

Handlingsutrymme på Arbetsförmedlingen

En studie om ungdomshandläggares återberättande av sitt handlingsutrymme

Jasminé Fares
Igballe Haxhani

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)
HT-13



Handledare: Johan Cronehed

Abstract

Authors: Jasminé Fares and Igballe Haxhani

Title: "Handlingsutrymme på Arbetsförmedlingen – En studie om ungdomshandläggares återberättande av sitt handlingsutrymme"

Supervisor: Johan Cronehed

The aim of this study was to write about discretion at the Employment Service. More in detail, to understand how professionals work with the programs they have to choose from and how they recognize their own discretion. We have chosen a qualitative approach; more precisely, interviews in the form of semi-structural interview questions. We got the interviewees through a target selection. There was a total of ten advisers in southern Sweden; three of whom were interviewed as a couple. From the interviews, we got different themes that became crucial for the analysis and discussion; the role, the relationship with the client, expectations and discretion. How the professional looked at his/her professional role, infused their work with the unemployed youths. They assumed their role as employment agents, regardless of prior professional background. Although Employment Service is strictly controlled from above and makes employment agents to street-level bureaucrats – they experienced a discretion in terms of the individual judgments and choices of action they decided on. Labor market policy determines the selections of the programs, resulting in professionals not having large influence to prompt this. One difficulty was the volume goals, which means the agents have to fill a number of places in certain programs. However, the employment agents saw positively on their work and believed that the youths are flexible and because they have not found their professional identity, the agents have the ability to influence through motivation.

Keywords: *street-level bureaucracy, discretion, employment service, youth unemployment.*

Förord

Först och främst vill vi ge ett riktigt stort tack till alla de arbetsförmedlare som ställt upp på intervjuer, utan er hade inte denna uppsats varit möjlig. Stort tack för er tid och engagemang! Fortsättningsvis vill vi tacka våra korrekturläsare, för det svenska språket i uppsatsen: Stefan Kronander och för den engelska delen: Bernt Andersson. Vidare vill vi tacka vår handledare som följt vår väg från början till slut. Sist men inte minst vill vi tacka varandra för ett gott samarbete i både goda och i jobbiga stunder.

Innehållsförteckning

1	Problemformulering	1
2	Syfte	3
2.1	Frågeställningar	3
3	Bakgrund	4
3.1	Allmänt om Arbetsförmedlingen	4
3.2	Arbetsförmedlingens roll & uppgifter	4
3.2.1	Arbetsförmedlarens roll	5
3.2.2	Arbetsförmedlingens roll som organisation	6
4	Tidigare forskning	7
4.1	Hanteringen av handlingsutrymmet	7
4.2	Det nyinförda bedömningsstödet	8
4.3	Handlingsutrymme inom socialt arbete	9
4.4	Lipskys studie om gräsrotsbyråkrati	12
5	Teori	14
5.1	Gräsrotsbyråkrati enligt Johansson	14
5.1.1	Gräsrotsbyråkratens klientrelation och roll	15
5.1.2	Den dubbla rollen	16
6	Metod	17
6.1	Val av metod	17
6.2	Urval och avgränsning	18
6.3	Tillvägagångssätt	19
6.4	Metodens tillförlitlighet	20
6.5	Etiska överväganden	21
7	Analys	23
7.1	Arbetsförmedlarnas ”spelrum”	23
7.1.1	Att välja utifrån verktygslådan	23
7.1.2	Individanpassa vs. regelverk	24
7.1.3	Makten över sin egen handlingsfrihet	25
7.1.4	”Att leva närmast verkligheten”	27
7.1.5	Den detaljstyrda verksamheten	28
7.1.6	De så kallade volymmålen	29
7.2	Svårigheter – Möjligheter?	30
7.2.1	Att anvisa eller inte anvisa – det är frågan	30
7.2.2	Inställningen på antalet arbetssökande	31
7.2.3	Den flexibla målgruppen	32
7.2.4	Förväntningar på arbetsförmedlarens roll	33
7.2.5	Från arbetslös ungdom till <i>arbetssökande</i>	34
8	Diskussion	36
9	Källförteckning	38
10	Bilaga	41
10.1	Intervjuguide	41

1 Problemformulering

En rapport till Finanspolitiska rådet visar att den svenska arbetslösheten ligger i genomsnitt lika högt som andra internationellt jämförbara länder. Dock, specifikt avseende ungdomar så ligger Sverige avsevärt högre när det gäller arbetslöshetsnivån för ungdomar internationellt. Detta är en stor utmaning för Sverige – såväl ekonomiskt som politiskt (Nordström Skans (2009).

Ungdomsarbetslösheten kan leda till sociala problem, såsom utfrysning och stigmatisering. Forskning har visat att känsla av sammanhang försämras ju längre människan är arbetslös. Samtidigt ökar även ohälsan och känslan av utanförskap (Social rapport, 2010). Arbetslösheten kan även få andra konsekvenser från ungdomarnas sena etablering på arbetsmarknaden. Dessa konsekvenser visar sig i bland annat försörjningssvårigheter, eftersom ungdomar inte har någon rätt till socialförsäkringar exempelvis a-kassa. Denna situation som dessa ungdomar befinner sig i, kan medföra fattigdom och stigmatisering. Detta i sin tur medför att familjebildningen för dem skjuts upp som en konsekvens av försörjningssvårigheterna. Även deras pension påverkas negativt, eftersom pensionen grundas på hela livsinkomsten. (Biterman & Franzén, 2008).

På grund av dessa riskfaktorer som kommer av en sen etablering på arbetsmarknaden hos ungdomar, vill man därför sätta in insatser för arbetslösa ungdomar i ett tidigt skede. Detta med avsikten att ju tidigare man sätter igång arbetet med att förändra deras situation, desto snabbare kan ungdomarna komma ut på arbetsmarknaden (Forsslund & Nordström Skans, 2006) vilket i sin tur medför minskning eller uteslutande av de ovan nämnda riskfaktorerna. Denna målgrupp prioriteras av Arbetsförmedlingen och det blir genast intressant att fråga sig hur arbetsförmedlare arbetar med dessa ungdomar och hur de förhåller sig till de skilda uppgifterna de har, sett utifrån skillnaderna kring arbetet med arbetslösa ungdomar respektive äldre vuxna.

Eftersom Arbetsförmedlingen styrs av regeringens regleringsbrev och samtidigt har i uppgift att se till individens behov (Arbetsförmedlingen, 2013), får därmed arbetsförmedlaren en komplex position. Vi upplever att den professionella som arbetar med att hjälpa dessa ungdomar ut i arbetsmarknaden verkar som en mellanhand, som skall både gå efter riktlinjer samtidigt som de måste förhålla sig till varje individ. Denna position ger arbetsförmedlaren ett utrymme att själv bedöma i vilken utsträckning hen ska följa riktlinjerna med beaktning av individens behov av stöd och insatser. Det intressanta i den här komplexa positionen är hur

de hanterar den och hur stort handlingsutrymme de tar åt sig själva som professionell att själv kunna göra bedömningar samtidigt som de följer riktlinjerna och ser till individen.

2 Syfte

Vårt syfte är att förstå hur arbetsförmedlare, s.k. ungdomshandläggare, arbetar med arbetslösa ungdomar och hur de förhåller sig till deras upplevda handlingsutrymme inom sin profession.

2.1 Frågeställningar

- Hur upplever arbetsförmedlare sina uppgifter att hjälpa ungdomarna i arbete och upplever de ett handlingsutrymme när det gäller val av insats?
- Vilka svårigheter/problem respektive möjligheter möter arbetsförmedlarna i sitt arbete med denna grupp?

3 Bakgrund

I detta avsnitt börjar vi med att etablera grunden för vår studie. Vad är Arbetsförmedlingen för organisation och vad är det för lagar och förordningar arbetsförmedlarna är skyldiga att följa? Detta är teman som är ytterst betydande för att läsaren ska kunna följa studiens analys samt diskussion.

3.1 Allmänt om Arbetsförmedlingen

Sveriges första Arbetsförmedling öppnades i Helsingborg år 1902. Denna plats skulle vara en neutral mötesplats för både arbetssökanden och arbetsgivare. Lediga jobb förmedlades via tryckta regionala listor. Än idag lever principen att Arbetsförmedlingen ska vara den mötesplats för dessa parter. Arbetsförmedlingens samt arbetsförmedlarnas huvudsakliga mål är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och att öka sysselsättningen på lång sikt. Deras uppdrag, de långsiktiga målen och uppgifterna, kommer från riksdag och regering och är därmed formulerat i en instruktion för Arbetsförmedlingen. Där definieras att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga Arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Uppdraget kompletteras varje år i form av ett regleringsbrev. Övergripande mål för Arbetsförmedlingen och den enskilda arbetsförmedlaren är att verka för att förbättra arbetsmarknaden genom att t ex. effektivt föra samman den som söker arbete med den som söker arbetskraft och prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden m.m. (Arbetsförmedlingen, 2013).

3.2 Arbetsförmedlingens roll & uppgifter

En arbetsförmedlare har lagförordningar som ska accepteras och följas under en anställning. Dessa lagförordningar visar bland annat vad arbetsförmedlarens roll är gentemot den sökande de träffar samt vad dennes roll är gentemot arbetsförmedlingen som en politiskt styrd organisation. Följande punkter kommer att behandlas utifrån lagförordningarna: förordningen (2007:1030) ”med instruktioner till Arbetsförmedlingen” samt förordningen (2000:628) ”om den arbetspolitiska verksamheten”.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare. Denna myndighet ska både kontrollera att de arbetssökande fullgör sina skyldigheter, och erbjuda stöd och insatser som gör att de arbetssökande kommer

närmare arbetsmarknaden. Detta görs med exempelvis arbetsmarknadspolitiska program och utbildningar. Alla dessa program, utbildningar och insatser som arbetsförmedlaren har att jobba med, kan ses som en slags verktygslåda. Det som framförallt avgör om en arbetssökande kvalificerar sig för insatser är hur länge personen varit arbetslös (Assadi, 2014). Exempelvis kan en ungdom ta del av det arbetsmarknadspolitiska programmet som heter ”Jobbgaranti för unga” först när de varit arbetslösa i 90 dagar (Arbetsförmedlingen, 2013). Arbetsförmedlingen har fått ett nytt arbetssätt, som delvis går ut på att i större utsträckning kartlägga de arbetssökandes individuella behov redan vid inskrivningen. På detta sätt ska man kunna rikta insatserna direkt till de grupper som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden. I detta arbetssätt har det även införts ett verktyg, det så kallade bedömningsstödet (Assadi, 2014). Bedömningsstödet beskrivs utförligare i avsnittet om tidigare forskning.

3.2.1 Arbetsförmedlarens roll

Enligt 2§ i förordningen (2007:1030) med instruktioner till Arbetsförmedlingen beskrivs arbetsförmedlarens roll utifrån följande punkter under lagrubriken; Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att: 1) att effektivt föra ihop dem som söker arbete med dessa som söker arbetskraft, 2) arbetsförmedlaren ska prioritera dem som befinner sig långt bort från arbetsmarknaden, samt 3) att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Vidare beskrivs arbetsförmedlarens roll i förordningen (2000:628) om den arbetspolitiska verksamheten. Enligt 6§ ska arbetsförmedlaren upprätta en individuell handlingsplan där den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Är den sökande under 25 år har arbetsförmedlaren uppgiften att upprätta handlingsplanen tidigare. Här får även arbetsförmedlaren meddela och informera närmare om föreskrifterna om handlingsplanens innehåll och hur den ska följas upp för den enskilda sökande, hänvisning till förordningen (2013:201). Enligt 7a§ får arbetsförmedlaren även anvisa den som är arbetslös att söka ett arbete om det behövs att: 1) innebörden är att matcha den som söker arbetskraft med den som söker arbete och 2) kontrollera den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbeten. Arbetsförmedlaren har även en roll som vägledare enligt 8§ i samma förordning, att vägleda den sökande innebär att den enskilde sökande får stöd och information för att kunna göra ett insatt val av arbete och utbildning.

