



LUNDS  
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

STV 004  
VT – 2006  
Handledare: Anders Sannerstedt

# En osäker eller rätt(s)säker organisation?

*En hypotesprövande idealtypsanalys om gräsrotsbyråkraternas  
handlingsfrihet inom Arbetsmarknadsverket*

Av: Per Karlsson

# Abstract

## **En osäker eller rätt(s)säker organisation?**

*En hypotesprövande idealtypsanalys om gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet inom Arbetsmarknadsverket*

Ever since Lipsky wrote about street-level bureaucrats in 1980 the main belief has been that certain characteristics of their jobs make it exceptionally difficult to severely reduce their discretion. However, discretion comes at a price and if public servants abuse their power the legitimacy of government is at risk and ultimately even the democracy.

This thesis address this question by analysing the Swedish employment service which in the beginning of 2001 started a project called “Af Sverige” trying to improve internal rule of law. By comparing two local and fairly equal jobcentres and how the street-level bureaucrats within use their discretion, I seek to find support for my hypotheses that organizing local jobcentres according to the principles of *machine bureaucracy* plays a significant part in reducing discretion.

My findings show that a jobcentre characterised by strict rules, few units, good communications and a forthright manager who delegates formal power to the employees results in a stricter and more uniform application of regulations among the street-level bureaucrats. My conclusion is therefore unambiguous. Organization plays a vital part in reducing discretion as well as it constitutes a key factor in shaping street-level bureaucrats into the kind of public servants that act according to rule of law and thereby strengthening legitimacy of government and democracy.

*Keywords:* Street-level bureaucrats, discretion, most similar system design, organization, rule of law

*Characters:* 78 906

# Tabell, diagram och figur förteckning

## Tabeller

<b>Tabell 1.</b>	Antal underrättelser per månad	<b>13</b>
<b>Tabell 2.</b>	Antal inskrivna arbetssökande per månad, 2003	<b>14</b>
<b>Tabell 3.</b>	Antal inskrivna arbetssökande per månad, 2004	<b>14</b>
<b>Tabell 4.</b>	Antal inskrivna arbetssökande per månad, 2005	<b>14</b>
<b>Tabell 5.</b>	Mintzbergs byråkratiska organisationsmodeller	<b>20</b>
<b>Tabell 6.</b>	Arbetslösheten i Kristianstad och Växjö, 2000-2005	<b>54</b>

## Diagram

<b>Diagram 1.</b>	Företagsklimatet i Växjö och Kristianstad	<b>54</b>
<b>Diagram 2.</b>	Andel med utländsk bakgrund i Växjö och Kristianstad	<b>55</b>
<b>Diagram 3.</b>	Utbildningsnivå i Växjö och Kristianstad	<b>55</b>
<b>Diagram 4.</b>	Andelen biståndstagare i Kristianstad	<b>56</b>
<b>Diagram 5.</b>	Andelen biståndstagare i Växjö	<b>56</b>
<b>Diagram 6.</b>	Kommunens kostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder	<b>56</b>

## Figurer

<b>Figur 1.</b>	Arbetsmarknadsverkets organisation	<b>47</b>
-----------------	------------------------------------	-----------

# Förkortningsförteckning

Af	Arbetsförmedlingen
Af-kontor	Arbetsförmedlingskontor
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering / Institute for labour market policy evaluation
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
LAN	Länsarbetsnämnden
VIS	Arbetsmarknadsverkets intranät

# Innehållsförteckning

<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>6</b>
1.1 ÄMNESVAL .....	7
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	8
1.3 MATERIAL OCH AVGRÄNSNINGAR.....	8
1.4 BEGREPPSDEFINITIONER .....	9
1.4.1 Byråkratisk organisation.....	9
1.4.2 Gräsrotsbyråkrater.....	9
1.4.3 Handlingsfrihet.....	10
1.5 FÖRÄNDRINGSARBETET .....	10
<b>2 METODOLOGI.....</b>	<b>12</b>
2.1 MOST SIMILAR SYSTEM DESIGN .....	12
2.2 ANTALET UNDERRÄTTELSE INSÄNDA TILL A-KASSAN .....	13
2.3 INTERVJUERNA.....	14
2.4 KÄLLKRITIK.....	15
<b>3 TEORIN – IDEALTYPERNA.....</b>	<b>16</b>
3.1 CENTRALISERING ELLER DECENTRALISERING? .....	16
3.2 SPECIALISERING OCH KOMMUNIKATIONSMÖJLIGHETER.....	17
3.3 KOORDINATIONSMEKANISMER – STYRNING OCH KONTROLL .....	18
3.4 MINTZBERGS ORGANISATIONSMODELLER .....	19
3.5 LEDARSKAPETS STYRANDE FÖRMÅGA .....	20
<b>4 ANALYS - TEORIN MÖTER VERKLIGHETEN .....</b>	<b>21</b>
4.1 CENTRALISERING ELLER DECENTRALISERING? .....	21
4.2 SPECIALISERING OCH KOMMUNIKATIONSMÖJLIGHETER.....	23
4.3 KOORDINATIONSMEKANISMER – STYRNING OCH KONTROLL.....	25
4.3.1 Huvudsakliga styr- och kontrollmekanismer.....	25
4.3.2 Gräsrotsbyråkraternas uppfattning av regelverket .....	28
4.3.3 Gräsrotsbyråkraternas tillämpning av regelverket .....	30
4.3.4 Ledarskapets styrande förmåga.....	32
4.4 SAMMANFATTNING.....	34
<b>5 SLUTSATSER .....</b>	<b>36</b>
<b>REFERENSLISTA .....</b>	<b>39</b>
<b>BILAGA 1 AMV:S ORGANISATIONSSTRUKTUR.....</b>	<b>44</b>
<b>BILAGA 2 AMV:S ORGANISATIONSMODELL .....</b>	<b>47</b>
<b>BILAGA 3 INTERVJUGUIDE 1 .....</b>	<b>48</b>
<b>BILAGA 4 INTERVJUGUIDE 2 .....</b>	<b>51</b>
<b>BILAGA 5 KRISTIANSTAD VS VÄXJÖ.....</b>	<b>54</b>

# 1 Inledning

”[V]i rör oss mot en framtida arbetsmarknad med brist på både arbetskraft och kompetens” (Fempunktsprogrammet 2003:3). Mot denna bakgrund startade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) år 2001 ett internt förändringsarbete som kallades Fempunktsprogrammet – ett långsiktigt utvecklings- och förändringsarbete för hela Arbetsmarknadsverket (AMV). Förändringsarbetet gick under parollen Af Sverige och resulterade i ett styrdokument vars innehåll berörde alla inom AMV men som främst var riktat till anställda på Arbetsförmedlingen. Dokumentet beskriver att målet för det interna förändringsarbetet var att ”utveckla en statlig rikstäckande arbetsförmedling som kännetecknas av enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet (Styrdokument 2003:8).

Att AMS inledde detta förändringsarbete år 2001 kan sannolikt förklaras av att ett flertal undersökningar påvisat att arbetsförmedlarna tillämpande arbetslöshetsförsäkringen mycket varierande och otillfredsställande ur rättsäkerhetssynpunkt (Prop. 99/00:139, s.28, Lundin 2004:42ff, RiR 2004:8, Statskontoret 2004:41). Då dessa resultat gick stick i stäv med de förvaltningsdemokratiska principerna om opartiskhet och likabehandling inför lagen var de ur ett demokratiskt perspektiv ”i allra högsta grad oroväckande” (Schierenbeck 2003a:20, 215, jmf Mitchell 1999:28 i Carrington 2005:141).

Vad låg då, enligt den tidigare forskningen, till grund för dessa brister i myndighetsutövandet<sup>1</sup>? En del av förklaringen ligger i att det inte finns någon enkel lösning på att balansera en å ena sidan neutral och rättssäker hantering med en å andra sidan effektiv och behovsprövad bedömning av de arbetssökande (Bendz 2003:77, Schierenbeck 2003a:27, 30). Tjänstemännens arbetsuppgifter kräver ett visst mått av handlingsfrihet för att de ska kunna utföras effektivt. Men ju större denna frihet är desto svårare blir det att styra och kontrollera hur arbetet i realiteten bedrivs. Om handlingsfriheten sedan missbrukas äventyras välfärdens legitimitet då dess stöd vilar på att den ska fördela de samhälliga resurserna rättvist (Schierenbeck 2003a:22, 27, Kumlin – Rothstein 2003:166f, Blijswijk et.al. 2004:720, Lipsky 1980:15).

I denna uppsats avser jag testa en annan förklaring till varför regelverket tillämpas olika, nämligen att det beror på det sätt som den interna verksamheten organiseras. Utifrån två organisationsmodeller som betonar två olika sätt att styra och kontrollera arbetet; *maskinbyråkrati* respektive *professionell byråkrati*, kommer jag att jämföra

---

<sup>1</sup> Med myndighetsutövning menas: att ”en förvaltningsmyndighet i egenskap av organ för det allmänna och med stöd av författning *ensidigt* meddelar beslut som får bestämma rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde” (Wennergren 2002:25, jmf AMS lathund 2003:5, Premfors et.al. 2003:101).

två i många avseenden lika arbetsförmedlingskontor men vilka på förhand kan antas tillämpa regelverket olika. Avsikten är att identifiera skillnader mellan kontoren för att på så sätt finna förklaringar till de påvisade bristerna i myndighetsutövandet.

## 1.1 Ämnesval

Arbetsförmedlarnas arbetssätt gör dem till så kallade gräsrotsbyråkrater då det i deras dagliga kontakt med medborgarna ingår att göra situationsbedömningar utan att deras chef är närvarande (jmf 1.4.2). I deras faktiska handlande är det alltså de som "i praktiken bestämmer den offentliga politikens utformning" (Lipsky 1980:xii, Johansson 1992:45, RiR 2004:12). Baserat på en forskningsöversikt hävdar jag att det råder konsensus om att det är omöjligt att totalt eliminera gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet (se bl.a. Lipsky 1980:15, Johansson 1992:56, Granér 2004:40, 50). Handlingsfriheten finns men den kan brukas på olika sätt:

”At best, street-level bureaucrats invent benign modes of mass processing that more or less permit them to deal with the public fairly, appropriately, and successfully. At worst, they give in to favoritism, stereotyping, and routinizing - all of which serve private or agency purposes” (Lipsky 1980:xii).

Det blir således intressant att studera hur dessa gräsrotsbyråkrater antingen formas till den ena eller den andra typen. Speciellt då Olsen konstaterar att “[t]oday, there are no firm answers to these questions” (Olsen 2006:16, jmf Carrington 2005:151). Motivet till mitt ämnesval grundar sig alltså i att det saknas forskning inom detta område och att svar efterfrågas på ”varför verksamheter som verkar under ett och samma regelverk och målsättningar, likartade ekonomiska villkor och med ofta i övrigt likartade strukturella villkor lyckas olika med att uppfylla de mål som de ställs inför” (Schierenbeck 2003a:218).

Ämnet är även intressant att studera då AMV utgör en grundläggande del i den svenska välfärden.<sup>2</sup> Många människor har daglig kontakt med Arbetsförmedlingen vilket betonar vikten av att dess myndighetsutövning sker på ett legitimt sätt. Om handlingsfriheten används felaktigt äventyras inte bara rättsäkerheten och förtroendet för den statliga förvaltningen, utan även demokratin (Schierenbeck 2003a:215, Kumlin –Rothsten 2003:166ff, Blijswijk et.al. 2004:720).

---

<sup>2</sup> I 1974 års regeringsform § 2 slås det fast att ett av de grundläggande målen för den offentliga verksamheten särskilt ska vara att ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö” (Fregert – Jonung 2003:394).

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats syftar till att undersöka vad som formar gräsrotsbyråkrater till att i så stor utsträckning som möjligt följa regelverket och varför Af-kontor under likvärdiga förhållanden ändå lyckas olika med att nå de uppställda målen om enhetlighet och rättssäkerhet. För att nå detta syfte avser jag att utifrån en idealtypsanalys (se kapitel 3) testa hypotesen att en organisation som kännetecknas av *maskinbyråkrati* medför ett mer strikt och enhetligt tillämpande av regelverket med den positiva följden av ökad rättssäkerhet. En organisation som kännetecknas av *professionell byråkrati* leder däremot till en mer varierande och mindre strikt tillämpning av regelverket med den negativa konsekvensen att rättssäkerheten undermineras. Inom ramen för denna hypotesprövande studie kommer jag även att studera vilka huvudsakliga styr och kontrollmetoder som användes under förändringsarbetet som gick under benämningen Af Sverige och besvara följande tre frågor:

1. Vilka huvudsakliga metoder används för att styra och kontrollera att gräsrotsbyråkraterna följer regelverket inom respektive kontor?
2. Finns det några skillnader i hur regelverket uppfattas av gräsrotsbyråkraterna?
3. Vilket genomslag har dessa kontrollmekanismer haft i gräsrotsbyråkraternas tillämpning av det tillhandahållna regelverket?

Min förhoppning är att jag utifrån svaren på mina frågeställningar ska kunna öka kunskapen om hur vi kan värna de nödvändiga inslagen av gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet men samtidigt öka legitimiteten och minska godtycket inom statlig myndighetsutövning.

## 1.3 Material och avgränsningar

Mitt primärmaterial består främst av kvalitativa semistrukturerade intervjuer med två handläggare samt Af-chefen på respektive kontor. Utöver det tillkommer lagstiftning, skrivelser, föreskrifter samt internt material främst från AMS och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). För urvalet av arbetsförmedlingskontoren användes KFAKTA06<sup>3</sup> och statistik från AMS och IAF. Inledningsvis gjordes av praktiska skäl en avgränsning till Götaland och för att finna två relativt lika städer begränsade jag mig till kategorin ”Större städer” efter Svenska Kommunförbundets

---

<sup>3</sup> KFAKTA06 består av samlad information om Sveriges kommuner och tillhandahålls av statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.



kommungruppsindelning. På så sätt kunde jag göra ett strategiskt val bland 10 städer med liknande folkmängd, tätortsgrad, inv/km<sup>2</sup> och näringsstruktur (KFAKTA06:53, Jmf Esaiasson et.al. 2003:111). Att det till sist blev Växjö och Kristianstad som valdes berodde även på att det var här som respondenterna hade möjlighet att ställa upp på intervju.

Sekundärmaterialet utgörs av tidigare forskning berörande gräsrotsbyråkrater i allmänhet och hur kontrollen av gräsrotsbyråkraterna tidigare fungerat inom AMV:s verksamhet i synnerhet.

Uppsatsens tidsram spänner över åren 2001 till 2005, det vill säga de aktuella åren för AMV:s förändringsarbete Af Sverige. För att få nödvändig kännedom om förändringsarbetets innehåll har en mängd textmaterial från AMS granskats.

## 1.4 Begreppsdefinitioner

### 1.4.1 Byråkratisk organisation

Med en *byråkratisk organisation* avser jag en social struktur kännetecknad av en knippe variabler, främst hierarki, specialisering, kontroll och formalisering. Det är dock inte säkert att dessa samvarierar. ”En organisation kan t ex ha en mycket centraliserad och toppstyrd hierarki utan att fördenskull vara särskilt formaliserad eller internt specialiserad” (Johansson 1992:35). Mitt studieobjekt är den offentliga förvaltningen som innefattar myndighetsutövning vilken sker i relationen mellan klient och den byråkratiska organisationen. Marknadsstyrda organisationer kommer därför inte omfattas i min definition av en byråkratisk organisation även om de kan vara uppbyggda på likartade sätt (Beetham i Johansson 1992:37).

