

En arbetsmarknad för alla

Om vägar till statliga insatser på
likvärdiga villkor

Tack

Ett stort tack till alla intervjupersoner som på ett generöst sätt har bidragit till att berika studiens empiriska underlag. Er medverkan har bidragit till att stärka myndighetens samlade kunskap om hur en diskriminerande praktik kan förstås – hur den kommer till och vad vi kan göra för att undanröja den.

Innehåll

Uppdraget	6
1 Inledning	6
1.1 Syfte och frågeställningar	8
2 Det arbetsmarknadspolitiska regelverket	9
3 Teoretiska perspektiv	10
3.1 Social skiktning.....	10
3.2 Materiell och formell likvärdighet	11
4 Metod och material	12
4.1 Delstudie 1: Analys av regelverket	13
4.1.1 Val av styrdokument för intervjustudie	13
4.1.2 Val av arbetsmarknadspolitiska insatser	13
4.1.3 Analysmetod	14
4.2 Delstudie 2: Analys om handläggarestödens framtagande	15
4.2.1 Val av intervjupersoner	16
4.2.2 Om organiseringens betydelse.....	16
5 Resultat	17
5.1 Delstudie 1: Analys av det arbetsmarknadspolitiska regelverket	17
5.1.1 Härkomst dominerar	17
5.1.2 Kategorierna förekommer främst på lägre nivåer i regelverkshierarkin	17
5.1.3 Kategorierna finns främst i den bedömningsbaserade insatstypen	18
5.1.4 Regleringarna riktas i huvudsak mot arbetssökande.....	18
5.1.5 Summerande analys.....	18
5.2 Delstudie 2: Framtagandet av handläggarestöd.....	19
5.2.1 Vad är ett handläggarestöd?	19
5.2.2 Hur är arbetet med handläggarestöden organiserat?.....	21
5.2.3 Statstjänstemännens syn på sin roll i relation till instruktionsenliga krav	25
5.2.4 Summerande analys.....	28
6 Sammanfattning och diskussion	29
6.1 Sammanfattning	30
6.2 Diskussion.....	31
7 Förslag och rekommendationer	33
7.1 Övrig reflektion.....	33
8 Referenser	34

Uppdraget

Denna studie ingår i en handlingsplan som Arbetsförmedlingen tog fram i början av 2017 på uppdrag av regeringen och som syftar till att öka andelen sysselsatta utrikes födda kvinnor.¹ Regeringsuppdraget vilar på en empirisk iakttagelse att sysselsättningsgraden är lägre bland utrikes födda jämfört med inrikes födda, att kvinnor och män inte får ta del av arbetsmarknadspolitiska program och insatser i samma utsträckning och på lika villkor samt att detta särskilt drabbar kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige.²

Arbetsförmedlingens handlingsplan innehåller mål och aktiviteter för åren 2017-2018. En av dessa aktiviteter är att analysera de arbetsmarknadspolitiska regelverken utifrån ett köns- och härkomstperspektiv samt att lämna eventuella förslag på justeringar för regelverken. Analysen ska bidra till att öka myndighetens kunskap om vad som, utifrån ett regleringsperspektiv, påverkar utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Den förvärvade kunskapen ska spridas i verksamheten och förbättra myndighetens beslutsunderlag.³

1 Inledning

Arbetsmarknadspolitiken har under lång tid varit föremål för intensiv reformutveckling. Tämligen ofta utfärdas det nya och redigerade styrdokument i form av lagar, förordningar och olika typer av myndighetsdokument som föreskriver insatser med benämningar som extratjänster, naturnära jobb, moderna beredskapsjobb, nystartsjobb, etableringsprogram, arbetspraktik, förberedande utbildning, instegsjobb, introduktionsjobb, yrkesintroduktionsanställning, lönebidrag, kartläggning, vägledning, validering, utbildningskontrakt m.m. Insatserna är många för att påskynda de arbetssökandes etablering på arbetsmarknaden. Men trots dessa insatser är etableringen för många en alltmer utdragen och besvärlig process – inte minst för utomeuropeiskt födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund.⁴ Exempelvis meddelade Arbetsförmedlingen i prognosen för arbetsmarknaden 2017-2019 att arbetslösheten bland utrikes födda fortsatt är hög: ”sysselsättning är bestående låg för dem med kort utbildning och arbetslösheten är avsevärt högre än för övriga utbildningsnivåer. Detta gäller i synnerhet utrikes födda kvinnor”.⁵

¹ Regeringsbeslut 2017-01-26. A2017/00180/A.