3.2.2 Arbetsförmedlingens roll som organisation

Enligt 1§ i lagförordningen (2007:1030) är det Arbetsförmedlingens ansvar att ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetspolitiska verksamhet. Utöver vad lagen säger om arbetsförmedlarens roll utifrån lagförordningen (2007:1030) med instruktioner till Arbetsförmedlingen, beskrivs även Arbetsförmedlingens roll som organisation – deras uppdrag gentemot politiken. Följande punkter är nämnda i 4§ i samma förordning som ovan nämnt: 1) Arbetsförmedlingen ska säkerställa att bland annat arbetslösförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. 2) Organisationen ska anlita kompletterande aktörer för att kunna bidra till ett snabbt och effektivt sätt att få arbetssökande i arbete. 3) Uppdatera sig aktivt genom att inhämta information om lediga arbeten. 4) Organisationen ska analysera, följa upp och utvärdera bland annat hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. 5) Arbetsförmedlingen ska även göra bedömningar av arbetsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken. 6) Arbetsförmedlingen ska vidare stödja myndigheter och andra verksamheter som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, samt 7) Kunna säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt att kunna samverka med berörda parter, hänvisning till förordning (2010:1131).

Utöver den ovan nämnda lagförordningen styrs Arbetsförmedlingen av förordningen (2000:628) om den arbetspolitiska verksamheten, enligt 1§ innehåller denna förordning en närmare bestämmelse om Arbetsförmedlingens arbetspolitiska verksamhet. Enligt 5§ i samma förordning ska Arbetsförmedlingen bedrivas i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetsinriktad rehabilitering, verksamhet för unga med funktionshinder samt erbjuda insatser för vissa nyanlända invandrare.

4 Tidigare forskning

I detta avsnitt tas det upp tidigare forskning kring hur arbetsförmedlare använder sitt handlingsutrymme samt hur begreppet handlingsutrymme i termer kring handlingsutrymme inom socialt arbete har bearbetats tidigare. Därpå kommer en introduktion till vår teoretikers föregångare, för att läsaren ska kunna få en vidare blick in i teorins uppbyggnad. Här tar vi upp Lipsky, eftersom Johanssons teori kring gräsrotsbyråkrati baseras på Lipskys teori kring gräsrotsbyråkrati.

4.1 Hanteringen av handlingsutrymmet

I rapporten "Vem styr arbetsförmedlarna?" handlar det om hur arbetsförmedlarna använder sitt handlingsutrymme, synnerligen vilken påverkan målstyrningen har på de avvägningar och prioriteringar de gör. Enligt Lundin (2004) kan reglerna som ställts upp påverka den professionellas handlingsutrymme. Hon menar att ha ett utrymme att självständigt fatta beslut kan skapa en osäkerhet i arbetet och detta kan upplevas ansträngande. Medan tydliga och detaljerande regler därför kan vara ett sätt att mildra arbetsbördan.

I hennes studie kom hon bland annat fram till att det var vanligt att enskilda arbetsförmedlare var kritiska till målen de har att följa men att de låter styrverktygen påverka sitt arbete mer än de arbetssökande. Vilken inställning arbetsförmedlarna hade till de målen utföll även att vara varierande. En gemensam inställning, något som både positiva och negativa arbetsförmedlare upplevde, var att de var kritiska till den form målen har i dagsläget och hur man mäter resultaten. Vidare i studien framhäver vissa arbetsförmedlare påpeka att de arbetar mer med långtidsarbetssökande. Hon menar att arbetsförmedlarna generellt verkar prioritera att arbeta aktivt med personer som varit arbetslösa en längre tid. I studien kom hon även fram till att vissa arbetsförmedlare känner att det finns för lite tid till uppsökande av arbete mot arbetsgivare, dock verkar problemet vara mindre i mindre orter (Lundin, 2004).

Fortsättningsvis upplever arbetsförmedlarna i studien att regelverket upplevs som tydligt, dock att det ibland kan kännas svårt att få svar på hur en regel bör tillämpas. Lundin (2004) menar att arbetsförmedlarna ser reglerna som ett ramverk att arbeta inom. I studien har hon kunnat urskilja två kategorier av synsätt bland arbetsförmedlarna. Den första kategorin innebär att vissa arbetsförmedlare sägs ha arbetssökandes behov som utgångspunkt i sin tillämpning. Den andra ka-

tegorin av arbetsförmedlare utgår från sin roll som tjänsteman och ser det viktigt att upprätthålla regelverket. Vidare menar hon att många arbetsförmedlare, oberoende tillhörande kategori, använder regelverket som ett sätt att motivera sina beslut inför de arbetssökande. Vilket författaren menar gör besluten mindre personliga och reglerna blir därmed som målen – ett medel att stå emot krav och önsningar. Verksamhetens budget är även en faktor som påverkar på regeltillämpningen och relationen till de arbetssökande. I studien har flera arbetsförmedlare påpekat att det kan få konsekvenser när det gäller likabehandlingen av de arbetssökande. Exempelvis kan två arbetssökande med samma behov och liknande bakgrund få olika behandlingar eftersom det ibland inte finns medel till en viss insats, vilket resulterar till skapandet av problem. Brister på medel kan leda till diskussioner och ibland till konflikter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande (Lundin, 2004).

4.2 Det nyinförda bedömningsstödet

Arbetsförmedlingen fick under 2012 i uppdrag av regeringen att införa ett nytt arbetssätt för att motverka den stigande långtidsarbetslösheten i Sverige och förbättra kvaliteten i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Arbetsmarknadspolitiska insatser ska riktas till de arbetssökande som löper störst risk för långtidsarbetslöshet. För att kunna avgöra vilka dessa personer är, tog Arbetsförmedlingen fram att profileringsverktyg, som kallas bedömningsstöd. Detta verktyg ger en prognos baserad på statistiska analyser. Verktöget lanserades i januari 2012 och ska användas vid alla inskrivningar av personer som är öppet arbetslösa (Assadi, 2014).

Bedömningsstödet är ett frågeformulär som används av förmedlaren vid inskrivningen, där förmedlaren fyller i de svar som den arbetssökande lämnar. Sedan gör verktyget en statistisk beräkning utifrån faktorer som påverkar risken för långtidsarbetslöshet. På det här sättet ska de arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden identifieras och fångas upp i ett tidigt skede. Det här kallas *profilerings* (Assadi, 2014).

Rapporten *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?* (2014) handlar om hur arbetsförmedlare använder det nya verktyget och förhåller sig till bedömningsstödet. Vid frågeställningen kring hur arbetsförmedlare och chefer upplevde införandet av bedömningsstödet, visade resultatet på brister. Synpunkterna var att införandet gick för fort och att det saknades en uttänkt plan, vil-

ket resulterade i förvirring och brist på struktur. Vidare kom det fram att nästan alla arbetsförmedlare använder bedömningsstödet, men det finns stora variationer avseende hur verktyget används. Somliga arbetsförmedlare tyckte att vissa frågor i instrumentet var obekväma eller besvärliga och därmed undviker att ställa dem till de arbetssökande. Medan andra menade att verktyget utgör ett bra samtalsstöd som gör det lättare att ta upp ämnen som uppfattas som känsliga. Avseende vilken inställning arbetsförmedlare och chefer har till bedömningsstödet, visar rapporten att cheferna i stort sett är positiva till verktyget och anser det vara ett bra hjälpmedel. Medan själva arbetsförmedlarna var ambivalenta och har en mer neutral inställning. Dock betonar de båda grupperna att verktyget är bra just som stöd, men att det inte får ersätta arbetsförmedlarnas professionella bedömningar.

4.3 Handlingsutrymme inom socialt arbete

Enligt Svensson, Johnsson & Lannemets (2008) har en socialarbetare inom individ- och familjeinriktningar ett ansvar som innebär att representera organisationen som de arbetar inom. Det har ingen betydelse vilken sorts av socialarbetarroll socialarbetaren har, denne kommer i vilket fall som helst att stå i direktkontakt med den människa som behöver hjälp. Att ha denna position som socialarbetare har beskrivits som *gräsrotsbyråkrat*. Begreppet är översatt av Michael Lipskys *Street level bureaucrats*. Detta begrepp definierar positionen socialarbetaren och andra yrkesverksamma inom liknande positioner står i som representant för själva organisationen när de möter medborgaren. Fortsättningsvis innebär detta att socialarbetaren har fått en färdigdefinierad roll som grundar sig på organisationens uppdrag.

Vidare utvecklar Evans & Harris (2004) i sin studie *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion* begreppet gräsrotsbyråkrat som exempelvis administratörer eller individer som i sina möten med sina klienter sitter på makten genom att tolka regelverket och att, utifrån dessa, fatta beslut. De skriver om två studier som ifrågasätter socialarbetarens handlingsutrymme när det gäller att ta beslut. De menar bland annat att lokala riktlinjer ger ett ökat handlingsutrymme. Båda studierna är grundade på Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati. Den ena studien visar på att handlingsutrymmet fyller ut det som saknas i riktlinjerna medan den andra studien påvisar att handlingsutrymmet underminerar riktlinjerna. Författarna skriver att gräsrotsbyråkraten måste ta beslut och tolka reglerna som finns i verksamheten.

Att ha en sådan komplex position i organisationen bidrar till ett dilemma. Samtidigt som socialarbetaren ska ta hänsyn till människan de möter, har de å andra sidan sitt handlingsutrymme begränsat, genom de ramar och lagförordningar organisationen har satt upp. Utifrån handlingsutrymmet som finns till förfogande har gräsrotsbyråkraten uppgiften att knyta samman klientens behov med organisationens uppdrag på ett sådant sätt att båda parter uppfattar handlingen som korrekt och acceptabel. Hänvisning till Lipsky (1980), för att socialarbetaren ska klara av denna arbetsuppgift har den hjälp av sin egen specifika kunskap och organisationens resurser (Svensson, Johnsson & Lannemets, 2008).

Vidare skriver Molander (2011) på ett liknande sätt om detta dilemma i sin studie *Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete*, han menar att gräsrotsbyråkrater har en strävan efter likabehandling samtidigt som den professionella strävar efter individualisering. Likabehandlingen skriver han att den härstammar från juridiken, då alla ska vara lika inför lagen. Medan individualiseringen härstammar från en omsorgskontext, där socialarbetaren inom de regelramarna försöker bedöma till vad som är bäst för den enskilda individen. Vilket även kan kopplas till Johansson (2007) som beskriver gräsrotsbyråkraters arbete, att det bland annat kan utmärkas av att den professionella gör individuella tillämpningar utifrån de generella regler och riktlinjer verksamheten har att erbjuda.

Dock är det inte endast organisationens riktlinjer som bestämmer hur handlingsutrymmet kan se ut för den enskilde socialarbetaren. Andra faktorer kan påverka utrymmet och dess användning. Ett par exempel är: professionella tolkningar och traditioner, rutiner samt individuella egenskaper hos den professionella, även interaktionen mellan den professionella och klienten har en betydelse om hur väl handlingsutrymmet kan komma att användas. Samtidigt som den professionellas handlingsutrymme är styrt utifrån de lagar och förordningar som ska följas har socialarbetaren en stor frihet om hur arbetet ska genomföras. Den professionellas frihet och ansvar ligger i hur socialarbetaren hanterar det utrymme som ges. Beroende hur den professionella är som människa kan handlingsutrymmet nyttas på många olika sätt (Svensson, Johnsson & Lannemets, 2008).

