

Vad händer i mötet?

Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet

Innehåll

1	Förord	4
2	Sammanfattning.....	4
3	Inledning.....	5
3.1	Studiens fortsatta upplägg.....	8
4	Bakgrund och teoretiska utgångspunkter.....	9
4.1	Svensk arbetsmarknadspolitik: från aktiv till aktiverande.....	9
4.2	Arbetsförmedlaren: en individ med handlingsutrymme	12
5	Metod och material	14
5.1	Ett etnografiskt angreppssätt	14
5.2	Urval och materialinsamling	15
6	Möten och kontakter på ett arbetsförmedlingskontor.....	18
7	Fixa till och anpassa: strategier för att fylla planer och aktivera.....	21
7.1	Det blir lite vart efter	22
7.2	Kategorisera och omtolka	24
7.3	När SFI är bättre än ingenting alls	26
8	Förenkla och agera på kontakter: strategier för att spara tid och effektivisera	28
8.1	De som skriker högst får min service.....	29
8.2	Ett annat driv hos män	31
8.3	Enkel svenska och partnertolkande.....	33
9	Prioritera bort och hitta lösningar: strategier för att tillfredsställa systemet och orka med.....	36
9.1	En punkt är också en kompetens.....	36
9.2	Välja ut och välja bort	37
10	Visa empati och handplocka: strategier (och motstrategier) för att kompensera obalans	40
10.1	Tid och empati som kompensation.....	40
10.2	Handplocka och undvika dåliga kollegor.....	42
10.3	Strategier för ökad jämställdhet	43
11	Avslutande diskussion	45
11.1	Hur kan Arbetsförmedlingen gå vidare?	47
12	Referenser	50

1 Förord

Januari 2017 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag av den dåvarande regeringen att redovisa en handlingsplan för hur myndigheten avser att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar (Arbetsmarknadsdepartementet 2017). Handlingsplanen fokuserade framförallt på kunskapsuppbyggnad och arbetet med normer samt utformandet av myndighetens tjänster och service (Arbetsförmedlingen 2017b).

En för handlingsplanen viktig utgångspunkt var att det behövdes mer fakta och kunskap om den egna verksamheten, för att förstå vad som påverkar utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. I planen konstaterar Arbetsförmedlingen att ökad kunskap om bemötande och förhållningssätt hos anställda vid Arbetsförmedlingen behövs. Detta för att arbetssätt som främjar likvärdighet i bemötande och bedömning av arbetssökande oavsett kön eller härkomst ska kunna utvecklas.

Denna rapport är en av de studier som initierades i samband med handlingsplanen och som ska bidra till ökad kunskap om Arbetsförmedlingens verksamhet.

2 Sammanfattning

Sverige har ett högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande. Samtidigt varierar graden av arbetskraftsdeltagande bland svenska kvinnor beroende på födelseland. Kvinnor som är födda utanför Sverige har en svagare förankring på arbetsmarknaden än kvinnor som är födda i Sverige. Det finns ingen enkel förklaring till detta. Utbildningsnivå, brist på arbetslivserfarenhet, diskriminering på arbetsmarknaden, språkkunskaper, ohälsa och familjesituation är alla orsaker som kan påverka. Likaså kan det stöd och den hjälp som kvinnorna får från Arbetsförmedlingen ha inverkan. Studier har visat att män och kvinnor inte får del av Arbetsförmedlingens insatser i samma utsträckning. En anledning kan vara att stereotypa uppfattningar påverkar hur individer bemöts i kontakter med Arbetsförmedlingen.

I rapporten studeras möten och kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Rapporten undersöker hur och när stereotypa föreställningar får genomslag på lokala arbetsförmedlingar och vad det kan innebära för utrikes födda kvinnors möjligheter att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Med utgångspunkt i filmer och observationer från arbetsförmedlingskontor samt intervjuer med arbetsförmedlare analyseras arbetsförmedlares (in)formella beslut och förhandlingar, vilka arbetsstrategier de utvecklar samt hur de kan innebära att utrikes födda kvinnor får mindre stöd och resurser.

Rapporten visar att arbetsförmedlare, när de ska balansera krav och resurser mellan de krav som ställs på dem och de resurser de har att tillgå, utvecklar olika typer av

arbetsstrategier. De tar sig uttryck som att arbetsförmedlarna tillskriver utrikes födda kvinnor egenskaper som "svårjobbade" eller "omotiverade". Ofta ställs dessa kvinnor mot män som anses vara mer "drivna" och "på". Dessa uppfattningar påverkar hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter. Utrikes födda kvinnor anvisas i högre grad till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser. Vidare visar rapporten att de arbetsstrategier arbetsförmedlarna utvecklar för att förenkla sitt arbete och spara tid tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet. Det tar sig bland annat uttryck i form av bristfälliga kompetenskartläggningar och att kvinnorna prioriteras bort vid matchningar mot lediga tjänster. Gravida kvinnor skrivs inte heller in som arbetssökande i samma utsträckning som andra individer.

Sammanfattningsvis innebär det att män till stor del får del av en arbetsmarknadspolitik som ökar möjligheterna att få ett arbete och försörja sig. Kvinnor å andra sidan tenderar i större utsträckning att aktiveras i form av deltagande i aktiviteter som inte nödvändigtvis gagnar deras arbetsmarknadsetablering. Det kan bidra till att utrikes födda kvinnor har en svagare förankring på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen behöver därför intensifiera arbetet med jämställdhetsintegrering och verksamheten behöver tydligare styras mot jämställdhet. Jämställdhetsaspekter behöver vägas in vid upphandlingar och uppföljningar av privata aktörer. Analyser som lyfter fram vad som fungerar, för vem och varför behöver göras. För om insatser, stöd och tid inte fördelas mer jämnt mellan kvinnor och män, kommer sysselsättningsgapet mellan könen riskera att vidgas ytterligare.

3 Inledning

Sverige har, jämfört med många andra länder, ett högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande.¹ I Sverige arbetar 80 procent av alla kvinnor mellan 20 och 64 år (Eurostat 2018). Motsvarande siffra för män är 83 procent. Sedan sambeskattningen upphörde 1971 ses både män och kvinnor som individuellt ansvariga för såväl försörjning som omsorg.² Det är en viktig orsak till att en så hög andel av kvinnorna yrkesarbetar. Det svenska systemet har sedan 1970-talet utformats så att socialförsäkringar och skatter knyts till individen i stället för till familjen.³ Vidare är den offentligt subventionerade omsorgen samt

¹ Rapportförfattaren vill tacka Rickard Ulmestig, docent i Socialt arbete vid Linnéuniversitetet för värdefulla kommentarer på texten. Likaså riktas ett stort tack till kollegor som under arbetets gång läst och kommenterat på olika utkast. Det största tacket går till de arbetsförmedlare som så generöst delat med sig av sin tid och sitt engagemang och låtit sig studeras och dokumenteras. Utan er hade inte studien kunna genomföras.

² Denna modell beskrivs inom välfärdsstatslitteraturen som tvåförsörjarmodellen (Esping-Andersen 1991). Detta begrepp har dock kritiserats för att osynliggöra det obetalda arbetet samt antyda att familjepolitiken endast stödjer familjer med två föräldrar som arbetar (se Sainsbury D. 1999, SOU 2006:66).

³ Föräldraförsäkringen utgör dock ett undantag. Där har två föräldrar formell rätt att ta ut lika mycket av föräldrapenningen, men försäkringen inte är individuellt utformad.

föräldraförsäkringen utformad så att både kvinnor och män ska kunna förvärvsarbeta och ta hand om familjen (SOU 2006:99).

I de europeiska länder där skattesystem och omsorgsansvar utformats på andra sätt arbetar kvinnor i lägre utsträckning. Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor i Europa ligger i genomsnitt på 61 procent. Motsvarande siffra för männen är 77 procent (Eurostat 2018). Det innebär att sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män är betydligt mindre i Sverige än i andra europeiska länder.

Samtidigt skiljer sig graden av arbetskraftsdeltagande bland svenska kvinnor beroende på födelseland. 85 procent av de inrikes födda kvinnorna arbetade 2017, medan motsvarande siffra för utrikes födda var 70 procent. Bland kvinnor födda utanför Europa är siffran ännu lägre: 66 procent (Eurostat 2018). Bland inrikes och utrikes födda män är inte skillnaden lika stort, 86 procent av de inrikes födda männen arbetar, jämfört med 74 procent av de utrikes födda männen.⁴

Att det i Sverige relativt är stora skillnader i graden av arbetskraftsdeltagande mellan inrikes och utrikes födda kan delvis förklaras av att så många inrikes födda kvinnor arbetar. Men trots detta kvarstår faktum: kvinnor som är födda utanför Sverige har även om de bott en längre period i landet en svagare förankring på arbetsmarknaden och de som arbetar har i högre grad än andra otrygga anställningar (SCB 2018). Det innebär också att de riskerar att få lägre pensioner, lägre ekonomisk ersättning om de blir sjuka eller får barn samt i högre grad är hänvisade till försörjningsstöd för att klara sin försörjning.

Att fler utrikes födda kvinnor ska arbeta har varit en prioriterad politisk fråga det senaste decenniet. Det har också stått i fokus för svensk arbetsmarknadspolitik generellt och de reformeringar som gjorts av denna. När ansvaret för integrationspolitiken 2010 flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen var det med en uttalad ambition att fler ”nyanlända kvinnor” snabbare skulle etablera sig på arbetsmarknaden (Prop. 2009/10: 60). Det är också en inriktning som ligger fast samt utvidgats till ”utrikesfödda kvinnor”. Det innebär att politikens intresse inte enbart är inriktat på de första åren en person kommit till Sverige, utan även på samtliga kvinnor som är bosatta, men fötts utanför, Sveriges gränser.⁵

För Arbetsförmedlingens del har det ökade politiska fokuset på ”gruppen” även resulterat i nya uppdrag, satsningar och insatser som syftar till att fler kvinnor med utländsk bakgrund ska börja arbeta eller studera.⁶ Vidare finns ett tryck från

⁴ Uppdelningen av inrikes och utrikes födda är problematisk genom att det skapar kategorier av människor enbart baserat på huruvida en person är född inom eller utom Sveriges gränser (se SOU 2004:48). Samtidigt är det denna indelning som ligger till grund för såväl statistik och rapporter som de politiska reformer och uppdrag som diskuteras i studien.

⁵ Intressant att notera är att utrikes födda kvinnor fram till 1970-talet hade ett högre arbetskraftsdeltagande än inrikes födda kvinnor (Knocke 1986, 1993). I diskussioner kring invandrade kvinnors arbete nämns sällan de kvinnor som kom till Sverige som arbetskraftsinvandrare och som i stor del återfanns inom industrin (de los Reyes 1999, Knocke 1993).

⁶ Extratjänster, utbildningsplikt för personer med kort eller ingen utbildning, uppdraget att ta fram en handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska studera eller arbeta är några exempel. I maj 2019 fattade regeringen beslut om ett nytt regleringsbrev där myndigheten fick i uppdrag att utöka satsningarna på att få fler utrikes födda kvinnor i jobb samt att medel ska omfördelas så att ”gruppen” prioriteras samt att Arbetsförmedlingen ska redovisa resultaten av de åtgärder som myndigheten vidtagit avseende att öka

regeringen på Arbetsförmedlingen att kunna visa förbättrade resultat i form av minskad arbetslöshet för målgruppen (de Fine Licht & Pierre 2019).

Arbetsförmedlingen har dock under en längre tid haft svårt att möta upp förväntningarna. Även om det 2018 var fler kvinnor som arbetade eller studerade efter att de avslutat etableringsprogrammet än året innan, har resultatskillnaden mellan könen ökat (Arbetsförmedlingens 2018).⁷ 2017 arbetade eller studerade 23 procent av kvinnorna och 41 procent av männen. 2018 hade andelen kvinnor som fått arbete ökat med sju procentenheter, vilket innebär att totalt 30 procent av kvinnorna var sysselsatta efter avslutad etablering. För männen var ökningen betydligt större, från 41 procent till 55 procent. Det innebär att resultatökningen som bidrog till att Arbetsförmedlingen uppnådde målet för etableringsuppdraget 2018 drevs av sysselsättningsutvecklingen för männen (Arbetsförmedlingens 2018).

Det finns ingen enkel förklaring till att kvinnor som är födda utanför Sveriges gränser arbetar i lägre utsträckning än andra ”grupper”. Utbildningsnivå, brist på arbetslivserfarenhet, diskriminering på arbetsmarknaden, språkkunskaper, ohälsa och familjesituationer är alla orsaker som kan påverka möjligheten att få ett arbete (Cheung & Hellström 2017, Cheung 2018). Likaså kan det stöd och den hjälp som kvinnorna får, eller inte får, från Arbetsförmedlingen påverka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett flertal rapporter har visat att män och kvinnor inte får del av Arbetsförmedlingens insatser i samma utsträckning (Arbetsförmedlingen 2014, 2015a, 2015b, 2016, Cheung 2018, Riksrevisionen 2013, Dahlin, 2017). Män som är inskrivna på Arbetsförmedlingen får genomgående mer stöd, fler möten och fler arbetsnära insatser än kvinnor. Män bedöms också i större utsträckning än kvinnor vara ”matchningsbara” – det vill säga kunna matchas mot lediga jobb. Störst är dessa skillnader inom etableringsuppdraget (Cheung 2018). I en rapport från Arbetsförmedlingen diskuteras att en av förklaringarna till detta kan vara att arbetsförmedlare har olika föreställningar om kvinnor och män i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen (Cheung 2018).

Forskning visar att det stöd och den hjälp personer får från myndigheter kan skilja sig åt beroende på kön och bakgrund (Ahmed & Hammerstedt 2019, Bredström & Gruber 2015, Herz 2012, Stensöta Olofsdotter 2010). Det finns också ett antal studier som specifikt studerat arbetsförmedlare och som visar att de tenderar att utgå ifrån stereotypa bilder och förutfattade meningar om vad ”invandrare” är (Arai m.fl. 2016, Hertzberg 2003, Peralta Prieto 2006, Neergaard 2004, Schierenbeck 2003). Studier visar också att föreställningarna i hög grad är könade och att kvinnor som upplevs som ”utländska” tenderar att framställas som mindre intresserade av lönearbete och mer fokuserade på hem och barn än ”svenska” kvinnor (Ennerberg 2017, Larsson 2015).

När arbetsförmedlare, och andra myndighetsanställda utgår från stereotypa föreställningar och det i sin tur påverkar bedömningar, beslut och bemötande kan

sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor (Ändringsbeslut Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2019).

⁷ Avslutat etableringsprogram innebär att en person deltagit i de etableringsinsatser som en del av de personer som beviljats uppehållstillstånd har rätt till under 24 månader.

den ojämlika fördelningen sålunda bero på diskriminering. Det kan också innebära att utrikes födda kvinnor i mötet med Arbetsförmedlingen får sämre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i förlängningen en mer utsatt ekonomisk och social position än andra kvinnor och män. Det innebär även att de politiska prioriteringar och satsningar på utrikes födda kvinnor som görs från regeringen, riskerar att försvinna när politiken implementeras på lokala arbetsförmedlingar.

Rapporten riktar fokus mot det arbete som sker på lokala arbetsförmedlingar, i mötet mellan arbetsförmedlare och de personer som har kontakter med myndigheten. Som ovan diskuterats har tidigare studier konstaterat att stereotypa uppfattningar påverkar kontakter mellan arbetsförmedlingen och medborgare. De visar även att kvinnor genomgående får mindre stöd och resurser än män.

Syftet med rapporten är därför att undersöka hur och när stereotypa föreställningar får genomslag på lokala arbetsförmedlingar och vad det kan innebära för utrikes födda kvinnors möjligheter att få del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Med utgångspunkt i filmer och observationer från arbetsförmedlingskontor samt intervjuer med arbetsförmedlare analyseras arbetsförmedlares (in)formella beslut och förhandlingar, vilka arbetsstrategier de utvecklar samt hur de kan innebära att utrikes födda kvinnor får mindre stöd och resurser.

Följande frågeställningar besvaras i rapporten:

- Vilka arbetsstrategier utvecklar arbetsförmedlare för att utföra sitt arbete?
- Hur och på vilket sätt innebär strategierna att utrikes födda kvinnor får mindre stöd och resurser än andra individer?

3.1 Studiens fortsatta upplägg

I avsnitt två, *Bakgrund och teoretiska utgångspunkter*, diskuteras studiens teoretiska utgångspunkter och hur litteraturen om så kallade gatubyråkratier och gatubyråkrater används. Där diskuteras också hur arbetsmarknadspolitiken skapar förutsättningar för arbetsförmedlarnas arbete. Det etnografiska arbetssätt som används i rapporten och de metoder med vilka materialet samlats in är temat för det tredje avsnittet, *Metod och material*. Efter det följer studiens empiriska analys. I fem avsnitt diskuteras vilka arbetsstrategier arbetsförmedlare utvecklar i samband med möten och kontakter med arbetssökande samt hur de kan innebära att utrikes födda kvinnor får mindre stöd och resurser än andra individer. I avsnitt åtta, studiens avslutande del, utvecklas och fördjupas en del av studiens resultat.

4 Bakgrund och teoretiska utgångspunkter

I rapporten används ett analytiskt ramverk som bygger på teorier och forskning som förstår myndigheter och de individer som arbetar där som tydligt anpassningsbara till de sammanhang de verkar inom: gatubyråkratier och gatubyråkrater (van Berkel m.fl. 2016, Brodtkin 2008, 2011, Lipsky 1980).⁸ Begreppet gatubyråkrati kommer från statsvetaren Michael Lipskys studie *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980). Där introducerade han termen "street-level bureaucracy" ett perspektiv på politik som placerar de myndighetsanställda som inom ramen för sitt arbete möter medborgare i centrum för analysen. Genom att gatubyråkratierna är de platser där individen möter välfärdsstaten fungerar gatubyråkrater som förhandlare av politik. Politik förstås därför som något som formas av och i den kontext där den verkställs (Lipsky 1980).

Individer som arbetar på gatubyråkratier är rationella aktörer, som agerar i relation till verksamhetslogiker, som uppstår i interaktionen mellan formella policyföreskrifter och det som är centralt för myndighetsarbete på lokal nivå (Brodtkin 2011). Det gör att det politikområde som gatubyråkrater arbetar inom och de omständigheter det skapar genom riktlinjer, reformer, system och andra för området konstituerade förutsättningar utgör ramar för vad som kan förstås vara rationellt och logiskt för gatubyråkraterna i specifika situationer (van Berkel m.fl. 2016, Brodtkin 2008, 2011). I studien utgörs gatubyråkraten av arbetsförmedlare och deras arbete är i fokus. För att förstå vad som är rationellt och logiskt för dem i möten och kontakter med arbetssökande placeras agerandet i det större sammanhang som den svenska arbetsmarknadspolitiken utgör.

4.1 Svensk arbetsmarknadspolitik: från aktiv till aktiverande

Som diskuterats i inledningen har "gruppen" utrikes födda kvinnor varit föremål för ett flertal arbetsmarknadspolitiska uppdrag och satsningar som ska öka deras sysselsättningsmöjligheter. Att olika "grupper" under perioder ges särskild uppmärksamhet i svensk arbetsmarknadspolitik med ambition att förbättra deras möjligheter till arbete är ett centralt inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den som saknar möjlighet att få ett arbete ska erbjudas utbildning eller andra åtgärder som ökar möjligheten till anställning i framtiden. Istället för att i samband med arbetslöshet passivt uppbära ekonomisk ersättning, ska den arbetslösa erbjudas stöd i form av arbetsförmedling och utbildning för att komma tillbaka till arbetslivet (Junestav 2006, Lindvert 2006).⁹

Den bärande tanken brukar sammanfattas med "arbetslinjen". Grundantagandet är att social trygghet främjar ekonomisk utveckling. Genom att staten finansierar utbildning och andra insatser ska inte den enskilda individens trygghet knytas till en viss anställning utan till arbetsmarknaden mer generellt (Junestav 2006, Lindvert

⁸ I litteraturen används också begrepp som gräsrotsbyråkrati (Hertzberg 2003), närbyråkrati (Fredriksson 2010) och frontline bureaucracy eller frontlinjebyråkrati (van Berkel m.fl. 2017, Brodtkin 2011, Rothstein 2010, Schierenbeck 2003) för att benämna dessa.