² Jfr Larsson 2015.

³ Arbetsförmedlingens återrapportering 2017 (2017). Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017-2018. Dnr. Af 2017/0005 7087, sid 5-6.

⁴ Se t.ex. Larsson 2015, Cheung m.fl. 2017, Evertsson m.fl. 2014, Statskontoret 2018:3, Nordiska ministerrådet 2018:520.

⁵ Arbetsförmedlingen (2017) Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2017.

Myndigheter får löpande uppdrag från regeringar för att analysera och avge förslag på hur man skulle kunna minska den arbetslöshet som utrikes födda kvinnor uppges befinna sig i. Arbetsförmedlingen fick redan 2009 i uppdrag av regeringen att redovisa framgångsrika metoder för att öka sysselsättningen bland utrikes födda kvinnor. I december 2017 fick Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i uppdrag att, ”arbeta för enklare vägar till jobb och i samarbete verka för att tillvarata den jobbpotential som finns inom de gröna näringarna”. Målgruppen var bland annat nyanlända, och jämställdhet skulle beaktas.⁶ 2014 granskade Riksrevisionen om statens insatser är effektiva i att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering av nyanlända.⁷ Statskontoret har nyligen överlämnat en sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften.⁸

I dessa rapporter, och i andra offentliga utredningar och forskningsrapporter, pekas det på flera olika förklaringar till att alla individer och grupper av individer inte deltar i samhällslivet på lika villkor och med samma möjligheter. Exempelvis framhålls samhällsinstitutionernas oförmåga att hantera strukturell diskriminering.⁹ Det pekas också på att förskjutningar av ansvar från samhälle till individ har förändrat vår syn på arbete och arbetsmarknadsfråvar. Följderna av denna utveckling har bland annat varit synliga inom socialförsäkringssystemen, där särskilt ungdomar och utlandsfödda med låg utbildning har drabbats.¹⁰

Vad gäller strukturell diskriminering har forskningen alltmer kommit att uppmärksamma betydelsen av etablerade *regelverk och normsystem*. Diskriminering kan här uppstå som ett resultat av rutiniserade handlingar, baserade på institutionaliserade uppfattningar om etnisk olikhet, som leder till att kategoriseringar på etnisk basis befasts. Den kan också uppstå som en följd av att regler som är grundade i normativa modeller tillämpas likadant på alla individer eller grupper av individer trots att dessa individers eller gruppers behov och förutsättningar skiljer sig åt.

Detta sistnämnda problem, att individers och gruppers behov och förutsättningar skiljer sig åt, har särskilt uppmärksammats inom forskningen om social skiktning. Denna forskning pekar på att enskilda individer många gånger är inbäddade i flera olika så kallade sociala skiktningar – i såväl en klasstruktur som ett genusystem och i etniska relationer – och att detta innebär särskilda utmaningar vid beslut om offentliga insatser. Hur man ska hantera denna ”skiktningssproblematik” är långt ifrån självklart.¹¹

Hur man närmar sig problemet kan hänga samman med vilket likvärdighetsperspektiv man bär på: ett materiellt eller ett formellt.¹² Det materiella likvärdighetsperspektivet framhåller betydelsen av att den enskilda individen har tillräckligt med maktresurser

⁶ Regeringsbeslut 2017.

⁷ Riksrevisionen 2015:17.

⁸ Statskontoret 2018:3.

⁹ Se t.ex. SOU 2006:79, SOU 2006:59, IFAU rapport 2018:1 och 2018:8.

¹⁰ Se t.ex. Nord 2018, Becker m.fl. 2014.

¹¹ Edling och Liljeros 2016.

¹² Freidenvall 2007.

för att kunna delta i samhällslivet, vilket medger stödåtgärder och särbehandling från det offentliga sida. Det formella likvärdighetsperspektivet betonar i stället att alla individer har samma medborgerliga fri- och rättigheter och att dessa kopplas till just individen. Perspektivet öppnar för skillnader där alla individers olikhet ska vara lika mycket värd.¹³ Det gör också att möjligheterna för stödåtgärder och särbehandling från det offentliga sida minskar.