Ett exempel som skriver Dunér och Nordströms om, visar hur lojaliteten gentemot en verksamhet kan påverka dess handlingsutrymme (2006) i sin artikel *The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from swedish municipal eldercare* om handlingsutrymme hos äldreomsorgshandläggare. De menar att det handlar om att som socialarbetare/handläggare måste ta del av både verksamhetens riktlinjer och lagförordningar för att kunna ta ett rätt beslut. Vidare

i diskussionen skriver Dunér och Nordström (2006), att handläggarna i deras studie visade en lojalitet gentemot verksamhetens riktlinjer, vilket bidrog till att handläggarna inte hade ett lika stort handlingsutrymme som lagen faktiskt tillät. Detta innebar att handläggarna inte kunde individanpassa de äldres behov i lika stor grad som lagen tillåter, då verksamheten hade detaljstyrda riktlinjer.

Utöver organisationens satta utrymme har den professionella ett eget ansvar att ha en professionell kunskap och hållning som ska ha inflytande på vilka handlingar och beslut som är rimliga och meningsfulla att göra. Enligt Svensson, Johnsson & Lannemets (2008) är handlingsutrymmet inte endast ett utrymme där man har möjligheten att välja, utan är även det utrymme där denne ska kunna visa kompetensen att bedöma rimligheten av sina egna beslut. Enligt författarna är det denna kompetens som den professionella skapar en möjlighet att påverka det givna utrymmet som organisationen har satt. Med andra ord menar författarna att handlingsutrymmet har skapats i samspel mellan själva den professionella och organisationen. Det är inte enbart organisationen som kan sätta gränser i form av givna ramar, den professionella har även ett utrymme att själva sätta egna gränser och därmed även kunna påverka de organisatoriska. Dworkin (1963), menar att det finns två olika typer av professioner: en stark och en svag. Den starka professionen kan påverka hur organisationen sätter ramarna medan den svaga professionen har en större risk att bli organisationens verktyg (Svensson, Johnsson & Lannemets, 2008).

Enligt Evans & Harris (2004) är handlingsutrymme varken ”bra” eller ”dåligt”, handlingsutrymmet är nödvändigt oavsett vilken situation den professionella befinner sig i och ställs inför. Det är hur den professionella själv lyckas röra sig och agera utifrån de regler som är satta, alltså är det inte själva reglerna eller saknaden av regler som är handlingsutrymmet. Författarna i studien skriver att det även är viktigt att personalen som t ex. jobbar på socialtjänsten uppfyller avdelningens stödberättigande kriterier och lagförfordningar för att organisationen ska fungera. Samtidigt som det är viktigt att se till att den servicen som ges till klienterna anpassas till deras personliga behov.

Fortsättningsvis hänvisar Svensson, Johnsson & Lannemets (2008) till Johansson (2007) att handlingsutrymmet ger möjligheten för socialarbetaren att göra egna bedömningar för att sedan kunna ta ställning till medborgarnas krav och sätt att formulera sina behov. Enligt författarna skapar handlingsutrymmet en slags valmöjlighet för socialarbetarna. Även om den professionella kan känna att den

har lagar och förordningar att följa, ger lagarna ett utrymme för tolkning och tillämpning. Det är detta glapp som överlämnas till socialarbetarens val av handling.

4.4 Lipskys studie om gräsrotsbyråkrati

Lipskys (1980) studie gjordes ursprungligen för att studera coping-beteenden hos gräsrotsbyråkrater i form av observationer. I hans studie *Street-Level Bureaucracy* har han visat att offentligt anställda som han kallar för gräsrotsbyråkrater oftast har större handlingsutrymme än vad deras position egentligen motsvarar. Vidare i teorin om gräsrotsbyråkrater är begrepp som autonomi, legitimitet och kunskap väsentliga faktorer. Ju mer legitimitet den professionella har, ju mer tilltro allmänheten har till den professionella, desto större autonomi får de. Själva begreppet gräsrotsbyråkrat kännetecknas av att den professionella arbetar direkt med medborgaren, där medborgaren är i form av klienter, patienter eller sökanden m.fl. Skillnaden mellan den vanliga byråkraten och av hans definition av gräsrotsbyråkrat är att byråkraten endast ska arbeta efter regler och riktlinjer medan gräsrotsbyråkraten ska ta hänsyn till den enskilda individen.

Lipsky (1980) menar att begreppet handlingsutrymme en relativ betydelse. Han menar ju högre handlingsutrymme man har desto tydligare blir förståelsen för gräsrotsbyråkraternas beteende. Vidare menar han att det vore svårt, om inte nästan omöjligt, för gräsrotsbyråkraten att utföra sitt arbete om handlingsutrymmet hade minskats, med tanke på gräsrotsbyråkraternas komplexa arbetssituation och uppgifter. Han menar att just på grund av denna komplexitet får riktlinjerna och reglerna inte begränsa den professionellas handlingsutrymme allt för mycket.

Vidare säger Lipsky (1980) att det inte är ovanligt att gräsrotsbyråkraterna kan begränsas av resurser då dessa oftast har höga kostnader i organisationen. Samtidigt har även gräsrotsbyråkraten rollen att utifrån de resurser som ges ta snabba beslut. En svårighet som han menar kan dyka upp för gräsrotsbyråkraten är att kunna ta hand om klientens efterfrågan av behov, för behoven kan vara större än själva utbudet av de insatser gräsrotsbyråkraten kan välja mellan. Han menar att gräsrotsbyråkraten också har uppgiften att ständigt kompromissa med organisationens krav på hur arbetet ska genomföras samtidigt som gräsrotsbyråkraten måste ta hänsyn till den enskilde klientens behov, för att just arbetet ska bli så effektivt som möjligt. Vidare nämner han i studien att gräsrotsbyråkraterna ofta har höga förväntningar på sig från allmänheten, när det bland annat gäller utförandet av sitt arbete. Allmänheten kan även ha en annan syn kring vad gräsrotsby-

råkraten huvuduppgift egentligen är och dessa motsättningar menar han kan leda till att det i sin tur kan skapa en konflikt mellan dessa parter.

5 Teori

I detta avsnitt kommer vi att presentera teorin som valts. Vi har valt att använda oss av Johanssons tolkning av Lipskys gräsrotsbyråkrati. Grunden för varför vi valde att använda oss av Johanssons tolkning istället för själva Lipskys är för att Johansson har anpassat Lipskys teoribildning till den svenska välfärden, medan Lipskys teori grundar sig på den amerikanska välfärden.

5.1 Gräsrotsbyråkrati enligt Johansson

Enligt Johansson (2007) beskrivs gräsrotsbyråkraternas arbetsplats vara den offentliga organisationen där varje myndighetsorganisation är byggd utifrån ett hierarkiskt system. Olika positioner i hierarkin har olika uppgifter och funktioner. Skikten som anses vara i den nedre delen av hierarkin är den personal som har kontakt med organisationens klienter. Själva begreppet gräsrotsbyråkrati introducerades av den amerikanska statsvetaren Michael Lipsky (se tidigare forskning). Han definierade gräsrotsbyråkraterna som offentligt anställda tjänstemän som har direktkontakt med medborgarna i sitt dagliga arbete och som delvis har avsevärd handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Johansson (2007) beskriver gräsrotsbyråkraterna som:

”... den offentliga byråkratins yttersta kapillärer, de byråkrater som svensken möter i alla slags offentliga situationer och de som längst ner i de offentliga hierarkierna skall verkställa det som politiker och högre myndigheter beslutat om” (Esping, 1984, refererad av Johansson, 2007:18).

Enligt Johansson (2007) har handlingsutrymmet en stor roll för gräsrotsbyråkraterna. Handlingsutrymmet ska nämligen innefatta möjligheter att själva kunna fatta de beslut som påverkar den form av service klienten/klienterna kan erhålla. Handlingsfrihet innefattar att ha möjligheten som den professionella själv kan göra egna bedömningar, även för hur den slutliga utformningen vad gäller arbetsinsatserna kan se ut i slutändan. Dock kan handlingsutrymmet se olika ut beroende i vilken verksamhet gräsrotsbyråkraterna arbetar inom. Relationen mellan klient och gräsrotsbyråkrat omges och bestäms till största del av organisationen som gräsrotsbyråkraten arbetar inom. Gräsrotsbyråkraterna möter på två krav som blir av betydelse och där professionen hamnar i ett slags tvärsituation. Klienten ser sin position och situation ur sin synvinkel medan organisationen kräver att

klienten inte ska behandlas som en individ utan individen måste förvandlas till klient. Gräsrotsbyråkraternas roll utsätts i första hand för en mängd krav uppifrån i hierarkins skala och för det andra för att gräsrotsbyråkrater ska kunna arbeta med människor måste individerna förvandlas till ”fall”. Gräsrotsbyråkraternas arbete beskrivs allmänt sett att i kontakt med klienter kunna göra individuella tillämpningar utifrån generella regler och riktlinjer av organisationen.

Johansson (2007) beskriver även den hårda kontrollen organisationen kan ha på grund av gräsrotsbyråkraternas arbetsuppgifter, då arbete med människor är svårt att mäta och bedöma i termer. Skillnaden mellan Johanssons (2007) och Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater är att Lipsky har ett ”nerifrån-och-upp-perspektiv” vilket innebär att gräsrotsbyråkraterna har en stor handlingsfrihet, att det är deras handlande som i praktiken bestämmer den offentliga politikens utformning. Medan Johansson (2007) betonar de begränsningar och variationer som gräsrotsbyråkraten kan möta och på det viset kan påverka handlingsutrymmet utifrån arbetsuppgiftens karaktär och organisationens utformning.

5.1.1 Gräsrotsbyråkratens klientrelation och roll

Enligt Johansson (2007) är relationen mellan en klient och den professionella en grund som bygger en så kallad social relation gentemot varandra, där den professionella i någon form ska påverka den andra parten. Denna typ av social relation kallas för *klientrelationens dubbla karaktär* och innebär att det både är en kontakt mellan två människor och en relation mellan organisation och klient. Det är även här det organisatoriska sammanhanget som sätter ramarna som ska styra förutsättningarna för relationen mellan dessa parter. Vad gräsrotsbyråkraternas första uppgift i första mötet med sin blivande klient är att omvandla denne till just en klient. Människan måste nämligen omvandlas till en klient, för att formen ska kunna passa organisationens krav. Detta på grund av att ingen organisation kan ta hand om en ”hel” människa, därför krävs omvandlingen till ”klient”. Klienten blir därmed en organisatorisk konstruktion med syfte att förenkla individen till organisationens hantering, genom att man t ex. endast fäster avseende vid sådana särdrag som faller inom området för organisationens specialisering.

Utifrån individens speciella egenskaper placeras denna i någon lämplig administrativ kategori som oftast i förväg är definierade och givna. Det är efter att individen fått en *byråkratisk identitet* som gör det möjligt för organisationen och den professionella att ta sig an ärendet. I slutändan innebär det att gräsrotsbyråkraten och klienten inte precis kan bestämma relationens innehåll efter eget gottfinnande eller intressen. Gräsrotsbyråkraterna förväntas följa dessa två steg: att först

göra individen till klient samt att därefter hantera dennes ärende. Den professionellas beteende väntas mer eller mindre regleras utifrån organisationens förväntningar. Den professionellas uppfattning om klienten styrs alltså av de givna administrativa kategorierna från organisationen.