⁹ För en ingående genomgång och analys av svensk arbetsmarknadspolitik se Lindvert (2006).

2006).¹⁰ Arbetslinjen i svensk politik har präglats av en moralisk aspekt i form av att den arbetslösa ska ”göra rätt för sig”. I synnerhet har denna moraliska aspekt varit knuten till det stöd som staten erbjuder personer som står utanför arbetsmarknaden. Rättigheter i välfärdsstaten har sedan dess utbyggnad påbörjades sammankopplats med medborgares prestationer i form av arbete (Junestav 2006).

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kom till i tider av låg arbetslöshet och förutsatte att det var möjligt att förmå flertalet av de som förlorade sina arbeten att flytta till andra geografiska områden eller omskola sig till andra yrken. Men när arbetslösheten ökade mycket kraftigt blev arbetsmarknadspolitiken otillräcklig och fungerade allt sämre (Calmfors m.fl. 2001, Zetterberg 2001). I samband med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet och den massarbetslöshet som följde i dess kölvatten ökade anslagen till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som då nådde en toppnivå. Därefter har en allt mindre andel medel avsatts till sådana åtgärder, framför allt till arbetsmarknadsutbildningar (Olofsson & Wadensjö 2009).

Under 1990-talet förändrades också arbetsmarknadspolitikens innehåll genom en ökad individualisering. Det syns dels i form av att det blivit ett större fokus på individuella egenskaper och individens eget ansvar, där kraven på att vara ”anställningsbar” har skärpts, dels genom större krav på individer att öka sin sökaktivitet och formulering av individuella handlingsplaner (Garsten & Jacobsson 2004, Garsten m.fl. 2011, Lindvert 2006, 2011).

De förändringar som skett, och fortfarande sker, i svensk arbetsmarknadspolitik är en del av ett större skifte i såväl arbetsmarknadspolitik specifikt som välfärdspolitik mer generellt – det som kallats för ett skifte från ”welfare to workfare” eller ”activation polices” (Jessop 2002, 2007 Peck 2001).¹¹ Detta indikeras också i den europeiska sysselsättningsstrategin där vikten av aktiva och förebyggande åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken, för att öka anställningsbarheten hos arbetslösa och ekonomiskt inaktiva grupper, betonas (Garsten & Jacobsson 2004, van Berkel & Møller 2002, Hvinden & Johansson H. 2007). Mer konkret innebär aktiveringspolitiken en starkare reglering av de arbetssökandes skyldigheter att delta i arbetsmarknadsinsatser eller ta de jobb som finns tillgängliga samt att en stor del av välfärdspolitiken kopplas till krav på motprestationer (Brodin & Marston 2013, Hvinden & Johansson H. 2007, Jessop 2002, 2007).¹²

Aktiveringspolitik är ett politikområde där gatubyråkraters roll som förhandlare och uttolkare tenderar att vara särskilt påtaglig eftersom politiken ofta inbegriper mål och använder instrument som är svåra att förena (van Berkel m.fl. 2017). Målkonflikter uppstår mellan de två huvudsakliga målen: å ena sidan kontrollen och villkorandet av ekonomisk ersättning, å andra sidan att öka personers anställningsbarhet och arbetsmarknadsdeltagande. Detta skapar spänningar för gatubyråkrater, som inom

¹⁰ Det som i välfärdsstatsforskning brukar beskrivas som den nordiska eller socialdemokratiska modellen (se Esping-Andersen 1990).

¹¹ Aktiveringskrav och aktiveringspolitik återfinns även på den kommunala nivån. Kommuner har länge haft en aktiveringspolitik riktad mot personer som uppbär försörjningsstöd (se Johansson H. & Möller 2009, Thorén 2008, Ulmestig 2009)

¹² För en mer ingående genomgång och diskussion av hur den svenska arbetsmarknads- och integrationspolitiken tagit formen av aktiveringspolitik se Dahlstedt (2009) samt Larsson (2015).

ramen för sitt dagliga arbete ofta behöver prioritera ena sidan av uppgifterna (van Berkel m.fl. 2017). Aktiveringspolitik är inte endast en fråga om att ge (eller avslå) människors tillgång till offentlig service eller ekonomiskt stöd, utan syftar också till att förändra människors beteende och attityder i syfte att ta dem närmare arbetsmarknaden (Hasenfeld 2000, Sainsbury R. 2008, van Berkel 2017).

Aktiveringspolitik är också tätt sammanlänkat med styrningsreformer som omförhandlar välfärdsstatens gränser: samverkan mellan aktörer, decentralisering, kontraktering, omorganisering av serviceproducenter och resultatmätning (Brodkin & Larsen 2013, Brodtkin & Marston 2013, van Berkel & Borghi 2007, 2014). Det handlar med andra ord om reformer som förändrar själva styrningsstrukturerna för välfärdspolitiken och hur välfärdsproduktionen organiseras på lokal nivå. De områden där gatubyråkrater kan skydda sig från ”politiska interventioner” har minskat. Det handlar till exempel om att deras arbete allt mer har kommit att handla om att anpassa sig till de resultat de förväntas uppnå och den kontroll de utsätts för, samtidigt som utrymmet att agera utifrån professionen minskat (Brodtkin 2007, 2008, 2011, Brodtkin & Marston 2013, van Berkel m.fl., 2017, Soss m.fl. 2011). Som Brodtkin (2008, 2011) visar styrs gatubyråkratier av resultat och managementsystem oavsett om de direkt mäter den enskilda individens arbete eller om mätningen sker på organisationsnivå.

I den svenska arbetsmarknadspolitiken syns de ökade aktiveringskraven i till exempel i de ”garantier” som infördes runt millennieskiftet. De riktades bland annat till ungdomar och långtidsarbetslösa och utgick från aktiviteter på heltid. Tillsammans med individuella handlingsplaner fungerar det som en förstärkning av aktiveringspolitiken genom, att primärt vara ett instrument för att pröva om den arbetssökande aktivt står till arbetsmarknadens förfogande (Lindvert 2006, 2011). Arbetslöshetsersättningen kopplades också tydligare till aktiveringskrav; för att få ersättning skulle en arbetssökande visa att den aktivt söker arbete och acceptera de insatser eller arbetet som anvisades (Lindvert 2006).

Utvecklingen mot aktivering intensifierades efter regeringsskiftet 2006 och i samband med den internationella ekonomiska krisen samt den stigande arbetslösheten i Sverige. Att minska ”utanförskapet” identifierades som en av den dåvarande alliansregeringens högst prioriterade uppgifter. Att inte arbeta och istället vara beroende av välfärdsstaten för sin inkomst beskrevs som ett ”utanförskap” och det betalda arbetet som den självklara lösningen, för att människor skulle inkluderas i samhället (Dahlstedt 2009, Larsson 2015).¹³ De aktiva åtgärderna gavs ett större fokus på att öka arbetskraftsutbudet. Det blev även ett större fokus på ”utsatta grupper” och politiken lades om för att personer som av olika skäl inte arbetar skulle (åter)etableras på arbetsmarknaden (Lindvert 2011, Larsson 2015).

¹³ Begreppet utanförskap sätts inom citattecken då det är ett omtvistat begrepp som används på olika sätt i olika sammanhang och i olika syften. Sociologen Ruth Levitas (1998) har studerat hur New Labours användande av begreppet ”social exclusion” under 1990-talet tenderade att negligera fattigdom och placera problemet utanför samhället. Detta bidrog till att konstruera exkludering som ett perifert problem, snarare än att se ekonomiska orättvisor som inslag i samhället som skapar stor ojämlikhet. På ett liknande sätt har begreppet utanförskap kommit att användas i en svensk kontext och kan därför inte ses som ett neutralt eller oproblemiskt begrepp (se Dahlstedt 2009, Davidsson 2010).

Reformeringen av det svenska flyktingmottagandet 2010, då ansvaret flyttas från kommunerna till Arbetsförmedlingen, ska förstås i ljuset av detta. Arbetslinjen skulle förtydligas och nyanlända få samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökanden (Prop. 2009/10:60). Etableringsreformen infördes också med en uttalad ambition att ”att öka incitamenten för kvinnor från familjer där det inte finns traditioner av att kvinnor arbetar” (Prop. 2009/10:60). Jämställdhetsargument var genomgående viktiga för att driva igenom etableringsreformens aktiveringsinslag; såväl införandet av etableringslotsar som krav på aktivt deltagande, individuell ersättning och ekonomiska incitament presenterades som insatser som skulle gagna jämställdheten och bryta ”utanförskapet” (Larsson 2015).

I och med etableringsreformens införande möter också Arbetsförmedlingen andra arbetssökande personer. Där arbetsmarknadspolitiken tidigare handlade om en aktiv omställning av personer med förankring på svensk arbetsmarknad, har den det senaste decenniet kommit att handla om att människor som kommit till Sverige som flyktingar, skyddsbehövande eller anhöriga ska kunna etablera sig i ett nytt land och på en arbetsmarknad som är helt ny för dem. Deras behov av utbildning, vägledning och stöd skiljer sig från behoven hos individer som tidigare studerat och arbetat i Sverige.

Att säga att arbetsförmedlare bemöter män och kvinnor olika på grund av stereotypa föreställningar riskerar att lägga förklaringsnivån hos enskilda individer. Därför placeras i rapporten arbetsförmedlarnas agerande och de strategier de utvecklar i relation till den större arbetsmarknadspolitiska kontext som diskuterats.¹⁴

4.2 Arbetsförmedlaren: en individ med handlingsutrymme

Gatubyråkrater, som arbetsförmedlare, har ett stort inflytande över arbetsmarknadspolitikens faktiska implementering, genom de beslut och bedömningar de gör i sitt arbete (Brodkin 2008, 2011, Lipsky 1980). Gatubyråkraters uppdrag och arbete är för komplext för att detaljregleras, eftersom det kräver att de självständigt fattar beslut utifrån de situationer som uppstår. Det gör att de har ett stort handlingsutrymme knutet till sitt arbete. Arbetsförmedlare agerar dock inte i ett vakuum. Resurser, den tid och den arbetsbelastning en arbetsförmedlare har påverkar vad som ses som rimligt i en viss situation. Arbetsförmedlare är också individer som utför ett betalt arbete och får lön för ett visst antal timmar i veckan. Även de möten och kontakter, som sker mellan arbetsförmedlare och arbetssökande, är en del av ett större sammanhang. Vad den enskilde arbetsförmedlaren anser vara ”rätt eller fel” och har för personliga preferenser är inte irrelevant, men det är förhandlat genom de sammanhang de befinner sig i (Brodkin 2011).

Lipsky beskriver handlingsutrymmet som de val och bedömningar som sker inom definierade gränser (Lipsky 1980). Handlingsutrymmet är nödvändigt och ligger inom ramen för verksamheten. Utan detta är det omöjligt för gatubyråkraterna att

¹⁴ Det engelska begreppet ”context” har en bredare mening än det svenska kontext eller sammanhang. I studien används begreppet kontext likt engelskans context om omständigheter eller influenser som sätter ramar för att en specifik situation, händelse, uttalande eller agerande till fullo ska kunna förstås (van Berkel m.fl. 2016).

utföra sitt arbete, eftersom de ofta behöver fatta beslut utifrån de specifika situationer de befinner sig i (Brodkin 2011, Lipsky 1980, Rothstein 2010). Det utrymme gatubyråkrater har att själva fatta beslut om och vad de förväntas göra, hur de ser på sin roll och hur de ser på kontakter skiljer sig mellan olika myndigheter, men också inom organisationen beroende på ledning och arbetsbelastning (Brodkin 2007, 2008, 2011, Lipsky 1980).

Individer som arbetar med aktiveringspolitik, som arbetsförmedlare, tillhör sällan ett professionsyrke utan kommer från olika discipliner och utbildningsbakgrunder. Samtidigt är deras dagliga arbete en blandning av regelstyrt arbete och arbetsuppgifter som påminner om de i professionsyrken. Att det inte finns en gemensam professions- eller yrkesetik kan resultera i skillnader i hur de förstår och tolkar sin roll (van Berkel m.fl. 2017). Eftersom de individer gatubyråkraterna möter ofta befinner sig långt från arbetsmarknaden och i prekära situationer, handlar inte arbetet endast om att matcha arbetslösa mot insatser och övervaka aktivt deltagande, utan även färdigheter i att vägleda, motivera och ändra människors inställning är viktiga (Hasenfeld 2000, Sainsbury 2008).

Lipsky menar att gatubyråkrater till största delen försöker göra ett bra jobb, men att det ofta är ett omöjligt uppdrag, eftersom arbetet präglas av bristande resurser, oklara mål och avskräckande omständigheter (Lipsky 1980). För att hantera de motstridigheter gatubyråkrater ställs inför utvecklar de olika arbetsstrategier för att hantera kraven som ställs på dem och de situationer de befinner sig i. Det tar sig uttryck som att gatubyråkrater försöker minska efterfrågan på sitt arbete från såväl klienter som andra i omgivningen, maximera användandet av de resurser de har att tillgå och också omdefiniera sitt arbete för att det ska bli hanterbart (Lipsky 1980).

Brodkin poängterar att gatubyråkrater inte bara hanterar de krav som ställs på dem, utan de anpassar även sitt arbete till dessa, "adaptive strategies" (Brodkin 2011). På gatubyråkratier tar dessa strategier ofta formen av ett rutinmässigt användande av handlingsutrymmet för att underlätta arbetet och möta de krav som ställs. Exempel på anpassningsstrategier är det som i litteraturen kallas "creaming" och "parking", som blivit allt vanligare i takt med ökade krav på uppnådda resultat och effektivitet. Det innebär att gatubyråkrater, i den mån de kan, väljer att satsa på individer som är lätta att nå resultat med (så kallad creaming) medan de svårare fallen parkeras (Brodkin 2007, 2011, Howe 1996, Soss m.fl. 2011). På liknande sätt utvecklar gatubyråkrater olika former av tidsbesparande och förenklande strategier i relation till de bedömningar som görs av individernas behov och för att utföra administrativa uppgifter, inte sällan för att frigöra tid för arbete som "lönar sig" i form av uppnådda resultat och mätbara mål (Brodkin 2011, Brodkin & Majmundar 2010, Soss m.fl. 2011)

En annan typ av anpassningsstrategier som gatubyråkrater utvecklar sker i relation till den kategorisering som de behöver göra inom ramen för sitt arbete. Det handlar dels om att de ska kunna systematisera och kategorisera individer i olika system, dels om att de ofta har en sådan arbetssituation där de snabbt ska placera in personen i en kategori för att kunna ge den rätt hjälp eller rätt åtgärder. Att individerna får en byråkratisk identitet är nödvändigt för att gatubyråkraten ska kunna utföra sitt arbete

(Lipsky 1980). Dessa identiteter sker utifrån vad Lipsky kallar en "nödvändig stereotypifiering" och baseras på vissa antaganden som gatubyråkraten gör om personen. Denna kategorisering är dock inte oproblematiserad. Gatubyråkraterna agerar inom institutioner och strukturer där fördomar institutionaliseras, vilket kan få implikationer för de antaganden de gör (Lipsky 1980). Likaså tenderar välfärdspolitik att utgå från underliggande moraliska antaganden om vilka som ses som "arbetsvilliga" eller "omotiverade", vilket också påverkar hur och på vilket sätt gatubyråkrater använder sig av handlingsutrymmet (Hasenfeld 2000, Sainsbury 2008, van Berkel 2017).

5 Metod och material

Rapporten kan beskrivas som en fallstudie, att forskaren genom att analysera en eller ett par strategiskt utvalda exempel studerar ett fenomen. Genom att studera ett specifikt fenomen mer ingående och djuplodande går det att få kunskap som inte mer översiktliga studier av flera olika fall möjliggör (Yin 2009). Även om det är myndigheten Arbetsförmedlingen och individer som arbetar som arbetsförmedlare som står i fokus, kan detta specifika fall kopplas till aktiveringspolitik på ett mer generellt plan. Studien kan också bidra till kunskap om hur kontakter och möten mellan myndigheter och medborgare i förlängningen kan bidra till ökad jämlikhet och jämställdhet. Även om Arbetsförmedlingen utgör det empiriska exemplet i rapporten, är det inte ett unikt fall, utan ska snarare förstås som en typisk myndighet. Resultaten kan sålunda vara relevanta för andra myndigheter och bidra till arbetet för ett mer jämlikt bemötande.

5.1 Ett etnografiskt angreppssätt

I studien används det som kallas videoetnografi eller visuell etnografi för att dokumentera möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande (Pink 2013). Film möjliggör, till skillnad från direktobservationer, att mindre detaljer i kroppsspråk, hur personer rör sig, pekar eller rör på föremål och andra aktiviteter kan dokumenteras (Heath & Hindmarch 2002, Smets m.fl. 2014). Genom filmerna synliggörs ageranden och handlingsmönster, som annars ofta undergår reflektion just för att det är något som människor ständigt gör. Att tillsammans med informanter titta på inspelningar av möten ger också en möjlighet att se en viss del av mötet igen, eller frysa bilden under ett visst tillfälle och på så sätt fokusera på exakt vad som händer under ett visst möte. Att forskaren tillsammans med informanter diskuterar videoinspelningar är också ett sätt öka transparensen och validiteten, det som inom etnografin kallas "memberchecking" (Gustavsson & Johannesson 2016). På så sätt ges möjlighet att diskutera tolkningar av materialet med informanterna och de kan själva reflektera över hur de upplever mötet och hur de agerar i olika situationer.

Etnografi kan förklaras som en kvalitativ mellanmännisklig metod där forskaren interagerar med informanterna för att förstå hur saker hänger ihop och fungerar (Aspers 2011). Att ställa "hur"-frågor i samhällsvetenskaplig forskning kräver en

metod som möjliggör att svara på den typen av frågeställningar. Etnografin öppnar för den kontextuella förståelsen av ett fenomen genom att forskaren är på plats och studerar interaktionen (Gustavsson & Johannesson 2016). Som förvaltningsforskaren R.A.W. Rhodes konstaterar söker etnografen efter de annars tysta rösterna i byråkratin (Rhodes 2014). Även om etnografisk metod skrivs i singularis, är det egentligen flera metoder som bakats in i begreppet. Dessa olika metoder genererar också flera sorters material, som blir till på olika sätt. I studien används direktobservation, videoetnografi samt olika typer av intervjuer.

Inspiration för tillvägagångssättet har hämtats från interaktionsforskningen, som utgår från att forskare i nära samspel med verksamheten utvecklar ny kunskap i syfte att stödja utvecklingsarbete (Callerstig 2014). Det har präglat såväl urval av informanter som tillvägagångssättet för materialinsamlingen. Interaktionsforskning är en typ av forskning som lämpar sig just för studier som ska ligga till grund för arbetsplats- och metodutveckling. Forskarens roll är sålunda att analysera utifrån det teoretiska ramverket, hur arbetsförmedlare agerar i möten och kontakter med arbetssökande, medan arbetsförmedlarnas roll är att reflektera kring agerandet (Callerstig 2014).

