) <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Uppdraget.html>. Avläst 20 maj 2011, kl 15:15.

Moderata samlingspartiet (2011) [http://www.moderat.se/web/Var\\_politik.aspx](http://www.moderat.se/web/Var_politik.aspx). Avläst 20 maj 2011, kl: 15:16.

## 7.3 Intervjuer

Nio stycken arbetsförmedlare intervjuades under vecka 15 till 18, 2011. Tre stycken intervjuer genomfördes på arbetsförmedlingens kontor i Angered och sex stycken på kontoret i Gamlestan. Intervjuerna varade mellan 45 minuter och 90 minuter.

Två informantintervjuer genomfördes. Den första hölls på Arbetsförmedlingens kontor i Gamlestaden med en informant den 15 mars, 2011. Den andra hölls på Arbetsförmedlingens kontor i Angered med tre informanter den 23 mars, 2011.

## 8. Bilagor

### 8.1 Intervjuguide<sup>99</sup>

#### INLEDNING

Vi kommer från Förvaltningsprogrammet och skriver en kandidatuppsats om arbetsförmedlares arbetssituation, om beslutssituationer och hur ni resonerar kring dem.

Som vi mejlat ut har vi en tanke om att det finns tre sorters fall eller beslutssituationer som kan uppstå och vi har tänkt ställa frågor runt det och lite kring hur du resonerar kring detta. Är frågorna luddiga är det bara att fråga eller be oss förtydliga,

Ni kommer vara anonyma. Vi intervjuar runt 9 personer från två kontor. Vi kommer inte ange några namn i uppsatsen. Uppsatsen presenteras på ett examinationsseminarium och kommer eventuellt läggas upp på institutionens hemsida. Är det okej att spela in intervjun på band?

#### INTRODUKTION

Kan du berätta lite om hur länge du har arbetat på Arbetsförmedlingen, vad har du haft för arbetsuppgifter och vad har du för tjänst nu?

Hur många sökanden arbetar du med?

Vad finns det för regelverk som påverkar ditt arbete?

Hur tycker du regelverket är utformat?

Vad har Arbetsförmedlingen för mål och prioriteringar som spelar in i ditt arbete?

Generellt hur ser mötet/relationen med de sökande ut?

#### ENKLA FALL

*Det är relativt enkelt att avgöra vilket beslut som ska fattas och hur det bäst ska verkställas.*

Kan du ge exempel på den här typen av fall?

Vad är det som gör något till ett enkelt fall?

Hur gör du när du fattar beslut i dessa fall, vilka faktorer väger du in? Är det något du tar mer hänsyn till än något annat?

Vad har du för utrymme att röra dig inom när det gäller att fatta beslut i en sådan här situation? Hur ser du på det?

Hur stor del av ditt arbete består av den här typen av fall?

Vad tycker du om att det är så?

#### KOMPLEXA FALL

*Det är svårt att avgöra vilket beslut som ska fattas och hur det bäst ska verkställas.*

---

<sup>99</sup> Inspirerad av Schierenbeck 2003:256

Kan du ge exempel på den här typen fall?

Vad är det som gör något till ett komplext/svårt fall?

Hur gör du när du fattar beslut i dessa fall, vilka faktorer väger du in? Är det något du tar mer hänsyn till än något annat?

Vad har du för utrymme att röra dig inom när det gäller det gäller att fatta beslut i en sådan här situation? Hur ser du på det?

Den offentliga förvaltningen bygger på principen om likabehandling, hur ser du på det i relation till att vissa fall är så svårbedömda?

Hur stor del av ditt arbete består av den här typen av fall?  
Vad tycker du om att det är så?

### **MELLANFALL**

Det är relativt enkelt att avgöra vilket beslut som ska fattas men svårt att veta hur det bäst ska verkställas.

Kan du ge exempel på den här typen fall?

Vad är det som gör något till ett sådant här fall?

Hur gör du när du fattar beslut i dessa fall, vilka faktorer väger du in? Är det något du tar mer hänsyn till än något annat?

Vad har du för utrymme att röra dig inom när det gäller det gäller att fatta beslut i en sådan här situation? Hur ser du på det?

Hur stor del av ditt arbete består av den här typen av fall?  
Vad tycker du om att det är så?

### **ÖVRIGT**

Vilken sorts fall föredrar du att arbeta med? Varför?

Vad skulle du beskriva som viktigast när du tar ett beslut?

Om du ska göra en bedömning eller fatta ett beslut och känner dig osäker, hur gör du då?

Finns det situationer med sådana här fall där regelverket och praxis innebär att du ska fatta ett beslut som du inte anser är befogat?

Hur hanterar du dessa?

När känner du att du har störst respektive minst handlingsutrymme?

Finns det skillnader bland de sökande du arbetar med som påverkar ditt arbete eller ärendets komplexitet?

Är det något mer du skulle vilja tillägga eller fråga om?