Enligt Johansson (2007) är konflikten mellan att vara organisationsrepresentant och människa inbyggd i den professionellas roll som gräsrotsbyråkrat. När den professionella agerar som gräsrotsbyråkrat innebär det att hen samtidigt agerar utifrån att vara organisationsrepresentant och som människa. Det är här den professionellas avvägning mellan personligt och byråkratiskt beteende får en betydelse, i vilken uträkning den blir påverkad och i vilken grad de administrativa kategorierna får styra relationen. Det är därför en fråga om avvägning *inom* rollen som gräsrotsbyråkrat snarare att det är en konflikt *mellan* olika roller inom sin profession.

5.1.2 Den dubbla rollen

Johansson (2007) hänvisar till Jeffrey Prottas beskrivning av gräsrotsbyråkraternas ”dubbla” roll vad som hänger samman med svårigheten av att kunna kontrollera arbetet. Gräsrotsbyråkraterna är de enda inom organisationen som har den position som innebär en ”gränsöverbyggande” roll. Rollen innebär att både ha kunskap om de organisatoriska möjligheterna som står till buds för att möta klienternas behov och samtidigt ha förstahandsuppgifterna om de klienter de möter. Enligt Protta är detta källan till gräsbyråkraternas makt.

Enligt Brodtkin (1997) och Lipsky (1980) är det välkänt att gräsrotsbyråkraternas arbetssituation är att både kunna ta hänsyn till klientens önskemål och behov samtidigt att kunna följa organisationens mål (Johansson, 2007). Definitionen av den dubbla rollen som kommer att användas i analysen är följande: en professionell roll som både ska ta hänsyn till organisationens riktlinjer och förordningar samtidigt som denne måste ta hänsyn till klienternas önskingar och behov.

6 Metod

6.1 Val av metod

Kvantitativ respektive kvalitativ forskning använder två olika slags strategier. Den kvantitativa strategin betonar kvantifiering vid insamling och analys av data. Denna metod har även en positivistisk kunskapssyn med normer från naturvetenskapen. Till skillnad från denna metod har kvalitativ forskning en strategi som lägger vikt vid ord och inte kvantifiering. Metoden tar avstånd av naturvetenskaplig kunskapssyn och lägger vikten vid individens uppfattning och tolkning (Bryman, 2011). En kvalitativ studie är även ett induktivt arbetssätt som strävar mot tolkning och förståelse istället för ett sätt för förklaring av ett speciellt fenomen (Levin, 2008).

För att kunna svara på våra frågeställningar har vi valt utifrån styrkorna med en kvalitativ metod genom att använda oss av intervjuer. Fördelen med intervjuer är att de professionella har möjligheten att förklara hur de utför sina arbetsuppgifter och vilka rutiner de har. Här kan vi även få del av deras berättelser om upplevelser och erfarenheter. Genom intervjuer har man även fördelen att se normer, vilket språk de använder och eventuella emotioner. Nackdelen är att vi egentligen inte vet vad deras utsagor innebär i praktiken: de kanske inte gör som de säger. En annan nackdel är att vi som studenter kan komma att inte ha samma tolkning som intervjurespondenterna av deras utsagor (Eriksson-Zetterqvist & Ahrne, 2011). Nackdel med endast intervjuer i en undersökning kan medföra ytliga kontakter med respondenten, då man högst har någon timme per intervjuperson att få in de data som är relevant för uppsatsens syfte och dess frågeställningar. Vi har även använt oss som Bryman (2011) skulle kalla det, en likande form av gruppintervju, då vi har haft fler än en respondent i tre intervjutillfällen. Dessa intervjuer s.k. parintervjuer innebär att respondenterna inte varit fler än två stycken samtidigt. Fördelen som vi ser med parintervjuer är att respondenterna kan kompensera varandras svar samtidigt som intressanta diskussioner om olika åsikter kan dyka fram. Å andra sidan finns risken att respondenterna kan bli försiktigare i att dela med sig sina åsikter om verksamheten då en annan arbetskamrat finns närvarande.

Utifrån Bryman (2011) har vi använt oss av semistrukturerad intervju. Det innebär att vi har haft specifika teman som ska beröras och det har funnits en flexibilitet i vilken ordning frågorna ställs. Respondenten har stor frihet att utforma

sina svar på sitt eget sätt. Vi har då haft en så kallad intervjuguide som vi följt under intervjuens gång som ett verktyg som varit till hjälp. Även May (2001) anser att även om frågorna är specificerade, har semistrukturella intervjuer en större frihet att fördjupa svaren. Man har även större utrymme att förtydliga och utveckla svaren som ges, exempelvis genom följdfrågor. Kontexten är en viktig aspekt vid semistrukturerade intervjuer. Intervjuaren måste vara både medveten om innehållet men även kunna registrera intervjuens karaktär. Intervjuaren har därmed ett slags handlingsutrymme.

Vi har därför valt att använda oss av en kvalitativ metod på grund av att det vi vill studera är professionellas upplevelser och syn på det studerade ämnet. För tjänsten med kvalitativ metod är att vi, genom att vi kunnat ha öppna frågor, har fått fördjupande och mer utförliga svar än vid exempelvis kvantitativa surveyundersökningar där man kan få korta och oklara svar.

6.2 Urval och avgränsning

Oftast när man i kvalitativ forskning använder sig av intervjuer, använder man sig av målinriktat urval. Denna teknik innebär att forskaren gör ett urval med utgångspunkt i ett försök att intervjua personer som är relevanta för forskningsfrågan. (Bryman 2011). Vi har valt att använda oss av ett målinriktat urval, med syftet att vi ville intervjua personer som är relevanta för våra frågeställningar och syftet. Detta för att vår undersökning kräver, för att kunna svara på frågeställningarna, att vi intervjuar personer som arbetar med arbetslösa ungdomar.

Med hänvisning till studiens problemformulering där det beskrivs att arbetsförmedlares arbete med ungdomar skiljer sig i hur man arbetar med dem. Detta pga. de många konsekvenser som de arbetslösa ungdomarna kan uppleva både på kort och lång sikt och därför har man utfört arbetsmarknadspolitiken som så att insatser sätts in tidigare för ungdomar än för äldre vuxna, eftersom man vill på ett tidigt skede förändra situationen för dessa personer. Inom Arbetsförmedlingen finns det förmedlare, s.k. ungdomshandläggare, som har huvuduppgiften att specifikt arbeta med ungdomar (16-24 år). Således är det dessa personer som blivit våra intervjupersoner.

Efter det att vi valt vilken grupp av människor vi var intresserade av att intervjua, blev nästa steg att fråga sig exakt vilka av dessa människor som skulle ingå i urvalet. För att underlätta arbetet i urvalet kan man göra ett tvåstegsurval. Det vill säga att man först och främst, vid en undersökning som handlar om organisationer, väljer ut vilken eller vilka organisationer – vilket är lättare än att välja bland

individer. Vi har även använt oss av tvåstegsurvalet. Detta gjorde vi genom att vi först valde Arbetsförmedlingen som den organisationen för vårt intresse. Vi valde denna organisation därför att de allmänt jobbar med arbetslösa men också för att det är t ex. hit man måste vända sig i första hand när man söker arbete. Vi kontaktade sedan organisationen och skickade ut förfrågningar om intervjupersoner och skickade även med ett informationsblad. Därigenom fick vi kontakt med våra intervjupersoner och bestämde tider för intervjuerna med dem. Efter valet av arbetsförmedlingen som verksamhet gick vi vidare med vilka kontor och kommuner vi skulle fokusera på. Vi valde att fokusera på kommuner med ungefärlig lika storlek. För att öka validiteten och minska riskerna att kontoren inom ett och samma län arbetar på samma sätt, valde vi därför att hämta vår empiri från två olika län. I denna studie har empirin bestått av sammanlagt sju intervjuer, varav tre av dessa har bestått av parintervjuer, vilket ger oss tio intervjupersoner.

6.3 Tillvägagångssätt

Bakgrunden till den här uppsatsen är att vi blev inspirerade av att skriva om detta tema, om ungdomars arbetslöshet och den professionellas syn och erfarenheter med att arbeta med denna målgrupp. Vi blev även intresserade av den dubbla roll som dessa yrkesverksamma har genom att verksamheten är politiskt styrd och att de samtidigt måste förhålla sig till varje individs behov. Därför ville vi få en inblick i hur arbetsförmedlare förhåller sig till sin dubbla roll och i vilken uträkning de anser sig ha ett handlingsutrymme.

Vi började med att utöka våra kunskaper om arbetsförmedlingens insatser och läsa på om tidigare forskning inom området arbetslöshet. Vi valde att avgränsa oss till endast insatser för ungdomar och inte generellt arbetslöshet. Denna avgränsning fick ett fokus på den professionellas handlingsutrymme. Därefter kunde vi klargöra problemformuleringen, syfte och frågeställningarna. När detta gjorts klart kunde vi utforma våra intervjufrågor som anpassades till syftet och frågeställningen av uppsatsen. Med dessa intervjufrågor i bakgrunden skapade vi vår intervjuguide. När allt detta var slutfört kunde vi gå ut i fältet för att göra våra intervjuer. Efter varje intervju transkriberade vi inspelningen på samma dag för att hålla minnet färskt och på så sätt även öka validiteten. Därefter gjordes kodningen av materialet gemensamt. Efteråt började vi med själva arbetet, där vi började med problemformuleringen. Tidigare forskning samt teori delades upp och skrevs parallellt men vi läste varandras texter regelbundet för att försäkra oss om att vi använde samma språkliga stil och nivå. När delarna problemformulering, tidigare

forskning och teorin var klara, blev det dags att analysera. Vi kodade transkriberingarna genom att ha den teoretiska utgångspunkten som vi valt. Därmed kunde vi ställa frågor till vårt material för att få fram olika teman och kategorier. Vi markerade i materialet (transkriberingarna) med olika färger, exempelvis en färg för när intervjupersonerna pratat om handlingsutrymme, en annan när det handlade om arbetsförmedlarens roll (som gräsrotsbyråkrat), en annan när det handlade om regler uppifrån som de måste följa, osv. Vi fick då fram olika kategorier som handlingsutrymme, arbetsförmedlarens roll/gräsrotsbyråkrat, arbetsförmedlingen som myndighet, individens ansvar, osv. Därefter kunde vi sätta in, i ett annat dokument, under varje kategori det som hörde hemma av varje intervju. När vi hade kodningen klar kunde vi med det dokumentet börja analysera och sätta in empirin, som vi fått fram, i teorins begrepp och tankegångar.

Efter att vi skrivit klart analysen, och kände oss klara med att få fram det empirin uttalat, kunde vi föra den avslutande diskussionen. När allt var klart skrev vi klart metoden gemensamt. Avslutningsvis skrev vi Abstract/Sammanfattningen gemensamt.

6.4 Metodens tillförlitlighet

Validitet handlar om huruvida man undersökt eller det man sagt att man ska undersöka. Med andra ord ska man alltså visa att man svarat på det man sagt att man ska svara på. Vidare benämner Bryman, enligt LeCompte och Goetz, validitet i två olika former: extern och intern validitet. Med extern menas den utsträckning i vilken resultatet kan generaliseras till andra situationer. Medan intern validitet menar att det ska finnas en överensstämmelse mellan forskarens observationer och de teoretiska idéerna som denna utvecklar. Reliabilitet innebär i vilken utsträckning man kan upprepa en undersökning (replikering). Även här har LeCompte och Goetz delat upp begreppet i två delar: extern och intern reliabilitet. Extern reliabilitet liknar här den vida benämningen av reliabilitet, där man menar att man ska kunna upprepa en undersökning. Intern reliabilitet däremot, handlar om att medlemmarna i ett forskarlag kommer överens om hur man ska tolka det de sett och hört (Bryman 2011). Vi skapade en tydlig intervjuguide med relevanta frågor som kopplade samman med syftet och frågeställningarna. Vi fick även feedback på vår intervjuguide, bland annat att den var tydlig, lätt att följa och hade relevanta teman för vår uppsats. Under intervjuerna kunde vi ställa följdfrågor för att klargöra och förtydliga våra tolkningar av respondenternas svar. Vi kunde med hjälp av följdfrågor, anpassa intervjufrågorna bättre till syftet och frå-

geställningarna. Med hjälp av följdfrågor kunde vi även minska risken att det skulle uppstå missförstånd. Vi valde att inte skicka de färdigställda transkriberingarna till respondenterna, dels på grund av tidsbrist och dels för att vi ansåg att vi redan fått tydliggjorda tolkningar under intervjuerna genom att vi kunnat ställa dessa frågor till respondenten direkt. Omvänt kunde även respondenterna förtydliga sig när de upplevde att vi inte uppfattat deras utsaga helt riktigt. För att ge intervjurespondenterna en chans att förbereda sig, skickade vi ut intervjuguiden innan intervjun skulle genomföras.