Begränsningarna med att studera ett specifikt fall, i en viss tid, på vissa specifika platser och inom ett visst politiskt område är att det inte går att säga att exakt samma ageranden och strategier skulle utvecklas i en annan kontext. För det krävs mer översiktliga studier av flera olika fall och andra metodologiska angreppssätt. Etnografiska studier bidrar med kunskap som andra metoder inte möjliggör och har inte anspråk på generaliserbarhet eller kvantifierbara resultat.

5.2 Urval och materialinsamling

För att hitta kontor som var intresserade av att medverka i studien publicerades en efterlysning i Arbetsförmedlingens interntidning *På jobbet*. Totalt anmälde åtta kontor intresse och av dessa valdes tre kontor ut. Urvalet gjordes så att det skulle finnas en viss spridning med avseende på vilken del av myndighetens uppdrag arbetsförmedlarna arbetade inom samt var i landet kontoret låg. Materialet har samlats in på ett kontor som enbart arbetar med etableringssökande samt på två kontor där anställda arbetade med flera olika uppdrag. Två av kontoren ligger i ett par av Sveriges största städer och ett kontor i en mellanstor kommun.

Efter att kontoren valts ut tillfrågades samtliga arbetsförmedlare som arbetade där om de var intresserade av att delta i studien och de som ville veta mer om arbetet bjöds in till ett informationsmöte. På alla kontor anmälde fler arbetsförmedlare intresse än vad som blev det slutgiltiga antalet. Anledningarna tenderade i de flesta fall handla om nya arbetsuppgifter eller nytt arbete eller att de upplevde att deras arbetsbelastning var så hög att de inte kunde avsätta den tid som krävdes för att kunna delta i studien. Totalt intervjuades och dokumenterades femton arbetsförmedlare, varav tio kvinnor och fem män. Av dessa hade sju personer migrationsbakgrund, antingen genom att de själva flyttat till Sverige eller att deras föräldrar kommit som migranter. Anställningstiden varierade; ett par informanter

hade arbetat närmare ett decennium på Arbetsförmedlingen, medan några hade arbetat ett par år. Det speglar också relativt väl Arbetsförmedlingens personalsammansättning.¹⁵ Dock har fler arbetsförmedlare än de som intervjuats observeras i olika situationer på lokalkontoren. För att de arbetsförmedlare och de kontor de arbetar på inte ska kunna identifieras används inga namn eller beskrivningar av platser som möjliggör identifiering.

Eftersom informanterna själva anmält intresse för att medverka i studien kan det finnas en viss bias i urvalet. Det kan till exempel handla om att arbetsförmedlarna som medverkar är de som anser att de är tillräckligt "duktiga" för att låta sig filmas och intervjuas. Det kan också innebära att handläggare, som arbetar på sätt som de vet med sig anses som "mindre bra" eller där de bryter mot regelverket, inte ville vara med. Även om resultatet kan ha påverkats av detta, framkommer det i materialet flera exempel på hur andra arbetsförmedlare arbetar vilket, också gör att det finns en större variation på arbetsförmedlare (se den empiriska analysen).

Eftersom rapporten studerar möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande har också dessa medverkat i filmer och låtit sig observeras. De är i strikt mening inte informanter, men deras medverkan i möten har varit avgörande för att det ska finnas material att studera. Dessa personer fick innan mötena information om studiens syfte, för att ha möjlighet att bedöma om de ville låta sig filmas. Informationen fanns skriftligt på flera språk och innehöll också kontaktuppgifter till forskaren samt information om att de hade rätt att dra tillbaka sin medverkan om de skulle ångra sig. Detta är viktigt eftersom det finns en beroenderelation mellan arbetssökande och Arbetsförmedlingen, som gör att en arbetssökande kan känna sig tvungen att ställa upp. Studien etikprövades av Etikprövningsnämnden innan arbetet startades.

Som intern forskare var det möjligt att på ett enkelt sätt vistas på lokalkontoren. Här har det som i etnografiska studier kallas kontextuell förståelse möjliggjort en större mottaglighet för det specifika sammanhang som Arbetsförmedlingen utgör (Gustavsson & Johannesson 2016). Denna "inne-från"-position riskerar givetvis även att innebära svårigheter att "lyfta blicken" och att forskaren missar saker som någon som inte befinner sig på insidan skulle se. I arbetet med rapporten har detta hanterats genom att dels löpande diskutera med externa forskare och låta dessa läsa och kommentera på texter, dels genom att koppla empirin till det teoretiska ramverket.

Materialinsamlingen skedde på ett likartat sätt på samtliga kontor och följde samma upplägg: I ett första steg "skuggades" handläggarna under ett eller ett par möten och dessa dokumenterades i form av fältanteckningar (Czarniawska 2007). Fältanteckningar är dock mer än endast text, det är "anteckningar om fältet gjorda av forskaren i syfte att skapa ett empiriskt underlag för att genomföra analys och till slut

¹⁵ 2015 hade ungefär en fjärdedel av arbetsförmedlarna arbetat mer än tio år på Arbetsförmedlingen, medan hälften av de anställda hade arbetat mindre än fyra år på myndigheten. Vidare finns en stor bredd på bakgrunder kopplat till migration och ursprung. 2015 var tjugo procent av arbetsförmedlarna födda utanför Sverige. 70 procent av arbetsförmedlarna är kvinnor och 30 procent är män (Liljeberg & Söderström 2018). Att nästan hälften av informanterna har "migrationsbakgrund" innebär inte att de är födda utanför Sveriges gränser, utan de kan ha fötts i Sverige av föräldrar som migrerat till Sverige. Likaså kan den större representationen förklaras av att andelen arbetsförmedlare med annan bakgrund än "svensk" är större inom etableringsuppdraget än andra delar av verksamheten.

besvara forskningsfrågan” (Aspers 2011: 121). Det handlar alltså om material som, liksom intervjuer, analyseras utifrån det teoretiska ramverket. Till fältanteckningar räknas i studien också in fotografier, material och skisser.

Vilken typ av möten som dokumenterades varierade beroende på handläggarnas arbetsuppgifter: drop in-möten i det som kallas direktservice (DS), individuella möten med personer som ska skrivas in på Arbetsförmedlingen, uppföljningsmöten med personer som är inskrivna som arbetssökande samt gruppinformation där arbetsförmedlare har möten med ett större antal personer. I rapporten studeras endast möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande, eftersom andra typer av möten inte är relevanta för studiens syfte. I snitt observerades och dokumenterades ett tiotal möten för varje arbetsförmedlare. Eftersom arbetsförmedlare ofta har kontakter med arbetssökande via e-post, har också mejlkorrespondens studerats och intervjuer kring detta genomförts med varje informant.

När fältarbetet var genomfört på lokalkontoret gick forskaren enskilt igenom samtliga inspelningar. Anteckningar fördes över vad som hände, hur arbetsförmedlaren rörde sig, vad hen ställde för frågor samt vilka frågor som ställdes till handläggaren. Vidare markerades om det fanns filmer som inte var aktuella att gå igenom tillsammans med arbetsförmedlaren (i vissa fall fanns det många dokumenterade möten och där en del var likartade i sin utformning). I nästa steg tittade forskaren tillsammans med den berörda arbetsförmedlaren på dokumentationen och diskuterade de olika mötena – vad som hände och varför. De enskilda intervjuerna fyllde två funktioner. Dels fick forskaren en direkt återkoppling och tankar från varje arbetsförmedlare kring hur hen tänkt och resonerat i just den situation hen befunnit sig i. Dels fick arbetsförmedlaren en möjlighet att observera sig själv i de situationer hen dagligen befinner sig i på arbetet och kunde utifrån det reflektera kring detta.

Det sista steget i materialinsamlingen bestod av att ett antal av de möten som observerats på kontoret skrevs ut i form av gestaltningar. Det handlade om möten eller situationer som kunde ses som typiska eller atypiska för kontoret. Dessa gestaltningar skickades ut till samtliga informanter på det aktuella kontoret och diskuterades sedan i form av en fokusgrupp. Att avsluta med en gemensam diskussion kring ett antal möten blev ett viktigt sätt att stämma av hur fler arbetsförmedlare än den berörda såg på eller upplevde en situation eller händelse. Fokusgrupperna öppnade också möjligheter för deltagarna att ställa frågor till varandra och fördjupa resonemangen, eftersom handläggarna inte alltid delade analyser eller upplevelsen av vissa situationer. Gestaltningar fungerade i samtalet som ett så kallat stimulimaterial, det vill säga material som stimulerar diskussionerna och som samtalen kan ta sin utgångspunkt utifrån (Sjögren 2015). Det fyllde också en funktion i form av att det fanns konkreta exempel på agerande och tal att diskutera utifrån, vilket gjorde att diskussionen inte hamnade ”någon annanstans” än i den egna verksamheten.

6 Möten och kontakter på ett arbetsförmedlingskontor

Fältanteckning från ett arbetsförmedlingskontor:

På gatan utanför arbetsförmedlingskontoret står ett tjugotal personer utspridda. Även om solen skiner är det en kall vårdag. Ett par personer rör sig sakta, antagligen för att få upp värmen. I en klunga står några män och pratar. En kvinna drar en barnvagn fram och tillbaka samtidigt som hon pratar i telefon. Den som tittar in genom fönstren ser en handfull arbetsförmedlare röra sig inne på kontoret. Ett par bär på datorer, någon visar in en person i ett mötesrum. Annars är det tomt.

En kvart senare låses dörrarna upp och de väntande människorna, som nu fördubblats till antalet, strömmar in i lokalen. De flesta rör sig snabbt mot maskinerna med nummerlappar, andra placerar sig på de stolar som är utställda långt in i lokalen. Några tar sikte på datorerna i hörnet. De personer som inte lika tydligt verkar veta var de ska möts upp av någon av de anställda som rör sig i lokalen.

”Hej, kan jag hjälpa dig med något? Då får du ta en nummerlapp där borta. Ja, den kan jag ta. Jag ser till att handläggaren får den. Nej, det måste du prata med en arbetsförmedlare om. Ta en nummerlapp och sätt dig ner så länge. Ja, där borta. Här är det för bokade möten.”

Längst in i lokalen finns de små rum där arbetsförmedlarna träffar de personer som tagit en nummerlapp. Under tre timmar är arbetsförmedlarna placerade bakom skrivbordet och hjälper de personer vars nummer kommer upp.

Det är arbetsförmedlarens tredje möte idag. Mellan klockan nio och tio träffade förmedlaren en kvinna för att skriva in henne i etableringsprogrammet. Det var en enkel inskrivning, inte mycket att registrera då kvinnan saknade arbetslivserfarenheter. Jo, kvinnan hade lagat mat till fester och så där. Men det är inte något som går att registrera i systemet, arbetet behöver ha skett utanför hemmet. Hon hade inte mycket utbildning heller så kartläggningen av meriterna gick snabbt. Det är ofta så med de kvinnor som bara varit hemma, det finns inte så mycket de kan göra så då handlar det mest om att registrera dem på SFI. Arbetsförmedlaren hann ta en kaffe innan passet i direktservice (DS) började och det är verkligen inte alltid det hinns med. Och så började passet i direktservice enkelt, en person som skulle skriva in sig, vikariatet hade precis gått ut så nu skulle han söka om akassa. Inga konstigheter det heller. Hen skrattar och trycker fram nästa nummer.

Mannen säger att han behöver hjälp med att hitta ett arbete. Det räcker inte med att läsa svenska, han har ingen kontakt med människor och ekonomin är dålig. Den insats han hänvisats till är inte heller bra. De gör inget vettigt och alla pratar arabiska. De bara pratar och ingen hjälper honom att söka jobb. Hur ska han kunna leva, det går knappt att betala hyran med pengarna han får.

Handläggaren lyssnar, säger att hen förstår och ska se vad de kan göra.¹⁶ Söker i datorn. Frågar mannen vad han arbetat med tidigare. Jaha. Elektriker. Då ska vi se. Det finns jobb på kommunen. Extratjänster heter det. Inom äldreomsorg. Är det intressant? Då matchar jag dig så hoppas vi på det. Mannen säger tack och går.

Arbetsförmedlaren passar på att öppna fönstret. Det blir så dålig luft, men om hen inte stänger dörren går det inte att prata i lugn och ro. Det är alltid så mycket folk som väntar och så kliver en hel del rakt in utan att vänta på sin tur. Visst, det är inte så de ska arbeta enligt säkerhetsföreskrifterna, men vad ska de göra? Så. Nu går det att andas igen. Då tar vi nästa.

Det här mötet tar tid. Kvinnan har frågor om föräldrapenning. Många frågor som handläggaren inte kan svara på. Hen läser på datorn, letar, klickar sig fram. Nä, hen vet inte. Jag måste fråga en kollega? Kan du vänta ett ögonblick? Bra. Minuterna går. Kvinnan tar upp mobilen. Scrollar. Hej, jag ber om ursäkt, men det tog ett tag innan jag hittade någon. Men så här ... vänta jag ska bara logga in igen. Jo...

Dörren öppnas. Dagens DS-ansvariga sticker in huvudet. "Kön växer. Så du är medveten om det." Jo. Ja. Absolut. Jo, nu ska vi se ... Så här fungerar det ... Kvinnan säger tack. Vad bra. Hej då och då hoppas jag det löser sig. Hej då.

Arbetsförmedlaren trycker fram ett nytt nummer. Kommer det ingen? Jo där. Hej och välkommen. Har du ID. Vad bra tack. Kvinnan sträcker fram ett papper och säger att hon inte förstår. Varför är hon kallad till insatsen igen? Hon har ju redan varit där. Nu har hon fått ett brev där det står att hon ska vara där igen nästa vecka. Jaha, vänta ska vi se vad det står i anteckningarna. Arbetsförmedlaren söker fram kvinnans akt i systemet. Läser. Jo. Nu ser jag. Din handläggare har hänvisat dig, och ja. Du får ta kontakt och höra, men då det är den bedömning som gjorts kan jag inte göra något. Du får mejla. Jo, du måste gå annars kommer du få sanktioner. Precis, inga pengar. Så gör det så länge och så mejlar du din handläggare så får du se.

När kvinnan lämnat rummet säger arbetsförmedlaren att det blir så. De har ont om aktiviteter, det finns inte så mycket att erbjuda tyvärr. Så för att det inte ska vara glapp i aktivitetsplanerna så låter en del handläggare personer delta i samma insats flera gånger. Annars blir det så att de bara har SFI och inget mer och så får det inte vara. Men visst, hon förstår kvinnan. Det är inte särskilt bra insatser heller, men vad ska de göra? Nä, nu ska vi se vad nästa vill.

För den som inte besökt ett arbetsförmedlingskontor eller arbetat i den typ av verksamhet där kontakter mellan medborgare och välfärdsstaten sker, kan det vara svårt att föreställa sig hur ett sådant arbete ter sig. Fältanteckningen ovan illustrerar hur en del av en arbetsförmedlars dag kan se ut. Arbetsdagarna består i stor utsträckning av schemalagda möten. Till största del handlar det om arbetssökande, men det innefattar även interna möten med arbetslag, chefer och andra aktörer.

¹⁶ I rapporten används både arbetsförmedlare och handläggare.

Dessa möten genererar också administrativa uppgifter då de ska dokumenteras, registreras och ibland kräver de också att arbetsförmedlarna tar kontakter med andra aktörer. Mellan dessa möten ska arbetsförmedlarna sköta kontakter med arbetssökande; de personer vars samtal de inte kunnat svara på under möten ska ringas tillbaka till och e-post med frågor om ersättning, insatser och önskemål om arbeten besvaras. Till detta kommer kontakter med myndigheter, företag och andra aktörer som arbetsförmedlarna inom sitt uppdrag ska samverka och samarbeta med. Dessutom behöver digitala påminnelser i olika system åtgärdas och uppmaningar från ledningen att se över anvisningar eller insatser i systemet ombesörjas.

De arbetsförmedlare som ingår i studien talar genomgående om sin arbetssituation som svårkontrollerad och att arbetsbelastningen är hög. Under tiden för fältarbetet pågick stora organisatoriska förändringar på Arbetsförmedlingen. Lokalkontoren genomförde parallellt med detta även egna förändringar i arbetssätt och organisering, vilket innebar att tid behövde avsättas för detta. I intervjuer talar arbetsförmedlarna om hur de ständigt får nya arbetssökande som de ska ansvara för och det är också något som syns i observationerna. När arbetsförmedlarna loggar in i det digitala system som de arbetar i är notifikationer om nya ”sökande” återkommande.¹⁷

På arbetsförmedlingskontoren följs också resultat i form av anvisningar till insatser, utbildningar och aktiviteter. Varje månad följs det noga upp hur många personer som får arbete eller börjar studera. Likaså mäts det antal individer som skrivs ut för att de beviljats sjukpenning eller på andra sätt inte längre omfattades av Arbetsförmedlingens uppdrag. Chefer kommunicerar löpande via e-post och på interna möten diskuteras hur olika enheter ligger till i relation till de mål de förväntades uppnå.¹⁸

För att förstå vad som sker i möten och kontakter mellan Arbetsförmedlingen och arbetssökande behöver arbetsförmedlarnas ageranden och beslut placeras i det större sammanhang som arbetet utförs i. Fältanteckningen som inleder detta avsnitt kan förstås som en empirisk beskrivning av den teori som diskuteras i avsnitt två. Anteckningen illustrerar hur en arbetsförmedlares vardag och förutsättningarna för arbetet kan se ut. Den är ett sätt att mer konkret beskriva de ramar som kontexten skapar och som arbetsförmedlarna utvecklar strategier i relation till.

I de empiriska avsnitt (5-8) som följer diskuteras de anpassningsstrategier som identifierats i materialet och som kan innebära att utrikes födda kvinnor riskerar att få mindre stöd och resurser än andra individer.

¹⁷ Att materialet till studien samlades in under 2017 och 2018 då antalet inskrivna personer i etableringsuppdraget var högt och där uppdraget genomgick övergripande strukturella förändringar, kan givetvis vara en bidragande orsak. Samtidigt går det inte att härleda den höga arbetsbelastning enbart till detta, eftersom arbetsförmedlare i andra delar av verksamheten gav uttryck för liknande situationer. Dessutom har rapporter visat att Arbetsförmedlingen har haft brister i den psykosociala arbetsmiljön, i synnerhet inom etableringsuppdraget, under en längre tid (Statskontoret 2016, 2018).

¹⁸ I en rapport från Arbetsförmedlingen konstateras att myndigheten går mot en starkare central styrning där kvantifierbara mål får en större roll när verksamhetsplaner och aktiviteter utformas (Larsson 2019).

7 Fixa till och anpassa: strategier för att fylla planer och aktivera

En stor del av arbetsförmedlarnas arbete sker i relation till de arbetssökandens planering, det som arbetsförmedlarna refererar till som ”planer”. Syftet är att varje individ, efter att dennas yrkeserfarenheter och kompetenser kartlagts, ska ha en plan för hur hen ska få ett arbete. Genom att studera eller delta i olika utbildningar och aktiviteter ska den arbetssökande bli mer anställningsbar. Arbetsförmedlarna ansvarar för att de individer som är inskrivna på arbetsförmedlingen har aktiviteter motsvarande en heltid och att de deltar i dessa.¹⁹ Genom ”planerna” dokumenterar också arbetsförmedlarna sitt arbete. Det syns tydligt om de personer som arbetsförmedlare arbetar med har luckor i sin planering och till vilka aktiviteter en arbetsförmedlare anvisar personer. Eftersom ersättningen är knuten till deltagande i aktiviteter, ingår det också i arbetet att kontrollera att de personer som är inskrivna på arbetsförmedlingen uppfyller kraven.²⁰

I materialet finns återkommande utsagor om svårigheter att hitta aktiviteter som är anpassade för de arbetssökandes behov. Arbetsförmedlarna talar även om ett begränsat utbud av insatser och att individerna kan ha svårt att tillgodogöra sig utbildningar. Samtidigt ska arbetsförmedlarna inom ramen för sitt uppdrag se till att individer deltar i aktiviteter, så att de möter kraven för att få ekonomisk ersättning. Arbetsförmedlarna återkommer också till att det finns ett starkt tryck från ledningsnivå att hänvisa fler personer till insatser.