### 1.4.2 Gräsrotsbyråkrater

Avseende begreppet *gräsrotsbyråkrater* använder jag Lipskys definition. Enligt honom är gräsrotsbyråkrater främst offentligt anställda tjänstemän ”who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (1980:3). Det är genom dessa som medborgarna kommer i direktkontakt med staten “and their actions *are* the policies provided by government in important respects” (1980:xvi). Då arbetsförmedlarnas arbete både präglas av myndighetsutövning och utförandet av kvalificerade situationsbedömningar är det rimligt att definiera dem som gräsrotsbyråkrater (Lundin 2004:7, Styrdokumentet 2003:12, RiR 2004:12).

### 1.4.3 Handlingsfrihet

Med *handlingsfrihet* menar jag det utrymme som finns för personliga avgränsningar när gräsrotsbyråkrater ska ”göra individuella tillämpningar av generella regler och direktiv” (Johansson 1992:44, Jmf Schierenbeck 2003a:27). I likhet med Lipsky menar jag att gräsrotsbyråkratens arbetsuppgifter är komplexa då de arbetar med människor och förutsätts ta hänsyn till individuella villkor. Ett visst mått av handlingsfrihet krävs således för att de ska kunna vara känsliga för unika omständigheter (Lipsky 1980:15).

För att bättre kunna utnyttja begreppet handlingsfrihet i min analys har jag tagit hjälp av en modifierad version av Lundquists modell. För att bestämma aktörens<sup>4</sup> autonomi i relation till strukturella begränsningar använder sig Lundquist av två dimensioner. Den ena dimensionen är handlingsfrihet som innebär i vilken utsträckning som aktören själv kan bestämma hur han ska hantera ett ärende (Lundquist 1987:37ff, jmf Bendz 2003:79). Mängden handlingsfrihet bestäms av lagar och regler men även normer som påverkar aktörerna genom att upplysa om vad som är rätt och lämpligt i en given situation (Johnson 2002:101f). Den andra dimensionen är aktörens kapacitet att agera vilket avser i hur hög grad aktören har de resurser som behövs för att uppnå önskvärt resultat (Lundquist 1987:37ff). Graden av handlingsfrihet bestäms således av hur begränsad handlingsfriheten är samt vilka faktiska möjligheter aktören har att själv välja hur hon vill agera.

## 1.5 Förändringsarbetet

I samband med AMV:s huvudsakliga fokus på att behålla de arbetslösa i arbetskraften och undvika marginalisering under 1990-talet kom kvalitén på hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen att försämrats (AMS 2003:2 jmf Johansson 1992:138). Detta satte tydliga spår i verksamheten och skapade ett behov av att satsa mer kraft på kvalitet än kvantitet inom arbetsmarknadspolitiken. Denna nya fokusering konkretiserades av AMS i arbetet med Fempunktsprogrammet som inleddes 2001 (Styrdokument 2003:7, AMS 2003:2).

Målet med Af Sverige var att nå en ”rikstäckande arbetsförmedling präglad av enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet” (Verksamhetsberättelse 2004:6, jmf AMS 2003:2). För att nå det ville AMS minimera handläggarnas handlingsfrihet, det vill säga deras möjlighet att göra skilda tolkningar av regelverket, för att därigenom skapa en mer rättssäker och enhetlig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen (AMS 2003:20). Detta skulle ske genom en precisering av otydliga begrepp och metodstöd, huvudsakligen rörande vad som är att betrakta som ett *lämpligt jobb*, vad ett *utvidgat*

---

<sup>4</sup>Enligt Johnson kan aktörer vara både individer och kollektiv, i mitt fall är det således gräsrotsbyråkraterna som är aktörerna (Johnson 2002:102 jmf Lundquist 1987).

*sökområde* innebär samt vad en *individuell handlingsplan* bör innehålla. AMS ville även skärpa kraven på handläggarna så att de i betydligt högre utsträckning följer upp sökaktiviteten hos de arbetssökande. För att göra uppföljningarna mer transparenta ville man precisera arbetsordningen och se till att den gjordes skriftlig så att den IT-baserade uppföljningen kunde användas effektivt. Det IT-baserade uppföljningssystemet syftade även till att frigöra mer tid till handläggarna då tidsbrist påvisats vara den huvudsakliga anledningen till brister i uppföljningsarbetet (AMS 2003:1-20, jmf, Verksamhetsberättelse 2004:6f, Styrdokument 2003:8f, 13, 20, Fempunktsprogrammet 2003:6).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> För en beskrivning av organisationen inom AMV, se bilaga 1 och 2.

## 2 Metodologi

Som metod för denna uppsats har jag valt att använda mig av *most similar system design* som i korthet innebär att skillnader kan förklaras med skillnader (Esaiasson et.al. 2003:118, Denk 2002:42f).

Som forskare har jag ett i huvudsak positivistisk sätt att förhålla mig till världen vilket innebär att verkligheten existerar oberoende av min kunskap om den. Jag är medveten om att jag bär med mig olika erfarenheter och förutfattade meningar som kan ha påverkat mina slutsatser. För att bemöta detta intersubjektivitetsproblem har jag varit explicit med min metod. I detta kapitel avser jag ytterligare tydliggöra mitt tillvägagångssätt för att öka förståelsen för uppsatsens resultat (Lundquist 1993:53, Esaiasson et.al. 2003:23). Det är dock redan inledningsvis viktigt att poängtera att jag, liksom tidigare rapporter som studerat AMV<sup>6</sup>, inte kan generalisera mina slutsatser till alla 325 arbetsförmedlingarna som finns i Sverige. Det har inte heller varit min ambition. Däremot kommer mina resultat att kunna sättas i relation till tidigare studier och på så sätt bredda och fördjupa den befintliga kunskapsbasen.

### 2.1 Most similar system design

Metodens grundläggande tanke är att skillnader kan förklaras med skillnader. Förutom i den beroende variabeln ska studieobjekten vara mycket lika. Desto mer lika de är desto större blir möjligheterna att tillskriva identifierade skillnader som potentiella förklaringar till variationen i den beroende variabeln (Denk 2002:42f, Esaiasson et.al. 2003:110ff). Som jag beskrev i avsnitt 1.3 använde jag mig av KFAKTA06 för att identifiera 10 städer med stora likheter. Därpå försökte jag få kontakt med två kontor som skiljde sig i den beroende variabeln, det vill säga antalet underrättelser om ifrågasättanden av arbetssökande som sänts in till arbetslöshetskassorna (se 2.2). Efter att valet av Växjö och Kristianstad var gjort började jag studera hur dessa städer liknade varandra på andra centrala faktorer och fann att det fanns stora likheter.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Se Statskontoret 2004:21, RiR 2004:15f, 18, 25 samt Lundin 2004:19.

<sup>7</sup> För en utgörligare redogörelse för dessa likheter, se bilaga 5.

## 2.2 Antalet underrättelser insända till A-kassan

Ifrågasättandet av de arbetssökande ingår i arbetsförmedlarens myndighetsutövande uppgifter och ska utföras i enlighet med lag, förordning och föreskrifter om lämpligt arbete. Kortfattat innebär dessa att arbetsförmedlaren ska ifrågasätta den sökande när det finns skäl att pröva den sökandes rätt till ersättning. Enligt IAF är detta ett bra mått på hur strikt reglerna på respektive kontor tillämpas där högre siffror visar på ett striktare tillämpande av regelverket.<sup>8</sup> Visserligen skriver IAF att en lägre siffra både kan visa på att man lägger mindre vikt vid denna uppgift än tidigare men också att man har lyckats bättre med att klargöra kraven för de arbetssökande. De hävdar dock att den huvudsakliga skillnaden mellan länen, som de kunnat påvisa, beror på att arbetsförmedlingarna prioriterar olika i frågor som rör kontrollfunktionen, till exempel mängden och vilka krav som ställs på de arbetssökande (IAF 2005:9, IAF 2006:7-9, 15).

I tabell 1 nedan, presenteras antalet underrättelser för respektive kontor. Till följd av att detta är ett förhållandevis nytt mått finns det ingen tidigare statistik att tillgå. För att understryka essensen bakom *most similar system design* har jag dessutom valt att presentera genomsnittet för antalet inskrivna arbetssökande på de respektive kontoren, se tabell 2, 3 och 4.

**Tabell 1. Antal underrättelser samt genomsnittligt antal underrättelser per månad.**

Af-kontor	2003		2004		2005	
	Antal	Genomsnitt	Antal	Genomsnitt	Antal	Genomsnitt
Kristianstad	45	3,75	54	4,50	54	4,50
Växjö	15	1,25	27	2,25	58	4,83

Källa: Göran Selin, AMS Statistikenhet 2006-06-16. Uppgifterna är rensade från dubletter

Siffrorna i tabell 1 bör inte tolkas utan att sättas i relation till antalet inskrivna arbetslösa på de respektive kontoren. Tabellerna på nästa sida visar att skillnaderna är marginella och relativt konstanta. Med tanke på att kontoren dessutom har näst intill samma antal anställda<sup>9</sup> bedömer jag arbetsförhållandena som jämförbara. Det är alltså rimligt att anta att skillnaderna i antalet insända underrättelser till A-kassan kan härledas till skillnader i den interna organisationen.

<sup>8</sup> Ifrågasättanden används även av Riksrevisionen som en indikator på i vilken utsträckning som Arbetsförmedlingen ställer krav på den arbetssökande (RiR 2004:32).

<sup>9</sup> Vid intervju tillfället hade Växjö 58 anställda och Kristianstad 55.

**Tabell 2 Antal inskrivna arbetssökande, genomsnitt per månad, 2003**

Af-kontor	Medlem i kassa		Medl i ALFAkassan		Ej medlem i kassa		Summa	
	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa
Kristianstad	3 451	1 354	449	228	683	256	4 583	1 838
Växjö	3 516	1 214	511	237	1 022	309	5 049	1 760

Källa: Lena Stoltz, AMS Statistikenhet 2006-06-05.

**Tabell 3 Antal inskrivna arbetssökande, genomsnitt per månad, 2004**

Af-kontor	Medlem i kassa		Medl i ALFAkassan		Ej medlem i kassa		Summa	
	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa
Kristianstad	3 747	1 517	562	272	706	287	5 015	2 077
Växjö	3 717	1 402	626	280	962	332	5 306	2 013

Källa: Lena Stoltz, AMS Statistikenhet 2006-04-27.

**Tabell 4 Antal inskrivna arbetssökande, genomsnitt per månad, 2005**

Af-kontor	Medlem i kassa		Medl i ALFAkassan		Ej medlem i kassa		Summa	
	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa	Samtliga inskrivna	därav arbetslösa
Kristianstad	4 215	1 788	703	359	949	424	5 866	2 571
Växjö	3 757	1 360	720	336	994	362	5 470	2 058

Källa: Lena Stoltz, AMS Statistikenhet 2006-04-27.

## 2.3 Intervjuerna

Mitt val att basera studiens huvudsakliga material på kvalitativa intervjuer grundas i att denna metod rekommenderas när utforskade områden ska studeras (Esaiasson et.al. 2003:280f, jmf Yin 1989:23). Dessutom gav de mig en djupare förståelse och en bättre helhetsbild av mitt problemkomplex vilket jag knappast kunnat få på något annat sätt (Holme – Solvang 1997:14, 101).

Intervjuerna är av semistrukturerad karaktär (Alvesson – Deetz 2000:215) vilket innebär att jag utifrån det skriftliga bakgrundsmaterialet i allmänhet och mitt teoretiska ramverk i synnerhet skapade en manual med öppna frågor som fungerat som en handledning (Kvale 1996:129f).<sup>10</sup> På så vis har jag kunnat undgå en för stark styrning och kan utgå ifrån att intervjumaterialet är ett resultat av respondenternas egna uppfattningar, erfarenheter och kunskap (Holme – Solvang 1997:100f).

Urvalet av respondenter skedde via chefen på respektive Af-kontor. Via telefon och e-post klargjorde jag studiens syfte och undersökningens upplägg. Jag var även tydlig med att deltagande i studien var frivilligt och att de respondenter som ställde upp fick möjligheten att vara anonyma (Kvale 1997:107ff). För att få en bredare

<sup>10</sup> Studiens intervjuguider återfinns i bilaga 3 och 4.

representation framförde jag önskemål om att få intervjua respondenter med olika långa anställningstider, dock minst 5 år, och med skilda bakgrunder då det ökar sannolikheten för olika perspektiv hos respondenterna (Sundström 2003:45). Dessa krav anser jag att båda cheferna tillgodosett.

Samtliga intervjuer genomfördes enskilt. Då några av arbetsförmedlarna önskade vara anonyma skrivs inga namn eller specifika ämbeten ut för någon av de fyra arbetsförmedlarna. Istället presenteras respondenterna i Kristianstad för K1 respektive K2 och respondenterna i Växjö presenteras som V3 respektive V4. Av de sex personer som intervjuades var fem kvinnor och en var man.<sup>11</sup>

## 2.4 Källkritik

All kunskapsutveckling sker ”utifrån en viss uppsättning värderingar” (Holme – Solvang 1997:33). För att öka trovärdigheten och minska inflytandet av min egen förförståelse har jag därför varit öppen med mitt tillvägagångssätt och använt mig av ett så omfattande material som uppsatsens ramar gett utrymme för.

Ett viktigt övervägande är slutligen om uppsatsen har tillförlitlig validitet? På den frågan kan jag svara ja. Validiteten är god då jag utgått ifrån en teori som väglett mig i valet av centrala aspekter att studera (Esaiasson et.al 2003:113). Det finns dock en osäkerhet i denna studie såväl som i alla enkät- och intervjubaserade undersökningar, nämligen att det aldrig säkert går att veta om respondenternas svar och uppfattningar verkligen följs av en handling. Det jag kan göra är att fråga människor och så länge jag anser att studieobjektet är intressant får jag som alla andra, leva med den osäkerheten (Jmf Schierenbeck 2003a:60).

---

<sup>11</sup> Att majoriteten av de intervjuade är kvinnor har att göra med att kvinnor är överrepresenterade inom AMV (Schierenbeck 2003a:67).

## 3 Teorin – idealtyperna

Av stor betydelse för mitt val av idealtyper var tidigare forskningsresultat vilka påvisat att den flexibla regeltillämpningen bland gräsrotsbyråkrater hör samman med den interna organiseringen och förutsättningarna för organisationskontroll (Johansson 1992:130, 137f, Schierenbeck 2003b:114f).

Det mest intressanta resultatet är Bybergs avhandling om gräsrotsbyråkraters handlingsfrihet inom socialtjänsten. Hon visar att alla gräsrotsbyråkratier inte nödvändigtvis behöver präglas av stor handlingsfrihet. Trots tjänstemännens komplicerade arbetsuppgifter kan således handlingsfriheten begränsas vilket sker genom en hierarkisk uppbyggd organisation liknande den Weberianska legalbyråkratiska modellen (Byberg 2002:175, 230, Weber 1964:328, 340 jmf Huber – Shipan 2002:44). Detta motsäger den rådande uppfattningen att handlingsfriheten, till följd av arbetsuppgifternas komplexa natur, i stort sätt är oundviklig och att ledningen måste förlita sig på tjänstemännens kompetens som huvudsakligt styrningsredskap (Lipsky 1980:15f, Rothstein 2001:68, Jacobsen – Thorsvik 2002:181).