Intervjuerna spelades in med hjälp av en mobiltelefon efter att vi fått godkännande av respondenterna. Efter intervjuerna delade vi upp dessa i två grupper, så att båda transkriberade hälften av varje intervju. Detta för att båda skulle vara insatta i varje intervju och medföra en större validitet. När transkriberingen var helt klart, tolkade vi dessa tillsammans genom en gemensam kodning. Detta för att inte ha spridda åsikter om samma material, vilket medför en högre reliabilitet och validitet.

Delarna ”Tidigare forskning” och ”Teori” delade vi upp genom att enskilt skriva om valda teman och teorier för att effektivisera arbetsprocessen. Som nämnts tidigare så delade vi även upp transkriberingen av intervjuinspelningarna. Det är endast dessa delar som har delats upp under arbetets gång. Problemformulering, syfte och frågeställningar skrevs tillsammans. Kodning av transkriberingsmaterialet gjordes tillsammans, därutöver skrevs även metod, analys och diskussion gemensamt. Vi har valt att integrera empiri och analys i samma kapitel, vilket endast heter analys. Denna är en empiri-nära analys vilket medför en del citat för att låta tala för sig själv.

6.5 Etiska överväganden

Vi har tagit hänsyn till de forskningsetiska principerna som används av Vetenskapsrådets *Forskningsetiska principer humanistisk-samhällsvetenskapliga forskning* (2002).

Informationskravet: *Forskaren skall informera de av forskningen berörda om den aktuella forskningens syfte.* Vi har informerat intervjupersonerna om vad vår studie kommer att handla om och vilket syfte studien har. Vi har även frågat varje respondent om inspelning godkänns innan intervjuns påbörjan. Vi informerade om syftet med vår uppsats redan när vi efterfrågade intervjupersoner.

Samtyckeskravet: *Deltagare i en undersökning har rätt att själva bestämma över sin medverkan.* Vi har informerat intervjupersonerna att det är frivilligt att

medverka i vår studie samt att de själva kan bryta intervjun när de själva känner att de inte vill fortsätta längre. Eftersom intervjupersonerna fått information redan vid vår efterfrågan, samtyckte de redan då genom att de själva svarade oss om att de var intresserade av att bli intervjuade.

Konfidentialitetskravet: *Uppgifter om alla i en undersökning ingående personer skall ges största möjliga konfidentialitet och personuppgifterna skall förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av den.* Intervjupersonerna och kommunerna de arbetar inom har avidentifierats.

Nyttjandekravet: *Uppgifter insamlade om enskilda personer får endast användas för forskningsändamål.* Vi har informerat intervjupersonerna att all information vi får del av kommer endast att nyttas för C-uppsatsens syfte och säkerställa att data inte används utanför eller inom andra sammanhang. Intervjupersonerna var medvetna om att denna uppsats kommer att examineras, opponeras på och även läggas upp offentligt.

Ett etiskt problem dök upp när en av respondenterna först var något skeptisk till att vi önskade att spela in intervjun. Vi hanterade det genom att klargöra syftet med inspelningen, vilket innebär att det endast kommer användas till att transkribera för att sedan kunna analysera materialet och på så sätt styrka reliabilitet samt validiteten av uppsatsen. Vi klargjorde även att det skulle innebära en stor fördel för oss, men att det är helt upp till respondenten ifall hen gick med på att spela in eller inte. Respondenten förstod då tydligt syftet med inspelningen och gick med på att spela in intervjun.

Ett annat etiskt dilemma som dök upp har varit frågan ifall vi ska anonymisera respondenterna och kommunerna de arbetar inom. Vi valde att benämna respondenterna som "A1-3, B1-3, C1-3, D1-3" utan några fiktiva namn. Vi har valt att göra på detta vis för att undvika att könsbelägga arbetsförmedlarna, då vi inte vill lägga tyngden på genusperspektivet och menar att detta i så fall skulle medföra vilseledningar genom att begreppen då kan kopplas till genus. Att anonymisera kommunen valde vi enbart för att respondenternas befattning är ungdomshandläggare, vilket är ett litet antal av arbetsförmedlare och därför inte allt för svårt att förstå vilka dessa skulle kunna vara.

7 Analys

I detta avsnitt ska vi analysera empirin vi har fått fram. Detta gör vi med hjälp av Johanssons teoribildning om gräsrotsbyråkrati, där fokus kommer att finnas på Arbetsförmedlarnas handlingsutrymme. Analysens disposition delas upp i två huvudrubriker med ett antal underrubriker.

Första huvudrubriken är arbetsförmedlarnas ”spelrum” med underrubrikerna: Att välja utifrån verktygslådan, Individanpassa vs. regelverk, Makten över sin egen handlingsfrihet och ”Att leva närmast verkligheten”.

Andra huvudrubriken är Svårigheter – Möjligheter med underrubrikerna: Att anvisa eller inte anvisa – det är frågan, Inställningen på antalet arbetssökande, Den flexibla målgruppen och Förväntningar på arbetsförmedlarens roll.

7.1 Arbetsförmedlarnas ”spelrum”

7.1.1 Att välja utifrån verktygslådan

Vi definierar handlingsutrymme enligt Johansson (2007), som den utrymme arbetsförmedlaren förhåller sig till att själva kunna göra bedömningar och fatta beslut ifrån de lagar och förordningar de har att följa.

En intervjufråga var ifall de har ett redan färdiggjort paket med insatser som de ska arbeta utifrån och om arbetsförmedlarna kan påverka innehållet i dessa. Alla svarade att de har ett slags ”verktygslåda” (respondenternas beteckning) (se även ”Bakgrund”) med insatser som är politiskt beslutade men som de själva väljer ifrån. Denna verktygslåda är alltså det ”paket” med de insatser som arbetsförmedlare har att välja ifrån. Ur denna verktygslåda kan arbetsförmedlarna välja fritt emellan efter egen bedömning, så fort ungdomen har kommit in i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om en arbetsförmedlare skulle vilja använda något annat som inte finns i denna verktygslåda, finns det en möjlighet att göra det genom att i så fall motivera det väl och få ett beslut från sin chef. Men tanken är alltså kortfattat att det är dessa insatser som finns i verktygslådan som arbetsförmedlarna ska använda sig av och efter egen bedömning besluta vilken som passar varje enskild individ bäst. Här vill vi illustrera två exempel på hur arbetsförmedlare resonerar kring denna fråga:

”Nej, alltså de insatser som bestäms – de bestäms ju alltid från politiskt håll. Där är ju inte så mycket jag kan påverka. Möjligtvis skulle jag kunna

komma med idéer som förs vidare i min organisation. Om det sen når fram till dem som verkligen tar besluten kring arbetsmarknadspolitiska program, det är väldigt svårt att veta egentligen. Så att, insatserna, när vi pratar om olika program, då har vi ju väldigt lite inflytande att påverka dem. Det är mer att 'så här har vi bestämt, leverera'" (C1).

"Ur verktygslådan kan vi ta vad vi vill men vi kan inte välja och hitta på egna aktiviteter om man inte kan motivera det. Om man kommer på något helt själv så får man gå till chefen och motivera det" (B2).

Utifrån citaten kan vi se att arbetsförmedlaren i stor utsträckning själva kan välja insatser fritt i den befintliga "verktygslåda" som bestämts politiskt. Däremot att själv kunna påverka insatserna i "verktygslådan" är begränsad. Här kan vi se hur handlingsutrymmet kommer i spel, beroende på hur arbetsförmedlarna förhåller sig till de "verktygen" som finns tillgängliga, bestämmer de hur de ska förhålla sig till det givna utrymmet. Antingen att utöka/stretcha handlingsutrymmet genom att som t ex. B2 uttryckte sig att man kan gå till chefen om man vill ha ett annat "verktyg" som inte finns i "verktygslådan". Eller som C1 uttryckte sig att man kan komma med nya förslag till ledningen om vad som kan förbättras, dels för att kunna använda sitt handlingsutrymme på bästa möjliga sätt. Den professionella har ett visst antal insatser att arbeta utifrån och ska sedan göra individuella bedömningar för att se vilken insats som är mest lämpad för varje enskild individ. Arbetsförmedlingen har riktlinjer som redan är bestämda för hur man ska arbeta för att få ut en person i arbete eller studier, som arbetsförmedlarna sedan ska följa. Dessa riktlinjer i form av förordningar och mål kommer från regeringen och således beslutas politiskt och dessa beslut kan inte arbetsförmedlare påverka. På samma sätt skriver Johansson (2007) att handlingsutrymmet bestäms i stor uträkning av organisationen och man skulle alltså utifrån hans perspektiv kunna se det som, precis som arbetsförmedlarna själva säger, att organisationen har valt vilka insatser som ska ges till de arbetssökande och detta beslut kan då inte den enskilde arbetsförmedlaren påverka. Istället får arbetsförmedlaren välja bland de insatser som finns i verktygslådan.

7.1.2 Individanpassa vs. regelverk

Alla intervjupersoner i vår studie menade på att de har förordningar som måste följas och därmed måste den enskilde arbetsförmedlaren se till organisationens riktlinjer. Samtidigt så har de även en skyldighet att se till individens behov och

göra individuella bedömningar efter varje person. Vilket nedanstående citat illustrerar:

”Så det här med mallar och individanpassat, det är ju både och. Det finns en ram, vi gör en individanpassning utifrån det innehållet. Men vi kan ju aldrig gå utanför ramen” (A1).

”... men man får aldrig någonsin hamna utanför reglerna – då är det tjänstefel. Sedan finns egna tolkningar, det är helt okej – men man måste alltid hålla sig till regelverken” (A3).

”I förordningarna så finns det nästan alltid en liten klausul som säger att undantag kan göras om det finns skäl... Så ja, någonstans finns det alltid inskrivet att vi ska ta individuella hänsyn” (B3).

Utifrån citaten ser vi hur arbetsförmedlarna förhåller sig till reglerna samtidigt som de tar hänsyn till ungdomens individanpassning. Både A1 och A3 uttrycker sig att de kan använda sitt handlingsutrymme i den grad som de förmår sig kunna för att kunna individanpassa ungdomens behov på ett acceptabelt sätt. Samtidigt som de påpekar att det finns en gräns som de inte kan överstiga och där arbetsförmedlaren handling kan klassas som tjänstefel. B3 uttrycker sig även att handlingsutrymmet finns i lagen och att det alltid finns en liten klausul som nämner att man kan göra undantag för den enskilda ungdomen.