Som tidigare forskning visat är denna typ av konflikter mellan å ena sidan kontrollen och villkorandet av ekonomisk ersättning, å andra sidan att öka personers anställningsbarhet och arbetsmarknadsdeltagande, återkommande när aktiveringspolitik ska omsättas i praktiken. På policynivå ter sig målen förenliga, men när de ska verkställas på lokal nivå uppstår målkonflikter (Brodin 2008, 2011, van Berkel m.fl. 2017, Hill & Hupe 2014). Det gör att gatubyråkrater utvecklar arbetsstrategier för att ”lösa” konflikterna och anpassa sig till de situationer som uppstår i relation till dessa. Det här avsnittet handlar om de strategier i relation till aktiviteter och aktivitetsplaner som identifierats i materialet.

¹⁹ Personer som av olika skäl inte kan delta i aktiviteter på heltid är undantagna. Ersättningen påverkas dock av detta eftersom den är knuten till graden av deltagande.

²⁰ Den nuvarande svenska arbetsmarknadspolitiken, liksom annan aktiveringspolitik, har två huvudsakliga mål: Tillhandhålla och kontrollera inkomststöd för arbetslösa personer och förbättra deras anställningsbarhet och påskynda arbetsmarknads(åter)inträdet. I instruktionen för Arbetsförmedlingen slås fast att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden (2007:1030). Likaså regleras att Arbetsförmedlingen har ett övergripande uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen att säkerställa att den fungerar som en omställningsförsäkring.

7.1 Det blir lite vart efter

Ett återkommande tema i materialet är att arbetsförmedlarna upplever att deras chefer sätter ett tryck som är kopplat till aktiviteter på dem. Under fältarbetet blev det tydligt att anvisningar i stor utsträckning styrs av utbudet av insatser och vad som kommuniceras från ledningsnivå som prioriterat. En arbetsförmedlare diskuterar hur hen utformar arbetet kopplat till anvisningar:

Det blir lite vart efter. Förut var det extratjänster vi skulle prioritera så då matchade jag personer där. Nu måste vi motivera mer till utbildning säger de så ja då blir det det. För de [ledningen] drar fram lite statistik för att visa att det är röda siffrorna där och där och ja. Då är det där insatser finns helt enkelt.

Att anpassa arbetet efter vad som på ledningsnivå anses prioriterat kan ses som funktionellt både för att möta upp kraven från ledningen och för att arbetsförmedlaren snabbt ska kunna ta ett beslut om vilken insats vilken individ ska få. Arbetsförmedlaren undviker på så sätt också mer tidskrävande arbete som att utreda huruvida det är den mest lämpliga aktiviteten eller om andra alternativ skulle vara bättre för individen. Istället kan arbetsförmedlaren snabbt fatta ett beslut och fortsätta arbetet.

På ett par av de kontor som ingår i studien gick chefer återkommande igenom arbetsförmedlarnas planer och tog kontakt med dem som ansågs ha för låg beläggning på "sina" sökanden. Vidare hände det att arbetsförmedlare som anvisat ett stort antal individer till en viss satsning uppmärksammades på personalmöten och berömdes av chefen. På ett par av kontoren berättade också arbetsförmedlare om hur antal anvisningar till olika insatser och "planer med luckor" låg till grund för lönesättning. Få anvisningar och många "luckor" innebar en sämre löneutveckling.

Tidigare studier visar att när chefer på olika sätt övervakar och belönar hur anställda utför arbetet, tenderar anställda att anpassa sitt arbete för att tillfredsställa ledningen (Brodkin 2007, 2011). Att arbetsförmedlare anpassar sitt arbete och agerar på sätt som möter upp uppmaningar och påtryckningar från chefer syns också i materialet. Det illustreras av följande fältanteckning:

Handläggaren scrollar vidare i dokumentet och visar ett stapeldiagram där vilken typ av aktiviteter de personer som är inskrivna på kontoret och tillhör etableringen har i sina planer. Under skriver chefen:

"Som ni ser nedan är det fortfarande 20 procent som saknar aktivitet i plan. Uppbär man 100 procent ersättning ska man ha 100 procent aktivitet i plan. Här är det så klart viktigt att man gör en individuell arbetsmarknadspolitisk bedömning tillsammans med kunden om lämplig aktivitet för att förkorta etableringstiden. Gällande antalet STOM-beslut [Stöd och matchning] har kontoret tagit 127 stycken hittills i år, av 3 200 inskrivna. Självklart ska det alltid vara rätt insats för rätt person men tycker vi inte att det är lite lågt med tanke på vad insatsen kan ge och när 416 kunder inte har en aktivitet alls?"

– Det är så vi drivs på kontoret numera, konstaterar handläggaren. När jag såg det här hade jag som tur var lite tid över så jag gick in och kollade mina sökande och såg att det var tre som inte hade aktiviteter. Så det fixade jag till då.²¹

Arbetsförmedlare talar, likt handläggaren ovan, ofta om aktiviteter som något individer "har" och inte som något de "gör" eller "deltar i". Det är dock inte endast en fråga om ordval, utan har även bäring på hur såväl arbetsförmedlare som chefer tenderar att förhålla sig till aktiviteter. För att som chefen kontrollera om arbetssökande "har" aktiviteter låter sig lätt göras i systemet. Det går snabbt att få en överblick över hur stor del av de individer som är inskrivna som deltar i olika aktiviteter och vilka arbetsförmedlare som anvisar till vilka insatser och i vilken utsträckning. Men det behöver inte innebära att det sker utifrån en bedömning om att det är det bästa för individerna, utan kan också förstås som att arbetsförmedlarna agerar utifrån vad som är bäst för dem själva i de situationer de befinner sig.

Fältanteckningen visar att arbetsförmedlare och chefer både förhandlar och väger de olika delarna av uppdraget mot varandra. I mejlet framgår att chefen är medveten om svårigheterna arbetsförmedlarna upplever i relation till kraven på aktivering, men samtidigt finns en tydlig uppmaning att hänvisa fler personer till de insatser som finns att tillgå. Chefen utgår från något som kan beskrivas som en idealbild av hur Arbetsförmedlingens verksamhet ser ut: att arbetsförmedlare och arbetssökande tillsammans kommer fram till vad som är lämpligt och att de aktiviteter som finns att tillgå möter upp behoven hos de individer som arbetsförmedlarna arbetar med.

När arbetsförmedlare, som i fältanteckningen ovan, väger samman chefens, klientens och sina egna intressen tenderar behoven hos den arbetssökande att underordnas. Den aktivitet, Stöd- och matchning (STOM), som chefen anser att fler arbetssökande borde kunna anvisas till, menar arbetsförmedlarna kräver en nivå på svenska språket som få individer har. Dessutom anser handläggarna att det finns en risk att individerna skulle "dra ned nivån" för andra deltagare. Trots detta anvisas arbetssökande återkommande till STOM eftersom det är en av de få aktiviteter som finns att tillgå samt att man från ledningsnivå återkommande följer upp såväl aktivitetsplaner som anvisningar till olika aktiviteter. I detta sammanhang blir arbetsförmedlares "fixande" och anvisande till de insatser som finns rationellt utifrån en handläggarlogik; arbetssökande deltar i aktiviteter, planerna innehåller inte "luckor", de insatser som upphandlats används och arbetsförmedlarna behöver inte lägga tid på att hitta andra aktiviteter.

Arbetsförmedlarnas ageranden kan beskrivas som det som i litteraturen benämns speed over need-strategier, det vill säga att de utvecklar arbetssätt där effektivitet och tidsbesparing riskerar att bli överordnat individens behov (Brodkin 2007, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011). När ledningen kommunicerar med "röda siffror" och chefer uppmanar arbetsförmedlare att använda, eller inte använda, vissa insatser

²¹ Stöd och matchning är en insats för personer som är i behov av ett förstärkt och individuellt anpassat stöd i jobbsökandet. Tjänsten tillhandahålls av kompletterande aktörer.

eller anordnare, kan det framstå som mer prioriterat att anvisa arbetssökande till en aktivitet än att aktiviteten ska passa den arbetssökande.

Även om flera handläggare på de olika kontoren i olika grad använder sig av speed over need-strategier, finns arbetsförmedlare som helt har anpassat sitt arbete för att minimera arbetsinsatsen kring aktiviteter och planer. Arbetsstrategierna tar sig uttryck som att samtliga arbetssökande, oavsett behov eller bakgrund, hänvisas till de aktiviteter som finns att tillgå för stunden. Om personen, efter att ha deltagit i det utbud av insatser som finns, inte har fått något jobb, får den helt enkelt "gå om". Arbetsförmedlarna hänvisar också till insatser postledes vilket innebär att de slipper avsätta tid för möten och kan undvika att personen motsätter sig anvisningen. Närvarar en arbetssökande inte på aktiviteten får den i linje med regelverket sanktioner i form av varningar och indragen ersättning. Hör en person av sig och klagar på sanktionen, får de inget svar då handläggarna inte diskuterar tagna beslut. Genom att konsekvent tillämpa dessa strategier ser arbetsförmedlarna till att arbetssökande har aktiviteter på heltid, att de upphandlade tjänsterna används samt möter upp krav från ledningen på anvisningar till aktiviteter.²² Vidare minimeras möjligheterna för personer att framföra synpunkter vilket gör att handläggarna inte behöver lägga tid på kommunikation. Strategierna innebär också att mer komplexa arbetsuppgifter, som bedömningar av behov och att hitta passande insatser, minskar (Brodkin 2008, 2011).

Arbetsförmedlarnas agerande ligger också i linje med arbetsmarknadspolitikens utformning: arbetssökande aktiveras och sanktioner fyller sitt syfte. Vidare bidrar handläggarna till måluppfyllelse i form av att arbetssökande deltar i aktiviteter samt till förbättrade resultat för myndigheten. Slutligen är det även ekonomiskt gynnsamt för de arbetsförmedlare som anpassat sitt arbete eftersom välfyllda aktivitetsplaner och anvisningar till insatser premieras vid lönesättning.²³ Mer generellt indikerar det hur anpassningsstrategier kan fungera för det lokala kontoret, myndighetens resultatuppfyllelse och effektivisera arbetet för en enskild arbetsförmedlare. Men strategierna behöver inte vara det mest gynnsamma för den arbetssökande. Under fältarbetet observerades flera möten där personer sökte upp arbetsförmedlingskontoret med klagomål på hur dessa arbetsförmedlare agerade. Det handlade om personer som bad om att få slippa gå samma aktivitet en tredje gång och om personer som upplevde att aktiviteten de hänvisas till inte var det de behövde för att komma vidare i sin arbetsmarknadsetablering, men där arbetsförmedlarna inte ansåg att det var relevant.

7.2 Kategorisera och omtolka

Samtidigt som arbetsförmedlare inom vissa delar av verksamheten upplever att de har få aktiviteter att anvisa sökande till, finns det inom andra delar fler insatser och aktiviteter att tillgå. Det öppnar upp för större möjligheter att hitta en utbildning eller

²² Det sistnämnda beskrivs i litteraturen som "meeting the numbers" (Brodkin 2007, 2008, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011).

²³ På två av kontoren låg anvisningar till olika insatser och "luckor i planer" till grund för lönesättningen.

insats som passar den enskilda individen. Samtidigt innebär det större utbudet av aktiviteter att arbetsförmedlarna behöver ta hänsyn till fler parametrar när de fattar beslut om vilken insats som vilka arbetssökande ska anvisas till. Det blir sålunda en mer tidskrävande arbetsuppgift när individens behov, kvaliteten på aktiviteten, vad resultatet ska bli av aktiviteten, vilka aktiviteter som chefer eventuellt anser viktiga att prioritera etc. vägs in.

Materialet visar att arbetsförmedlare i relation till detta utvecklar strategier för att snabbt kunna hänvisa arbetssökande till en insats genom att kategorisera individerna utifrån egenskaper som "svårjobbade", "självgående", "ovilliga", "drivna" etc. Kategorierna ligger sedan till grund för vilken aktivitet som anses lämplig för individen. Hur det tar sig uttryck illustreras av nedanstående citat från en arbetsförmedlare som arbetar inom etableringsuppdraget:

Ofta hinner jag inte med alla mina sökande så de som är självgående släpper jag mer. Vissa vill inte så mycket, kanske lära sig svenska men det är liksom sekundärt på något sätt. Det blir ofta FUB för dem. Serviceutbildningen använder många [arbetsförmedlare] som språkträning för den leder inte till jobb. Så har vi till exempel grundläggande moduler. Där stoppar du folk som inte kan svenska. Den används mest av alla. Men det har också varit ganska mycket så att vi anvisat folk på löpande band och många får fullkomlig panik av att vara där.²⁴

I citatet ovan tydliggörs hur arbetsförmedlare genom att tillskriva individer egenskaper ser dem som lämpliga för olika typer av aktiviteter. Att gatubyråkrater, liksom arbetsförmedlarna, använder sig av stereotypifiering för att snabbt sortera in individer i en kategori är ett nödvändigt sätt att förenkla och effektivisera arbetet (se Lipsky 1980). Som citatet ovan visar underlättar kategoriseringen arbetet eftersom arbetsförmedlarna snabbt kan anvisa en person till den aktivitet som anses passa bäst. Arbetet i gatubyråkratin möjliggör sällan, som forskning visar, att varje individ kan bemötas och bedömas som unik (Lipsky 1980, Brodtkin 2011, Mik-Meyer 2003). Därför kan det, som i arbetsförmedlarnas fall, tolkas som ett rationellt agerande, för att sprida ut resurser mellan så många individer som möjligt, samtidigt som deras "planer" fylls.

Dock framträder ett mönster av vilka arbetssökande som beskrivs besitta vissa egenskaper. När arbetsförmedlare talar om arbetssökande i egenskap av "på", "självgående" eller "drivna" är det genomgående män som avses. Kvinnor, i synnerhet utrikes födda som beskrivs som traditionella och familjeorienterade, kategoriseras i stor utsträckning som "svårjobbade" och som mindre intresserade av att lönearbeta. Att män och kvinnor tenderar att tillskrivas olika egenskaper kopplat till kön är väl utforskat. Män beskrivs som aktiva, rationella och förnuftiga medan kvinnor anses mer passiva, känslotyrd och relationsorienterade (se bland annat Conell 2005,

²⁴ FUB är en förkortning för förberedande utbildning. Serviceutbildning är en insats där personer under en tid befinner sig på en arbetsplats där serviceyrken finns. Till exempel säljare inom butik, företagssäljare, telefonsäljare, samt andra yrken som gör service. Grundläggande moduler är en insats som bestod av olika delar (språkträning, yrkesvägledning, praktik) som gick att kombinera med andra insatser. Insatsen har dock upphört sedan fältarbetet genomfördes.

Hirdman 1998). Likaså visar forskning att svensk arbetsmarknads- och integrationspolitik utgår från en tankefigur om att ”invandrare” är bärare av patriarkala kulturer (Carbin 2010, de los Reyes & Mulinari 2005, Jansson, Wendt & Åse 2011). Även tidigare studier av arbetsförmedlare visar att kvinnor inom etableringsuppdraget tenderar att få mindre stöd och hjälp än män på grund av arbetsförmedlares stereotypa föreställningar om vad en invandrad kvinna ”är” (Ennerberg 2017, Larsson 2015). Det innebär att när arbetsförmedlare kategoriserar individer som ”drivna” eller ”ovilliga” och utifrån detta fattar beslut om vad som är mest lämpligt, kan bedömningen fattas utifrån ett stereotypt antagande, snarare än vad individen har för behov och förutsättningar.

Citatet ovan illustrerar också hur arbetsförmedlarna utvecklar strategier i form av att ge aktiviteter en annan funktion än vad de är tänkta att fylla. När aktiviteterna upplevs som få och inte är anpassade för de behov som arbetssökande anses ha, fungerar strategierna som ett sätt att öka utbudet av aktiviteter och därmed möjligheterna att anvisa personer till aktiviteter. Ett sådant exempel är den ”serviceutbildning” som nämns ovan. I detta fall används en insats i ett helt annat syfte än den är avsedd för. Eftersom arbetsförmedlaren anser att insatsen inte leder till arbete, menar hen att den kan användas som språkträning, fastän det inte är syftet varken för de som håller i utbildningen eller de politiska beslut som ligger till grund för att insatsen utformats. Samtidigt kan arbetsförmedlarens omtolkning av aktivitetens funktion gagna de personer som anvisas dit, eftersom de istället för att delta i en insats de inte har behov av, ges en möjlighet att få prata svenska på en arbetsplats.

7.3 När SFI är bättre än ingenting alls

Inom ramen för sitt arbete behöver arbetsförmedlare prioritera hur mycket tid och resurser de lägger på en viss individ. Att fördela tiden lika över samtliga individer framstår sällan som ett alternativ eftersom behoven skiljer sig åt (Lipsky 1980). Att lägga ned mer arbete på personer med större behov av stöd och mindre på individer som bedöms vara föremål för insatser endast under kort period eftersom de står nära arbetsmarknaden, kan sålunda vara ett mer rationellt sätt att disponera tiden (Brodkin 2008, 2011). Att personer som anses kunna få ett arbete utan hjälp från Arbetsförmedlingen får ta del av arbetsförmedlarnas tid i mindre utsträckning visar också materialet. Personer som beskrivs som ”självgående” och som har högre utbildning eller yrken som lätt kan överföras till svensk arbetsmarknad får till stor del disponera tiden på egen hand. Genom att skriva in formuleringar som ”söka arbete” i planerna undantas personerna från krav på deltagande i aktiviteter som arbetsförmedlarna inte anser tar dem närmare arbetsmarknaden.²⁵ Istället förutsätts de använda tiden till att sköta sin egen arbetsmarknadsetablering och arbetsförmedlarna kan frigöra tid för att arbeta med personer som behöver mer stöd.

²⁵ Undantaget var de arbetsförmedlare som konsekvent hänvisade samtliga individer till de aktiviteter som fanns att tillgå.

Studier visar dock att det är fler aspekter än enskilda individers behov som påverkar gatubyråkraters prioriteringar. I vissa situationer kan möjligheter att nå resultat eller att minimera den egna arbetsinsatsen ses som överordnat. Att handläggare "parkerar" individer som anses svåra att nå resultat med för att frigöra tid för individer de kan nå resultat med är vanligt förekommande strategier (Brodkin 2008, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011). Dessa typer av arbetsstrategier återfinns även i materialet. Det handlar, som diskuteras ovan, om hur arbetsförmedlare tenderar att anvisa kvinnor som de kategoriserar som omotiverade och svårjobbade till insatser som anses vara "dåliga": grundläggande moduler, förberedande utbildningar (FUB) och serviceutbildning. I arbetsförmedlarnas utsagor kontrasteras också dessa aktiviteter genomgående mot aktiviteter som anses "bra": olika typer av subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildningar. Handläggarna återkommer till att även om de anser att aktiviteterna inte leder till arbete, så hänvisas individer dit i alla fall. Som en arbetsförmedlare uttrycker det:

Eftersom sökande ska ha aktiviteter på heltid så får de gå där. Det blir jobbigt för de som inte har behoven, att vi vet att det inte passar men du får gå i alla fall för det är ju så det är.

Att formella krav på aktivitetsnivå och den arbetssökandes behov av aktivitet/stimulans är viktiga faktorer när arbetsförmedlarna anvisar till förberedande utbildningar (FUB) framkommer även i en rapport från Riksrevisionen (Riksrevisionen 2018b). På liknande sätt visar tidigare studier att arbetsförmedlare tenderar att "parkera" kvinnor som deltar i etableringsinsatser i aktiviteter som inte anses ta dem närmare arbetsmarknaden (Larsson 2015).