Organisationsteoretikern Mintzberg har, i sina studier av hur organisationer fungerar i realiteten, formulerat ett snarlikt övergripande resonemang som det jag beskrivit ovan. Han konstaterar att det har utvecklats två olika former av byråkratiska organisationer: *maskin-* respektive *professionell* byråkrati. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa är att den tidigare kännetecknas av regler och rutiner för att styra och kontrollera verksamheten medan den senare förlitar sig på de anställdas kompetens (Byberg 2002:91f).

I detta kapitel presenteras Mintzbergs två organisationsmodeller parallellt med ytterligare en kompletterande förklaringsfaktor, nämligen ledarskap. Det är viktigt att poängtera att dessa modeller ska ses som ändpunkterna på en linje. Detta innebär att Af-kontoren kommer kategoriseras som mer eller mindre hierarkiska, mer eller mindre centraliserade etc. längs med en horisontell skala.

### 3.1 Centralisering eller decentralisering?

Centralisering beskriver Mintzberg som den snävaste formen av organisering inom en byråkrati. Detta innebär att ”beslutsmakten ligger i händerna på en eller ett fåtal personer i hierarkiskt uppbyggda strukturer” (Scott i Byberg 2002:90). När beslutsmakten istället är fördelad mellan många anställda i en mer platt organisation



betecknas de som decentraliserade. Mintzberg menar dock att kontroll över gräsrotsbyråkraterna inte nödvändigtvis behöver innebära centralisering utan skiljer istället mellan begreppen *vertikal decentralisering* och *horisontell decentralisering*. Vertikal decentralisering innebär att det sker ett formellt delegerande av makt och kontroll och att chefer på lägre nivåer i organisationen därmed får ökad beslutsmakt. Det centrala är att den delegerade makten är avgränsad till sin omfattning vilket gör att ledningen kan behålla viss kontroll över verksamheten. Med begreppet horisontell decentralisering menar Mintzberg däremot att tjänstemän, som inte formellt sett fått makt att styra och kontrollera arbetet, ändå lämnas utrymme att göra det. Till följd av detta minskar ledningens möjlighet till inflytande över gräsrotsbyråkraterna (Byberg 2002:90). Medan den professionella byråkratin både innehåller vertikal och horisontell decentralisering kännetecknas maskinbyråkratin främst av vertikal decentralisering.

### **3.2 Specialisering och kommunikationsmöjligheter**

Mintzberg menar att specialiseringen av arbetsuppgifter utgör basen för arbetsgruppsindelning inom organisationer och talar om tre sätt på vilket denna specialisering kan göras. Den första är *horisontell specialisering* som innebär att tjänstemännen inom organisationen har sin speciella arbetsuppgift som de förväntas lösa på ett särskilt sätt. De arbetar tillsammans med andra men utan att veta så mycket om vad kollegorna gör. Den andra är *vertikal specialisering* vilket innebär att utförandet av arbetet skiljs från hur det administreras. Hur olika arbetsuppgifter ska utföras bestäms således i hög grad uppifrån. Den tredje formen av specialisering är *utvidgad specialisering* som innebär att arbetsuppgifterna är bestämda. Däremot ges tjänstemännen utrymme att påverka när och i vilken ordning vissa uppgifter ska utföras (Byberg 2002:85). Medan maskinbyråkratin kännetecknas av både horisontell och vertikal specialisering utmärks den professionella byråkratin i första hand av utvidgad specialisering (Byberg 2002:93).

För att kunna möta den föränderliga omgivningen som kännetecknar AMV:s verksamhet (AMS 2003:2) måste offentliga servicemyndigheter vara både flexibla och hierarkiska (Byberg 2002:239, Schierenbeck 2003a:217f). För att de olika delarna inom organisationen ska kunna fungera i harmoni tillsammans krävs därför goda kommunikationsmöjligheter mellan de olika arbetslagen. Vikten av detta ökar ju fler arbetsenheter det finns då det medför större svårigheter att nå ut med informationen till alla. Utan goda kommunikationsmöjligheter blir de olika enheterna löst kopplade till varandra vilket kan försvåra möjligheten till förutsägbarhet inom organisationen då en förändring i en av enheterna inte med nödvändighet leder till förändring i de övriga (Weick i Byberg 2002:89). Inom den professionella byråkratin ses lösa kopplingar som en förutsättning för att organisationen ska kunna fungera flexibelt så att den kan anpassa sig till olika krav och förutsättningar som ges.

Gällande maskinbyråkratin är det dock negativt med lösa kopplingar då ledningen därigenom riskerar att förlora kontrollen över verksamheten. Med starka kopplingar och goda kommunikationsmöjligheter mellan enheterna skapas, förutom möjlighet att kontrollera hur andra medarbetare arbetar, även möjlighet att utsätta sig själv för kontroll vilket minskar det egna handlingsutrymmet (Byberg 2002:89).

Mintzberg menar att möten mellan de olika enheterna förbinder dem med varandra men att dessa möten kan arrangeras på olika sätt beroende på vad det är som utgör *organisationens nyckel*: dels kan de fastställas formellt på förhand genom schemaläggning, dels kan man låta dem uppstå informellt och spontant efter behov (Byberg 2002:89). Medan det tidigare sättet kännetecknar maskinbyråkratin kännetecknas den professionella byråkratin av det senare, mer informella sättet. Vidare medför ett större antal enheter ökade kommunikationssvårigheter, tillika en högre grad av flexibilitet inom organisationen. Fler enheter är alltså ett kännetecken på professionell byråkrati medan ett mindre antal enheter kännetecknar maskinbyråkratin.

### 3.3 Koordinationmekanismer – Styrning och kontroll

Mintzberg konstaterar att styrning och kontroll av gräsrotsbyråkraternas arbete kan ske på två olika sätt. Det ena sättet, *performance control*, går ut på att följa upp arbetet i efterhand genom att fastslå vad som ska uppnås men inte hur det ska gå till. Kontroll i efterhand ger arbetsledningen möjlighet att uppmärksamma och rätta till uppkomna problem och öppnar även för möjligheter till eget initiativtagande bland gräsrotsbyråkraternas (Byberg 2002:87f, Sannerstedt 2001:20). Det andra sättet, *action planing*, innebär att man utformar föreskrifter för hur arbetet ska göras, innan det utförs (Byberg 2002:87). Sannerstedt beskriver detta som direkt styrning vilket innebär att ledningen i mer eller mindre precisa ordalag ”talar om för den verkställande vad denna skall göra” (2001:20). Detta är det snävaste koordineringssystemet vilket i hög grad styr beteendet inom organisationen ”och ger god kontroll” (Byberg 2002:87).<sup>12</sup>

Mintzberg menar att olika former av styrning och kontroll kan blandas men att det ofta är någon form som dominerar. Det är också detta som skiljer maskin- respektive professionell byråkrati ifrån varandra (Byberg 2002:87f, jmf Johansson 1992:126, 138). För att beskriva detta använder Mintzberg begreppet *standardisering* som innebär att organisationen styrs genom att verksamheten standardiseras på olika sätt. (Byberg 2002:87f).

I den professionella byråkratin dominerar standardisering av gräsrotsbyråkraternas kompetens. Genom att satsa på intern marknadsföring, utbildningsinsatser eller genom att endast anställa personer med en speciell utbildning försöker ledningen

---

<sup>12</sup> För en utförlig redogörelse av hur AMV styrs, se bilaga 1.

genom socialisation anpassa kunskapsbasen som de anställda använder och på så sätt få alla att arbeta enhetligt (Byberg 2002:88). Denna metod, även kallad *diskret kontroll*, är en form av indoktrinering, det vill säga indirekt inverkan på arbetets utförande genom styrning av personalens värderingar och kognitiva föreställningsramar (Johansson 1992:136, jmf Byberg 2002:75). Genom att överföra organisationens värderingar till gräsrotsbyråkraterna blir "övervakningen mindre nödvändig av det enkla skälet att individen inte har någon anledning att agera mot organisationens intressen" (Johansson 1992:93).

I maskinbyråkratin dominerar istället standardisering av själva arbetsprocessen vilket innebär att arbetsuppgifterna specificeras eller programmeras med hjälp av tydliga instruktioner och tekniska hjälpmedel. Med hjälp av denna teknik kan mindre utbildad personal utföra arbetet fullt tillfredsställande vilket i annat fall hade krävt ytterst välutbildad personal (Byberg 2002:92).

### **3.4 Mintzbergs organisationsmodeller**

För att sammanfatta de centrala punkterna i Mintzbergs två organisationsmodeller presenteras de på nästa sida i en översiktlig tabell. Förutom det som redan beskrivits ovan bör det sägas att maskinbyråkratin starka fokusering på fasta rutiner och regeltillämpande visserligen medför rättsäkerhet för klienterna. Risken blir dock att den genererar rigiditet och att organisationen blir alltför stelbent. Gällande den professionella byråkratin skapar den visserligen goda förutsättningar för individuella och situationsanpassade lösningar. Den riskerar dock att leda fram till en godtycklig klientbehandling med erosion av rättssäkerheten som följd (Jmf Schierenbeck 2003b:106).

**Tabell 5 Mintzbergs byråkratiska organisationsmodeller.**

	Maskinbyråkrati	Professionell byråkrati
Organisationsstruktur	I högre grad centraliserad Hierarkisk	I högre grad decentraliserad Platt
Typ av decentralisering	I huvudsak vertikal decentralisering	Både vertikal och horisontell decentralisering
Nyckel i organisationen	Planering och beslutsfattande sker av specialister/planerare	Planering och beslutsfattande sker av den operativa personalen
Primära koordinationsmekanismer	Koordinering genom standardisering av arbetsprocesser	Koordinering genom standardisering av fackkunskaper, färdigheter
Huvudsakliga parametrar i organisationsdesignen	Formalisering av beteende	Träning, övning

Källa: Byberg 2002:92

### 3.5 Ledarskapets styrande förmåga

Förutom de faktorer som Mintzberg tagit upp har tidigare forskning kunnat påvisa att kontorschefen spelar en betydelsefull roll i säkerställandet av en enhetligt bedriven verksamhet (Schierenbeck 2003b:114, Byberg 2002:231ff). Kontorschefen kan sätta gränserna för vad som kan tolereras på det aktuella kontoret och på så sätt begränsa arbetsförmedlarnas egen handlingsfrihet (Schierenbeck 2003b:115). Byberg skriver att det visserligen bara går att spekulera i vad som avgjort valet av organisationsmodell men påvisar att skilda organisationsmodeller hänger samman med arbetsledningens uppgifter. Ledarskapet inom den professionella byråkratin kännetecknas av Human-Relationrörelsen som inriktat sig på att uppmuntra personalens egna idéer om arbetsprocessen och således ”coacha” handläggarna. Arbetsledningen kännetecknas av ett icke-ledarskap och blir endast i liten utsträckning ett stöd för handläggarna. Inom maskinbyråkratin kännetecknas arbetsledningen istället av en vilja att styra, kontrollera och samordna verksamheten vilket genomförs genom kontinuerliga och välplanerade möten mellan arbetsledare och underställda. På så sätt skapas även förutsättningar för god kommunikation och chefen uppfattas som ett stöd i det dagliga arbetet (Byberg 2002:231ff).

## 4 Analys - teorin möter verkligheten

Finns det då belägg för uppsatsens hypotes, det vill säga, att en organisation som kännetecknas av *maskinbyråkrati* medför ett mer strikt och enhetligt tillämpande av regelverket med den positiva följden av ökad rättssäkerhet. Med min redovisade statistik till grund (se tabellerna 1 - 4 i stycke 2.2) bedömer jag det som ett rimligt antagande att Af-kontoret i Kristianstad överlag har prioriterat regeltillämpningen mer än Arbetsförmedlingen i Växjö då kontoret i Kristianstad generellt har genererat ett väsentligt högre antal underrättelser till A-kassan. Utifrån tabell 1 torde det även vara rimligt att anta att Kristianstad har mindre variation i tillämpningen av regelverket då antalet underrättelser fördelat sig mer jämnt över redovisade år.

Utifrån mina intervjuer kommer jag i detta kapitel jämföra de båda kontoren och kategorisera dem utifrån mitt teoretiska ramverk. För att min hypotes ska vinna empiriskt stöd ska alltså Af-kontoret i Kristianstad inneha fler kännetecken av maskinbyråkrati jämfört med Af-kontoret i Växjö. För att ge ytterligare styrka åt hypotesen bör även gräsrotsbyråkraterna i Kristianstad vara dels mer strikta i sin regeltillämpning dels mer enhetliga sinsemellan.

### 4.1 Centralisering eller decentralisering?

I Mintzbergs termer kan man beskriva de båda Af-kontoren som centraliserade i den aspekt att de ytterst styrs av en kontorschef samt i viss mån dennes biträdande chef. Inget av kontoren har dock byggt upp någon hierarkisk struktur i någon betydande utsträckning. Direkt under chefsnivån är båda kontoren istället indelade i arbetslag, specialiserade på olika arbetsuppgifter. I Kristianstad beskrivs detta som nödvändigt till följd av den mycket omfattande verksamheten.

Och jag menar, det finns ju ingen möjlighet att man kan ha det greppet över alla delarna i verksamheten som chef, det går ju inte och då förutsätter det att dom [arbetsförmedlarna *förf. anm.*] också vågar ta beslut. Vi jobbar ju mycket här med att formulera uppdrag till varje arbetslag. Och sedan så har dom stor frihet inom ramen för det uppdraget (Rejdvik Pålsson).

På kontoret i Växjö beskrivs organisationen inom kontoret som platt då väldigt många beslut delegeras ut till arbetsförmedlarna, speciellt gällande beslut rörande de arbetssökande: ”allt man kan säga som har med de arbetssökande att göra delegerar

jag till nästa steg [arbetsförmedlarna *förf. anm.*]” (Håkansson). Istället för att utöva kontroll över gräsrotsbyråkraterna genom centralisering av beslutsmakten kan alltså båda kontorens organisation beskrivas som decentraliserad där den operativa personalen ges stor handlingsfrihet att själva fatta beslut.

När det däremot gäller vilka arbetsgrupper som finns och hur de i sig organiseras börjar väsentliga skillnader framträda. I Kristianstad finns det en samordnare i varje arbetslag som utan några chefsbefogenheter eller lönetillägg framförallt ska vara chefens kanal in i laget: ”[N]är jag får direktiv uppifrån eller när det är någonting som ska göras så tar jag det till samordnaren, som har i uppdrag att processa det och diskutera det i laget” (Rejdvik Pålsson). Gällande vilka beslutsbefogenheter varje enskild handläggare tilldelas är chefen i Kristianstad mycket tydlig:

Jag delegerar beslutsbefogenheter utifrån de arbetsuppgifter man som handläggare har. [...] När du får behörighet att fatta beslut innebär det också att du åtar dig att vara uppdaterad i reglerna och att följa de regler som gäller. Därför har jag som princip att endast ge behörighet utifrån arbetsuppgifter. Så någon generell behörighet finns inte. Varje handläggare har sitt 'brev' (Rejdvik Pålsson).

Det finns alltså ingen generell behörighet att fatta beslut. Efter genomgången utbildning tilldelas istället varje enskild handläggare en formell behörighet för att kunna utföra sitt jobb (Rejdvik Pålsson).

För att beskriva detta i Mintzbergs termer kännetecknas kontoret i Kristianstad av en vertikalt decentraliserad verksamhet där ledningen ger gräsrotsbyråkraterna stor frihet att fatta beslut. Den delegerade beslutsmakten är dock formellt begränsad vilket medför att chefen behåller en viss kontroll över verksamheten.