Det finns således flera studier som har uppmärksammat den grupp arbetssökande som även står i fokus i denna studie, alltså *kvinnor*, som är *utrikes födda*, och som har *kort eller ingen utbildningsbakgrund* samt *begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige*. Dessa studier har dock främst handlat om att undersöka effektiviteten i insatser eller olika former av kartläggningar om gruppens förutsättningar. I denna studie fokuseras istället på *regelverkens innehåll och utformning*. Det finns olika regleringsmetoder för offentligt finansierade hjälpinsatser och förmåner. Man kan skilja på två grundläggande metoder. Den ena kan benämnas *kriteriebaserad reglering* och tar ofta formen av förutbestämda tydliga kriterier som ska vara uppfyllda för att hjälpen eller förmånen ska falla ut. Ett typexempel är barnbidraget. Den andra metoden kan kallas *bedömningsbaserad reglering* där villkoren för att få hjälpen eller förmånen är mer vagt formulerade och där handläggande tjänstemän måste göra aktiva bedömningar om huruvida villkoren ska anses vara uppfyllda. Ett typexempel är bostadsbidraget. Dessa båda regleringsmetoder används inom arbetsmarknadspolitiken och även för den grupp arbetssökande som denna studie handlar om.

Sammanfattningsvis riktar denna studie in sig på det arbetsmarknadspolitiska *regelverket* och på hur detta regelverk påverkar en viss grupp arbetssökande som i hög grad präglas av social skiktning och som inte i samma utsträckning som andra arbetssökanden får ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta gör det befogat att genomföra denna studie utifrån likvärdighetsperspektiv.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att utifrån teorier om social skiktning och likvärdighet beskriva och förstå hur det arbetsmarknadspolitiska regelverkets innehåll och utformning påverkar möjligheterna för arbetssökande utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Med hjälp av följande empiriska frågor ämnar syftet kunna besvaras;

- Vilka likvärdighetsperspektiv gör sig gällande i de formella regelverken som reglerar nystartsjobb och extratjänster?
- Vilka likvärdighetsperspektiv gör sig gällande i framtagandet av handläggarstöd?

¹³ Quennerstedt 2012.

2 Det arbetsmarknadspolitiska regelverket

I detta avsnitt redogörs för det arbetsmarknadspolitiska regelverket. De insatser som studeras i denna studie är nystartsjobb och extratjänst. Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är mycket omfattande och snårigt. En kartläggning och beskrivning av regelhierarkin för respektive insats har därför varit nödvändig för studien. Regelhierarkin beskrivs kort nedan.¹⁴

Enligt regeringen utgör de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹⁵ Programmen regleras genom författningar. Mer allmänna bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) och i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Bestämmelser om specifika insatser finns i fem förordningar som reglerar;

1. särskilt anställningsstöd (SFS 2018:42),
2. särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (SFS 2017:462),
3. jobb- och utvecklingsgarantin (SFS 2007:414),
4. jobbgaranti för ungdomar (SFS 2007:813),
5. etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (SFS 2017:820).

Dessa förordningar kompletteras av förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Varje enskilt program är i sin tur indelat i olika kategorier av insatser. Inom programmet särskilt anställningsstöd finns exempelvis två olika kategorier av stöd: *introduktionsjobb* (som avser stöd till arbetsgivare i privat sektor) och *extratjänst* (som avser stöd till arbetsgivare¹⁶ i offentlig sektor samt andra icke vinstdrivande organisationer). Extratjänster kan vara statliga och kallas då *moderna beredskapsjobb i staten*, men de kan också vara subventionerade anställningar.

Arbetsmarknadspolitiska insatser regleras även utanför den regelhierarki som redogjorts för ovan. Idag finns det tre sådana insatser, *utbildningskontrakt*, *yrkesintroduktionsanställning* och *nystartsjobb*.¹⁷ Det som utmärker dessa insatser är att de inte omfattar arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Istället beviljas dessa om den arbetssökande och arbetsgivaren uppfyller vissa bestämda krav. Dessa krav regleras i särskilda förordningar, exempelvis förordning (2018:43) om stöd för

¹⁴ Se även Arbetsförmedlingens illustration av regelhierarkin i myndighetens handbok för framtagande av internt styrande, vägledande och sammanfattande dokument (AFHB 14/2012), dnr. Af-2017/00501416, sid 4.

¹⁵ Förordning (2000:628) § 9.

¹⁶ Arbetsgivare kan även vara privata arbetsgivare som är offentligt finansierade inom hälso- och sjukvård, skola, äldreomsorg eller funktionshinderomsorg.