Arbetsförmedlaren måste alltså både se till individens behov, individanpassa, men måste samtidigt också följa de regler som organisationen har, annars begår de tjänstefel. Enligt Johansson (2007) beskrivs detta dilemma som *den dubbla rollen*, vilket innebär att både ha kunskap om de organisatoriska möjligheterna som står till buds för att möta klienternas behov samtidigt som gräsrotsbyråkraten även har förstahandsuppgifterna om de klienter de möter. De arbetsförmedlare vi har mött upplevde att de kunde balansera sin dubbla roll och menade att de kunde kombinera individens behov med de utbud som organisationen tillhandahöll. Utifrån empirin kan vi även se hur arbetsförmedlarna talar om handlingsutrymmet. Att inte gå ”utanför ramarna” sätter gränsen för hur långt handlingsutrymmet kan sträcka sig och gör arbetsförmedlaren det, då blir det tjänstefel.

7.1.3 Makten över sin egen handlingsfrihet

Som Johansson (2007) ovan nämnt, påverkar organisationen till största del hur mycket handlingsutrymme gräsrotsbyråkraten, i detta fall arbetsförmedlaren, kan erhålla. Men vi har sett, utifrån utsagor, att så inte enbart är fallet. Med andra ord,

det är inte enbart organisationen som avgör handlingsutrymmet, utan även den professionellas personliga drivkraft och syn på sin roll påverkar hur mycket handlingsutrymme arbetsförmedlaren i fråga får och hur väl de sedan kan använda den. Detta illustreras med två citat:

”Ja, sedan beror det också på hur mycket man tycker om sitt jobb, alltså jobblinje, har varit här nästan 20 år och sedan kan jag säga till ungdomarna på skarpen, men det är helt underbart tycker jag. Det är en utmaning varje dag” (D2).

”Om behoven är 0 ... då är engagemangen rätt stort och har inte stora behov från min sida, då kan jag kalla dem för självgående och då behöver inte jag jobba med dem så intensivt, de behöver inte mig, eller hjälp med CV:et eller att kunna presentera sig. Men om man har väldigt lite engagemang, omotiverade... så är det klart att jag ger dem mer tid, kanske träffar dem två gånger i månaden och de andra en gång...” (A3).

Återkopplingen till citaten säger att arbetsförmedlarna själva har makten över hur de använder sitt handlingsutrymme. D2 argumenterar med arbetslivserfarenheten, utmaning och hur mycket man tycker om sitt jobb. Att kunna säga till en ungdom på skarpen är ett annat tecken som visar hur mycket utrymme man själv tillåter sig som professionell att ge sig själv. Språket är även en viktig komponent till utövandet av sitt handlingsutrymme. A3 berättar på ett intressant sätt hur denne delar upp sitt handlingsutrymme utifrån ungdomarnas behov. Om hen bedömer att en ungdom behöver mer hjälp så ges mer tid åt denne och mindre åt ungdomen som hen kategoriserar som självgående.

När man underkastar sig organisationens föreskrifter – ger man sig själv begränsat handlingsutrymme, det vill säga att man då i underkastelsen väljer bort att själv få handla fritt. Å andra sidan kan man istället kringgå dessa krav, eller hålla sig i utkanten, och inte alls följa det till punkt och pricka och ge sig själv mer utrymme att handla efter egna bedömningar (Johansson, 2007). På detta sätt har alltså arbetsförmedlaren själv friheten att välja hur noggrant man ska följa organisationens riktlinjer och på så sätt tillåta sig själv ha mer eller mindre handlingsutrymme när man sedan väljer insatser. Detta är något vi sett, där vissa arbetsförmedlare alltså tar till sig mer handlingsutrymme medan somliga inte gör det i lika stor utsträckning.

Även utifrån förordningarna som arbetsförmedlare ska följa, finns det utrymme att göra bedömningar utifrån individens särskilda behov. Ett exempel på

detta är att arbetsförmedlaren kan bedöma *tidig insats*, vilket innebär att man då inte behöver ta hänsyn till de fasta reglerna kring att vissa insatser endast är öppna för arbetssökande efter 90 dagar. Arbetsförmedlaren i fråga kan då dra nytta av det arbetsmarknadspolitiska programmet, som kallas *Jobbgarantin för ungdomar*, och därmed sätta in insatserna även innan dessa 90 dagar har uppfyllts. Detta ifall arbetsförmedlaren bedömer att individen har särskilda behov och därför behöver insatserna tidigare. Arbetsförmedlaren har även utrymmet att, vid individuell bedömning, underbygga till arbetspsykolog, socialkonsulent, arbetsterapeut, med flera.

7.1.4 ”Att leva närmast verkligheten”

Majoriteten av de arbetsförmedlare som vi intervjuat, menar att de politiker högst upp i hierarkin som tar beslut kring verksamheten har svårt att se vad gräsrotsbyråkraterna faktiskt gör. Vilket illustreras med följande två citat:

”Generellt sett kan man säga att vi lever väl närmast verkligheten när det gäller arbetslösa. Vi lever mycket närmare den verkligheten än de som fattar besluten gör... Vi ser ju hur de arbetssökande ser ut och behöver, osv. Vi ser och hör hur arbetsgivarna resonerar. Så det är klart att man hade varit väldigt tacksam om det fanns en lite mer öppen dörr från beslutfattare till oss – där vi kunde ventilera våra synpunkter. Men det är möjligt att de synpunkterna, när vi har på våra personalmöten så lägger vi fram dem, så kanske cheferna för det vidare. Det är ju många mellanchefer. Så vet man ju inte hur långt upp det kommer... Men ibland tycker man ju att avståndet blir väldigt långt” (C1).

”Det kan vara frustrerande ibland, det är vi som jobbar på gräsrotsnivå, ser våra kunder och deras behov. Medan de som beslutar egentligen inte vet vad det är vad vi sysslar med” (A1).

Detta kopplar vi till Johansson (2007), som beskriver gräsrotsbyråkraternas position som längst ner i hierarkin som ska verkställa det som politiker och högre myndigheter beslutat om. Arbetsförmedlarnas utsagor har visat mönster på önskan om att beslutsfattarna ska visa större intresse i form av att besöka kontoret och följa upp, men även att ge arbetsförmedlarna mer utrymme att påverka och ventileras åsikter kring verksamheten och insatserna. Detta pga. av att det är dessa arbetsförmedlare som ser individen, vet hur arbetsmarknaden ser ut, vet hur arbetsgivare tänker och framförallt ser till individens behov. En arbetsförmedlare me-

nade dessutom att politikerna ser de arbetssökande som siffror, medan arbetsförmedlarna är de som ser varje sökande som en unik människa:

”Man omvandlar människor till siffror. Människor är människor” (C1).

I något kontor hade kommunens politiker varit på besökt, men det är långt ifrån alla kontor som kan prata med politikerna. Det arbetsförmedlarna då menade att de kunde göra, var att man åtminstone hade en möjlighet att diskutera med sin närmaste chef. Mycket mer än så fanns det inte i gräsrotsbyråkratens förfogande, utan det låg sedan på chefens bord att gå vidare med det till sina högre chefer, som i sin tur kanske förmedlade synpunkterna vidare till politikerna. Trots att man inte kan påverka det som försiggår högst upp i rankningen, fastnade man inte i tanken att man sitter ”längst ner” i hierarkin utan att kunna göra något. Genom att ge sina synpunkter till personen högre upp, bidrog de ändå med sin del och på ett sätt kanske påverkade genom att man talade ut om sina erfarenheter – som det ju är gräsrotsbyråkraten som har, och inte politikerna högst upp.

7.1.5 Den detaljstyrda verksamheten

Arbetsförmedlingen som verksamhet styrs av lagar och förordningar som finns i form av regleringsbrev. Inte endast lagar och förordningar styr verksamheten, det är dessutom mål som regeringen satt upp för organisationen som styr Arbetsförmedlingens gemensamma mål (se ”Bakgrund”).

Eftersom Arbetsförmedlingen är en politiskt styrd verksamhet menade alla respondenter att det blir alltmer detaljstyrt uppifrån. Ett exempel på hur styrningen påverkar arbetsförmedlarens profession exemplifieras i form av hur ofta den professionella ska träffa varje sökande samt hur denne ska arbeta med den. Enligt arbetsförmedlares utsagor finns en önskan att träffa sina klienter oftare för att kunna se individens särskilda behov tidigare. Vilket nedanstående citat representerar:

”Jo, man talar ganska noggrant om siffror-mål, hur de olika aktiviteterna kan se ut och detaljer och andra detaljer, hur planeringen ska se ut och hur ofta man ska träffa de arbetssökande och sådant här, det är ganska så detaljstyrt idag. Förr kunde vi kanske göra en egen bedömning, att denna person behöver jag inte träffa så ofta för att den är relativt så självgående och då gjorde man en avstämning, medan en annan person som man kände att den behövde jättemycket stöd men för att kunna hinna med att leva upp till en del uppsatta mål med frekvens att träffas, så hittar vi på olika strategier för

att klara av dessa mål för att de följs upp, t ex. att vi träffar dem mer i grupp” (C1).

Utifrån vad C1 berättar fick vi en bild om hur handlingsutrymmet såg ut i ett historiskt perspektiv, när handlingsutrymmet inte var så detaljstyrt som idag. Handlingsutrymmet användes annorlunda och fokuserades utifrån den professionellas bedömning på ett annat sätt. Dock har handlingsutrymmet inte blivit mindre än förr, utan de detaljstyrda målen gör att Arbetsförmedlaren upplever ha mindre handlingsutrymme.

Johansson (2007) visar på att det är det organisatoriska sammanhanget som sätter ramarna som styr förutsättningarna för relationen mellan båda parter. Det här betyder att arbetsförmedlarna inte själva får välja antal timmar de ska träffa den sökande på, utan måste följa och anpassa sig efter ledningens uppmaningar. Detta innebär då att arbetsförmedlaren inte kan påverka detta och därmed får hitta balansen att göra det bästa av situationen. Medan arbetsförmedlaren skulle ha kunnat se individens behov om de själva hade kunnat styra situationen, vilket inte går eftersom det är det organisatoriska sammanhanget som styr detaljerna kring detta. Denna komplexa situation kan bidra till att arbetsförmedlarens handlingsutrymme minskar. Men en synpunkt kring detta var att några enstaka arbetsförmedlare menade att man får i den situationen jobba med det man har. Om de exempelvis egentligen bedömde att en ungdom behövde praktik, men det var strikt uppifrån att under en period endast anvisa till jobbcoach, hade de en smart idé. De pratade då med jobbcoachen och diskuterade att det är praktik ungdomen behöver och att jobbcoachen skulle arbeta med att hitta en praktikplats tillsammans med ungdomen. På så sätt kunde ungdomen få praktik ändå, bara att vägen dit var annorlunda. Även arbetsförmedlaren kunde då ta till sig ett handlingsutrymme, trots att kanske situationen i första anseende tydde på att det var strikt uppifrån att det är jobbcoach som gäller.

7.1.6 De så kallade volymmålen

Samtliga respondenter berättade om de volymmål de måste uppnå. Dessa innebär att en viss procentandel av de sökande ska befinna sig i vissa aktiviteter eller insatser. Nedanstående citat representerar de arbetsförmedlare som talar om volymmål:

”Det är fler med många små olika mål, hur saker ska se ut och hur man ska lägga upp vårt arbete. Vi får ju fått mindre möjligheter att själva få styra den professionen vi har, vår bedömningsförmåga som vi har. Utan det är

någon annan som bestämmer hur vi ska jobba och hur det ska gå till för att folk ska få jobb. Men som sagt, det är ingen homogen massa, utan det är en individ /.../ Sen kan det vara så där volym-mål att nu saknas det folk, nu måste vi fylla på folk hos de här jobbcoacherna. Men de här personerna behöver inte det just nu, utan de behöver någonting annat. 'Ja men vi måste fylla de här volymerna'" (C1).