Dock är det inte bara de "självgående" individerna som undantas från kravet på aktiviteter. Även personer som anses svåra att motivera kan "slippa" delta i aktiviteter. Det handlar uteslutande om kvinnor som saknar erfarenhet av betalt arbete och som enligt arbetsförmedlarna anser att det är viktigare att vara med sina barn än att arbeta. Flera handläggare menar att det finns en risk att kvinnorna helt skulle sluta gå på aktiviteter om de tvingas gå på heltid. En arbetsförmedlare uttrycker det som: "Det är ju bättre att de går på SFI än inte går alls. På lång sikt lönar det sig inte att tvinga de här kvinnorna, för då tror jag vi riskerar att tappa dem helt."

Samtidigt som det i arbetsförmedlarnas berättelser framställs att det är för kvinnornas skull som aktivitetsgraden anpassas, är utsagor om tidskrävande och jobbiga samtal återkommande. Handläggarna talar om att det är svårt att motivera kvinnorna att delta i aktiviteter och att det krävs tid och ork för "att ta diskussionen". Arbetsförmedlarna talar om att det behövs vägledning och samtal för att kvinnorna ska förstå varför det är viktigt att de deltar i aktiviteter, men att det saknas utrymme. När arbetsförmedlarna upplever att de saknar utrymme och resurser för att arbeta på det sätt de anser mest lämpligt, framställs det i utsagorna som ett rimligt agerande att "lösa" situationen med att inte kräva att kvinnorna ska delta i aktiviteter på heltid. Handläggarna kan också motivera sina beslut utifrån att det är det bästa för kvinnorna, eftersom de annars inte alls skulle delta i aktiviteter.

Men samtidigt visar materialet att arbetsförmedlarna sällan eller aldrig anser att de har möjlighet att följa upp hur det går för arbetssökande. Det innebär att personer som omfattas av etableringsuppdraget under två år kan delta i etableringsprogrammet utan att de nödvändigtvis blir mer "anställningsbara". Det är också något som uppdagas under ett flertal möten med kvinnor vars etableringstid närmade sig slutet (eller redan tagit slut). Dessa kvinnor hade "stannat" på en lägre nivå av Svenska för invandrare (SFI), men varken Arbetsförmedlingen eller utbildningsanordnarna hade följt upp vad det berodde på. I en studie av etableringsuppdraget konstateras också att det till stor del är kvinnor som deltar i SFI-studier utan tydlig plan för framtida arbetsmarknadsinträde (Ennerberg 2019). Under de möten som observerades var det också uteslutande kvinnor som varken fått arbete eller kommit längre i sina språkstudier, trots att de gått igenom etableringsprogrammet. Såväl SFI-studierna som andra aktiviteter riskerar att bli en form av "tomma aktiviteter", det vill säga aktiviteter som primärt existerar för att fylla ut planerna, men som inte behöver öka möjligheterna att få ett arbete. Tomma aktiviteter tenderar också att vara något kvinnor har i större utsträckning än män inom etableringsuppdraget (Larsson 2015).

Materialet visar dock att arbetsförmedlarna inte heller lägger ned så mycket tid på individer som står närmast arbetsmarknaden, utan de förutsätts hitta ett arbete på egen hand. Istället tycks det vara de personer, som själva tar kontakt med eller söker upp Arbetsförmedlingen som får mest stöd. Vad det innebär mer konkret utvecklas under nästa avsnitt.

8 Förenkla och agera på kontakter: strategier för att spara tid och effektivisera

Arbetsbelastning, arbetsmiljö och resurser är faktorer som tydligt präglar hur gatubyråkrater utför sitt arbete och varför de utför arbetet som de gör. Likaså påverkar organiseringen av arbetet på arbetsplatsen och vilka möjligheter de har att utforma sitt arbete (Brodkin 2008, 2011, Jewell & Glaser 2006, Lipsky 1980). Hög arbetsbelastning och en arbetssituation som är svår att kontrollera är också återkommande teman i materialet. Arbetsförmedlarna beskriver en arbetssituation utan ett slut på uppgifter och där de saknar möjligheter att utföra arbetet så bra som de önskar. De talar om svårigheter att planera arbetet och att ständigt behöva prioritera ned den del av uppdraget som är kopplat till vägledning, uppföljning och matchning. Dessutom är utsagor om fler sökande än vad de kan hantera och arbetssituationer som präglas av ad hoc-arbete återkommande.

Som diskuterat tidigare i rapporten är det väl dokumenterat att gatubyråkrater utvecklar strategier för att hantera arbetssituationer som upplevs som svåra att kontrollera. Strategier för att förenkla arbetet och utföra arbetsuppgifter effektivare är vanligt återkommande, Brodkin talar om det i termer av "simplification strategies" (Brodkin 2011). I materialet förekommer förenklingsstrategier bland annat i relation

till de olika typer av möten arbetsförmedlarna behöver genomföra. Dessa strategier diskuteras i det här avsnittet.

8.1 De som skriker högst får min service

Arbetsförmedlarna ägnar en stor del av sin arbetstid åt möten: med arbetssökande som avtalat tid, för samverkan med myndigheter och privata aktörer och olika typer av interna möten. En annan typ av möten är de som genomförs i den öppna verksamheten, det som kallas direktservice (DS). Där kan arbetssökande under vissa tider komma till lokalkontoret och få hjälp med enklare ärenden. Arbetsförmedlarna schemaläggs för att bemanna direktservice, ofta rör det sig om några halvdagar i månaden. Det är också en typ av möten som upplevs som stressfyllda. Det kan vara många personer i kö och trots att de endast ska få hjälp med lättare frågor, tenderar mötena att dra ut på tiden. Samtidigt visar materialet att det är under arbetet i direktservice som arbetsförmedlarna till stor del utför den del av uppdraget som handlar om att matcha och vägleda arbetssökande.

En anledning till att dessa arbetsuppgifter utförs i direktservice står att finna i att arbetsförmedlare ibland tenderar att be "sina" arbetssökande komma till kontoret de tider de finns på plats i den öppna verksamheten. Det kan handla om personer som tar kontakt med arbetsförmedlare och vill ha hjälp med att hitta arbete eller har frågor kring utbildningar. På liknande sätt finns det arbetsförmedlare som när den inte hinner med all information eller alla frågor under ett kartläggningssamtal, ber personen komma tillbaka en dag när hen är på plats i den öppna verksamheten. De arbetsförmedlare som tillämpar ett sådant arbetssätt menar att de inte har tid att träffa sina sökande annars. När arbetsförmedlare "tjänar in" tid genom att flytta arbetsuppgifter till tider som redan bokats in i deras kalendrar är det en form av "costshiftning". Att utföra arbetet så att det "kostar mindre" i tid eller arbetsinsats genom att låta en klient eller kollega "bära kostnaden" är en vanlig typ av anpassning till hög arbetsbelastning och ansvar för många klienter (Brodkin 2011). För även om arbetsförmedlaren sparar tid, behöver den arbetssökande ta sig till lokalkontoret och vänta tills den kan träffa "sin" handläggare. Andra arbetssökande "betalar" i tid genom att vänta längre på att få träffa en arbetsförmedlare och övriga kollegor i form av att genomföra fler möten.

Ytterligare ett skäl till att matchningsarbetet tenderar att ske i direktservice härleder förmedlarna till att de annars sällan hinner. Samtidigt är vägledning och matchning arbetsuppgifter som arbetsförmedlarna ständigt talar om som de roligaste och viktigaste samt även beskriver som anledningen till att de sökte sig till Arbetsförmedlingen. Därför blir en "lösning" att utföra den typen av uppgifter när individer tar kontakt och ber om hjälp att hitta ett arbete, till exempel genom att besöka den öppna verksamheten. Som en handläggare diskuterar:

Det blir de som skriker högst som får hjälp. Jag matchar bara när jag är i DS i princip. Då öppnar jag deras akt och kollar av. Eller om de mejlar. Annars hinner jag aldrig.

Litteraturen visar som konstaterats ovan att speed over need-strategier som dessa återkommer hos handläggare. Hur arbetsförmedlare anpassar arbetet för att utföra det snabbt blev också tydligt i flera möten. När fältarbetet genomfördes pågick en nationell satsning på subventionerade anställningar inom offentlig eller ideell verksamhet, de så kallade extratjänsterna. Eftersom extratjänsterna till stor del finns i offentlig sektor är ambitionen från regeringens sida att de ska öppna upp för att fler utrikes födda kvinnor med liten erfarenhet av lönearbete ska komma in på arbetsmarknaden.²⁶

I vissa kommuner utlyses extratjänsterna ofta med kort varsel och förväntas tillsättas snabbt. Ett av lokalkontoren förväntades vid ett tillfälle tillsätta ett femtiotal kommunala tjänster under en tvåveckorsperiod. Från ledningsnivån kom uppmaningar att prioritera detta och samtliga handläggare förväntades matcha minst tre personer mot dessa tjänster. Flera handläggare menade att det är för tidskrävande att matcha på kompetenser som ligger utanför yrkeskodningen, vilket gjorde att de utslöt individer som saknade formella kompetenser ur sökningarna.²⁷ Eftersom kvinnor i högre utsträckning än män saknar detta slag av kompetenser, riskerar kvinnor ha sämre möjligheter att få ett arbete. En handläggare beskriver det som att: ”Har jag inte namnet i huvudet finns inte en chans att jag kan leta fram henne i systemet. Då får jag helt enkelt hoppa över henne.”

Samtidigt visar observationer från möten och kontakter att utbildning eller tidigare arbetslivserfarenhet inte tycks ha särskilt stor inverkan när arbetssökande på eget initiativ tar kontakt med arbetsförmedlingen. Istället matchas individerna genomgående mot dessa arbeten. Under fältarbetet observerades ett flertal möten och kontakter där män som hade erfarenheter eller utbildning inom bristyrken matchades mot kommunala extratjänster i andra segment. Genom att välja bort tidskrävande arbete som att söka fram individer i systemet och istället matcha samtliga personer under en period mot de tjänster som utlysts, kan arbetsförmedlarna med en mindre arbetsinsats ändå se till att tjänsterna tillsätts. Det blir ett sätt att förenkla annars mer komplexa arbetsuppgifter.

Även i de fall där arbetsförmedlarna har kvinnor (och män) med passande meriter och kompetenser, uppstår andra hinder vid matchning till olika insatser. Ett sådant exempel är kommuners krav på att en person ska vara berättigad till försörjningsstöd för att få en extratjänst. För de kvinnor som bor i dessa kommuner och uppbär etableringsersättning finns sålunda inte möjligheten att få en extratjänst, trots att det från politiken uttalat är en av målgrupperna. Följande fältanteckning illustrerar hur det kan påverka arbetsförmedlarnas möjligheter att matcha arbetssökande:

²⁶ Tillsammans med ideella organisationer är kommunerna en viktig aktör för att skapa arbetstillfällen och anställa personer. Personer som är inskrivna i etableringsuppdraget eller varit arbetslösa under en längre period, får hela lönen betald av Arbetsförmedlingen.

²⁷ Med yrkeskoder avses de SSYK-koder som används för att registrera formella erfarenheter och kompetenser i Arbetsförmedlingens system.

”Det känns verkligen trist. Men det är inget jag kan göra tyvärr. Kommunen nekar extratjänster till alla som inte har försörjningsstöd och då faller hon bort.”

Arbetsförmedlaren suckar och säger att hen får hitta en annan aktivitet för kvinnan. För något måste hon göra. Frågan är vad. Det är inte så lätt att hitta något som passar. Utbudet är litet och hen vill helst inte skicka kvinnan till ett av de företag de har avtal med. De är för dåliga helt enkelt. De sökande får inte det stöd de behöver. Nej, det hade verkligen varit bra om hon fått extratjänsten.

”Tyvärr är hon inte den enda med rätt meriter som fått nej. Jag har en här som går introduktion till arbete nu istället fast det hade varit mycket bättre med en extratjänst. Det är så det blir nu.”²⁸

Fältanteckningen visar också att kraven från andra aktörer, som kommuner, är något som arbetsförmedlarna anpassar sitt arbete efter. När en extratjänst inte är ett alternativ, måste arbetsförmedlaren hitta en annan aktivitet för individen. Lösningen blir att hänvisa till insatser som kan vara mindre gynnsamma för en individs arbetsmarknadsetablering eller som den inte har behov av. Men då arbetssökande ska delta i aktiviteter framstår det som det mest rimliga agerandet för arbetsförmedlarna, klienter aktiveras och platser på insatser används (se också Brodtkin 2011).

När kommuner enbart anställer personer som de annars skulle behöva betala ut försörjningsstöd för sparar de pengar och slipper belasta den egna budgeten. Samtidigt riskerar det att ha en negativ påverkan på den politiska målsättningen att göra en identifierad grupp mer anställningsbar. Särskilt påtagligt blir det i samband med bristen på aktiviteter som arbetsförmedlingen kan erbjuda de personer som inte får extratjänster. Det kan också innebära att det, som på kort sikt ter sig ekonomiskt lönsamt för kommunen, på längre sikt kan bli en större kostnad eftersom dessa individer i framtiden kan behöva försörjningsstöd för att klara sig ekonomiskt.

8.2 Ett annat driv hos män

Eftersom gatubyråkrater ofta befinner sig i situationer med begränsade resurser och har svårt att tillgodose samtliga individers behov, behöver de välja vilka klienter som ska få ta del av deras tid (Lipsky 1980). Som diskuterat ovan tenderar handläggare att arbeta mer med individer de kan nå resultat med, medan personer som upplevs stå längre från arbetsmarknaden tenderar att få mindre stöd och hjälp. Forskning visar att urvalen ofta sker utifrån argument som att individer måste visa motivation eller hjälpa sig själva när tjänstepersoner har svårt att tillfredsställa behoven (Thorén 2009). Vidare visar studier av gatubyråkratin att stereotypa föreställningar om kön, utbildning eller bakgrund kan påverka vilka egenskaper en individ anses ha (Watkins-Heys 2009).

²⁸ Introduktion till arbete är en insats som arbetssökande som är i behov av förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig några av Arbetsförmedlingens övriga insatser och program kan delta i.

I materialet framträder tydligt att arbetsförmedlarna återkommande positionerar manliga arbetssökande som "drivna" och "ambitiösa", medan dessa epitet sällan artikuleras i samband med kvinnor. Som en handläggare uttrycker det när hen ser det filmade materialet från mötena i DS:

Varför är det såhär? Varför kommer det inte in några kvinnor och säger "hej, jag vill ha jobb"? Istället är det frågor som det här med ersättningar och "SFI sa att...", alltså förstår du? Det är ett annat driv när det gäller just jobb hos män. Oftast. Inte alltid. Såklart. Även högutbildade kvinnor faller ganska lätt bort i den här massan av hungriga arbetssökanden.

Arbetsförmedlarna knyter genomgående, som i citatet ovan, mäns kontakter, där de ber om hjälp med jobbrelaterade frågor, till egenskaper som driftighet, ambition och vilja. Samtidigt framkommer under flera möten att männen inte sökt arbete på egen hand. Inte heller har de besökt Arbetsförmedlingens hemsida för att se vilka lediga tjänster som finns. Arbetsförmedlarna valde i samtliga fall att hjälpa männen att söka efter lediga tjänster såväl på Arbetsförmedlingens sida som i det interna systemet. I de fall männen inte matchades direkt i systemet fick de med sig en pappersutskrift på platsannonserna. Flera av männen matchas också mot de utbildningar och subventionerade tjänster handläggarna hade att tillgå, oavsett bakgrunder och erfarenheter.

Dessa observationer reser alltså frågan om männen är så drivna som arbetsförmedlarna beskriver dem när de vare sig tagit reda på var lediga arbeten finns att hitta eller på egen hand sökt jobb? Kanske är männen snarare mer krävande och förväntar sig mer service än många kvinnor? En förklaring till att handläggarna tolkar männens ageranden som driftighet kan som diskuterats ovan bero på att de utgår från föreställningar om vad en man förväntas vara snarare än vad de möter. Kopplat till arbetsförmedlarnas arbetsituationer med hög arbetsbelastning och upplevelser av att de sällan har möjlighet att arbeta med matchning eller vägledning, skapar det också öppningar för att utföra dessa arbetsuppgifter. Genom att tillskriva männen stereotypa manliga egenskaper kan arbetsförmedlarna också motivera att de lägger tid och resurser på dem. När arbetsförmedlare agerar på de öppningar som ges kan det förstås som en anpassning till en arbetssituation där de annars riskerar att uteslutande ägna sig åt myndighetsutövning och administrativt arbete. Stereotypifieringen fungerar sålunda som en strategi för att utföra det arbete som arbetsförmedlarna anger som orsaken till att de sökte sig till Arbetsförmedlingen, att hjälpa personer att få ett arbete.

Det finns dock en ytterligare aspekt som kan påverka att arbetsförmedlarna väljer att agera på kontakter. En matchning under ett pass i direktservice eller att söka fram ett arbete i samband med att mejlen läses tar inte så mycket tid i anspråk. Däremot menar arbetsförmedlarna att det är ett tidskrävande arbete att söka fram personer och kompetenser i IT-systemen eftersom det upplevs som komplicerat och svårt att navigera i. Att hjälpa dessa män kan sålunda fungera såväl som förenklingsstrategier för att genom en mindre arbetsinsats kunna visa på resultat i form av antal

matchningar, anvisningar till utbildningar och personer som fått arbete, som för att utföra arbetsförmedlande arbete som annars upplevs som omöjligt att hinna med.

8.3 Enkel svenska och partnertolkande

Arbetsförmedlare som arbetar inom etableringsuppdraget, men även i andra delar av verksamheten, möter ofta personer som inte talar svenska. För att dessa individer ska ha möjlighet att få stöd och kunna tillgodogöra sig information ska arbetsförmedlarna enligt lag använda sig av tolkar.²⁹

I materialet är problemformuleringar kring tolkar återkommande: bristande kvalitet på tolkningen, långa väntetider och svårt att hitta tolkar för vissa språk. För att undvika att använda tolkar utvecklar arbetsförmedlarna olika förenklingsstrategier. En sådan strategi är att genomföra möten på engelska eller det som arbetsförmedlarna beskriver som "enkel svenska". Istället för att ringa upp en telefontolk och vänta på att denna ska bli ledig, anpassar arbetsförmedlaren och den arbetssökanden samtalet till en språklig nivå som de båda behärskar. I de fall den arbetssökande (och arbetsförmedlaren) har en god nivå på engelskan genomförs möten relativt snabbt och enkelt. Strategierna kan i dessa fall ses som tidsmässigt gynnsamma för såväl arbetsförmedlaren som den arbetssökande eftersom mötet kan avklaras snabbare. Likaså kan väntetiden kortas för andra som väntar på att få träffa en handläggare.

Samtidigt visar flera observationer att det vid ett flertal möten var oklart om den arbetssökande, och även arbetsförmedlaren, förstod fullt ut vad som sades. Individens kunskapsnivå på svenska (och engelska) var i flera fall så låg att arbetsförmedlarna hade svårt att göra sig förstådda. Det gör att strategierna på kort sikt kan vara tidsbesparande för den enskilda arbetsförmedlaren, men att det på längre sikt kan få motsatt verkan. Individen kan behöva ta förnyad kontakt med myndigheten för att korrigera eventuella fel eller för att få samma information ännu en gång. Det kan också få implikationer i form av att individen kan missa viktig information som på olika sätt påverkar arbetsmarknadsetableringen eller den ekonomiska situationen. Så även om strategierna innebär att arbetsförmedlarna under det specifika mötet sparar tid, kan denna typ av förenklingsstrategier på längre sikt generera kostnader i form av merarbete för kollegor och att arbetssökande behöver avsätta ytterligare tid.