¹⁷ Arbetsförmedlingens intranät, VIS, nedladdat 2018-10-09 kl. 12.54. För ett par av insatserna behöver du inte göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Men du ska kontrollera att kraven är uppfyllda enligt respektive förordning. Dessa insatser är nystartsjobb, yrkesintroduktionsanställning och utbildningskontrakt.

nystartsjobb. Hädanefter kallas denna typ av insatser i denna rapport för *kriteriebaserade* insatser. Den andra typen kallas för *bedömningsbaserade* insatser.

Både de kriteriebaserade och de bedömningsbaserade insatserna konkretiseras av myndigheten. Det kan ske i tre led. I det första kan myndigheten utfärda myndighetsföreskrifter och allmänna råd.¹⁸ Sådana föreskrifter finns varken för nystartsjobb eller för extratjänster.¹⁹

I det andra ledet kan Arbetsförmedlingen utfärda internt styrande dokument i form av interna instruktioner (AFII), inriktningsdokument (AFID) och arbets- och verksamhetsordningar. Exempelvis finns för nystartsjobb Arbetsförmedlingens interna instruktioner (AFII 15/2011) för nystartsjobb. För extratjänster finns flera olika interna instruktioner som i olika utsträckning kan ha en roll i anvisning av insatsen. Den enda instruktionen som uttryckligen tar upp extratjänster är Arbetsförmedlingens interna instruktioner (AFII 7/2012) vid tillämpning av kravet om kollektivavtalade anställningsförmåner vid särskilt anställningsstöd.

I det tredje ledet kan Arbetsförmedlingen utfärda vägledande och sammanfattande dokument i form av handläggarstöd (AFHS) och handböcker (AFHB). Exempelvis finns för nystartsjobb Arbetsförmedlingens handläggarstöd (AFHS 107/2011) för nystartsjobb. För extratjänster finns Arbetsförmedlingens handläggarstöd (AFHS 17/2015) för extratjänst.

3 Teoretiska perspektiv

Som konstaterades inledningsvis i denna rapport visar studier att utomeuropeiska kvinnor med kort eller ingen utbildning inte får ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser i samma utsträckning som andra arbetssökande. De behandlas således inte på ett likvärdigt sätt. Frågan som diskuteras i denna rapport är om detta likvärdighetsproblem kan ha att göra med hur det arbetsmarknadspolitiska regelverket är utformat.

För att besvara den frågan tar studien hjälp av två teoretiska perspektiv. Det ena perspektivet, om *social skiktning*, används för att beskriva och förstå den typ av problematik som kringgärdar denna studies målgrupp. Det andra perspektivet, om olika *syner på likvärdighet*, används för att förstå hur olika aktörer som har en roll i de arbetsmarknadspolitiska regelverkens utformning närmar sig denna problematik.

3.1 Social skiktning

Social skiktning fångar tanken om ojämlikhet som ett socialt fenomen genom sitt fokus på det kollektiva fenomenet, samhället och hur resurser är ojämlikt fördelade inom olika samhällen.²⁰ Vi talar om jämlikhet när resurser är jämnt fördelade över alla i

¹⁸ Dessa finns samlade i Arbetsförmedlingens författningssamling, kallad AFFS.

¹⁹ Arbetsförmedlingens föreskrift (AFFS 2010:7) om stöd för nystartsjobb upphävdes 2018-05-01.

²⁰ Edling och Liljeros 2016, sid 6.

sammanhanget relevanta personer. Ett äktenskap, exempelvis, är jämlikt om båda parter har kontroll över likvärdiga resurser.²¹ Ett centralt begrepp i litteraturen om social skiktning är *skiktningprinciper*. Dessa principer är klass, kön, etnicitet, sexualitet, ålder och funktionshinder.²² Social skiktning lyfter fram betydelsen av att individer många gånger är inbäddade i *flera sociala skiktningar samtidigt* – såväl i en klasstruktur och ett genussystem som i olika etniska relationer, dvs. i olika former av över- och underordningar²³ – och att förutsättning och behov hos de individer som statliga insatser riktas mot därför skiljer sig åt. Det gäller exempelvis den grupp arbetssökande som den här studien uppmärksammar, som åtminstone omfattar tre av dessa skiktningprinciper²⁴: kvinnor (kön), utrikes födda (etnicitet) och utbildningsnivå (klass).