Utifrån C1 kan vi se hur hens handlingsutrymme påverkas av de detaljstyrda målen. Vissa arbetsförmedlare anpassar sig till målen medan andra som t ex. C1 kan känna sig att det är någon annan som bestämmer om hur hens handlingsutrymme ska användas och på så sätt kan känna sig påtvingad att välja en insats som hen kanske inte hade valt utifrån dennes bedömning.

Några enstaka respondenter menade att det var viktigt att följa volymmålen, medan andra inte följde dessa till punkt och pricka. I enlighet med Johansson (2007) är det svårt för en organisation att kontrollera i form av mätningar och i termer. Just för att arbete med människor är så pass komplext, vilket därför även kan ses som en svårighet i arbetsförmedlarnas arbetsuppgifter. Även här kan man se arbetsförmedlarna använda sitt handlingsutrymme. Medan en arbetsförmedlare kan följa organisationens volymmål till punkt och pricka kan den andre göra det i mindre grad.

7.2 Svårigheter – Möjligheter?

7.2.1 Att anvisa eller inte anvisa – det är frågan

Även fast Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet och alla kontor runtom hela Sverige har samma mål och förordningar att följa, har vi sett att varje professionell har en egen tolkning som kan skilja sig från hur andra tolkat. Ett exempel på detta är frågan om att anvisa eller att inte anvisa. Somliga arbetsförmedlare anvisar ungdomar till de insatser arbetsförmedlaren anser vara lämpligast, medan andra anvisar i mindre utsträckning och låter den enskilde själv bestämma. Följande citat representerar två arbetsförmedlares åsikter om hur handlingsutrymmet visas i form av att anvisa till en specifik insats:

"Vi väljer ju inte insatser, så att "du ska ha detta". Det är en diskussion med den arbetssökande. Det finns sökande som säger att de inte vet vad de vill... då kanske man säger att jag tycker den här passar dig. Sen är det mycket möjligt att den inte passar, eller passar perfekt /.../ Man får välja ur verktygslådan, utifrån verktygslådan vi har och som ändras hela tiden, att du först måste gå jobbcoach och sedan praktik, det är inget sådant. Om en

person har varit så duktig och hittat praktik när den är inne i garantin då kör vi på det, då väljer jag inte något annat. För en annan person som inte vet någonting och kanske har en CV kanske lite si och så ja, men då kanske börjar med en jobbcoach” (A2).

”Oftast får man välja, ganska mycket själv. Men om vi ser att det är olämpligt, så brukar vi ta en diskussion kring det. Oftast har vi en situation då vi kanske vet lite vad som är bäst för individen, då pratar vi kring det. De flesta brukar hålla med då om det vi föreslår... Man har mycket att säga till om. Men vi kan också anvisa. Säga att du ska gå här” (D1).

Att anvisa eller anvisa mindre till insatserna för de sökande blir ett sätt för arbetsförmedlaren att antingen ta för sig utrymmet att välja åt individen insatsen som passar bäst eller att ge en del av sitt handlingsutrymme direkt till den sökande. Detta resonemang vill vi hänvisa till Johansson (2007), där han talar om att handlingsutrymmet kan se annorlunda ut i vilken verksamhet gräsrotsbyråkraten arbetar inom, men även att det är en balansgång i relation till den egna yrkesrollen ”gräsrotsbyråkrat” som står i fokus. Med andra ord, hur arbetsförmedlaren själv kan påverka den handlingsutrymme som finns till förfogande. Det är alltså upp till varje gräsrotsbyråkrat/arbetsförmedlare att avgöra hur mycket handlingsutrymme som ska ges till den enskilde arbetssökande.

7.2.2 Inställningen på antalet arbetssökande

Ett annat exempel på att varje professionell har en egen tolkning, är vilken inställning arbetsförmedlaren har till antalet sökanden som de har ansvar för. Antingen kunde detta ses som att den professionella har många sökanden att arbeta med och därmed blir en utmaning eller som ett tungt arbete som leder till stress. Några arbetsförmedlare upplevde arbetet som tungt och stressigt medan andra ansåg att det var inställningen i form av egen motivation som avgjorde drivkraften i sin arbetsituation. En annan synpunkt var att individerna inte har lika stora behov av arbetsförmedlaren och därför behöver inte arbetsförmedlaren arbeta lika intensivt med varenda en av de arbetssökandena. Alltså, synen på hur mycket handlingsutrymme arbetsförmedlaren har, påverkar inställningen på arbetsförmedlarens yrkesroll. Upplever inte arbetsförmedlaren att den har en viss grad av handlingsutrymme kan detta upplevas som problematiskt och, i arbetsförmedlarnas fall, stressigt. Om å andra sidan gräsrotsbyråkraten upplever att den har den handlingsfriheten som önskas, upplever gräsrotsbyråkraten arbetet som acceptabelt, i detta fall att arbetsförmedlarna kunde känna att drivkraften var avgörande men även att den

professionella själv kunde bemöta de sökande efter graden av behov. Här citeras två arbetsförmedlare om deras upplevda syn att hantera antalen av arbetssökande:

”Det kan vara jobbigt ibland, som jag har ungefär 130 sökande och arbetslösheten är väldigt hög och det är svårt att få in platser” (C2).

”Jag sitter inte och tänker att ”oj, jag har 200 utan vilka behöver mest hjälp?” Så blir det färre antal. Och då blir det lätt att jobba” (A3).

I enlighet med Johansson (2007) ska handlingsutrymme innefatta att gräsrotsbyråkraten ska uppleva att själva kunna fatta de beslut som påverkar klienten. Det innebär att den professionella ska kunna påverka dess handlingsfrihet, som just ska innebära att kunna göra egna bedömningar. Det är precis som citaten ovan handlar om. Den ena känner att hen kan göra egna bedömningar, genom att sätta in de arbetssökande i olika kategorier för hur mycket respektive hjälp de behöver av sin arbetsförmedlare. Genom att kategorisera de arbetssökande i till exempel självgående respektive inte självgående kan hen på så sätt kan själv styra hur hen ska använda det handlingsutrymme som finns till förfogande. Vidare betonar Johansson (2007) att variationerna i organisationerna kan påverka den professionellas handlingsutrymme, vilket även kunde påvisas i empirin. I ena kommunen kunde arbetsförmedlaren ha mer handlingsfrihet än i en annan kommun. Detta visades i form av stressgrad mellan arbetsförmedlarna, där ena arbetsförmedlaren kunde känna stress medan den andra kände en sorts kontroll över arbetssituationen.

7.2.3 Den flexibla målgruppen

Alla våra intervjupersoner såg positivt på sitt arbete med ungdomar. Alla menade att denna målgrupp består av personer som är flexibla och rörliga och att den professionella här arbetar mycket med motivationsarbete. Många ungdomar har hela yrkeslivet framför sig och därmed kanske inte vet vad de vill syssla med i framtiden. På så sätt kan arbetsförmedlaren ha en stor inverkan på dessa, då de har kunskaper och erfarenheter om denna målgrupp. Detta bidrar till att ungdomarna litar på arbetsförmedlarens erfarenheter, vilket tydligt påvisas i efterföljande citat:

”De är lite mer anpassbara, de kan tänka sig att flytta utomlands, kan tänka sig att utbilda sig, osv. det blir lättare att motivera dem till något helt annat” (A2).

”... många ungdomar har ju inte hittat sin yrkesidentitet. Man har kanske gått en allmänt inriktad gymnasieutbildning, man vet att man vill jobba med människor men har ingen aning om vad. Men en person som är lite äldre har kanske hittat en yrkesidentitet genom att de har jobbat länge inom ett område, eller flera olika områden” (C1).

”Vi har helt andra verktyg när man jobbar med ungdomar än vuxna. Även om de kan påminna om varandra, så är det lättare att bevilja ungdomar insatser tidigare t ex. Det är väl den största skillnaden. Sen är min upplevelse att det händer ganska mycket med ungdomar. Det går ganska snabbt i svängarna” (B1).

7.2.4 Förväntningar på arbetsförmedlarens roll

Arbetsförmedlarna uttryckte sig ha höga förväntningar på deras yrkesroll. Majoriteten av respondenterna menade att de inte riktigt vet varför ungdomars förväntningar är så höga som idag, kanske kunde det bero på att den gamla bilden av Arbetsförmedlingen fortfarande lever kvar, då man faktiskt förmedlade arbeten på plats när den arbetssökande kom till Arbetsförmedlingen. Handlingsutrymmet är därför begränsat utifrån vad organisationen är kapabel att utföra. Tre utvalda citat illustrerar utifrån frågan hur arbetsförmedlarna upplevde förväntningar på dem:

”Det är väldigt höga förväntningar. Många tror att vi ger ett jobb, att jag ska ge dem jobben... Då blir det väldigt svårt att leva upp till de förväntningarna... Ibland får man förklara hur vårt arbete ser ut... ” (C2).

”Vissa säger ”du ska ge mig ett jobb”, vet inte vart ungdomarna har hört det... Men de flesta ungdomar upplever jag som att de inte vet så mycket om vad vi gör, varför och hur det går till” (D1).

”Vi har ju ett namn som heter Arbetsförmedlingen, vi förmedlar ju information om arbete och förväntningar kan ibland finnas i att man ska få ett jobb av oss. Vilket blir lite märkligt då det alltid är arbetsgivaren som anställer. Man kan ju inte få ett jobb från oss på det sättet, utan vi kan bara förmedla information på olika sätt och den kunskapen vi har om arbetsgivaren och deras behov av att anställa till den arbetssökande” (C1).

Vidare vill vi med ett annat citat illustrera vad en arbetsförmedlare kan göra för att undvika att det uppstår ett problem med att de arbetssökande inte förstår vad denne vill förmedla och därmed kan undvika förväntningar på sin roll som inte överensstämmer med deras egen syn på rollen:

”Först och främst frågar jag dem, när de skriver in sig, *varför* de skriver in sig. Har man inte svar på det, då är det kanske mamma som skickat en” (A3).

Utifrån A3 åsikt kan vi se hur hen markerar sitt handlingsutrymme gentemot ungdomen. Med andra ord förmedlar arbetsförmedlaren budskapet ”detta kan jag göra och detta kan du förvänta dig”.

Genom att arbetsförmedlaren frågar ungdomen redan vid inskrivningen varför personen skriver in sig, kan arbetsförmedlaren redan i början av denna process bearbeta ungdomens förväntningar på hans yrkesroll och därmed kunna tydliggöra hans arbetsuppgifter, vilket därmed kan utplåna de felaktiga förväntningarna som ungdomen kan ha när de kommer till Arbetsförmedlingen för första gången. Detta är ett sätt för arbetsförmedlarna att ta itu med förväntningarna snabbt och gör att de inte behöver ta itu med dessa senare, då det kan störa arbetsförmedlarens yrkesroll genom att den arbetssökande då haft fel intryck och som kan leda till att samspelet mellan arbetsförmedlaren och den arbetssökande måste börjas om från början.

Gräsrotsbyråkrater har ofta höga förväntningar på sig från allmänheten, synnerligen när det gäller själva utförandet av arbetet. Allmänheten kan ha en annan syn kring vad gräsrotsbyråkraten huvuduppgift egentligen är. Detta kan i sin tur leda till att problem uppstår mellan de beröra parterna, i detta fall, mellan arbetssökande och arbetsförmedlare. Vidare utifrån begreppet dubbelroll, kan dessa förväntningar som är högre än vad yrkesrollen ”arbetsförmedlare” innebär och kan infria, ses som en del av dubbelrollen. Detta genom att arbetsförmedlaren måste följa organisationens förväntningar, vilka är ena sidan av helheten. Medan den dessutom ska se individens behov och detta innebär att hen då måste se till vad denne har för förväntningar. Alltså är det ett samspel mellan behov, vad den arbetssökande ungdomen behöver samt vad arbetsförmedlaren kan göra åt dessa behov utifrån verksamhetens lagar och förordningar (Lipsky, 1980; Johansson, 2007).