Ytterligare en vanligt förekommande förenklingsstrategi kopplat till tolkning av möten, är att använda familjemedlemmar eller bekanta till den arbetssökande som tolk. Bland de möten som observerats handlar det uteslutande om kvinnor som kom i sällskap med en manlig partner eller släkting. Följande fältanteckning är från ett möte i direktservice och illustrerar hur det kan se ut.

Arbetsförmedlaren trycker fram ett nummer och öppnar dörren till det lilla rummet. En man, kvinna samt ett litet barn kommer in. Alla hälsar, välkomna, sitt ner, nej det behövs ingen till stol, barnet kan

²⁹ Rätten till tolk regleras i Förvaltningslagen (2017: 900) 13 §.

sitta i knät. När alla hittat en plats frågar arbetsförmedlaren vad hen kan hjälpa till med.

– Det är så här, säger mannen som placerat sig bredvid arbetsförmedlaren. Min fru har precis kommit till Sverige här och nu vill hon skriva in sig och ja, jag ska tolka.

– Mmm, säger arbetsförmedlaren och tittar rakt fram där frun sitter. Jag ska bara flytta på skärmen här så jag ser dig.

Handläggaren justerar skärmen och frågar kvinnan om hon har legitimation. Mannen svarar snabbt att nej, hon har precis fått sina fyra sista siffror. Mannen tar fram en hög papper och visar: personbeviset, uppehållstillståndet.

Efter ett par minuters läsande riktar handläggaren blicken mot kvinnan och frågar:

– Är du föräldraledig?

– Om jag är, frågar mannen

– Eh ... någon av er, säger handläggaren.

– Jag har registrerat henne hos Försäkringskassan nu, säger mannen. Så hon ska vara ledig nu men sedan måste hon vidare. Plugga och så där.

Handläggaren har nu vänt sin uppmärksamhet mot mannen. De pratar om hur det fungerar med föräldraledighet:

– Ni får komma tillbaka när hon inte ska vara hemma längre, säger handläggaren till mannen.

– Så hon ska inte skriva in sig?

– Nej. Inte så länge hon är föräldraledig. När barnet har börjat på förskola kan hon skriva in sig.

När handläggaren tittar på dokumentation av mötet så suckar hen. Säger att det är jobbigt att se och att hen egentligen borde ha en tolk. Men att det är omständligt, de hade redan väntat så länge på att få komma in och att det tar tid att ringa upp tolk och så kanske de behöver vänta på att någon ska bli ledig. Så då blir det så här och nej, hen kommer antagligen inte ringa upp tolk nästa gång heller det kommer en familj. Det är nog stressigt i DS ändå så det får bli så här.

Arbetsförmedlarna återkommer genomgående till att det är problematiskt att låta män tolka åt sina fruar. Handläggarna anser att männen för talan och att kvinnan lämnas utanför. Men samtidigt säger handläggarna att det trots allt är den bästa lösningen: Svårigheter att hitta tolkar, långa väntetider och andra personers tid är återkommande argument för. Hur arbetsförmedlarna ställer olika intressen mot varandra illustreras i nedanstående citat:

Vi måste ha de här snabba lösningarna och vara pragmatiska. För vad är alternativet? Boka in en tolk om en vecka och be kvinnan komma tillbaka då? Att vänta 45 minuter på att hitta en tolk? Det är inte schysst mot någon, kön växer i DS och sökande måste sitta och vänta. Visst, det är inte rättssäkert men om en person får vänta en vecka är det inte heller särskilt rättssäkert. Vi måste lösa det snabbt för allas skull.

Citatet illustrerar ett dilemma som identifierats i arbetsförmedlarnas utsagor om tolkar. Arbetsförmedlarna behöver väga in flera aspekter när de ska fatta ett beslut. Brist på tid är som diskuterats en genomgående problembeskrivning i arbetsförmedlarnas berättelser och är också något som påverkar hur de agerar i relation till tolkar. Genom att tala om tid och väntan som en fråga om rättssäkerhet, kan arbetsförmedlaren motivera att hen inte använder tolkar i mötet. Att en person ska slippa vänta en vecka på tolk eller att andra arbetssökande ska behöva vänta på att få träffa en arbetsförmedlare, artikuleras här som viktigare för rättssäkerheten än att kvinnan får en oberoende person som tolk och med det en möjlighet att själv föra sin talan. I materialet är det tydligt att arbetsförmedlarna sällan reflekterar över vad som riskerar att inte komma fram i samtalen när tolkar inte används. För när släktingar och partners används som tolkar, finns en risk att de istället ges tolkningsföreträde. Under flera av de möten som dokumenteras var det oklart om kvinnan ens förstod vad samtalet mellan partnern och arbetsförmedlaren handlade om. Det kan få konsekvenser som att kvinnorna själva inte kan påverka sina samtal, tala om vad de vill göra, berätta om eventuell ohälsa eller våld samt att de inte förstår de beslut som tas för dem.³⁰

Vidare kan också partnertolkande förstås som en kostnadsbesparande strategi kopplat till tid genom att arbetsförmedlarna kan avklara möten snabbare samt att de slipper de administrativa arbetsuppgifter som kommer med tolkarna. Även detta agerande kan förstås som en typ av "costshiftning" genom att arbetet "kostar mindre" arbetstid för handläggaren (Brodkin 2011). Kostnaden för kvinnorna i dessa fall tar sig uttryck som mindre kontroll över sin arbetsmarknadsetablering och väg in i det svenska samhället.

³⁰ Arbetsförmedlingen har tillsammans med Socialstyrelsen och Försäkringskassan uppdrag att arbeta för att förbättra upptäckt av våld i nära relationer. De möten som sker utan tolk och där partners eller andra släktingar översätter, riskerar att hindra sådana upptäckter.

9 Prioritera bort och hitta lösningar: strategier för att tillfredsställa systemet och orka med

I materialet framstår arbetet på en lokal arbetsförmedling som en ständig kamp för att hinna med att utföra arbetet. Utsagor om hög arbetsbelastning är genomgående och arbetsförmedlarna återkommer till att de inte mår med utan tvingas sänka ambitionsnivån för att orka. På samma sätt återkommer berättelser om växande administration och tidskrävande arbete i det flertal digitala system som arbetsförmedlarna arbetar i. Tidigare studier av gatubyråkratier har visat att handläggare genom olika strategier hittar sätt att även undvika administrativt arbete när de upplever att trycket på dem att nå resultat och utföra vissa typer av arbetsuppgifter är högt (Brodkin & Majmundar 2010, Brodkin 2011). Brodkin visar i en studie hur gatubyråkrater utvecklar strategier för att undvika och prioritera bort administrativa uppgifter, det hon kallar administrativ underinvestering, för att frigöra tid till annat arbete (Brodkin 2011). Det kan handla om att välja bort att dokumentera och registrera i samband med möten och kontakter, men även att undvika pappersarbete, krångliga digitala system och brister i infrastruktur. För så länge som de möter upp mot minimikraven som ställs i lagar och regelverk, menar Brodkin, kan den typen av arbete ses som ineffektiv användning av resurser. Att prioritera ned och undvika administrativa arbetsuppgifter handlar, liksom andra anpassningsstrategier, om att förenkla arbetet och spara tid. Det kan förstås som ett rationellt agerande när gatubyråkrater, som arbetsförmedlare, upplever att de har svårt att hinna med att utföra samtliga arbetsuppgifter (Brodkin 2011).

I materialet framträder ett mönster av att arbetsförmedlare i samband med administrativt arbete som registreringar och kartläggningar av arbetssökandes erfarenheter och kompetenser på olika sätt förenklar och undviker arbete. I stor utsträckning sker det i samband med kvinnor som inte tidigare yrkesarbetat eller studerat. I denna del diskuteras hur det tar sig uttryck i det dagliga arbetet.

9.1 En punkt är också en kompetens

Arbetsförmedlare som intervjuats säger att de upplever att det är krävande att kartlägga kompetenser hos kvinnor som saknar arbetslivserfarenhet. De talar om att det ofta krävs fler frågor och längre samtal för att kompetenser och erfarenheter ska identifieras. Dock anser arbetsförmedlarna att utrymmet för detta är litet. Flera handläggare ger också uttryck för att kartläggningar är något av en balansgång: samtidigt som de inte vill framstå som påträngande och privata, behöver de ändå ställa frågor för att inte missa erfarenheter hos kvinnor.

Att arbetsförmedlare i samband med kartläggningar utvecklar arbetssätt för att förenkla registreringar syns också i materialet. Ett sådant sätt är att "konstruera kompetenser" i det digitala system som handläggarna arbetar i. Strategin tillämpas när en individ saknar formell kompetens, samtidigt som arbetsförmedlaren inte kan avsluta registreringen om det inte står något i "kompetensrutan". I detta fall tar det

sig det uttryck som att arbetsförmedlaren skriver in att individen har deltagit i någon form av aktivitet. Det kan stå "[namn på anordnaren]kompetens" eller "grundläggande modul-kompetens". Även om det kan förstås som meriterande att en person deltagit i en sådan insats, är det inte en typ av kompetens som används vid sökningar i systemet. Arbetsgivare efterfrågar inte detta slag av kompetenser i kontakter med Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare matchar inte heller utifrån dessa.

Att arbetsförmedlare ändå skriver in det som en kompetens, kan förstås som ett sätt att utan att ställa så många frågor hitta ett sätt att slutföra registreringen. Det kan också tolkas som ett sätt att undvika och komma förbi mindre fulländade system. För mer än ett ord eller namn på en utbildningsanordnare krävs inte för att en kartläggning ska ses som komplett. Det blev också tydligt vid flera möten när kvinnors akter öppnades och kompetensrutan endast innehöll en punkt. Det viktigaste tycks vara att det står något i kompetensfältet, inte vad det står. En punkt är också en kompetens.

I materialet framträder ytterligare en arbetsstrategi kopplat till kartläggningar av kvinnor som saknar arbetslivserfarenhet; att förenkla arbetet genom att utgå från stereotypa antaganden. Exemplet ovan visar hur arbetsförmedlare "konstruerar" kompetenser som egentligen inte existerar mer än i det digitala systemet, vilket innebär att arbetsförmedlare tillskriver kvinnorna kompetenser som de kanske inte har. Dessa strategier kan förstås som en nödvändig stereotypifiering för att kunna registrera kompetenser och göra kvinnorna mer "anställningsbara" i systemet (Lipsky 1980). En handläggare berättar hur hen pratar med kvinnor vid kartläggningar:

Om de säger att "jag har varit hemmafru", brukar jag säga "du kanske är duktig på att städa, laga mat och sådana saker". Och då säger de ofta "ja" och då kan vi använda det.

När städning och matlagning, som i berättelsen ovan, registreras som kompetenser i systemet omformuleras kvinnans erfarenheter av obetalt arbete till en kompetens som är gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Istället för att konstruera en kompetens eller skriva en punkt i kompetensfältet, tillskrivs kvinnan en kompetens som efterfrågas av arbetsgivare och som kollegor söker efter. Men samtidigt blir konsekvensen att kvinnorna registreras som något de enligt yrkeskriterierna inte uppfyller. Att registrera den städning "hemmafruar" gjort i hemmet som "hemstädning" är enligt klassificeringsstandarden felaktigt. För att en person ska anses ha erfarenhet av hemstädning krävs att personen städade i någon annans hem och mot betalning, något dessa kvinnor alltså inte har. Det innebär med andra ord att kvinnorna, trots att de saknar kompetens och erfarenheter, kan hänvisas till ett arbete.

9.2 Välja ut och välja bort

Samtidigt som strategierna innebär att arbetsförmedlarna behöver lägga mindre tid på att kartlägga individer och fylla i systemen, försämras förutsättningarna för att

matcha arbetssökande mot arbetsgivare. De kompetenser och meriter som finns registrerade om individen i systemet överensstämmer nödvändigtvis inte med dem som individen har utanför systemet. Det innebär också, som materialet visar, att arbetsförmedlare kan välja bort de digitala systemen när de ska matcha. Istället utgår arbetsförmedlarna ifrån att de "känner" sina sökande eller frågar kollegor:

Vi frågar varandra om man har någon som behöver det här eller passar in på det här när saker dyker upp. Som nu när jag har en arbetsgivare som söker folk, så vet jag vilka jag ska fråga. Den här kollegan är en bra personkännare så hen har stor koll på många av sina sökande bara sådär. Och då kan hen ta fram några.

När arbetsförmedlare, som framgår av citatet ovan, matchar utifrån personkänedom finns en risk att individer som inte "fastnat" hos handläggare glöms bort. Eftersom kvinnor har färre kontakter med arbetsförmedlare än män och att kontakterna i mindre utsträckning tycks handla om arbete, är risken att arbetsförmedlarna i större utsträckning har kännedom om sina manliga sökanden. Dessutom tenderar män i materialet genomgående att framställas som drivna, medan kvinnor i större utsträckning anses mindre intresserade av lönearbete. Att matcha baserat på personkänedom kan sålunda leda till att kvinnor som saknar arbetslivserfarenhet och längre utbildningar "glöms bort" i urvalet. Samtidigt är det också dessa kvinnor som i systemet tenderar att ha sämre kartläggningar och i större utsträckning klassificeras som "ej matchningsbar" (Cheung 2018). Kvinnorna riskerar med andra ord att försvinna både i matchningar som sker i och utanför det digitala systemet.

En del av arbetsförmedlarna utvecklar även strategier för att minska arbetsinsatsen när personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska skrivas in på Arbetsförmedlingen. I materialet framträder dessa strategier bland annat i situationer när kvinnor är gravida. Under de möten som observerades finns flera exempel på när arbetsförmedlare ber gravida kvinnor komma tillbaka när de har varit föräldralediga, istället för att skriva in och kartlägga dem innan barnet kommer. Följande fältanteckning är från en så kallad gruppinformation för personer som ska skrivas in i etableringsuppdraget.

Under en timme har arbetsförmedlaren berättat om etableringsuppdraget. Nu återstår bara ett kort samtal med varje person där hen registrerar dem samt bokar in dem för ett kartläggningsmöte. Arbetsförmedlaren frågar om de vill delta i etableringsinsatser. Tolkarna översätter. Säger personen ja börjar handläggaren inskrivningsproceduren. Sist ut är två män som precis beviljats uppehållstillstånd.

Via tolken berättar de att de vill delta i etableringsinsatser, men att deras respektive fruar inte vill det. De är gravida så det är inte aktuellt säger männen.

"Jaha, okej." Handläggaren skriver något på datorn. Jaha, då ska vi se. De båda männen bokas in, vad bra, det finns tider redan i slutet av veckan. Tack, då säger vi så.

Efter mötet berättar handläggaren att visst kan kvinnorna delta i insatser om de klarar det rent fysiskt, men att det är vanligt att de inte gör det ändå. På frågan om hen inte kan höra av sig till kvinnorna och boka in dem för ett möte så säger hen att visst skulle det gå, om hen orkade med:

”Jag är själv här och ska skriva in alla. Jag hinner inte ta diskussionen nu. Jag vill bara klara av varje dag och gå hem. Hade vi haft tid så skulle vi kunna kalla in alla oavsett om de är höggravida eller inte. Vi hade kanske kunna säga att okej om ni har de här papperna och så skicka de till UHR och så vidare. Men alltså jag kan inte göra allt, så det är mycket upp till individen vad den tar för initiativ sådär.”³¹

Att inte skriva in kvinnorna framställs i arbetsförmedlarens utsaga som ett sätt att hantera sin egen arbetssituation och orka med arbetet. Likt arbetsförmedlaren återkommer andra handläggare till att de anser att det skulle gagna kvinnorna om de trots planerade föräldraledigheter skrevs in på Arbetsförmedlingen, men att det underordnas när de väger in sin arbetssituation. Däremot kan arbetsförmedlarnas agerande vara fördelaktigt för andra individer om den sparade tiden kommer dem till godo.

Genom att använda argument om att kvinnorna måste ta initiativ, kan arbetsförmedlarna ”lösa” problemet genom att tillskriva kvinnorna ansvaret för att ta rätt beslut. Att välja, och välja bort, utifrån argument om motivation eller att individer måste hjälpa sig själva är vanligt förekommande när gatubyråkrater väljer vilka individer de ska ge stöd eller hjälp (Lipsky 1980, Thorén 2009). Det finns ofta också en moralisk aspekt i dessa bedömningar, att tjänstepersoner utgår från föreställningar om vad som är rätt eller fel, bra eller dåligt när de fattar beslut (Lipsky 1980). När arbetsförmedlaren argumenterar för att kvinnorna själva får ta initiativ och att hen inte kan göra allt, ligger det i linje med arbetsmarknadspolitikens underliggande moraliska antaganden om att det är individens eget ansvar att bli anställningsbar – oavsett vilka förutsättningar den har (van Berkel 2017, Brodtkin 2008, Hasenfeld 2009). Ansvaret för etableringsprocessen framställs av arbetsförmedlarna som enbart en fråga för individen som nyligen kommit till Sverige och där myndigheten inte har något ansvar.

Att arbetsförmedlare inte kartlägger eller bokar in möten med gravida kvinnor kan också förstås som en form av parking-strategi genom att den enskilda arbetsförmedlaren tjänar in tid som kan läggas på andra arbetsuppgifter. Men samtidigt innebär detta att en kollega i framtiden kan komma att behöva utföra arbetsuppgifterna när (om) kvinnan efter avslutad föräldraledighet vill skriva in sig på Arbetsförmedlingen. Strategin kan också innebära förlorad (etablerings)tid för kvinnorna. Genom att kartläggningen inte är gjord kan de inte lika snabbt börja studera eller delta i andra insatser. Inte heller påbörja eventuella valideringar eller kompletteringar av tidigare arbetslivserfarenheter eller utbildningar, eftersom betyg eller intyg först behöver översättas och godkännas.

³¹ UHR är en förkortning för Universitets- och högskolerådet.

10 Visa empati och handplocka: strategier (och motstrategier) för att kompensera obalans

Som analysen visar upplever arbetsförmedlarna att det är svårt att hinna med att utföra alla delar av uppdraget och att de ständigt ställs inför situationer där de behöver prioritera. Arbetsförmedlarna ger uttryck för att de sällan utför arbetsförmedlande arbete. Istället talar de om sin roll i termer av "samordnare", "uppföljningsansvarig", "integrationssamordnare" eller "bollplank". I materialet är utsagor om att sakna förutsättningar att göra ett så pass bra jobb som de önskar återkommande. Arbetsförmedlarna menar att registrering, administration, samordning och information tar större delen av arbetstiden i anspråk.

Likaså framträder en berättelse om förväntningar som arbetsförmedlarna inte kan leva upp till. Under ett möte ifrågasatte en kvinna vad handläggaren egentligen gjorde där, eftersom hen inte kunde svara på några av hennes frågor. Efter mötet sade arbetsförmedlaren att det inte var första gången som en person förväntade sig mer än vad hen inom ramen för sitt arbete kan göra: "Det är inte alltid man känner att man gör ett bra jobb tyvärr". Likt arbetsförmedlaren återkommer flera handläggare till att de i vissa möten upplever att de framstår som mindre professionella och kompetenta då de sällan har utrymme för mer kvalitativt arbete. Det gör också att arbetsförmedlarna utvecklar arbetssätt där de på olika sätt försöker kompensera för de brister och tillkortakommanden de upplever i sitt arbete.

När individer, som arbetsförmedlare, ska hantera obalansen mellan arbetslivets krav och resurser är utvecklandet av så kallade kompensatoriska strategier återkommande (Lipsky 1980, Brodtkin 2007, 2008, 2011). Organisationsforskaren Kerstin Johansson (2018) beskriver kompensatoriska strategier som strategier som utförs för att kortsiktigt minska eller få bort besvärande känslor. I denna del diskuteras de kompensatoriska strategier som identifierats i materialet.