Beroende på var i världen den befinner sig får de olika principerna olika betydelse. Att tillhöra en viss etnisk grupp, att vara man eller kvinna och att tillhöra en viss klass har således olika konsekvenser och innebörder beroende på var man bor. Kategorier är dessutom flytande: unga blir äldre, invandrare kan bli svenskar, människor kan byta kön, lågutbildade kan bli högutbildade och människor kan bli funktionshindrade. Att studera diskriminerande praktiker, som den här studiens empiriska iakttagelse handlar om, enbart sett till en skiktningprincip oberoende av andra skiktningprinciper riskerar att dölja reella förklaringsfaktorer. Även variationen mellan de individer inom de grupper vi ständigt skapar, som ett medel för att rikta insatser, löper samma risk.²⁵

Social skiktning problematiserar således själva kategoriseringstänkandet och hur sådana kategorier skapas och upprätthålls genom förgivettagna föreställningar och gränsdragningar. Detta medför i sin tur en problematisering av de processer genom vilka kategorier befästs. Denna insikt, att en skiktningprincip (eller kategori) inte opererar isolerad från andra principer, har uppmärksamats och kartlagts tidigare i statliga utredningar. I bland annat forskningsantologin *Arbetslivets (o)synliga murar* (SOU 2006:59) finns flera bidrag om hur den strukturella diskrimineringen bör förstås.²⁶ Och i forskningsantologin *Inte bara jämställdhet. Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet* (SOU 2014:34) finns flera bidrag som uppmärksammar betydelsen av att analysera hur individer är kopplade till flera olika kategorier samtidigt.

3.2 Materiell och formell likvärdighet

Social skiktning lyfter således fram betydelsen av att en och samma individ kan omfattas av flera olika skiktningprinciper samtidigt och att detta medför särskilda utmaningar för den som har att besluta om statliga insatser för sådana individer. Hur man närmar sig denna utmaning kan hänga samman med vilket

²¹ Ibid., sid 12.

²² Ibid., sid 6.

²³ Ibid., sid 194.

²⁴ Litteraturens benämning av skiktningprinciperna kön, etnicitet och klass redovisas i parenteser och syftar enbart till att tydliggöra undersökningsgruppens sammansättning av tillskrivna egenskaper.

²⁵ Edling och Liljeros 2016, sid 27, 177-179.

²⁶ SOU 2006:59, sid 14ff.

likvärdighetsperspektiv man bär på. I litteraturen om likvärdighet kan två grundläggande perspektiv urskiljas.

Det första perspektivet betonar det gemensamma, där ambitionen är att reducera alltför stora skillnader gällande bakgrundsfaktorer. Här understryks betydelsen av att den enskilda individen har tillräckligt med maktresurser för att kunna delta i samhällslivet och för att kunna uppnå lika valmöjligheter senare i livet.²⁷ Detta kräver också stödåtgärder och särbehandling från det offentliga sidan, vilket i sin tur ofta förutsätter att individer med likartade stödbehov kategoriseras i grupper. ”Rätten till” lyfts fram i detta perspektiv som kan benämnas *materiell likvärdighet*.²⁸

Det andra perspektivet betonar i stället det individuella, där ambitionen är att skapa så lika förutsättningar som möjligt för individer att utifrån egna preferenser delta i samhällslivet genom fria och informerade val.²⁹ Här understryks betydelsen av att alla individer har samma medborgerliga fri- och rättigheter och att dessa kopplas till just individen, inte till någon grupp som individen anses tillhöra. Perspektivet öppnar för skillnader, eller ”likvärdiga olikheter”³⁰ där ”alla individers olikhet ska vara lika mycket värd”.³¹ Det gör också att möjligheterna för stödåtgärder och särbehandling från det offentliga sidan minskar. Här lyfts snarare ”rätten från” än ”rätten till” fram. Det här perspektivet kan benämnas *formell likvärdighet*.³²

Vill man analysera förutsättningarna för en likvärdig behandling av arbetssökande inom Arbetsförmedlingen är det av stor betydelse att klargöra i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa båda likvärdighetsperspektiv gör sig gällande i de arbetsmarknadspolitiska regelverken. Ju mer regelverken präglas av formell likvärdighet desto mindre blir möjligheterna att rikta insatserna mot arbetssökande som i hög grad präglas av social skiktning. Det finns också anledning att tro att den syn på likvärdighet som kommer till uttryck i de övergripande regelverken påverkar Arbetsförmedlingens syn på likvärdighet, exempelvis när myndigheten utformar interna regler och handläggarstöd.