7.2.5 Från arbetslös ungdom till *arbetssökande*

För att kunna sätta in insatser till en arbetslös ungdom krävs att ungdomen uppfyller de kriterier som finns för att kunna få dessa insatser. När ungdomen kommit in i ett arbetsmarknadspolitiskt program, blir då den generella arbetslösa ungdomen en så kallad arbetssökande. Detta krävs för att arbetsförmedlaren ska kunna arbeta med personen. Alla arbetsförmedlare har nämnt att den sökande omvandlas

från individ till sökanden från första dagen de skrivs in på Arbetsförmedlingen. Därefter omvandlas den sökande utifrån inskrivningstiden och dess behov. För att arbetsförmedlaren ska kunna arbeta intensivare med personen måste hen kvalificera sig (tidsmässigt), med detta menas efter 90 dagars inskrivning, då hen övergår till Jobbgaranti för ungdomar. Den enskilde arbetsförmedlaren kan även koda ungdomen som tidigare insats, om den professionella bedömer att den sökande ungdomen behöver tidigare hjälp, vilket gör att ungdomen hamnar i en annan kategori av insats. De två nedanstående citaten illustrerar hur arbetsförmedlaren berättar hur de omvandlar individerna till sökanden:

”... dem måste vara inskrivna ett tag, men nu går det mer och mer mot en individuell bedömning, om man t ex. kommer fram till att en person behöver tidigare insatser efter att han eller hon har varit inskriven i 10 dagar och jag bedömer att personen kommer riskera att hamna i långtidsarbetslöshet, så kan vi koda personen till något som heter Tidigare insatser” (A3).

” ... det finns en viss tid som man liksom måste kvalificera sig för innan man kan erbjuda ungdomsgarantin” (B1).

Utifrån empirin kan vi se att arbetsförmedlarna behöver klassificera ungdomarna till arbetssökande för att kunna arbeta med dem. Detta rolltagande som ungdomen får sig tilldelat kallas utifrån Johanssons (2007) resonemang för *byråkratisk identitet* och innebär att så fort exempelvis en ung person har blivit omvandlad till klient kan den professionella börja arbeta med personen i fråga. Denna med tillhörande process är gjord i syfte att förenkla organisationens hantering av den enskilda individen. Med andra ord, att man omformar/”bryter ner” individen till en klient utifrån vad organisationen har för arbetsuppgifter och vad den kan erbjuda klienten.

8 Diskussion

För att sammanfatta vår studie kommer vi att med hjälp av vårt syfte och våra frågeställningar att diskutera det vi kommit fram till i analysen. Vi kommer även att diskutera nya frågeställningar som har dykt upp under skrivprocessens gång.

Arbetsförmedlarna har en slags dubbelroll där de måste se till varje individs behov samtidigt som de måste ta hänsyn till organisationens riktlinjer. De har även förordningar de måste följa. Att ha denna dubbelroll kan ses som en utmaning där det kan bli ett dilemma i vilket man bör prioritera. Som vi tidigare nämnt i analysen så är det ett dilemma hur arbetsförmedlarna ska balansera sin roll, som Johansson skriver, har det en roll med två sidor att ta hänsyn till.

Arbetsförmedlarens roll innebär att denne ska se till organisationens mål samtidigt som den ser till individens behov. Oavsett om den enskilde vill vara mer orienterad åt ena hållet, följa förordningarna till punkt och pricka, fungerar det alltså inte att helt strunta i den andra aspekten, individens behov. Det blir därmed svårt för den yrkesverksamma att avgöra var på denna skala man ska befinna sig.

Ett annat problem som tycks delas med samtliga arbetsförmedlare i vår studie är de så kallade volymmålen. Dessa mål menar vi begränsar bedömningsutrymmet för arbetsförmedlaren och denne kan då inte välja den insats som bedöms lämpligast. Detta påverkar även de sökande när arbetsförmedlaren bedömer att tillämpa en insats, den professionella måste fylla volymmålen av någon annan insats och därmed tillsätter den förvalda insatsen snarare än den som de bedömt från början. På så sätt kan den arbetssökande förlora tid i onödan. Arbetsförmedlarna uttrycker sig så att de förstår att det behövs en del riktlinjer kring detta och att dessa medför rättssäkerhet. Men måste det vara så strikt reglerat i minsta detalj – varför inte lita mer på arbetsförmedlarens bedömning?

Att arbetsförmedlare är gräsrotsbyråkrater är erkänt och därmed innebär det att de även har ett handlingsutrymme – huruvida handlingsutrymmet finns är inte frågan. Det som varit intressant att se har varit hur de använder sitt handlingsutrymme. Vi har tolkat utifrån empirin, att det verkar finnas en slags norm där man använder sitt handlingsutrymme genom att kategorisera ungdomarna i olika kategorier och därmed kan göra det lättare att arbeta med målgruppen. Som gräsrotsbyråkrat är man också den som sitter längst ner i hierarkin, men vi har sett hur arbetsförmedlare inte alltid behöver fastna i detta. Detta tolkar vi som att de an-

vänder sitt handlingsutrymme exempelvis genom att hitta alternativ till de strikta målen som kommit uppifrån.

Den professionella menade att ungdomarna inte alltid har samma syn på arbetsförmedlarens roll och därmed har en del höga förväntningar. Detta ledde till svårigheter i praktiken för arbetsförmedlarna att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta på grund av att de måste agera informatörer och ta tid ifrån själva arbetet med att föra ungdomen ut i arbete för att de istället måste ge information till ungdomen kring vad de kan och inte kan förvänta sig av arbetsförmedlaren och vad hen gör. Detta menar vi skulle kunna minska om informationen kommer till ungdomen innan den skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Ett förslag skulle då vara om man tillför denna kunskap i gymnasieutbildningen. Vem kan vi egentligen lägga detta ansvar på?

Med koppling till ett citat på sid 33, där respondenten nämner att de har helt andra verktyg att arbeta med när det gäller ungdomar än vuxna och att de sätter in insatser tidigare för ungdomarna, vill vi påvisa en frågeställning som har kommit upp. Detta är relaterat till arbetsmarknadspolitiken, som vi inte undersökt närmare i denna studie, vilket är frågan huruvida det är bra eller inte att man sätter in arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar tidigare än för de äldre vuxna. Om man skulle sätta in dessa program tidigt även på de äldre vuxna, skulle det innebära att arbetslösheten i allmänhet skulle minska? Som nämnt i studiens problemformulering, är ungdomsarbetslösheten i Sverige en av de högsta bland andra länder internationellt. Frågan är då – gör det någon märkbar skillnad att man särbehandlar denna grupp? Detta då, som nämnt i problemformuleringen, enligt statistiska mätningar (Nordström Skans, 2009) som visar att ungdomsarbetslösheten i Sverige utmärker sig för att vara fortsatt hög jämfört med andra länder internationellt.

Avslutningsvis vill vi nämna en något utestående fråga som har dykt upp upprepade gånger och som vi diskuterat kring emellanåt. Med hela studien som bakgrund och alla våra resonemang kring att arbetsförmedlarna har flera olika arbetsuppgifter och roller, ställer vi nu frågan ifall det kanske är dags för Arbetsförmedlingen att byta namn? Detta med tanke på att de inte längre besitter alla arbeten utan ger en slags information om vilka arbeten som finns som de sökande själva ska söka. Detta är en helt annan studie, som vi gärna skulle vilja se att någon utför. Våra förslag till det nya namnet är något i stil med Arbetsinformatörerna. På detta sätt kanske vi även kan utesluta den missvisande förförståelse de arbetssökande verkar ha kring vad Arbetsförmedlingen gör.

9 Källförteckning

Assadi, A. (2014) Rapport 2014:01 ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?”. IFAU – institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala.

Arbetsförmedlingen (2013) ”Så här styrs vår verksamhet”

<<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Styrning.html>>

Arbetsförmedlingen (2013) ”Vi förmedlar jobb och kompetens”

<<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss.html>>

Arbetsförmedlingen (2013) ”Vår historia och andra viktiga händelser”

<<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Historia.html>>

Biterman, Danuta & Franzén, Eva (2008) ”Vem är fattig i Sverige idag?”. I Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne (red) *Villkorandets politik – fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Egalité förlag

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Dunér, Anna & Nordström, Monica (2006): ”The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare” in *European Journal of Social Work*, 9:4, 425-444

Eriksson-Zetterqvist & Ahrne (2011) ”Intervjuer”. I Ahrne, Göran & Svensson, Peter. *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber

Evans, Tony & Harris, John (2004) ”Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion” in *British Journal of social work*, vol. 34, no. 6, pp 871-895, 25 s.

Forslund, Anders & Nordström Skans, Oskar (2006) Rapport 2006:5 "(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?". IFAU – institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala.

Johansson, Roine (2007) *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag

Levin, Clas (2008) "Att undersöka >>det sociala<< - några ingångar" I Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans & Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Jacobsson, Katarina (red). *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och kultur

Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individuell in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundin, Daniela. (2004) Rapport 2004:06 "Vad styr arbetsförmedlarna?". IFAU – institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala.

May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Molander, Anders (2011) "Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete". I *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4, 320-335

Nordström Skans, Oskar (2009) *Rapport till Finanspolitiska rådet – "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?"*. IFAU, Uppsala universitet & IZA. <<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.1166db0f120540fe0498000209110/090609+Nordstr%C3%B6m+Skans.pdf>>

Socialstyrelsen (2010) "Anknytning till arbetsmarknaden och ungas etablering". I *Social rapport 2010*. <<http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/17957/2010-3-11.pdf>>

Svensk författningssamling (2000:628) förordningen om den marknadspolitiska verksamheten. Sveriges riksdag.

<http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2000628-om-arbet_sfs-2000-628/?bet=2000:628>

Svensk författningssamling (2007:1030) förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen. Sveriges riksdag.

<http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20071030-om-arbet_sfs-2007-1030/?bet=2007:1030>

Svensson Kerstin, Johnsson Eva & Laanemets Leili (2008) *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och kultur

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer humanistisk-samhällsvetenskapliga forskning*

<www.vr.se/download/18.6b2f98a910b3260ae28000360/HS_15.pdf>

10 Bilaga

10.1 Intervjuguide

Intervjuperson

- Vad har du för profession/utbildning?
- Vad har du för arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat med detta?
- Har du arbetat med något annat innan?

Korttids-/långtidsarbetslösa

- Hur definierar ni arbetslöshet?
- Vilka ses som ungdomar?
 - o Om man är yngre än gränsen för ungdom hur jobbar man med dessa?
- Hur definierar ni korttids-/långtidsarbetslösa?
 - o Finns det en tidsgräns på när man övergår till långtidsarbetslös?
 - o Hur syns denna övergång? Annan form av insatser/projekt?

Insatserna

- Har ni ett färdigställt paket med insatser?
 - o Hur förhåller ni er till detta?
- Finns det riktlinjer för vilka insatser ni som arbetsförmedlare får sätta in och när?
 - o Mallar?
 - o Individanpassat?
- Vad är målet med organisationens insatser?
 - o Hur/vad gör ni för att upprätthålla dessa?
- Vilka insatser upplever ni fungerar?

Yrkesprofession

- Får ni utbildning hur man genomför insatserna och vad de innebär?
- Upplever ni en skillnad i att arbeta med ungdomar än vuxna?

- Tycker du att du har stort inflytande när det gäller val av insatser?
- Skulle du vilja förändra något i en insats och i så fall vad?
 - Hur tror du detta skulle vara möjligt?