I Växjö styrs arbetslagen utifrån en uppdelning mellan chefen och biträdande chef så att de leder lika många arbetslag var. Utöver det finns även en samordnare och en projektledare som båda har lönetillägg för sina uppgifter att bland annat samordna arbetslagen och sätta ihop scheman. Dessutom finns det en anställd metodutvecklare som arbetar med att dokumentera och sammanställa kontorspraxis (Håkansson). Som en trolig följd av denna uppdelning varierar således sätten att styra arbetslagen inom Af-kontoret i Växjö.

[V]i har ett program som heter aktivitetsgarantin, vi lägger in då hur många grupper man ska ta in och vilka som ska ha grupperna, hur flödet ska se ut och vart vi vill nå. Och sedan sätter vi också operativa mål, vad ska man göra inom gruppen. [...] I ett annat arbetslag så planerar man på ett litet annat sätt när man diskuterar och i ett tredje arbetslag där har vi till och med en styrgrupp. Där har jag projektledare och vi träffas med kommunen och lägger upp jobbet (Håkansson).

I likhet med Kristianstad kan jag alltså konstatera att även kontoret i Växjö kännetecknas av vertikal decentralisering. Växjö skiljer sig dock från Kristianstad då den samordnande rollen medför lönemässiga fördelar vilket rimligen bör innebära att rollen som samordnare/projektledare tas på större allvar i Växjö. Den största skillnaden ligger dock i att organisationen i Kristianstad är mer enhetligt strukturerad. Chefen har all den formella makten som delegeras till gräsrotsbyråkraterna i formella brev. Vidare finns det en samordnare i varje arbetslag som är chefens kanal till arbetslagen. I Växjö finns det liknande positioner men Håkansson tydliggör att tanken om enhetlighet inte är lika stark som i Kristianstad. Det finns alltså belägg för att det formella delegerandet av ansvar och beslutsmakt varierar mer mellan arbetslagen i Växjö. Även om kontoren liknar varandra på denna punkt menar jag att Af-kontoret i Växjö ändå är mer horisontellt decentraliserat vilket placerar det närmare den professionella byråkratin i jämförelse med Af-kontoret i Kristianstad.

## 4.2 Specialisering och kommunikationsmöjligheter

Inom båda kontoren ges gräsrotsbyråkraterna stor frihet att planera sin egen arbetsvecka och när de ska genomföra vissa arbetsuppgifter. I Växjö förklarar Af-chefen att "[d]et finns riktlinjer, men man får ändå lägga upp det [sitt arbete *förf.anm.*] själv" och "varje individ har rätt stor frihet att planera sin egen arbetsdag och sin egen arbetsvecka" (Håkansson). I Kristianstad förs ett liknande resonemang;

[S]å länge vi når verksamhetsmålen har jag inte synpunkter på hur de fördelar sin arbetstid och är det så att de inte når de målen som ligger på deras arbetslag, då har vi en diskussion kring det [...] men jag går inte in i någon handläggares rum och säger att 'du ska göra det först och det sen och det sen', utan det måste man lära sig själv (Rejdvik Pålsson).

Båda kontoren kännetecknas alltså av det Mintzberg kallar den utvidgade specialiseringen där gräsrotsbyråkraterna ges stor frihet att påverka i vilken ordning och när vissa arbetsuppgifter ska genomföras. Vidare är arbetslagen inom båda kontoren specialiserade efter olika kategorier av klienter, exempelvis sökandeservice- eller direktservicearbetslag (Håkansson, Rejdvik Pålsson). Skillnaderna påträffas istället främst hos kontorens stödfunktion till arbetsförmedlarna.

I Kristianstad har man medvetet satsat på att skapa goda förutsättningar för att arbetsförmedlarna ska kunna få hjälp både att tolka regelverket och att fatta svåra beslut.

Sen har vi ju en arbetsgrupp kring det här med kontrollfunktionen, om man står i begrepp att ifrågasätta någon. Om man känner att det känns jobbigt så

finns det utpekade personer på kontoret som ställer upp och är bollplank. Så jag känner både psykologerna och kontrollgruppen och stödet i arbetslagen och FS [Fördjupad Service, *förf.anm.*]. Och de som har kommit nyanställda här, uttrycker ju det att det är lätt att fråga [...] alla blir glada av att få hjälpa till (Rejdvik Pålsson).

Stödfunktioner finns även i Växjö men långt ifrån i samma omfattning. Håkansson menar att när man behöver stöd och hjälp i svåra ärenden kan man diskutera detta med någon kollega eller ”med oss som chefer, vi försöker vara tillgängliga då” (Håkansson).

Arbetslagen är ungefär lika stora och arbetsuppgifternas komplexitet är snarlik, med undantag från Kristianstads psykologgrupp som inte har någon motsvarighet i Växjö. En stor skillnad är att Växjö är mer flexibelt organiserat än Kristianstad. Utöver de arbetslag som även återfinns i Kristianstad har Växjö specialiserade arbetslag som arbetar med såväl ungdomar som invandrare. Skillnaden i flexibilitet stärks även av att Växjö har sju arbetslag vilket är att jämföra med Kristianstad som har fem. Detta innebär emellertid att Kristianstad, jämfört med Växjö, i sin tur har lättare att föra ut informationen till alla enheter.

Gällande kommunikationsmöjligheterna mellan arbetslagen finns det ytterligare skillnader. I Kristianstad är man medveten om svårigheten att samarbeta mellan arbetslagen och har därför personalmöte en gång i månaden där alla anställda deltar.

Ja, personalmötena håller Jakob i [biträdande chef *förf.anm.*] och dom är mer operativa. [...] På ett så här stort kontor blir det mycket vattentäta skott mellan lagen. Jobbar man med direktservice är man duktig på det, men man vet inget om arbetsgivarkontakter och för att man på något sätt ska veta vad de andra gör, så har vi olika teman på personalmötena och då är det tanken att man ska tala om vad som är på gång i det egna laget och få lite möjlighet till det (Rejdvik Pålsson).

Dessa träffar är på förhand schemalagda av chefen med ett uttalat syfte att öka vetskapen om vad som händer i de olika arbetslagen. Förutom de regelbundna personalmötena planeras även två halvdagar in varje halvår där det ges möjlighet att diskutera kring något särskilt som kan ha dykt upp och saker som det ”behövs läggas lite mer fokus på” (Rejdvik Pålsson).

Även i Växjö finns det möjligheter för arbetslagen att kommunicera med varandra. På arbetsplatsträffarna har de ibland ”tvärgrupper bara för att det är bra att ha tvärgrupper” (Håkansson). De förekommer även under nästan alla planeringsdagar där hela kontoret träffas, ”då är det nästan alltid tvärgrupper vi jobbar i” (Ibid.). Syftet att öka vetskapen om vad som händer i de olika arbetslagen är dock inte lika tydligt uttalat i Växjö som i Kristianstad och även om mötena schemaläggs av cheferna (Håkansson), så sker de på ett jämförelsevis mer spontant sätt.



Ja, lite slarvar jag där, det förekommer och vi har sagt att vi ska ha det [resultatdialoger, *förf.anm.*] var fjortonde dag. Vi har kontorsmöte varannan vecka, och där gör vi måluppfyllelse, följer upp mål och resultat och framför allt så gör vi det ordentligt, tycker jag, varje månad, när vi får de centrala resultaten. Men sen har vi operativa mål, i varje arbetslag, men lite olika, vi har inte det alltid i alla arbetslag, lika mycket. Och då följer vi ju upp, vi gör målen, man gör en uppföljning och sen kommer vi tillbaka och så fortsätter vi då. Men det skulle kunna bli lite bättre, vi hinner inte riktigt med det som vi borde (Håkansson).

Sammanfattningsvis visar resultaten att båda kontoren kännetecknas av den utvidgade specialiseringen. I Kristianstad är dock förutsättningarna för kommunikation mellan arbetslagen bättre än i Växjö. Dels har de färre arbetslag, dels har de personalmöten med ett tydligt uttalat syfte att förebygga samarbetssvårigheter mellan arbetslagen. I Mintzbergs termer är alltså Af-kontoret i Kristianstad mindre horisontellt specialiserat jämfört med Af-kontoret i Växjö. Vidare är det tydligt att ledningen i Kristianstad tar större ansvar för att planera verksamhetens möten, något som Växjö inte prioriterat i samma utsträckning. Visserligen ligger kontoren inte så långt ifrån varandra på den tänkta linjen mellan maskin- och professionell byråkrati. Men alla faktorer sammantagna visar ändå på att Kristianstad är mer maskinbyråkratiskt jämfört med Växjö.

## **4.3 Koordinationmekanismer – Styrning och kontroll**

I detta avsnitt analyseras vilka huvudsakliga styr- och kontrollmekanismer som tillkommit i och med förändringsarbetet Af Sverige. Dessutom undersöks hur dessa uppfattats och tillämpas av gräsrotsbyråkraterna för att på så sätt besvara frågan vilket genomslag de fått gällande gräsrotsbyråkraternas tillämpning av regelverket. Slutligen analyseras även ledarskapets betydelse.

### **4.3.1 Huvudsakliga styr- och kontrollmekanismer**

Båda cheferna påtalar att Af Sverige innebar att ”man stramade upp och tydliggjorde Arbetsförmedlingens uppdrag” (Rejdvik Pålsson). Genom att skaffa ett gemensamt språkbruk både kring Arbetsförmedlingens uppdrag men ”också kring vad tjänstemännen levererar” (Rejdvik Pålsson) har det övergripande fokus varit ”enhetlighet, rättsäkerhet, en arbetsförmedling, alltså man skulle bli lika bemött var

man än kom i hela landet” (Håkansson). För att nå dit satsade man även resurser på att förtydliga kontrollfunktionerna.

Den tydligaste kontrollfunktionen som återfinns på båda kontoren är det databaserade kontrollsystemet ”Chefens fönster”. Detta är ett system som gör att både kontorschefen och AMS centralt kan kontrollera beslut och granska hur gräsrotsbyråkraterna arbetar (Håkansson, V4). Själva kontrollen av arbetsförmedlarna sker när det uppkommer misstag men vanligtvis även genom olika stickprovskontroller på kontoret (Håkansson, Rejdvik Pålsson). I Växjö tar chefen även hjälp av en metodutvecklare när hon inte själv hinner med.

Om jag inte kommer på rena misstag, jag kan komma på vissa saker och då följer jag ju upp det, får jag göra stickprovskontroller och jag har en metodutvecklare som [...] hjälper mig att göra det också, om inte jag hinner med. [...] Genom något som heter ”Chefens fönster” går jag vidare in på enskilda ärenden om jag ser ’här är det ett ärende där vi inte klarar målet’. Då kan du se också vem som har gjort det och vad är det som har klickat, och då pratar jag direkt med handläggaren, så har vi en dialog kring det då. Då följer vi ju upp det egentligen innan det är för sent också, så vi kan göra någonting åt det (Håkansson).

Stickprovskontroller sker dels på kontoren där prioritet ges till ”nya områden eftersom det kan bli en del svårigheter i tolkningarna i samband med nya åtgärder eller mål” (Rejdvik Pålsson). Med hjälp av information från Länsarbetsnämnden (LAN) sker det dessutom varje kvartal stickprovskontroller på hur underrättelserna till A-kassan är formulerade. På LAN finns det även en så kallad controller som med jämna mellanrum jobbar med stickprov på alla kontor i länet:

Länsarbetsnämnden bestämmer sig för vilka områden som är i fokus under det kommande året och utgår då ifrån det som AMS betonar i riktlinjerna. [...] Om man hittar några brister påtalas det på kontoret och beroende på hur stora bristerna är hanterar vi det på olika sätt. Är det många missar så kan det föranleda utbildningsinsatser på kontoret. Är det en och samma handläggare, leder det till utbildning, samtal, kontroll av den individen (Rejdvik Pålsson).

I Mintzbergs termer talar vi alltså om *performance control* och på denna punkt går det inte att identifiera några betydande skillnader mellan kontoren. Båda kontoren följer upp gräsrotsbyråkraternas arbete i efterhand för att kontrollera att de håller sig till regelverket och båda kontoren är i lika stor utsträckning utsatta för extern central kontroll.

Båda cheferna menar att varken satsningar på utbildningar, kännetecknande den professionella byråkratin, eller tekniska hjälpmedel, kännetecknande maskinbyråkratin, dominerar på kontoren. Snarare utgör de ”kommunicerande kärn”

som Rejdvik Pålsson uttrycker det eller en blandning där inget ”dominerar som jag ser det” (Håkansson). Avseende det Mintzberg kallar *action planing* – utarbetade föreskrifter om hur arbetet ska göras innan det utförs, finns det alltså inga betydande skillnader. Detta visar som, Mintzberg säger, att det går att blanda olika former av styrning även om han menar att det ofta är någon form som dominerar.

Avseende Mintzbergs begrepp *standardisering* är det tydligaste exemplet det datoriserade handlingsplansredskapet vilket introducerades i samband med Af Sverige och återfinns inom båda kontoren. Detta redskap används för att förbättra enhetligheten genom att på förhand styra vad och hur gräsrotsbyråkraterna kan dokumentera. I det avseendet kännetecknas alltså båda kontoren av maskinbyråkrati. Det är först gällande hur mycket man satsat på utbildningar, eller den så kallade diskreta kontrollen som det går att identifiera skillnader som tyder på att Växjö har satsat mer på utbildning. Till skillnad från Kristianstad har Växjö en metodutvecklare som ”säkerställer att vi har genomgångar, egna utbildningar” (Håkansson). Växjö har även en datasal som används för att utbilda och informera personalen (Ibid.). Vidare säger Håkansson att ”mycket krut lagts på kompetensutveckling” även om det inte är ”säkert att varje individ är medveten om det”. Gällande handlingsplansredskapet och hur arbetsförmedlarna tog emot det säger Håkansson att de har jobbat mycket med utbildningar. Risken som hon ser är istället att det tagit fokus bort från kärnverksamheten, det vill säga att förmedla arbeten:

Ja, men dom har jobbat hårt med det [handlingsplansredskapet, *förf.anm.*], vi har haft mycket utbildningar och så, men det är som jag säger, risken är att det har tagit för mycket tid, så hade vi istället gått ut och hämtat hem jobb som finns ute och förmedlat det till dem arbetslösa så hade vi kanske fått ut fler i jobb (Håkansson).

I Kristianstad är man medveten om att man till en början missade målet med handlingsplansredskapet. Det man vann i rättsäkerhet förlorade man i effektivitet då styrningen blev alltför detaljerad:

Ja och det var ju där man hamnade. Det blev att stoppa ner de runda klossarna i de fyrkantiga hålen och det gick ju inte. Alltså det har ju varit helt otroligt ett tag när man diskuterade med handläggarna om handlingsplanerna, att dom diskuterade inte att de hade många arbetssökande som de skulle hjälpa ut i jobb, utan man hade många handlingsplaner som skulle skrivas. Då känner man att vi har missat fullständigt i att skapa förståelse hos handläggarna vad detta ska vara bra för. Det var egentligen där bristen var. Och jag tror det handlade mycket om att det kom så mycket teknik på en gång som vi blev osäkra på och så ska man sitta i ett skarpt läge. Det var inte bra (Rejdvik Pålsson).

En bidragande orsak till att handlingsplansredskapet inte fungerade så bra var alltså att de inte hunnit lära sig hantera det tillräckligt väl. Denna problematik

diskuteras inte i Växjö vilket visar på att de lyckats bättre och således satsat mer på att styra verksamheten genom utbildning.