4 Metod och material

Detta avsnitt behandlar studiens metod och material. Här redogörs för studiens forskningsdesign, det vill säga hur den har gått tillväga för att besvara syftet. Därefter motiveras val av fall och tillvägagångssätt avseende insamling och analys av det empiriska materialet.

I den här studien uppmärksammas en särskild grupp arbetssökanden, nämligen kvinnor av utomeuropeisk härkomst med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige. Studien letar efter mekanismer,

²⁷ Bergström och Millares 2016, sid. 87.

²⁸ Jfr Freidenvall (SOU 2007:67), sid 36-37.

²⁹ Bergström och Millares 2016, sid 87.

³⁰ Ibid., sid 95.

³¹ Quennerstedt 2012, sid 56.

³² Jfr Freidenvall (SOU 2007:67), sid 36-37.

närmare bestämt explicita och implicita formuleringar, i det formella arbetsmarknadspolitiska regelverket som skulle kunna påverka dessa kvinnors möjligheter att få sysselsättning i Sverige. Som redogjorts för i avsnitt 2 har det formella arbetsmarknadspolitiska regelverket formen av en regelhierarki. Studien omfattar hela denna regelhierarki, från lag till handläggarstöd.

Uppdraget genomförs genom två delstudier, dels en kvalitativ innehållsanalys med diskursiva inslag av lag- och förordningstexter, föreskrifter och handläggarstöd, dels en intervjustudie av hur handläggarstöden tas fram inom myndigheten.

4.1 Delstudie 1: Analys av regelverket

Genom att studera formella författningar, föreskrifter och handläggarstöd ämnar studien synliggöra vilka likvärdighetsperspektiv som gör sig gällande i regelverket. I enlighet med diskussionerna om social skiktning i avsnitt 3 handlar det således om att analysera regelverket med avseende på såväl kön och härkomst som utbildningsnivå samt i vilken utsträckning sådana regleringar riktas mot arbetssökande respektive arbetsgivare.

4.1.1 Val av styrdokument för intervjustudie

Det finns flera skäl för en delstudie om hur just styrkedjans sista länk, handläggarstöden, blir till. Stöden är särskilt intressanta för denna studie då de befinner sig i gränssnittet mellan politik (riksdag/regering) och förvaltning (myndigheten); de innehåller således myndighetens tolkningar av de lagar och förordningar som styr handläggningen. Handläggarstödens centrala roll för studien ligger även i att de befinner sig närmast myndighetens utförande verksamhet. Stöden är de dokument som handleder arbetsförmedlare i deras ärendehandläggning. Ett avslutande skäl är att det i handläggarstöden finns utrymme för skrivningar som synliggör särskilt behövande grupper av arbetssökande, sådana som skulle kunna bidra till att eliminera diskriminerande praktiker.

4.1.2 Val av arbetsmarknadspolitiska insatser

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är omfattande och en avgränsning har varit nödvändig för analysen i denna delstudie. I Arbetsförmedlingens handlingsplan för det regeringsuppdrag som denna studie är en del av pekas delar av regelverket ut där diskriminering av utomeuropeiska kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund är särskilt framträdande.³³ I den här studien studeras två av de utpekade områdena: särskilt anställningsstöd i form av *extratjänst* respektive *nystartsjobb*.

Extratjänst

Särskilt anställningsstöd är ett arbetsmarknadspolitiskt program som bland annat kan ges i form av extratjänst. Stödet lämnas till arbetsgivare för att stimulera anställningar av arbetssökanden som har svårt att få arbete.³⁴ Extratjänst kan endast avse

³³ Arbetsförmedlingens återrapportering 2017 (2017) *Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017-2018*, dnr. Af 2017/0005 7087, sid 2.

³⁴ Förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, § 2.

anställningar inom vissa delar av välfärden samt kommunala och statliga myndigheter som inte bedriver näringsverksamhet. Stödet kan också beviljas för anställning i kulturell verksamhet och verksamhet vars syfte är att bevara kulturarvet, ideella idrottsföreningar, trossamfund samt ideella föreningar vars arbetsuppgifter avser social hjälpverksamhet eller omsorg om barn och ungdom.³⁵