10.1 Tid och empati som kompensation

En studie av arbetsförmedlare som arbetar inom etableringsuppdraget visar att de utvecklar strategier som handlar om att upprätthålla kvaliteten i arbetet genom att tänja på sina egna gränser för att kompensera obalans (Johansson 2018). Likt arbetsförmedlarna i den studien visar materialet att handläggarna utvecklar strategier som handlar om empati genom att prioritera att se till att betala ut pengar. En arbetsförmedlare uttrycker det som att: "Det är inte mycket vi kan göra, men vi kan i alla fall se till att de får ersättningen.". En annan berättar om en person hen träffade där ansvarig handläggare inte tagit ersättningsbeslut: "Där kände jag fan, jag måste hjälpa henne fast hon inte är min sökande ändå."

När arbetsförmedlarna upplever att de har små möjligheter att hjälpa de individer de möter, visar ersättningsbesluten att de ändå kan göra någonting. När en kollega inte gör sitt arbete, kan de åtminstone kliva in och betala ut pengar och för en stund minska den frustration som de känner över sina arbetssituationer.

En annan form av kompensatorisk strategi som identifierats i materialet sker i samband med möten som arbetsförmedlarna menar sällan fyller någon funktion för individens arbetsmarknadsetablering. Det handlar om möten som måste genomföras på grund av avtalsregler eller om möten där de pratar om andra saker än arbete eller frågor som ligger utanför Arbetsförmedlingens uppdrag. Strategierna yttrar sig som att arbetsförmedlarna, även om de själva bara "sitter av tiden", försöker ge den arbetssökande en känsla av att mötet är meningsfullt. En arbetsförmedlare säger att arbetssökande ofta upplever att Arbetsförmedlingen vill kontrollera dem, men att hen försöker visa att det finns andra värden i mötena:

Jag hoppas att de inte ska känna att det är helt meningslöst att komma hit och träffa mig. Att det kanske ändå känns bra att de får redovisa vad de gjort och att jag lyssnar.

Genom att personer, som i citatet ovan, får berätta om vad de gör och att arbetsförmedlare uppträder som om informationen är relevant, försöker de ge möten en annan funktion än en ren kontroll. För arbetsförmedlaren blir det ett sätt att framställa sig själv och Arbetsförmedlingen som mindre kontrollerande och mer inriktade på stöd och vägledning. Istället för att möta en kontrollerande myndighetsperson, ska den arbetssökande kunna känna att hen möter en arbetsförmedlare som är ett stöd. Detta kan också kopplas till den dubbla roll som arbetsförmedlare har, de ska både kontrollera och stödja arbetslösa personer (Walters 2011). Dock har, som både materialet och tidigare studier visar, rollen allt mer kommit att handla om kontroll än stöd (Ennerberg 2017, Larsson 2015, Nord 2017, Walters 2011).

De meningsskapande strategier arbetsförmedlarna utvecklar i relation till möten, tar sig även uttryck som att möten tillåts pågå längre än vad de egentligen behöver. Det kan handla om möten som skulle kunnat avslutas snabbt eftersom individen ändå inte kan få en insats eller då frågan faller utanför arbetsförmedlarnas uppdrag. En av arbetsförmedlarna kommenterade efter att hen låtit en kvinna "prata av sig":

Man får ju hoppas att hon kände att det var bra att jag lyssnade i alla fall, så tänker jag. Det blev faktiskt ett väldigt långt samtal som inte egentligen handlar om mitt uppdrag, utan hon sitter ju bara och berättar om hur hon mår. Men att hon behöver det liksom. Det lilla kanske gör att hon ändå känner att vi vill försöka hjälpa henne. Sen om vi lyckas eller inte, det är en annan sak.

I materialet är det till stor del i möten med kvinnor som dessa kompensatoriska strategier används. En förklaring är att mötena i stor utsträckning handlar om annat än arbete. För kan inte arbetsförmedlarna hjälpa personer på det sätt de själva eller den arbetssökande önskar, kan de i alla fall kompensera genom att skapa en upplevelse av service. Att ge av den dyrbara arbetstiden och låta personer prata av sig fungerar som en kompensation när arbetsförmedlarna inte lever upp till vare sig sina egna eller de arbetssökandes förväntningar. Tid för att prata av sig och bli lyssnad på blir är en gåva som arbetsförmedlarna väljer att ge till kvinnor för att kompensera att de inte kan ge dem det stöd de behöver för att få ett arbete.

10.2 Handplocka och undvika dåliga kollegor

En ytterligare form av kompensatorisk strategi som framträder i materialet är när arbetsförmedlare agerar på ett sätt för att förbättra individers förutsättningar. I materialet sker detta bland annat när individer skrivs in och handläggarna väljer att inte överföra personen till en kollega som de anser vara dålig. Istället kan de behålla personen som "sin sökande" eller hänvisa denna till en arbetsförmedlare som de anser sköter arbetet bättre. Som en handläggare uttrycker det:

Vissa har sådan pepp att jag inte vill att de ska hamna i någons mörka, dystra famn. Vi har många dåliga handläggare. Så i vissa fall gör jag handplock fast jag inte borde.

När arbetsförmedlare väljer att hänvisa personer som de upplever ha egenskaper som gör att de bör få mer hjälp, kan det förstås som att de försöker kompensera de brister de upplever hos vissa kollegor. Genom att tänja, inte endast på sina egna gränser utan även regelverket, möjliggör arbetsförmedlarna att vissa individer får en direktfil till arbetsförmedlare som anses vara bättre än andra. "Plockandet" har också en moralisk aspekt i form av ett det handlar om vilka individer som ses som mer eller mindre lämpliga att lägga tid och resurser på. Andra personer, som inte upplevs som "på", drivna eller på andra sätt skiljer ut sig, har sålunda mindre chans att hamna hos en "bra" handläggare.

I materialet framträder som diskuterat ett mönster av vem som ses som driven eller inte och som genomgående relateras till kön. Män tenderar att ses som mer på och drivna. Kvinnor, i synnerhet utrikes födda som upplevs som traditionella och familjeorienterade, kategoriseras som svårjobbade och mindre intresserade av att lönearbeta. Det kan innebära att det i högre grad är män som "handplockas" och tilldelas arbetsförmedlare som anses vara bra, samtidigt som kvinnor i större utsträckning riskerar att hamna hos de handläggare som anses sämre. Det kan med andra ord innebära att kvinnor får sämre stöd och hjälp för att etablera sig på arbetsmarknaden än män även när vissa arbetsförmedlare försöker kompensera för de brister de upplever hos sina kollegor.

En annan kompensatorisk strategi som framträder i materialet är kopplat till de svårigheter, som arbetsförmedlarna menar att de har, att arbeta med matchning. Som diskuterats ger handläggarna uttryck för att andra arbetsuppgifter, som kontroll och administration, tenderar att ta i anspråk den största delen av arbetstiden. Det innebär att de istället för att arbeta med arbetssökande individuellt och utifrån dennas specifika bakgrund och erfarenheter, gör ett urval av individer utifrån egenskaper som "driv", "pepp" och "vilja". En arbetsförmedlare berättar:

Jag kallar de som jag vet är skitpeppade till informationsmöten och då är det flera stycken till en större matchning. Ja. Alltså jag förstår hur det låter, men jag måste lägga mig på en rimlig nivå. Man måste göra det utifrån de förutsättningarna som finns. Det låter inte så kul, men annars går det inte.

Genom att kalla in ett större antal personer som upplevs som "drivna" har arbetsförmedlaren goda möjligheter att lyckas med matchningen till en låg tidskostnad. För även om några individer uteblir, inte är intresserade eller har fel kompetenser är ändå chansen stor att några av dessa passar för jobbet. Arbetsförmedlaren effektiviserar också arbetet genom att informera en större grupp personer på en gång om ett flertal lediga tjänster. Skulle arbetsförmedlaren istället söka i det digitala systemet efter individer med "rätt" bakgrund för de olika arbetena och sedan kontakta dessa, skulle tidsåtgången vara högre.

När arbetsförmedlare väljer ut ett större antal personer som bedöms vara anställningsbara och arbetar intensivt med dessa under en period kan detta också förstås som en creaming-strategi. Att gatubyråkrater använder sig av arbetssätt där de investerar lite i form av engagemang och tid, samtidigt som utfallet av arbetet kan ge gott resultat visar ett flertal studier (Brodkin 2011, Larsen & van Berkel 2009, Larsen 2013, Soss m.fl. 2011, van Thiel & Leeuw 2002). Skulle istället arbetsförmedlarna fördela tiden lika mellan alla individer skulle de troligen inte lyckas i samma utsträckning. Trots att arbetsförmedlarna ger uttryck för att de inte anser att det är så de egentligen vill arbeta, är det utifrån ett gatubyråkratiperspektiv ett rationellt agerande. Det kan tolkas som såväl som en kompensatorisk strategi för att minska känslan över att inte utföra arbetsförmedlande arbete som en strategi för att nå resultat, det som kallas "creaming for quantitative improvement" (Vedung 2015, se också Brodkin 2011). Även vid dessa urval kan kvinnor prioriteras ned, eftersom de egenskaper som arbetsförmedlarna väljer ut individer utifrån tenderar att vara sådana som tillskrivs män.

10.3 Strategier för ökad jämställdhet

Fram till nu har analysen berört hur och när de arbetsstrategier arbetsförmedlare utvecklar innebär att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildning får mindre hjälp och stöd i kontakter med Arbetsförmedlingen. Samtidigt visar materialet att arbetsförmedlarna på olika sätt och med olika metoder försöker förändra det de upplever vara en orättvis och inte jämställd fördelning av resurser. För samtidigt som arbetsförmedlarna agerar på sätt som riskerar att kvinnor får sämre förutsättningar, försöker de kompensera för den snedfördelning mellan könen som de anser finns.

Arbetssätten kan förstås som såväl kompensationsstrategier som en form av motstrategier för ökad jämställdhet. På samma sätt som att handlingsutrymmet öppnar upp för möjligheter att parkera, välja bort eller prioritera ned kvinnor, skapas öppningar för det motsatta. Jämställdhetsstrategier är något som såväl enskilda arbetsförmedlare som hela arbetsgrupper utvecklar. Genom att ta handlingsutrymmet i besittning kan arbetsförmedlarna agera på sätt som i större utsträckning gagnar kvinnor.

Materialet visar att arbetsförmedlare tenderar att handplocka och prioritera män som de anser vara drivna. Jämställdhetsstrategierna tar sig liknande uttryck, men i form

av att arbetsförmedlarna aktivt väljer kvinnor före män. Ett sådant exempel är när arbetsförmedlare enbart väljer kvinnor när de ombeds matcha ett antal personer mot lediga tjänster. Vidare utvecklar arbetsförmedlarna, kontorsvis eller på egen hand, en form av numerära jämställdhetsstrategier. De tar sig uttryck som att arbetsförmedlarna för varje man som tagit kontakt med dem, hör av sig till en kvinna för att följa upp hur det går för henne. En annan variant är att arbetsförmedlarna för varje man de matchat mot arbete matchar en kvinna. Även inbokade möten följer samma logik: en inbokad man följs av en inbokad kvinna.

När arbetsförmedlarna tillämpar dessa arbetssätt innebär det att de män som på eget initiativ kontakter myndigheten och får hjälp, i sin tur genererar att en kvinna får stöd. Det innebär att mäns påstridighet genom dessa arbetssätt gynnar även kvinnorna eftersom de i större uträkning får del av uppdraget som annars tenderar att prioriteras ned till förmån för den kontrollerande och aktiverande delen. Dock tycks det genomgående vara arbetssätt som tillämpas under en period, men som ofta får stå tillbaka när andra arbetsuppgifter tar överhanden.

Jämställdhetsstrategier utvecklas också relation till kollegor som arbetsförmedlarna anser agerar felaktigt. Som diskuterats prioriterar vissa handläggare bort kartläggningar och inskrivningar av gravida eller föräldralediga kvinnor, något en del av deras kollegor är kritiska till. Istället tillämpar dessa arbetsförmedlare en motsatt strategi där samtliga gravida eller föräldralediga kvinnor skrivs in och kartläggs för att inte riskera att förlora tid, utan snabbare komma igång att etablera sig. På liknande sätt arbetar flera av dessa handläggare för att deras kollegor ska göra detsamma, påverkansarbetet är ofta en del av strategin för ett mer jämställt arbetssätt. Arbetsförmedlarna genomför ibland även ”nya” kartläggningar av kvinnor vars kompetenser registrerats felaktigt, för att öka möjligheterna till arbete.

En annan typ av jämställdhetsstrategi tar sig uttryck i form av att arbetsförmedlarna väljer att prioritera kvinnor till vissa typer av insatser. Ett sådant exempel är det kontor som uteslutande väljer att matcha kvinnor med kort utbildning som befinner sig i slutet av sin tid i etableringsprogrammet mot extratjänster. Syftet med detta är tudelat. Dels handlar det om att förlänga etableringstiden och öka möjligheten att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Dels fungerar det som ett sätt att förbättra resultaten för kontoret eftersom man anser att arbetsmarknaden är så god att många män på egen hand kan få ett arbete och därför inte är i behov av denna typ av subventionerade anställningar.³²

³² Under tiden detta arbetssätt tillämpades steg också resultaten inom etableringen för kontoret, för såväl kvinnor som män. Dock upphörde arbetssättet när ett flertal av de arbetsförmedlare som drev arbetet slutat på kontoret. Efter det försämrades också resultatet, färre kvinnor hade arbete efter avslutad etablering. Resultaten för männen var däremot i princip oförändrade.

11 Avslutande diskussion

I fokus för denna studie står arbetsförmedlare och de arbetsstrategier de utvecklar för att utföra sitt arbete. Strategierna utvecklas i relation till den större arbetsmarknadspolitiska kontext som arbetsförmedlarna verkar i. För även om arbetsförmedlarna genom handlingsutrymmet har ett stort inflytande över hur arbetsmarknadspolitiken implementeras, utförs arbetet inom ramar som sätts på politisk nivå. Studien visar att det inte räcker att härleda skillnader i bemötande och stöd för kvinnor och män till arbetsförmedlares stereotypa föreställningar. I detta sista avsnitt diskuteras därför hur de kontextuella ramar som arbetsmarknadspolitiken skapar kan medföra att utrikes födda kvinnor får mindre stöd än andra individer i kontakter och möten med Arbetsförmedlingen.

För att förstå hur och när stereotypa föreställningar får genomslag i möten och kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetssökande behöver den ”grupp” som är föremål för politikens intresse diskuteras. Genom insatser, interventioner och satsningar urskiljs utrikes födda kvinnor som en specifik grupp med särskilda behov. Dock är ”gruppen” långt ifrån homogen. Kvinnorna skiljer sig från varandra med avseende på utbildningsnivå, yrke, ålder, födelseland och tid i Sverige. Det enda som förenar dessa kvinnor är vad de inte anses vara, nämligen ”svenska”. När politiken, som i detta fall, kategoriserar och urskiljer ”grupper” som anses behöva extra stöd och resurser, kan det också medföra en stigmatisering av målgruppen (SOU 2004:48). Den svenska arbetsmarknadspolitiken är, som diskuterats, präglad av diskursen om att ”invandrare” är mindre jämställda än ”svenskar” och bärare av patriarkala kulturer. Det påverkar också hur politiken formuleras, hur insatser utformas, vilka insatser som ses som lämpliga samt vilka förväntningar och krav som ställs. Det innebär med andra ord, som forskning visar, att det redan i arbetsmarknadspolitiken problemformulering finns stereotypa föreställningar inbäddade (se Larsson 2015 för en genomgång).

Detta är också något som påverkar hur och när arbetsförmedlarna utvecklar arbetsstrategier. När arbetsförmedlare kategoriserar individer som ”svårjobbade” eller ”ovilliga” och utifrån detta anvisar dem till aktiviteter som inte anses leda till arbete, kan det med andra ord inte endast förklaras av den enskilda arbetsförmedlarens stereotypa föreställningar. Istället måste det förstås som att arbetsförmedlaren agerar rationellt i förhållande till de förutsättningar hen har att utföra sitt arbete. När politikens problemformuleringar och lösningarna på dessa vilar på antaganden om att ”invandrare” är bärare av patriarkala och traditionella kulturer kan dessa stereotypa antaganden, oavsett om de har bäring eller inte på de arbetssökande, underlätta och förenkla arbetet på lokala arbetsförmedlingskontor.³³

³³ Redan i början av 2000-talet formulerade den socialdemokratiska regeringen ett särskilt kapitel om insatser för jämställdhet, där en av underrubrikerna löd ”Familjer med patriarkala värderingar” (Skr. 2001/02:129). Den nuvarande arbetsmarknadspolitiken med dess tydliga arbetslinje innehåller tvingande inslag som villkorad ersättning, krav på deltagande i aktiviteter och sanktionsystem. Det var också något som formulerades som en jämställdhetsfråga när etableringsreformen utformades, genom den villkorade ersättningen skulle som det uttrycktes: ”incitamenten för kvinnor från familjer där det inte finns traditioner av att kvinnor arbetar öka” (Prop. 2009/10:60).

Samtidigt kan också de arbetsstrategier som missgynnar vissa kvinnor, vara gynnsamma för andra individer genom att de kan få mer tid, stöd och hjälp.

När arbetsförmedlare ger uttryck för att män är mer "drivna", "ambitiösa" och "på" kan även det kopplas till föreställningar om (invandrade) män och kvinnor. Genom att utgå från antaganden om att männen, till skillnad från kvinnorna, vill lönearbeta och är ointresserade av att ta hand om hem och barn, framstår det för arbetsförmedlarna som motiverat att matcha dem mot lediga arbeten eller hänvisa dem till arbetsmarknadsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar.

Vidare underlättar stereotypa antaganden för arbetsförmedlarna att "lösa" målkonflikter som skjuts nedåt. Som analysen visar upplever arbetsförmedlarna att det är svårt att hitta aktiviteter som möter upp mot de arbetssökandes behov, men samtidigt ska de inom ramen för sitt uppdrag se till att individer deltar i aktiviteter på heltid för att kvalificera sig för ersättning. Vidare finns också ett tryck från chefer att anvisa fler personer till de aktiviteter som myndigheten upphandlat. Genom att kvinnor som positioneras som "omotiverade" hänvisas till de aktiviteter som finns kan planer fyllas ut och fler anvisas till insatser. Genom att agera på de män som på eget initiativ tar kontakt med Arbetsförmedlingen eller som i mötet upplevs som drivna kan arbetsförmedlarna få fler individer i arbete.

Stereotypa antaganden och behoven att lösa målkonflikter kan också vara en anledning till de skillnader som syns i utfall mellan män och kvinnor. En rapport från Arbetsförmedlingen visar att män i större utsträckning tenderar att få tillgång till subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildningar, medan fler kvinnor än män hänvisas till FUB trots att de har likvärdiga förutsättningar i form av utbildningar, är i samma ålder etc. som männen (Cheung 2018). Det innebär också att män till stor del får en arbetsmarknadspolitik där staten finansierar utbildning och insatser som ökar möjligheterna att få ett arbete och försörja sig. Kvinnor å andra sidan tenderar i större utsträckning att aktiveras i form av deltagande i aktiviteter som inte nödvändigtvis gagnar deras arbetsmarknadsetablering. Risken är sålunda stor att det är kvinnorna som drabbas när arbetsförmedlare behöver lösa målkonflikter som skjuts nedåt.

Även om arbetsförmedlarnas agerande på kort sikt "löser" målkonflikterna, kan det på lång sikt försämra vissa individers möjligheter att arbeta och försörja sig. Riksrevisionen visar i en granskning att personer som deltar i förberedande utbildningar (FUB) får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med om de istället skulle varit öppet arbetslösa (Riksrevisionen 2017). Studier visar också att chansen att få en insats ökar om en person får träffa en arbetsförmedlare, vilket i sin tur ökar sannolikheten att snabbare få ett arbete (Johansson & Åslund 2006 och 2011, Riksrevisionen 2013). Även subventionerade anställningar bidrar till att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering och snabbare progression ur arbetslöshet (Liljeberg m.fl., 2012, Riksrevisionen 2013).