Sammanfattningsvis visar resultaten att kontoren liknar varandra berörande de huvudsakliga kontroll- och styrmekanismerna. Vad gäller standardiseringen dominerar båda kontoren av maskinbyråkratin. Det går dock att identifiera några skillnader avseende den diskreta kontrollen där Växjö utmärker sig genom att jämförelsevis ha satsat mer på utbildning och kompetensutveckling. I fråga om vilken koordinationsmekanism som dominerar kan alltså Växjö sägas kännetecknas mer av den professionella byråkratin jämfört med Kristianstad.

### 4.3.2 Gräsrotsbyråkraternas uppfattning av regelverket

Fram tills nu visar resultaten av min analys att Kristianstad i jämförelse med Växjö ligger närmare maskinbyråkratin på samtliga områden. Det finns alltså stöd för hypotesen att en organisation som i högre grad kännetecknas av maskinbyråkrati medför ett mer strikt tillämpande av regelverket. För att ge ytterligare styrka åt hypotesen bör denna del av analysen visa att gräsrotsbyråkraterna i Kristianstad både är mer strikta i sin regeltillämpning och även mer enhetliga sinsemellan jämfört med Växjö. Gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme ska alltså vara mindre i Kristianstad jämfört med Växjö.

Genom att först undersöka hur gräsrotsbyråkraterna uppfattar regelverket ges en bild av om de upplever det som tånjbart. I Kristianstad uppfattar arbetsförmedlarna överlag regelverket som både styrande och tydligt, det ges ”ingen möjlighet att gå lite ut i tassemarkerna” (K1) även om det kan dyka upp otydligheter på vissa ställen:

Jag tycker det är väldigt styrande. De pratar väldigt mycket om att det ska vara vägledande, men det är ju väldigt styrande, det ska ju inte egentligen finnas något utrymme för egna tolkningar alls. [...] Jag tycker att det är ganska tydligt men ändå så dyker det upp frågor. Kan man göra si, kan man göra så? Och vi lusläser dokumenten och försöker hitta och titta här och ändå är det kryphål på några ställen (K2).

Denna uppfattning delas av arbetsförmedlarna i Växjö. Regelverket ”är så formulerat, det är fakta så att säga, som man ska arbeta efter” (V4). Det är bara vid enstaka tillfällen som regelverket är vägledande givande utrymme för egna tolkningar:

Vägledande i vissa fall, skulle jag vilja säga, det är svårt att peka på något exempel. [...] Sen får man ju alltid motivera varför och det kan ju vara att man har tolkat på olika sätt så att säga, med reglerna då. Men jag tycker om när det

finns vägledning, det gäller att hitta det bara, att man kan få leta på många ställen innan man hittar tolkningen (V3).

Som en följd av detta upplevs regelverket som ett tydligt stöd i arbetsförmedlarnas myndighetsutövande i såväl Växjö som Kristianstad. Regelverket finns där och det måste man följa:

Ja naturligtvis. När man har ett regelverk, då måste man hålla sig fast vid detta, det är mycket stödande, visst är det så (V4).

Stödande, definitivt stödande. Det är det här jag menar att det kan vara skönt att faktiskt ha det och luta sig mot. Därför att säger man nej till en person, till en arbetssökande, så ifrågasätter ju naturligtvis den personen det och då är det rätt så skönt att inte behöva vela, utan det är bara till att visa på reglerna, så här ser det ut, det är inget att snacka om (K2).

Fram till denna punkt går det inte att identifiera några tydliga variationer i gräsrotsbyråkraternas uppfattning om regelverket, däremot uppdagas en klar skillnad gällande Af Sveriges inverkan på regelverket. På frågan om regelverket blivit tydligare under Af Sverige svarar båda respondenterna i Kristianstad att så är fallet. I Växjö däremot går uppfattningarna isär mellan respondenterna. Medan den ena respondenten menar att arbetet med att förtydliga regelverket gått åt rätt håll menar den andra att regelverket istället blivit svårare att tyda.

Jag tycker att det har blivit bättre och bättre med tiden. Det var inte färdigt från början va [...] men i det stora hela har vi haft en positiv utveckling (V4).

Jag tycker det har blivit svårare och tyda. Jag tycker det är mer tolkningsgrejer nu mot vad det har varit innan (V3).

För att sammanfatta detta i Lundquist termer är samtliga gräsrotsbyråkraters handlingsfrihet, att själva bestämma hur de ska hantera ett ärende, begränsad av ett styrande regelverk som upplevs visa tydligt hur olika ärenden ska hanteras. Skillnaden mellan kontoren gäller Af Sveriges inverkan på regelverket. I Kristianstad uppfattar arbetsförmedlarna att det har blivit tydligare vilket innebär att deras handlingsfrihet därmed kan sägas ha minskat. I Växjö pekar resultaten istället mot att möjligheten att använda sig av handlingsfriheten har ökat till följd av att regelverket nu har blivit svårare att använda. Det är även intressant att variationen mellan arbetsförmedlarnas uppfattningar i Växjö är större än i Kristianstad, vilket tyder på att regeltolkningen varierar mer mellan arbetsförmedlarna i Växjö jämfört med Kristianstad.

### 4.3.3 Gräsrotsbyråkraternas tillämpning av regelverket

Utifrån gräsrotsbyråkraternas uppfattning av regelverket övergår nu analysen till deras tillämpning av det. Som Schierenbeck poängterar är en strikt tillämpning inte möjlig ur ett teoretiskt perspektiv då själva definitionen av en gräsrotsbyråkrat ”pekar på ett mer eller mindre begränsat handlingsutrymme” (2003:46). I realiteten går det dock att återfinna den strikta tillämpningen hos gräsrotsbyråkrater som i största möjliga mån vill följa regelverket och endast i en begränsad utsträckning använda sig av handlingsfriheten. För att gräsrotsbyråkraten istället ska betraktas som en regeltolkare med en mer flexibel tillämpning ska de se tolkningen av regelverket som en naturlig del i myndighetsutövandet (Ibid).

I Kristianstad tillämpas regelverket strikt. En av respondenterna uttrycker detta mycket tydligt: ”[J]ag menar, det är statens pengar vi håller på med. Så att det måste vi följa strikt” (K2). Att det inte råder någon variation i den strikta regeltillämpningen bekräftas av respondenternas svar på hur de agerar om den arbetssökande inte uppfyller villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning (§ 9 i lag 1997:238). I samtliga situationer jag frågade om (Se intervjuguiden fråga 1 a-d under tolkningar och sanktioner) blir svaret att de med stöd av regelverket underrättar A-kassan.

Och det plockar jag fram och talar om för dem. Att så här har IAF sagt och det här tycker jag är ett lämpligt jobb. Är det så att du inte vill det så måste jag underrätta din A-kassa om det. Och sen får de bedöma huruvida det är lämpligt eller inte (K1).

Regelverket tillämpas alltså strikt. Ibland uppstår det dock tveksamheter som gör att handlingsfriheten används. Båda handläggarna i Kristianstad understryker dock att tveksamma situationer ofta diskuteras i arbetslaget och när de behöver hjälp är det ”i första hand” kollegorna som konsulteras (K1, K2). Men i de fall då regelverket inte är direkt tillämpbart på en åtgärd de anser vara befogad kontrolleras det alltid först med chefen och mer än att dubbelkolla med chefen ”kan man ju inte göra” (K2).

Ja, att när jag känner att det är någonting som går utanför, då måste jag prata med mina chefer om det och se om vi hittar någon lösning på det. Då kan inte bara jag köra det va, och tycka att det här är bra för den sökande, utan då måste jag förankra det hos mina chefer. Annars så gör jag ju regelbrott, som jag inte får eller ska göra (K1).

I Växjö finns det i likhet med Kristianstad, en medvetenhet om att regelverket måste tillämpas strikt då myndighetsutövningen annars blir partisk: ”Men naturligtvis, om 50 personer skulle använda det här i sin verksamhet enligt godtycke, då skulle det bli väldigt orättvist” (V4). Jämfört med Kristianstad varierar dock regeltillämpningen mellan de båda handläggarna. Medan den ena gör sitt bästa för att följa regelverket

och inte är ”så mycket för utsvävningar” utan gärna vill ha ”svart på vitt” (V3) hänvisar den andre till att det måste finnas humanitet i användandet av regelverket.

Naturligtvis är det så att regelverket ska leda arbetet i beslut och ska skötas men även där måste det fungera som en människa med logiskt tänkande [...] vilket gör att man tar varje individ som individ helt enkelt. Man kan tolka det på olika sätt i det avseendet (V4).

Jämfört med Kristianstad visar detta att regeltillämpningen dels är mera flexibel dels att tillämpningen varierar mer mellan handläggarna i Växjö. Att reglerna tillämpas olika strikt mellan de två arbetsförmedlarna i Växjö förstärks av att det bara är respondent 3 som i samtliga lägen underrättar A-kassan när något av villkoren för arbetslöshetsersättning inte är uppfyllda. Den andra respondenten försöker istället finna en godtagbar förklaring på varför villkoret inte är uppfyllt. Det är först efter att den arbetssökande vid flertalet gånger misslyckats med att uppfylla villkoren som det i sämsta fall blir aktuellt att underrätta A-kassan.

Då måste den personen också ha en förklaring, vad är orsaken. Om det finns något arbetshinder, fysiskt eller psykiskt eller något annat. Så man kan resonera eller godta och säga att ’ja visst, då förstår jag det’. [...] Men har man personer som om och om igen gör samma sak alltså, det börjar bli negativt i arbetssökandet, ja då måste man kanske ta en diskussion i så fall om hur pass mycket personen står till arbetsmarknadens förfogande. Och det är liksom i sämsta läge i så fall, då blir det ifrågasättande till A-kassan eller Alfa-kassan, om fortsatt ersättning (V4).

Jämfört med Kristianstad är alltså regeltillämpningen mer flexibel och mer varierande mellan de två arbetsförmedlarna i Växjö. Att handlingsfriheten används mer i Växjö än i Kristianstad får stöd av att man i Växjö lägger ner större vikt vid att formulera bra motiveringar för ett från regelverket avvikande beslut, i stället för att, som i Kristianstad, fråga chefen när regelverket inte är direkt tillämbart på en åtgärd de anser vara befogad. Här förtydligas även synen att regelverket måste användas mer tolerant och med omsorg om den arbetssökande, något som inte förekommer i Kristianstad.

Alltså, då ska det finnas en bra förklaring för mig själv. Man måste liksom redovisa, för det finns alltid en orsak. Varför ska man undanta den här ställningen i så fall? Och det här, det finns som regel alltid, liksom någonting som man ser håller. [...] Och i det stora hela måste man ändå ha en sån här mänsklig tolkning på någonting så att det inte blir helt fel. [...] Sen är det väl ofta så att det skulle vara jätte enkelt att bara arbeta efter strama regler. Man behöver inte tänka så himla mycket själv. Man bara tittar vad som står här och så där men det går inte att arbeta egentligen i så fall, för att vi jobbar väldigt

mycket med utsatta personer vilket innebär att varje individ måste man bemöta på ett enskilt sätt (V4).

Sammanfattningsvis visar resultaten att gräsrotsbyråkraterna i Kristianstad är betydligt mer enhetliga i sitt tillämpande av regelverket. Dessutom tillämpas regelverket jämförelsevis mer strikt i Kristianstad än i Växjö. Slutsatsen härav blir att det finns mer handlingsfrihet i Växjö. Möjligheterna att använda sig av handlingsfriheten är heller inte lika begränsade i Växjö som de är i Kristianstad då den faktiska kapaciteten att frångå regelverket ökar till följd av en mer omsorgsfull syn på den arbetssökande och en inställning att regelverket måste tillämpas ”mänskligt”.

#### **4.3.4 Ledarskapets styrande förmåga**

Som vi har sett har chefens betydelse i fråga om gräsrotsbyråkraternas tillämpande av regelverket till viss del redan belysts. I denna avslutande del av analysen kommer jag att ge ytterligare stöd för att chefen har inflytande på hur strikt och enhetligt regelverket tillämpas bland gräsrotsbyråkraterna.

Medan chefen i Kristianstad medvetet satsat på att vara tydlig och se till att reglerna efterlevs enhetligt fokuserar chefen i Växjö istället mer på att genom utbildning se till att regelverket efterlevs. Skillnaderna framkommer när de får beskriva hur de ser sig på själva som chefer:

Om medarbetarna har rätt och bra kompetens så följer de reglerna, då får man det på köpet, så kompetensen är alltså viktig. För det är mina medarbetare som ska göra jobbet. Utan deras kompetens hade jag inget att leda (Håkansson).

Alltså jag hade ju inte klarat mig utan medarbetarna, så är det ju. Jag ser väl egentligen att som chef eller medarbetare så har man olika arbetsuppgifter men man är lika viktig för verksamheten. Sen är det ju så att som chef måste man ju se till att reglerna efterlevs, alltså det kan bli revision och man måste ha lite koll på det (Rejdvik Pålsson).

Båda belyser alltså vikten av medarbetarnas kompetens, men i Kristianstad lägger chefen starkare fokus på att se till att reglerna tillämpas både enhetligt och strikt. Dels genom att ”sätta ner foten och peka med hela handen” när det råder oenighet på kontoret (K2) men också genom att uppmuntra handläggarna att hellre tillämpa regelverket för hårt än för mjukt:



Alltså vi har ju fått ganska klara besked med det också att är vi det minsta tveksamma så skriv en rapport så får A-kassan bedöma det. [...] Jag skriver hellre en rapport en gång för mycket än en gång för lite (K2).

Rejdivik Pålsson är även den enda som betonar att medarbetarna ska kunna hantera myndighetsrollen. På frågan om vilka kriterier som är viktiga vid rekryteringen är det just den som lyfts fram som kanske den mest väsentliga av alla:

Det känns nästan som det viktigaste, kunskaper kan du ju liksom få på arbetsplatsen, men det här att kunna hantera myndighetsrollen, det är väl det som är det svåraste, att man faktiskt är anställd för skattepengar och man tjänar medborgarna. Det kanske låter lite stort men så är det ju faktiskt. Och någonstans handlar det ju om att klara av att följa de regler och förordningar som gäller men ändå ha ett bra bemötande till den arbetssökande (Rejdivik Pålsson).

Chefen i Kristianstad kännetecknas alltså av det maskinbyråkratiska ledarskapet som gärna vill styra och kontrollera verksamheten. På så sätt skapar hon även förutsättningar för god kommunikation så att hennes medarbetare kan uppfatta henne som ett stöd i det dagliga arbetet.

I Växjö lägger chefen istället mer kraft på utbildning och istället för att satsa lika mycket kraft på att reglerna efterlevs vill chefen i Växjö vara ett föredöme:

Men det bästa jag kan göra är ju att själv vara förebild för mina medarbetare, och på det sättet visa hur jag vill ha det men också ha en öppen dialog om olika saker (Håkansson).

Tidigare i analysen (se 4.3.1.) har det framgått att Håkansson menar att det viktigaste för henne är att förmedla jobb och att all dokumentation därför kan riskera att dra bort fokus kärnverksamheten. Denna inställning framkommer även i hennes ledarstil och kan erbjuda en potentiell förklaring till varför gräsrotsbyråkraterna i Växjö har en mer flexibel regeltillämpning än de i Kristianstad. I Växjö öppnar chefen genom sin medvetna ledarstil större möjligheter för gräsrotsbyråkraterna att frångå regelverket, speciellt när det utsätts för konkurrens av Arbetsförmedlingens kärnuppgift. Att som chef styra verksamheten genom att vara ett föredöme samtidigt som regler och direktiv kan åsidosättas om de äventyrar kärnverksamheten understryker denna förklaring.