Vidare kan de högtbildade personer som får sköta sin egen etablering ha sämre möjligheter att hitta ett arbete inom det segment de är utbildade för. Forskning visar

också att invandrade svenskar har svårare att få arbeten som de är kvalificerade för än personer som är födda i Sverige. De är också oftare hänvisade till deltidsjobb och tillfälliga anställningar (Arai & Skogman Thoursie 2009, Behtoui & Neergaard 2010, Bursell 2012, 2014). Om högutbildade fick de kvalificerade arbetena skulle det vara mindre konkurrens om de okvalificerade jobben och personer med kort utbildning skulle ha större möjligheter att få dessa.

11.1 Hur kan Arbetsförmedlingen gå vidare?

Det här är en av flera studier som genomförts inom ramen för den handlingsplan som har arbetats fram för att fler utrikes födda kvinnor ska arbeta eller studera.³⁴ Denna studie, liksom tidigare rapporter, tyder på att Arbetsförmedlingen behöver intensifiera arbetet med jämställdhetsintegreringen. Ett pågående arbete för ökad jämställdhet är det ESF-projekt, *Jämställd etablering*, som Arbetsförmedlingen initierade i samband med handlingsplanen. Inom ramen för arbetet prövas två metoder som kan öka nyanlända kvinnors sysselsättning: *Matchning från dag 1* och *Supported Employment*. Den förstnämnda metoden ser aktivt till att lika många kvinnor som män får ta del av intensiva förmedlingsinsatser. Metoden har ett starkt fokus på jämställdhet. Den andra metoden, *Supported Employment*, är mer inriktad på att ge individuellt stöd till arbetssökande. Metoden har visat sig ge upphov till positiva resultat, men den har ännu inte testats i någon större utsträckning på målgruppen utrikes födda kvinnor. Syftet är därför att identifiera och utveckla arbetssätt för att fler utrikes födda kvinnor ska börja arbeta.

För att minska skillnader och öka jämställdheten krävs ett aktivt arbete och insatser på flera plan:

För det första står Arbetsförmedlingen inför stora förändringar eftersom en allt större del av matchningsuppdraget ska läggas ut på privata aktörer. Som denna rapport och tidigare utvärderingar visar är inte Arbetsförmedlingens verksamhet jämställd. Tidigare studier av privata aktörer visar att de tenderar att såväl satsa på de individer de kan nå resultat med som att utgå från stereotypa föreställningar i mötet med invandrade svenskar (se bland annat Ennerberg 2017, Larsson 2015). Det innebär att Arbetsförmedlingen genom upphandlingar och uppföljningar av aktörer behöver säkra att jämställdhetsaspekter tydligt vägs in. Annars är risken stor att kvinnor, i synnerhet de med kort utbildning och liten erfarenhet av betalt arbete, fortsatt kommer ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

För det andra kommer en allt större del av mötena mellan Arbetsförmedlingen och arbetssökande ske via digitala kanaler och telefon. Som såväl denna studie som tidigare forskning visar, tenderar män att ha och ta fler kontakter med Arbetsförmedlingen än kvinnor. Ett besök eller ett e-postmeddelande kan med andra ord vara det som avgör om en person får en insats eller matchas mot arbete, snarare än utbildning eller erfarenhet. Kvinnor löper också risk att "försvinna" även vid sökningar i de digitala systemen då de har mer bristfälliga kompetenskartläggningar

³⁴ Se Cheung (2018), Svenberg (2019), (Wikström Östervall 2019). Annars är det få studier vid Arbetsförmedlingen som har ett jämställdhetsfokus.

och i lägre utsträckning registreras som matchningsbara jämfört med män. Det behövs därför löpande analyser, kopplat till kön och bakgrund, av vilka som har kontakter med myndigheten samt i vilken form och med vilka ärenden.

För det tredje bör kravet att arbetssökande måste delta i aktiviteter på heltid ses över. Som materialet visar deltar individer i insatser och utbildningar de inte är i behov av eller kan tillgodogöra sig. Det är en fråga om såväl vad som gagnar en persons väg till arbete som hur ekonomiska medel bör användas. Dessutom kan kravet på heltidsaktiviteter innebära att kvinnor som har primäransvar för barn upplever att det är svårt att kombinera det och därför avstår att delta i insatser. För, som tidigare studier visat, kan även politiken bidra till att försvåra kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Ett sådant exempel är att en lägre andel av kvinnor än män med tillfälliga uppehållstillstånd deltar i etableringsinsatser (Wikström Östervall 2019). Möjligheten att förlänga uppehållstillståndet knyts till huruvida individer kan försörja sig via betalt arbete.³⁵ Att en familj då "satsar" på den person som har lättast att få ett betalt arbete, medan den andra tar hand om det obetalda arbetet kan i dessa situationer te sig som en rimlig strategi. Likaså kan kravet på heltidsaktiviteter innebära att kvinnor väljer bort att delta i insatser, trots att de är i behov av dessa för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

För det fjärde visar denna studie att ökad jämställdhet och likvärdighet kräver mer än att "bara" rikta insatser och åtgärder mot en identifierad grupp. Analysen visar att arbetsmiljö, arbetsbelastning och ledning avgörande för hur politiken implementeras i praktiken. Jämställdhet blir något som arbetsförmedlare tenderar att prioritera ned om de anser att tiden inte räcker till. Att arbeta aktivt med dessa frågor tenderar också att vara något som enskilda individer gör under begränsade perioder. Det är sällan något som sker systematiskt, strukturerat och över tid. Arbetsförmedlare måste ges förutsättningar att arbeta på sätt som ökar jämställdheten. Det ska heller inte finnas möjlighet att välja bort denna typ av arbete. Arbetsförmedlingens verksamhet behöver sålunda tydligare styras mot jämställdhet.

För det femte bör Arbetsförmedlingen i större utsträckning än idag bidra med analyser och uppföljningar av den egna verksamheten. Det behövs utvärderingar och studier som lyfter fram vad som fungerar, för vem och varför. Könsuppdelad statistik ska vara en självklarhet i alla typer av redovisningar, rapporter och uppföljningar. På samma sätt behöver bakgrund och utbildning i större utsträckning vägas in i sådana redovisningar. Även Riksrevisionen konstaterar att jämställdhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet fortsatt behöver utvecklas (Riksrevisionen 2018:33). Ett exempel som lyfts fram av Riksrevisionen är att även om statistiken redovisas könsuppdelat, saknas analyser av könsskillnader. Det räcker alltså inte att mäta utfall, utan även mekanismerna bakom och anledningen till resultatet måste studeras. När regeringen genomför stora satsningar bör de alltid analyseras och följas

³⁵ I juli 2016 trädde också lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få permanenta uppehållstillstånd i Sverige i kraft (Lag 2016:752). Lagen innebär att människor som får skydd i Sverige får tillfälliga i stället för permanenta uppehållstillstånd. Flyktingar får treåriga uppehållstillstånd och alternativt skyddsbehövande, som utgör majoriteten av alla sökande med skyddsbehov, kommer att få uppehållstillstånd på 13 månader. Upphållstillståndet kan dock förlängas om personen får ett arbete som den kan försörja sig på. Lagen innebär också stora inskränkningar för familjeåterförening, bland annat genom utökade försörjningskrav.

upp mer noggrant kopplat till hur och varför könsfördelningen ser ut som den gör. För om insatser, stöd och tid inte fördelas mer jämnt mellan kvinnor och män, kommer sysselsättningsgapet mellan könen med stor sannolikhet att vidgas ytterligare och en stor grupp kvinnor kommer aldrig att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

12 Referenser

Litteratur

Ahmed, A. & Hammarsted, M. (2019) *Ethnic Discrimination in Contacts with Public Authorities A Correspondence Test Among Swedish Municipalities*
Linnéuniversitetet: Växjö

Arai, M., Gartell M., Rödin, M. & Özkan, G. (2016) ”Arbetsförmedlares beslutsfattande och stereotyper kopplade till utseende”, *IFAU-rapport 2016:17*.

Arai, M. & Skogman Thoursie, P. (2009) ”Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings”, *Journal of Labor Economics*, 27, 127–147.

Aspers, P. (2011) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber

Behtoui, A. & Neergaard, A. (2010) ”Social capital and wage disadvantages among immigrant workers”, *Work, Employment & Society*, 24, 761–779.

Berkel van R., Caswell, D. & Kupka, P. (red.) (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed*. New York: Routledge

Bredström, A. & Gruber, S. (2015) ”Language, culture and maternity care: ‘Troubling’ Interpretation in an Institutional Context” *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 5, Issue 2, 58–66.

Brodkin, E. & Larsen, F. (2013) ”Changing Boundaries: The Policies of Workfare in the U.S. and Europe.” *Poverty & Public Policy*, Vol. 5 Issue 1, 37–47.

Brodkin, E. & Majmundar M. (2010) ”Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 20, Issue 4, October 2010, Pages 827–848

Brodkin, E. & Marston, G. (red.) (2013). *Work and the welfare state: street-level organizations and workfare politics*. Copenhagen: Djøf Publishing Oxford

Brodkin, E. (2007) ”Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (1), 1–33.

Brodkin, E. (2008) ”Accountability in Street-Level Organizations”, *International Journal of Public Administration*, (31), 317–36.

Brodkin, E. (2011) ”Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 253–277.

Brodkin, E. (2017) ”Street-Level Organizations and US Workfare. Insights for Policy and Theory”. I Berkel van R., Caswell, D. & Kupka, P. (red.) (2017). *Frontline delivery*

of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed. New York: Routledge

Bursell, M. (2012) *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.

Bursell, M. (2014) "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Discrimination". *European Sociological Review*, 30:3, 399–409.

Callerstig, A. (2014). *Making equality work: ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Linköping: Linköpings universitet

Calmfors, L. & A., Forslund & M., Hemström, (2002), "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience", *Swedish Economic Policy Review*, vol.8, 2001

Carbin, M. (2010) *Mellan tystnad och tal: flickor och hedersvåld i svensk offentlig politik*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Cheung, M. & Hellström, C. (2016) *Integration på svensk arbetsmarknad Ett internationellt perspektiv* Stockholm: Arbetsförmedlingen

Cheung, M. (2018) *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering?* Arbetsförmedlingen Working paper 2018:2 Stockholm: Arbetsförmedlingen

Connell, Raewyn (2005). *Masculinities*. 2. ed. Cambridge: Polity Press

Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber

Dahlin, J., (2017). *Snabbspår och stickspår. En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Stockholm: Sveriges Kvinnolobby

Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber.

Davidsson, T. (2010), "Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003–2006". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2.

de Fine Licht, J. och Pierre, J. (2019). "Styrning genom återrapporteringskrav och en ständigt återkommande detaljreglering (arbetsförmedling) i Jacobsson, B, Pierre, J, Sundström, G. (2019) "Granskning i staten", i Jacobsson m.fl., red. Granskningssamhället – offentliga verksamheter under lupp Stockholm: Studentlitteratur (kommande)

- de los Reyes, P. & Mulinari, D. (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- de los Reyes, P. (1998) "I skärningspunkten mellan genus och etnicitet: ett ekonomiskt historiskt perspektiv på invandrarkvinnor i svenskt arbetsliv". *Arbetsmarknad & arbetsliv*. 4 (1998):1, 13–31.
- Ennerberg, E. (2017). *Destination employment?: contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants*. Lund: Lunds universitet, 2017
- Ennerberg, E. (2019). *Fem vägar genom etableringen*. Uppsala: IFAU
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity
- Garsten, C. & Jacobsson, K. (red.) (2004) *Learning to be employable: new agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Gustafsson, M-T. & Johannesson, L. (red.) (2016). *Introduktion till politisk etnografi: metoder för statsvetare*. Malmö: Gleerup
- Hasenfeld, Y. (2010) "Organizational responses to social policy: The case of welfare reform." *Administration in Social Work*, 34(2), 148-167.
- Heath, C., & Hindmarsh, J. (2002). "Analysing interaction. Video Ethnography" i *Qualitative Research in Practice*, May. T (red.), London: Sage
- Hertzberg, F. (2003) *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet: hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Herz, M. (2012) *Från ideal till ideologi*. Örebro: Örebro universitet.
- Hill, M. J. & Hupe, P. L. (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. Los Angeles: SAGE
- Hirdman, Y. (1988) "Genussystemet, reflektioner kring kvinnors sociala underordning" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1998 vol.9 nr 3
- Howe, D. (1996) "Surface and depth in social-work practice", i Parton, Nigel (red.), *Social theory, social change and social work*. London: Routledge.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (red.), *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, Routledge: London.
- Jansson, M. Wendt, M. & Åse, C. (2011) "Tre nyanser av Sverige" i Sainsbury, D. & Soininen, M. (red.) (2011) *Kön, makt, nation*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

- Jessop, B. (2002) *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- Jessop, B. (2007) *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity.
- Jewell, C. & Glaser, B (2006) "Toward a general analytic framework: Organizational settings, policy goals, and street-level behavior". *Administration & Society*, 38(3), 335-364
- Johannsson, K. (2018) *De professionella och etableringsuppdraget*. Linköping. Linköpings Universitet.
- Johansson, H. (2009) "Den svenska arbetslinjen och EU:s sysselsättningsstrategi" i Hornemann Møller, Iver & Johannsson, Håkan (red.) (2009) *Aktivering: arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Johansson, P. och O. Åslund, (2006), "Virtues of SIN - effects of an immigrant workplace
- Junestav, M. (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Knocke, W. (1986) *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack: en studie om kvinnor från fyra länder inom Kommunal- och Fabriksarbetareförbundets avtalsområde*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Knocke, W. (1993) "De invandrade kvinnornas arbetsmarknad" i *Kvinnors arbetsmarknad: 1990-talet – återtågets årtionde?*. Stockholm: Arbetsdepartementet. (DS 1993:8).
- Larsen, F. & van Berkel, R. (2009) *The New Governance and Implementation of Labour-Market Policies*. Köpenhamn: Djøf.
- Larsen, F. (2013) "Active Labour-market reforms in Denmark: The role of Governance in policy change" in Brodtkin, E & Marston G (red.) *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics* Washington, DC: Georgetown University Press.
- Larsson, J. K. (2015) *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas
- Larsson, J.K. (2019) *Intern styrning och organisering på Arbetsförmedlingen. Ökad byråkrati eller ökad effektivitet?* Arbetsförmedlingen analys 2019:4 Stockholm: Arbetsförmedlingen
- Liljeberg, J. & Söderström, M. (2018) *Arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad*. Uppsala: IFAU
- Liljeberg, L. och M. Söderström, (2017), *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?*, Rapport 2017:16, Uppsala: IFAU

- Liljeberg, L., A. Sjögren och Vikström, J. (2012), "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?". Uppsala: IFAU
- Lindvert, J. (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik?: organisering och legitimitet i går och i dag*. Umeå: Boréa.
- Lindvert, J. (2011) "En politik för arbetets nya marknad" i Garsten, C. Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Neergaard, A. (2004) *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?*. Norrköping: Themes.
- Nord, T. (2017). "Paradigmskifte inom den svenska arbetslinjen. Effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 23:4, 27-43
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2009). *Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer*. Stockholm: SNS förlag
- Peralta Prieto, J (2011) "Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter" i Garsten, C. Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Rhodes, R. A. W. (2014). 'Genre Blurring' and Public Administration: What Can We Learn from Ethnography?. *Australian Journal of Public Administration*, 73(3), 317-330.
- Rothstein, B. (2010) *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Sainsbury, D. (1994). *Gendering Welfare States*. Sage Publications
- Sainsbury, R. (2008) "Administrative justice, discretion, and the 'welfare to work' project" *Journal of Social Welfare and Family Law*, 30(4), 323-338
- Schierenbeck, I. (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Sjögren, H. (2016). *Sustainability for whom?: the politics of imagining environmental change in education*. Diss. Linköping : Linköpings universitet, 2016. Linköping.
- Smets, M. Burke, G. Jarzabkowski, P. Spee P. (2014) "Charting new territory for organizational ethnography: Insights from a team-based video ethnography", *Journal of Organizational Ethnography*, Vol. 3 Issue: 1, pp.10-26

- Soss, J. Fording, R. & Schram, S. (2011) "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 203–232.
- Stensöta Olofsdotter, H. (2010) "Genus och etik i förvaltningens processer" i Rothstein, Bo (2010) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Svenberg, S. (2018) *En arbetsmarknad för alla. Om vägar till statliga insatser på lika villkor*. Stockholm: Arbetsförmedlingen
- Thorén, K. (2009) "Socialt arbete och aktiveringspraktik" i Hornemann Møller, Iver & Johansson, Håkan (red.) (2009) *Aktivering: arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Ulmestig, R. (2009) *I arbetslinjens skugga: en studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- van Berkel, R. & Borghi, V. (2007) "Contextualising New Modes of Governance in Activation Policies", *International Journal of Sociology and Social Policy* 27, 9/10: 353–63.
- van Berkel, R. & Møller, I. (red.) (2002) *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*. Bristol: Policy.
- van Berkel, R. (2017) "State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work (2017) i Berkel van R., Caswell, D. & Kupka, P. (red.) (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed*. New York: Routledge
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). "The Performance Paradox in the Public Sector". *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vedung, E. (2015) "Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015:2
- Walter, L. (2011) "Arbetsförmedlingens dubbla funktion att stödja och kontrollera" i Garsten m.fl. (red.) (2011) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Watkins-Hayes, C. (2009), *New welfare bureaucrats: entanglements of race, class, and policy reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wibeck, V. (2010). *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. (2., uppdaterade och utök. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Wikström Östervall, L. (2019) *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen*. Arbetsförmedlingen analys 2019:9 Stockholm: Arbetsförmedlingen

Zetterberg, J., (2001), "Comment on Calmfors, L. & A., Forslund & M., Hemström: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience", *Swedish Economic Policy Review*, vol.8, 2001.

Offentligt tryck

Arbetsförmedlingen (2017a) *Årsredovisning 2017*

Arbetsförmedlingen (2017b) *Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017-2018*. Stockholm: Arbetsförmedlingens återrapportering

Arbetsförmedlingen (2018) *Årsredovisning 2018*

Arbetsmarknadsdepartementet (2009) *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (Regeringens proposition 2009/10:60) Stockholm: Regeringskansliet.

Arbetsmarknadsdepartementet (2017) *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende åtgärder för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor*

Arbetsmarknadsdepartementet (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*

Näringsdepartementet (2002) *Integrationspolitik för 2000-talet* (Regeringens skrivelse 2001/02:129) Stockholm: Regeringskansliet

Riksrevisionen (2018a) *Jämställdhetsintegreringen av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg* 2018:33 Riksrevisionen: Stockholm

Riksrevisionen (2018b) *Förberedande och orienterande utbildning– uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget* 2018:12 Riksrevisionen: Stockholm

Riksrevisionen, (2013), *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* 2013:17 Riksrevisionen: Stockholm

SFS 2000:628 Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

SFS 2007:1030 Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

SOU 2004:48 Integrationspolitiska utredningen (2004). *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. Stockholm: Fritzes

SOU 2006:66 Jämställdhetsutredningen (2006) *Makt att forma samhället och sitt eget liv*. Stockholm: Fritze

SOU 2018:47. Tillitsdelegationen (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*: Huvudbetänkande. Stockholm: Fritze

Statskontoret (2016a) *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Stockholm: Statskontoret

Statskontoret (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning: delrapport om förändringsarbetets genomslag*. Stockholm: Statskontoret