Det finns en risk idag, som jag ser det, att jobbet med att tillfredställa datasystemet gör att vi missar vår kärnuppgift, att förmedla arbete. Att det blir viktigare hur vi ska dokumentera. [...] Men precis som med handlingsplanerna tycker jag det är viktigare att vi gör någonting än att ägna tid åt att dokumentera

det. Jag förstår värdet av att dokumentera men än viktigare är dialogen att vi utför saker (Håkansson).

Håkanssons ledarstil kännetecknas alltså inte av ett lika tydligt maskinbyråkratiskt ledarskap som det i Kristianstad. Som följd blir hon heller inte ett lika starkt stöd för handläggarna som vi sett att chefen i Kristianstad utgör. Håkanssons ledarstil, att försöka vara en förebild, i kombination med att hon som chef själv menar att det viktigaste är att förmedla jobb utgör således en potentiell förklaring till att hennes medarbetare inte tillämpar regelverket lika strikt som i Kristianstad.

Sammanfattningsvis visar resultatet att chefen i Kristianstad kännetecknas av det maskinbyråkratiska ledarskapet som gärna vill styra och kontrollera verksamheten. Med detta tydliga ledarskap kan även hennes medarbetare uppfatta henne som ett stöd i det dagliga arbetet. Chefen i Växjö däremot betonar istället vikten av att förmedla jobb framför värdet av att sköta dokumentationen. På den tänkta linjen mellan maskinbyråkrati och den professionella byråkratin ligger alltså chefen i Växjö jämförelsevis närmare ett ledarskap kännetecknat av den professionella byråkratin. Genom detta sätt att leda blir hon inte heller ett lika tydligt stöd för medarbetarna.

## 4.4 Sammanfattning

Genom att sammanfatta resultaten utifrån mitt teoretiska ramverk (se tabell 3.1) presenteras här en översiktlig och slutgiltig kategorisering av de båda Af-kontoren.

Gällande *organisationsstrukturen* är det svårt att identifiera några tydliga skillnader mellan kontoren då båda kontorens organisation kan beskrivas som decentraliserad där den operativa personalen ges stor handlingsfrihet att själva fatta beslut. I Kristianstad är dock delegeringen av beslutsmakt till gräsrotsbyråkraterna mer formell och tydligare knuten till chefen vilket gör att Kristianstad kategoriseras till den maskinbyråkratiska organisationsstrukturen.

Då båda kontoren i stor utsträckning kännetecknas av vertikal decentralisering går det inte heller att identifiera några större skillnader mellan kontorens *typ av decentralisering*. Det som däremot går att påvisa är att det finns en tydligare enhetlighetstanke bakom organiseringen i Kristianstad då beslutsbefogenheterna i större utsträckning är knuten till kontorschefen och inte uppdelad på flera ledande personer som ges möjlighet att styra arbetslagen på olika sätt. Af-kontoret i Växjö är alltså jämförelsevis mer horisontellt centraliserat och ligger således närmare den professionella byråkratin än Kristianstad.

Båda Af-kontoren kännetecknas av *den utvidgade specialiseringen* där gräsrotsbyråkraterna ges stor frihet att påverka i vilken ordning och när vissa arbetsuppgifter ska genomföras. Däremot visar resultaten på att förutsättningarna för kommunikation är bättre i Kristianstad. Resultaten visar även att Kristianstad satsar

mer på att motverka de vattentäta skotten mellan arbetslagen och att deras möten är bättre organiserade från ledningens sida. När alla faktorer läggs samman kännetecknas därför Kristianstad jämförelsevis mer av den maskinbyråkratiska *organisationsnyckeln* än Växjö.

Gällande de *primära koordinationsmekanismerna* visar resultaten att kontoren är lika varandra gällande de huvudsakliga kontroll- och styrmekanismerna. Båda kontoren har även betydande inslag av maskinbyråkratins *standardisering av arbetsprocesser*. Det går dock att identifiera några skillnader avseende den diskreta kontrollen där Växjö utmärker sig genom att jämförelsevis ha satsat mer på utbildning och kompetensutveckling. Jämfört med Kristianstad kännetecknas alltså Växjö mer av den professionella byråkratin där koordineringen sker genom *standardisering av fakkunskaper*. Båda Af-kontoren styr alltså handläggarna med hjälp av datasystem som formaliserar gräsrotsbyråkraternas beteenden. Skillnaden är att Växjö lägger ner mer tid på att *träna och öva*, vilket alltså placerar Växjö närmare den professionella byråkratin.

Den sista faktorn gällande kontorens organisation är *ledarskapet*. Det är på denna punkt som den tydligaste skillnaden mellan de båda kontoren har identifierats. Medan chefen i Kristianstad, i linje med den maskinbyråkratiska ledarstilen, gärna vill styra och aktivt kontrollera att reglerna efterlevs, menar chefen i Växjö att regelefterlevnaden följer av att medarbetarna har rätt kompetens vilket kännetecknar den professionella byråkratin. Resultatet i denna del stärker alltså den redan identifierade skillnaden närmare bestämt att Växjö lägger större vikt vid utbildning än vad Kristianstad gör som istället satsar mer kraft på att vara tydlig och kontrollera att reglerna efterlevs.

Slutsatsen av detta resonemang blir således att jag får stöd för min hypotes. Kristianstad som på förhand kunde antas tillämpa regelverket mer strikt har även kunnat placeras närmare maskinbyråkratin på samtliga undersökta faktorer. Utifrån gräsrotsbyråkraternas uppfattning och tillämpning av regelverket kan denna slutsats stärkas då mina resultat tydligt visar på att arbetsförmedlarna i Kristianstad både uppfattar men framförallt tillämpar regelverket mer strikt och enhetligt i jämförelse med arbetsförmedlarna i Växjö.

## 5 Slutsatser

Vi vet att statsförvaltningen i dag bärs upp av tjänstemän med hög kompetens och stor skicklighet, som gör ett utmärkt arbete och genomför de folkvaldas beslut på ett sakligt, objektiva och lojalt sätt (Justitiedepartementet 2000:5).

Arbetsförmedlingarna i Sverige utgör en grundläggande del av den svenska välfärden vilket betonar vikten av att myndighetsutövningen inom dess ramar sker på ett legitimt sätt. I inledningen av denna uppsats presenterade jag ett brett underlag av studier vars resultat tydligt visade att myndighetsutövandet inte alltid sker på ett så sakligt och objektiva sätt. Tvärtom gick resultaten stick i stäv med det Göran Persson och Britta Lejon skriver i förordet till regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram, citerat ovan. Men att påvisa dessa brister, som ur ett demokratiskt perspektiv är synnerligen alarmerande, har inte varit mitt syfte. Istället ville jag undersöka och finna svar på hur vi kan värna de nödvändiga inslagen av gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet men samtidigt öka legitimiteten och minska godtycket inom statlig myndighetsutövning. Jag ville söka svar på vad det är som formar gräsrotsbyråkrater till att i så stor utsträckning som möjligt följa regelverket och varför Af-kontor under likvärdiga förhållanden ändå lyckas olika med att nå de uppställda målen om enhetlighet och rättssäkerhet. För att nå detta syfte använde jag mig av *most similar system design* och studerade om det fanns något stöd för hypotesen att en organisation som kännetecknas av *maskinbyråkrati* medför ett mer strikt tillämpande av regelverket med den positiva följden av ökad rättssäkerhet.

Svaret på frågan om jag fått stöd för uppsatsens hypotes är ja. På samtliga delar i analysen placeras Kristianstad närmare maskinbyråkratin än vad Växjö gör vilket var att förvänta utifrån den på förhand kända statistiken från IAF. Det sätt på vilket man organiserar Af-kontoren inverkar alltså på gräsrotsbyråkraternas möjligheter att använda sig av sin handlingsfrihet. Dessutom utgör resultatet en potentiell förklaring till vad det är som formar gräsrotsbyråkrater till att som Lipsky säger bli de tjänstemän som kan "deal with the public fairly, appropriately, and successfully" (Lipsky 1980:xii).

En av de tydligare skillnaderna mellan kontoren identifierades i ledarskapet. Förutom organisationen i stort ligger det med andra ord även förklaringspotential i Af-chefernas förmåga att begränsa gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet. För att öka rättssäkerheten i myndighetsutövandet ska alltså inte bara organisationen kännetecknas av maskinbyråkratin. Af-chefen bör dessutom vara tydlig med att betona vikten av att regelverket efterlevs. Så är fallet med Af-chefen i Kristianstad som också lägger stor vikt vid att hennes medarbetare ska kunna hantera myndighetsrollen. I Växjö däremot

förlitar sig chefen mer på medarbetarnas kompetens som garant för att regelverket efterlevs. I Växjö gick det dessutom att identifiera en konflikt mellan Arbetsförmedlingens kärnuppgift: att förmedla jobb och upprätthålla rätts säkerheten. Vid flertalet tillfällen var det just det faktum att Af Sverige hade minskat deras resurser att aktivt förmedla jobb, som vållade problem med rätts säkerheten. Möjligheten för gräsrotsbyråkraterna att avvika från regelverket ökade alltså genom att Af-chefen i Växjö genom sitt ledarskap tydligt visade att kärnverksamheten prioriterades framför vikten av att dokumentera eller att tillfredställa datasystemet. Det förefaller även vara rimligt att anta ett samband mellan graden maskinbyråkratiska chefsegenskaper och gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet, det vill säga ju mer maskinbyråkratiska chefsegenskaper desto mindre möjligheter för gräsrotsbyråkraterna att avvika från regelverket.

Utöver den huvudsakliga hypotesprövande delen i denna uppsats ställde jag även en rad frågor. Gällande den första frågan: *vilka huvudsakliga metoder används för att styra och kontrollera att gräsrotsbyråkraterna följer regelverket inom respektive kontor*, har jag kunnat konstatera att det både handlar om *performance control* och *action planing*. Det förra innebär att gräsrotsbyråkraternas arbete följs upp i efterhand för att se om de följer regelverket. Detta går att koppla till "Chefens fönster" som är benämningen på ett datasystem som ger chefen och AMS möjligheten att bedöma om ett ärende hanterats lämpligt eller inte. Detta är något som tidigare inte varit möjligt. Gällande *action planing* utgör det datoriserade handlingsplansredskapet den huvudsakliga metoden för att förbättra enhetligheten genom att på förhand styra vad och hur gräsrotsbyråkraterna kan dokumentera.

Beträffande den andra frågan: *finns det några skillnader i hur regelverket uppfattas av gräsrotsbyråkraterna*, blir svaret ja. Visserligen uppfattas regelverket inom båda kontoren som styrande och tydligt. Det uppfattas även till stor del som stödjande i arbetsförmedlarnas myndighetsutövande. Skillnaden ligger istället i att båda gräsrotsbyråkraterna i Kristianstad menar att regelverket blivit tydligare i samband med Af Sverige vilket innebär att deras handlingsfrihet har minskat. I Växjö, däremot, uppfattas regelverket ha blivit mer otydligt och svårhanterligt de senaste åren vilket tyder på att möjligheten att använda sig av handlingsfriheten har ökat till följd av att regelverket nu uppfattas som mer svårtolkat. I Växjö var inte heller gräsrotsbyråkraterna överens om detta vilket visar på att förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av regelverket är bättre i Kristianstad än vad de är i Växjö. Detta resultat stärker i sin tur uppsatsens hypotes om att ett mer maskinbyråkratiskt organiserat Af-kontor medför mer enhetlighet i myndighetsutövandet.

Den sista frågan: *vilket genomslag har dessa kontrollmekanismer haft i gräsrotsbyråkraternas tillämpning av det tillhandahållna regelverket*, bekräftar ännu en gång organisationens och chefens betydelse för att gräsrotsbyråkraterna ska tillämpa regelverket strikt och enhetligt. Här blir det nämligen tydligt att regeltillämpningen är mer strikt och enhetlig i det mer maskinbyråkratiskt organiserade Af-kontoret i Kristianstad än vad den är i Växjö som ligger närmare den professionella byråkratin.

Slutligen kan jag alltså konstatera att jag utifrån uppsatsens hypotes och frågeställningar lyckats nå min förhoppning om att öka kunskapen om hur vi kan värna de nödvändiga inslagen av gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet men samtidigt öka legitimiteten och minska godtycket inom statlig myndighetsutövning. Svaret ligger i att organisera mer maskinbyråkratiskt och satsa på ett ledarskap som är tydligt och väl införstått i vikten av att samtliga medarbetare tar myndighetsrollen på allvar.

# Referenslista

## Litteratur

- Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bendz, Anna, 2003. ”Arbetslöshetsförsäkringen och autonomi” s. 75-101 i Jon Pierre och Bo Rothstein (red.) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Lund: Liber AB.
- Blijswijk, Jacques A.M. – Breukelen, Richard C.J. – Franklin, Aimee L. – Raadschelders, Jos C.N. – Slump, Pier, 2004. “Beyond Ethical Codes: The management of integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration” *Public Administration Review*; 64, 6 s 718-727.
- Byberg, Ingrid, 2002. *Kontroll eller handlingsfrihet? – En studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Carrington, Keith, 2005. “Street-Level Discretion: Is There a Need For Control?” *Public Administration Quarterly*; 29, 1/2 s. 139-161.
- Denk, Thomas, 2002. *Komparativa metoder – förståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Fregert, Klas – Jonung, Lars, 2003. *Makroekonomi: teori, politik och institutioner*. Stockholm: Studentlitteratur
- Granér, Rolf, 2004. *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Holme, Idar Magne – Solvang, Bernt Krohn, 1997. *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Huber, John D. – Shipan, Charles R. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- IAF 2005 = IAF Rapport 2005-11-01. *Arbetsmarknadsverkets handläggning av ärenden som gäller arbetslöshetsförsäkringen.*
- IAF 2006 = IAF Kvartalsrapport 1 2006-02-09. *Meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt m.m.*
- Jacobsen, Dag Ingvar – Thorsvik, Jan 2002. *Hur moderna organisationer fungerar.* Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Leif, 2006. *Kommundatabasen KFAKTA06.* Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Johansson, Roine 1992. *Vid byråkratins gränser; Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.* Lund: Arkiv
- Johnson, Björn, 2002. *Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner, i Statsvetenskaplig tidskrift, nummer 2.*
- Kvale, Steinar, 1996. *Interviews: An introduction to Qualitative Research Interviewing.* Thousand Oaks: SAGE.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Lund: Studentlitteratur.
- Kumlin Staffan – Rothstein, Bo, 2003. ”Staten och det sociala kapitalet” s. 146-168 i Jon Pierre och Bo Rothstein (red.) *Välfärdsstat i otakt; Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter* Lund: Liber AB.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russell Sage Foundation.
- Lundin, Daniela, 2004. *Vad styr arbetsförmedlarna?* IFAU Rapport 2004:16.
- Lundquist, Lennart 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementing Steering. An Actor-Structure Approach.* Lund: Studentlitteratur.
- Olsen, Johan P, 2006. “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 s. 1-24.
- Premfors, Rune – Peter, Ehn – Eva, Haldén – Göran, Sundström, 2003. *Demokrati och byråkrati.* Lund: Studentlitteratur.



- Rothstein, Bo, 2001. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" s. 49-81 i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Runeson, Caroline – Sibbmark, Kristina, 2005. *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004*. IFAU, Rapport 2005:14.
- Sannerstedt, Anders, 2001. "Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken" s. 18-48 i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation* Stockholm: SNS Förlag.
- Schierenbeck, Isabell, 2003a. *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa Bokförlag
- Schierenbeck, Isabell, 2003b. "Vem bryr sig om regelverket? Om frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och förvaltningsdemokratisk legitimitet" s. 102-134 i Jon Pierre och Bo Rothstein (red.) *Välfärdsstat i otakt; Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter* Lund: Liber AB
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm studies in politics, 96: Statsvetenskapliga institutionen.
- Weber, Max, 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press, a division of the Macmillian Company
- Wennergren, Bertil, 2002. *Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Yin, Robert K, 1989. *Case study research: design and methods*. Newbury Park, California: Sage.

### **Material från AMS**

- AMS 2003 = AMS Rapport 2003-09-18. *Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar. Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet*.
- AMS lathund 2003 = *Lathund med ordlista till Styrdokument, Version 2.0, Oktober 2003*.
- Fempunktsprogrammet 2003. Publicerad 2003-07-10. (Hämtat 2006-04-10).
- KoA 2006 = Kort om Arbetsförmedlingen 2006.

- Regleringsbrev 2006 = Regeringens regleringsbrev för Arbetsmarknadsverket budgetåret 2006.
- Verksamhetsberättelse 2004 = AMS Verksamhetsberättelse 2004.
- Selin, Göran, AMS Statistikenhet 2006-06-16. Specialbeställd statistik.
- Stoltz, Lena, AMS Statistikenhet 2006-04-27. Specialbeställd statistik.
- Stoltz, Lena, AMS Statistikenhet 2006-06-05. Specialbeställd statistik.
- Styrdokument 2003 = *Arbetsförmedlingen i Sverige, styrdokument version 2.0, oktober 2003.*

### **Intervjuer med representanter för Arbetsförmedlingen**

- Håkansson, Kerstin. Af-chef i Växjö.  
Intervjun genomförd 2006-05-29
- Rejdvik Pålsson, Camilla. Af-chef i Kristianstad.  
Intervjun genomförd 2006-05-22
- K1 = Respondent nummer 1, Kristianstad.  
Intervjun genomförd 2006-05-22
- K2 = Respondent nummer 2, Kristianstad.  
Intervjun genomförd 2006-06-02
- V3 = Respondent nummer 3, Växjö.  
Intervjun genomförd 2006-05-29
- V4 = Respondent nummer 4, Växjö.  
Intervjun genomförd 2006-05-29

### **Offentligt tryck, lagar, propositioner, förordningar och föreskrifter**

- Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.
- Föreskrift om tillämpningen av 11 § (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete; IAFFS 2004:3.

- Föreskrifter (AMSF 2004:11) om individuella handlingsplaner.
- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
- Proposition 1999/2000:139 *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*
- Justitiedepartementet, 2000. *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.* Regeringskansliet: Justitiedepartementet.
- Statskontoret, 2004. *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering. 2004:15.* Stockholm: Statskontoret .
- RiR = Riksrevisionen, 2004. *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen. RiR 2004:3.* Stockholm: Riksdagstryck.

#### **Internet**

- [www.ams.se](http://www.ams.se) (2006-05-17)

# Bilaga 1 AMV:s organisationsstruktur

Statliga förvaltningsmyndigheter, som AMV, lyder enligt regeringsformen under regeringen (Wennergren 2002:18). Det är således ”riksdag och regering som beslutar om det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och ytterst om Arbetsmarknadsverkets styrning, ledning och organisation” (Verksamhetsberättelse 2004:10). Detta görs framförallt i budgetpropositionen och genom det årliga regleringsbrevet där regeringen preciserar uppdraget och slår fast mål, uppdrag, hur anslagen får användas och vilka krav på återrapporteringar som gäller under det kommande året (Verksamhetsberättelse 2004:10, Lundin 2004:14). AMV präglas alltså av en modell för mål- och resultatuppföljning som syftar till att skapa konkreta och tydliga mål för alla nivåer inom organisationen för att därigenom säkerställa att det arbetsmarknadspolitiska uppdraget genomförs och att verksamhetsmålen nås (www.ams.se).

Förutom denna styrning på övergripande nivå bedrivs Arbetsförmedlingens verksamhet i enlighet med lagar och förordningar. Värda att nämna är lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket. Gällande arbetsförmedlarnas huvuduppgifter består de huvudsakligen av att förmedla service till de arbetssökande (och arbetsgivare) och kontrollera att de arbetssökande uppfyller kraven för att erhålla rätten till arbetslöshetsersättning (Runeson – Sibbmark 2005:8, Styrdokument 2003:12). Förutom de lagar och förordningar som redan nämnts är det framförallt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:03) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete samt Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella handlingsplaner som utgör regelverket som styr deras dagliga arbete.

Arbetsförmedlingen ingår i AMV som består av flera olika myndigheter. AMS är chefsmyndigheten och sedan år 2004 är det dess styrelse som fastställer hur verksamhetsmålen för hela AMV ska utformas. AMS ska även leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt. Det är även de som utformar den årliga verksamhetsplanen och de föreskrifter som behövs för att målen och uppdraget ska kunna genomföras på ett enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt (KoA 2006:6, Verksamhetsberättelse 2004:10).

Under AMS lyder länsarbetsnämnden med ansvar för allmänna arbetsmarknadsfrågor samt de ca 325 arbetsförmedlingarna som finns i hela landet (www.ams.se, Runeson – Sibbmark 2005:6f).

Som jag var inne på under beskrivningen om förändringsarbetet (se 1.5) har de senaste åren präglats av ett reformarbete inom AMV som benämns Fempunktsprogrammet. Ur organisationsmässig synpunkt har man med detta arbete lagt grunden för en rak linjeorganisation som bland annat innefattar regelbundna

resultatdialoger mellan verkets olika hierarkiska nivåer (Fempunktsprogrammet 2003:6, Lundin 2004:14). Som det beskrivs i Fempunktsprogrammet ska kommunikationen gå ”från AMS styrelse till generaldirektören, som inför styrelsen ansvarar för hela verksamheten, till länsarbetsdirektören, arbetsförmedlingschefen och den enskilda medarbetaren på Arbetsförmedlingen” (Fempunktsprogrammet 2003:6). För att skapa förutsättningar för ett förbättrat beslutsunderlag ska kommunikationen även gå samma väg tillbaka (Ibid). För den enskilde arbetsförmedlaren fastställs således verksamhetsmålen och hur de ska uppnås i regelbundna resultatdialoger (var fjortonde dag) mellan arbetsförmedlare och chef (Styrdokument 2003:15f).

Då jag använder mig av Mintzbergs byråkratimodeller anser jag det motiverat att även beskriva AMV:s organisationsstruktur utifrån hans egen definition av en organisation. Nedan följer därför en beskrivning av AMV utifrån Mintzberg som menar att det finns fem centrala beståndsdelar som karaktäriserar en organisation.<sup>13</sup>

Merparten av alla organisationer har inrättat en *strategisk ledning* som återfinns i toppen av organisationen. Inom AMV utgörs denna av AMS och Länsarbetsnämnderna (LAN) som tillsammans<sup>14</sup> konkretiserar regeringens mål och fördelar dem på regional och lokal nivå (Styrdokument 2003:9, Lundin 2004:16). Botten inom alla organisationer utgörs av *en operativ kärna*. Det är här den praktiska verksamheten bedrivs eller ”verksamhetens ryggrad”, som AMS själva beskriver det, finns (Styrdokument 2003:7). Inom AMV utgörs denna kärna av arbetsförmedlare. Det är dessa som jag benämner gräsrotsbyråkrater (Byberg 2002:84 jmf RiR 2004:12, Lundin 2004:7) vilka till antalet uppgår till drygt 7 100 i maj 2006 (KoA 2006:8).

I en organisation med ett stort antal personer på operativ nivå krävs som regel ett antal personer i mellanställning. Dessa personer utgör en så kallad *mellanlinje* och underlättar koordineringen mellan gräsrotsbyråkraterna och den strategiska ledningen. Med hjälp av dessa personer kan ledningen implementera sina nya direktiv (Statskontoret 2004:46). På mellannivån finns det i regel ett visst utrymme för lokal anpassning (Jmf Statskontoret 2004:64, 67) men de måste anpassa sin styrning och vissa frågor måste föras vidare till den strategiska ledningen för avgörande. Inom AMV består denna mellanlinje av arbetsförmedlingschefer eller verksamhetsansvariga (Byberg 2002:84).

Utöver dessa delar finns det som Mintzberg kallar en *teknologisk struktur* vilka är de som utarbetar strategier för hur arbetet ska utföras eller hur det ska standardiseras. Inom AMV består dessa av tjänstemän på AMS, en rådgivande nämnd och några delegationer (www.ams.se, Byberg 2002:84). Slutligen har Mintzberg kunnat definiera en så kallad *stödkår* vilken har till uppgift att underlätta för den operativa kärnans arbetsuppgifter (Byberg 2002:84). Inom AMV benämns dessa olika men kan

---

<sup>13</sup> Uppgifter utan anknytning till specifik källa är hämtade från deras hemsida (www.ams.se).

<sup>14</sup> I Fempunktsprogrammet framgår det dock att AMS roll som chefsmyndighet ska ha förtydligats så att de kan stödja de prioriteringar som ska göras av arbetsförmedlingscheferna (2003:7).

bland annat kallas kvalitetsutvecklare, metodutvecklare eller IT-samordnare (Statskontoret 2004:32).<sup>15</sup>

Sammanfattningsvis kan man se att det finns vissa likheter mellan AMV:s organisationsform och Webers klassiska legal-byråkratiska modell. Huvudsakligen visar det sig med tanke på den raka hierarkiska linjeorganisationen och det fokus som ligger på att alla inom organisationen förväntas ha väl definierade arbetsuppgifter (Weber 1962:334, jmf Schierenbeck 2003a:24f). Legitimiteten för verksamheten skapas och upprätthålls således bland annat genom att alla arbetsförmedlare förväntas tillämpa arbetslöshetsförsäkringen på ett likartat och opartiskt sätt (Regleringsbrev 2006:5, Kumlin – Rothstein 2003:166f).

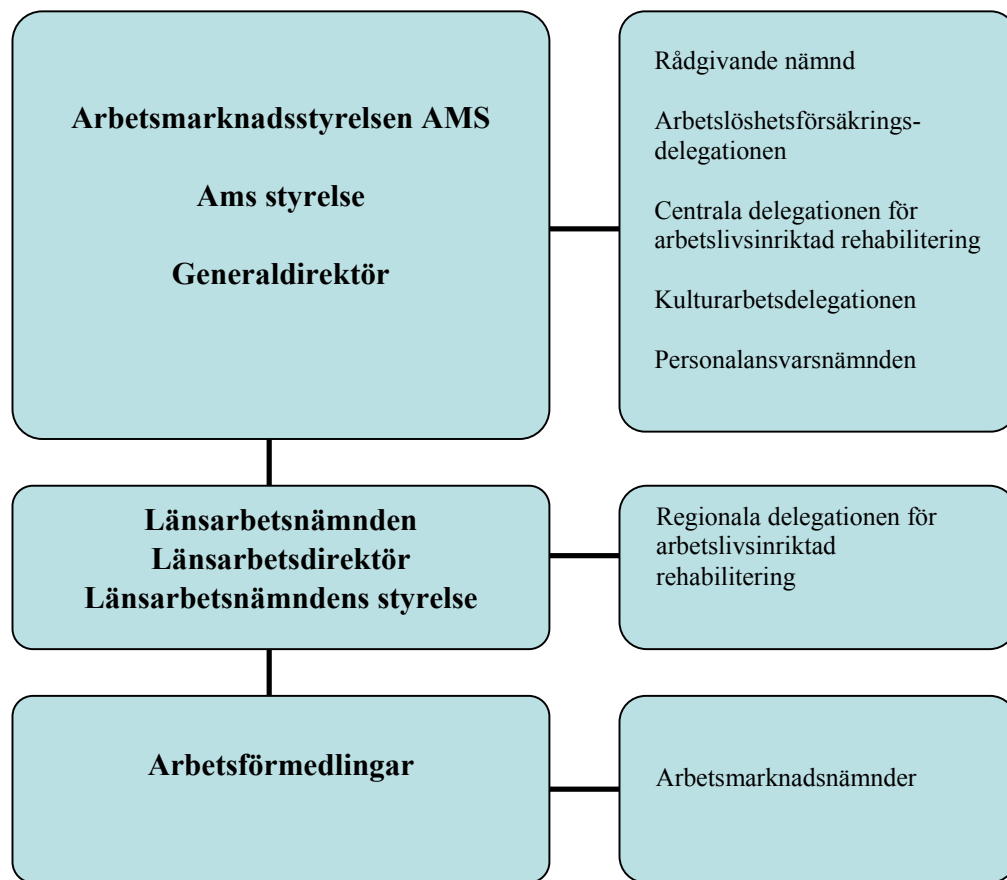
Det jag beskriver här omfattar till stor del bara det rent formella vilket inte innebär att verkligheten per automatik måste vara beskaffad på samma sätt (Jmf Granér 2004:36ff). Det är därför mitt analysinstrument omfattar både en byråkratimodell präglad av Webers tankar, det vill säga maxsinbyråkratin, och en som präglas av Human Relationskolan, det vill säga den professionella byråkratimodellen (Byberg 2002:81).

---

<sup>15</sup> En stor tyngd läggs även på deras intranät (VIS) som enligt AMS är ”den enda kanalen för informationsspridning till arbetsförmedlarna och därför mycket central (Statskontoret 2004:34f).

## Bilaga 2 AMV:s organisationsmodell

För att förtydliga hur AMV är organiserat följer här deras organisationsmodell:



Källa: Verksamhetsberättelse 2004:28.

# Bilaga 3 Intervjuguide 1

## Intervjuguide till arbetsförmedlarna

### *Inledning*

1. Vill du bara lite kort presentera dig. Vad du heter, vad du har för bakgrund och hur länge du jobbat som arbetsförmedlare samt vad dina huvudsakliga arbetsuppgifter utgörs av.

### *Förändringsarbetet – (Arbetet som inleddes 2001 under parollen Af Sverige)*

1. Hur har du märkt av den senaste tidens förändringsarbete i ditt dagliga arbete?
2. Ser du det som något positivt eller negativt i förhållande till hur du utför dina arbetsuppgifter?
3. Har det inneburit att du känner dig mer styrd och kontrollerad än tidigare? Upplever du det som positivt eller negativt?

### *Tillämpning av regelverket*

1. Hur ser du på det regelverk som du arbetar efter?
  - *Styrande eller vägledande? Är det tydligt eller vagt? Begränsande eller stödjande? Behövs det kompletteras och förtydligas ytterligare? Om ja, är det något speciellt område du tänker på?*
  - *Om du blickar tillbaka några år, anser du att regelverket blivit tydligare?*
2. Hur skulle du säga att du tillämpar regelverket? (Strikt eller inom en viss ram)
3. Hur hanterar du ärenden där regelverket inte är tillämbart på en åtgärd du anser vara befogad?
4. Upplever du att det finns några hinder för att du ska kunna följa regelverket / utföra ett kvalitativt arbete? (ex hot från de arbetssökande, otydligt regelverk, ont om tid så ej goda relationer kan skapas mellan dig och arbetssökanden)
5. Har det hänt att du på grund av detta avvikit från regelverket?  
*(Tex valt att inte sända in ett ifrågasättande till a-kassan fast du bedömt att den arbetssökande inte står till arbetsmarknadens förfogande)*
6. Vad händer om någon av arbetsförmedlarna avviker från regelverket?



7. Vem vänder du dig till om råd när du inte vet hur ett ärende skall handläggas?

- *Finns det någon grupp som hjälper till att fatta beslut om "svåra fall" så att du som enskild inte behöver känna dig hotad när du fattar svåra beslut?*

### **Tolkingar och sanktioner**

1. Hur agerar ni om:

- a) den arbetssökande inte är beredd att anta ett erbjudet lämpligt arbete? Hur tolkar ni "erbjudet lämpligt arbete" – skillnad mot anvisat arbete?
- b) den arbetssökande avstår från att medverka till att upprätta en handlingsplan? Hur tolkar ni "att medverka till att upprätta en handlingsplan"?
- c) den arbetssökande inte aktivt söker ett lämpligt arbete? Hur tolkar ni "att vara aktivt arbetssökande"?

Hur lång tid anser du det är rimligt att acceptera att den arbetssökande att komma till rätta med de hinder som begränsar arbetssökandet?  
Finns det riktlinjer för detta?

- d) den arbetssökande inte vidgar sitt sökområde geografiskt eller yrkesmässigt efter 100 dagar? Hur tolkar ni att "vidga sökområdet geografiskt och yrkesmässigt" före och efter 100 dagar? Markeras det i handlingsplanen att den sökande har vidgat sökområde efter det har gått 100 dagar eller eventuella orsaker till att den arbetssökande tillåts begränsa sitt sökområde?

2. Anser ni att handlingsplanen är ett bra redskap för att kontrollera rätten till arbetslöshetsersättning? Motivera?

3. Hur sker uppföljningen med den individuella handlingsplanen? (eget initiativ eller finns det riktlinjer att utgå ifrån?)

### **Enhetlig tolkning av regelverket och organisering**

1. Uppfattar du att regelverket tolkas på olika sätt bland dina arbetsförmedlar kollegor? Om du gör det, på vilket sätt och varför?

- *Upplever du att det finns någon kontorspolicy som begränsar din handlingsfrihet, det vill säga olika normer och värderingar som påverkar din hantering och bedömning av de arbetssökande?*

2. Förekommer det regelbundna resultatdialoger mellan dig och din chef om vad du förväntas göra, hur det ska göras, när det ska vara klart och hur det ska mätas?
  - *Under dessa möten upplever ni att ni har stort inflytande över hur ni vill lägga upp ert eget arbete och hur den dagliga verksamheten ska bedrivas?*
  - *Ser du dessa möten som ett stöd för ditt dagliga arbete eller känns de dåligt motiverade?*
3. Hur uppfattar du chefens roll för att skapa förutsättningar för en enhetlig och rättssäker verksamhet?

# Bilaga 4 Intervjuguide 2

## Intervjuguide till arbetsförmedlingschefen

### *Inledning*

1. Vill du lite kort presentera dig. Vad du heter, vad du har för bakgrund, hur länge du jobbat som chef samt vad dina huvudsakliga arbetsuppgifter utgörs av?
2. Hur skulle du kortfattat vilja beskriva det pågående förändringsarbetet? (Är det något positivt eller negativt?)

### *Organiseringen*

1. Hur skulle du beskriva organisationen inom ”ditt” kontor, mer hierarkisk med få som fattar avgörande beslut eller mer platt där beslutsmakten är fördelad på flera personer?
  - *Anser du att kommunikationen mellan de huvudsakliga delarna inom organisationen i stort fungerar bra? Är prioriteringarna som AMS / Länsarbetsnämnderna sänder tydliga?*
2. Hur ser du på de regler och förordningar som styr ditt arbete som chef. Lämnas det någon frihet att ta egna initiativ till utbildningar eller liknande eller måste allt vara formellt sanktionerat från AMS centralt eller länsarbetsnämnderna? Anser du att du kan tänja på de formella riktlinjerna på något sätt?
3. Finns det någon indelning i arbetslag? (Antal? Ordförande? Vem sammankallar?)
4. Finns det några riktlinjer för hur arbetet inom dessa arbetslag ska fungera eller är det upp till varje enskilt arbetslag?
5. Finns det någon kommunikation mellan arbetsgrupperna eller fungerar de bäst på egen hand? Sker det någon form av dokumentation så det som sägs kan sparas och följas upp?
6. Har arbetsförmedlarna själva ansvar för att planera sitt arbete (träffar med arbetssökande, telefonuppföljning) eller sker det enligt ett på förhand bestämt schema?

### ***Uppföljningsarbete***

1. Förekommer det regelbundna möten som är schemalagda med syfte att följa upp handläggarnas arbete *resultatdialogerna*? Förs det under dessa:
  - *Diskussioner kring arbetsförmedlares egna idéer om alternativa arbetsmetoder?*
  - *Diskussioner om på vilket sätt de olika direktiven ska tillämpas?*
2. Vem bestämmer när dessa möten äger rum?
3. Skulle du säga att du i de resultatdialoger som förs lämnar stort utrymme åt varje handledare att själv planera och följa upp sitt arbete, eller finns det bestämda rutiner eller liknande som de förväntas följa?

### ***Styrning och kontroll***

1. Hur sker rekryteringen till Arbetsförmedlingen, vilka kriterier är viktiga: utbildning, erfarenhet, personlighet etc.
2. Uppfattar du att regelverket tillämpas på olika sätt av olika arbetsförmedlare? I så fall på vilket sätt och varför. (*Med regelverket avser jag lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring med tillhörande förordning, AMS föreskrifter och AMS metodstöd*)
3. Anser du att det finns några brister i regelverket? I så fall, vilka?
4. Anser du att det nya datasystemet för att upprätta handlingsplanerna har förbättrat kvalitén i planerna?
5. Skulle du säga att det finns något styrmedel i förändringsarbetet som kommit att prioriterats på detta kontor?
  - *Det professionella arbetssättet med fokus på kompetensutveckling?*
  - *Mål och resultatstyrning med fokus på regler och rutiner (rättsäkerhet)?*
  - *Annat, vad?*
6. Av dessa två former av styrning (nedan) skulle du säga att någon av dessa dominerar på detta kontor?
  - *Tydliga instruktioner, regler och rutiner, tekniska hjälpmedel*
  - *Kompetensutveckling (tillämpande av metodstöd, konferenser, kurser och vidareutbildning)*

7. Finns det några formella avgränsningar i vad arbetsförmedlarna får göra?  
*(Text om det krävs att svåra ärenden diskuteras inom ett arbetslag innan beslut fattas)*
8. Finns det några riktlinjer för hur många klienter respektive handläggare bör ansvara för?
9. Använder du dig som chef av att försöka skapa en kontorspolicy med tydliga regler för vad som kan tolereras? Syftar denna policy till att lämna ett stort eller litet utrymme för individuella tolkningar bland handläggarna?
10. Skulle du vilja beskriva dig som en chef som i större utsträckning förlitar dig på dina medarbetares kompetens eller anser du att det viktigaste, trots en välutbildade arbetsförmedlare, är att upprätthålla regler och rutiner och se till att regelverkets följs på ett enhetligt sätt?

## Bilaga 5 Kristianstad vs Växjö

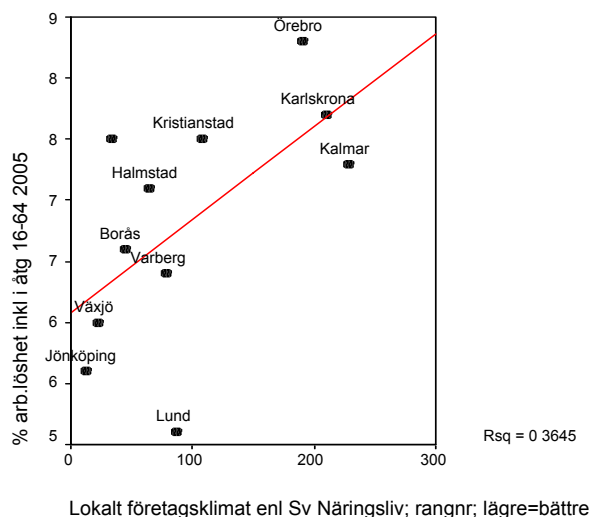
I denna bilaga jämförs de båda städerna för att därigenom skapa en bättre bild av hur de förhåller sig till varandra. Jämförelserna är till sin karaktär inte exakta vilket inte heller var mitt syfte. Istället avser jag med dessa uppgifter visa att Växjö och Kristianstad utgör två relativt lika städer vilket gör dem mer lämpliga att jämföra än många andra. De faktorer jag valt att jämföra är följande: *arbetslöshet, företagsklimat, andel utrikes födda och inrikes födda med utländsk bakgrund, andel med eftergymnasial utbildning, andel biståndstagare samt kommunens kostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder*. Samtliga uppgifter i denna bilaga är hämtade ur kommundatabasen KFAKTA06.

**Tabell 6. Arbetslösheten i Kristianstad och Växjö 2000-2005**

	2000	2002	2003	2004	2005
Växjö	5,7	4,9	4,2	4,8	6,0
Kristianstad	5,8	5,2	4,7	5,7	7,5

Som vi ser har Kristianstad något högre arbetslöshet jämfört med Växjö, men några större skillnader går inte att identifiera.

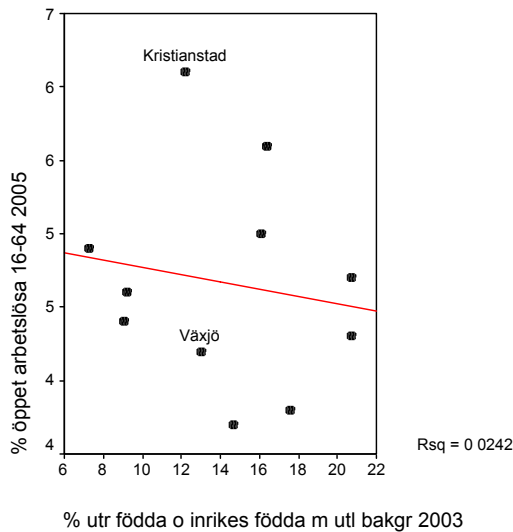
**Diagram 1. Företagsklimatet i Växjö och Kristianstad**



I detta diagram visas företagsklimatet enligt undersökning av Svenskt näringsliv. Rangordningen baseras på data om bland annat utbildningsnivå, nyföretagande och kommunalskatt (KFAKTA06:55). Som visas ligger Växjö bättre till på denna punkt.

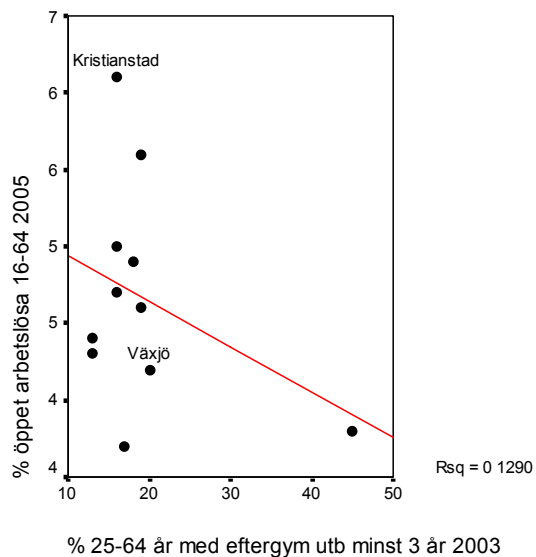
Kristianstad har alltså något sämre företagsklimat vilket kan vara en förklaring till den något högre arbetslösheten.

**Diagram 2. Andel med utländsk bakgrund i Växjö och Kristianstad**



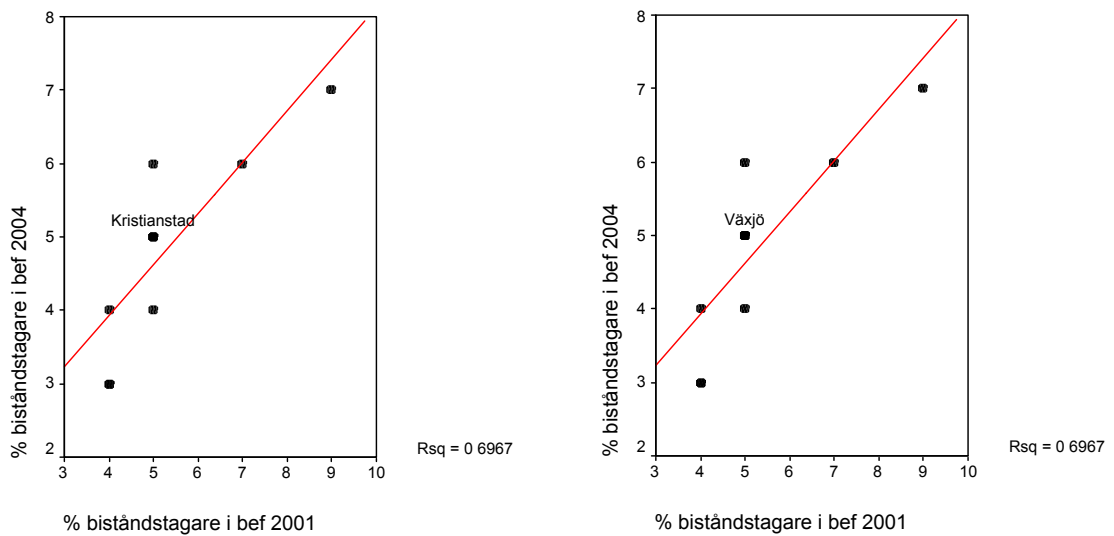
I detta diagram ser vi att det är just Växjö och Kristianstad som är mest lika avseende andelen utrikes födda och inrikes födda med utländsk bakgrund. Växjö har något större andel men båda städerna ligger mellan 12 och 13 %.

**Diagram 3. Utbildningsnivå i Växjö och Kristianstad**



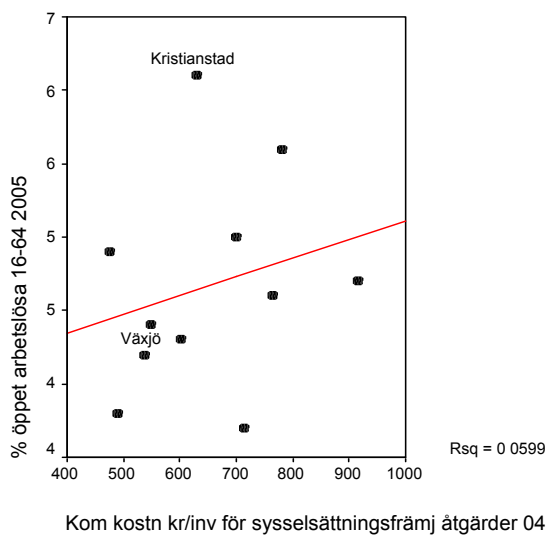
Ovan kan vi se att ca 20 % av befolkningen i Växjö hade eftergymnasial utbildning omfattande minst 3 år 2003. Även om det inte skiljer sig så mycket är det något högre än andelen i Kristianstad som ligger på ca 15-16 %.

### Diagram 4 och 5. Andelen biståndstagare i Växjö och Kristianstad



Diagrammen (diagram 4 till vänster och 5 till höger) visar att andelen biståndstagare i de båda städerna ligger på näst intill exakt lika nivå. Mellan 2001 och 2004 har alltså nivån legat på ca 5 % både i Växjö och Kristianstad.

### Diagram 6. Kommunens kostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder



Avslutningsvis visas ovan att kommunens kostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder 2004, inte skilde sig nämnvärt mellan de båda städerna. Kristianstad kommun lade ner drygt 600 kr per innevånare, medan Växjö kommun hjälpte till med något mindre, ca 550 kr per innevånare.