Extratjänst är en bedömningsbaserad arbetsmarknadspolitisk insats. Det innebär att ett beslut om stöd vilar på en bedömning och dokumenterad beslutsmotivering gjord av en arbetsförmedlare. Bedömningen ska beskriva den arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden genom att motivera vilka tjänster Arbetsförmedlingen ska erbjuda den arbetssökande. Denna så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömning utgör också grunden för vilka aktiviteter som ska genomföras för att den arbetssökande ska nå målet arbete utan stöd. Av beslutsmotiveringen ska framgå varför arbetsförmedlaren bedömer att insatsen och framförallt dess syfte är rätt åtgärd för att den arbetssökande ska nå de mål på kort och lång sikt som finns i den arbetssökandes handlingsplan.³⁶

Nystartsjobb

Nystartsjobb är en arbetsmarknadspolitisk insats som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit utan arbete en längre tid, personer som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program en längre tid och personer som saknar en fast anknytning till arbetslivet.³⁷ Nystartsjobb är en kriteriebaserad arbetsmarknadspolitisk insats.³⁸ Det innebär att ett beslut om stöd inte behöver föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning, utan beviljas om både arbetssökande och arbetsgivare uppfyller enligt förordningen (2018:43) vissa allmänna formella villkor.³⁹

4.1.3 Analysmetod

Texter relaterar på olika sätt till människor och grupper av människor. Människor har skapat texterna och människor är deras adressater. Texter kan reproducera och spegla medvetna såväl som omedvetna idéer.⁴⁰ Författningensliga och myndighetsspecifika texter betraktas som bindande regler. Det är samtidigt normbärande för hur det allmänna ser på grundläggande demokratiska värden som exempelvis likvärdighet. Det är således relevant att analysera denna typ av texter i en studie om hur en diskriminerande praktik kan beskrivas och förstås.⁴¹

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket studeras genom en kvalitativ innehållsanalys med diskursiva inslag. Den kvalitativa innehållsanalysen riktas mot det uttalade, dvs.

³⁵ För utförligare beskrivning om krav för arbetsgivare läs § 23-27 i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

³⁶ VIS, Arbetsförmedlingens intranät, <http://vis.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/insatserochprogramao/allmantominsatserochprogram.4.710196211278fb18bae80006098.html>, nedladdad 2018-10-12 kl. 10:05.

³⁷ Förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, § 2.

³⁸ Arbetsförmedlingen har i dagsläget tre kriteriebaserade insatser: nystartsjobb, yrkesintroduktionsanställning och utbildningskontrakt.

³⁹ VIS, Arbetsförmedlingens intranät, <http://vis.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/insatserochprogramao/allmantominsatserochprogram.4.710196211278fb18bae80006098.html>, nedladdad 2018-10-12 kl. 10:05.

⁴⁰ Boréus och Bergström 2018, sid 18ff.

⁴¹ Jfr Freidenvall (SOU 20007:67)

det som uttryckligen sägs i regelverken, medan diskursanalysen även fångar det outtalade. I texterna söks efter ord som kan relateras till den grupp arbetsökanden som studien intresserar sig för. Det rör sig således om ord som har att göra med kön, härkomst och utbildningsnivå. Till skillnad från den kvantitativa innehållsanalysen, där räknande och mätande är centralt och tolkningarna så okomplicerade att datorprogram kan koda texterna, handlar den kvalitativa innehållsanalysen dessutom om *i vilka sammanhang* och *på vilket sätt* den här gruppen omnämns i regelverket. En sådan mer komplex läsning av de sammanhang där orden nämns kräver människor och kan innebära att vissa träffar av ord som har med kön, härkomst och utbildningsnivå inte räknas med på grund av att de inte ses som relevanta för studiens frågor.⁴² Läsningen utgår från följande kodschema:

Tabell 1: Kodschema för analysen av regelverket

Kategorier	Kod
Kön	Kvinnor, hon, henne.
Härkomst	Nyanländ, utrikes född, utomeuropeisk, icke svensk, etablerad, invandrad, land, EES-/EU-medborgare.
Utbildningsnivå	Kort eller ingen utbildning/-sbakgrund, förgymnasial, grundskola, grundläggande utbildning.

Studien har ett diskursivt metodinslag. Diskursanalysen omfattar en syn på språk och språkanvändning som innebär att språket inte uppfattas som ett neutralt instrument för kommunikation. Språket har snarare en formande och konstituerande roll och är beroende av social kontext. När diskursanalys används för studier av texter är det den innehållsliga aspekten som står i fokus. Hur kategoriseringen av människor konstrueras språkligt och hur detta kan påverka handlingsmöjligheterna för människor som kategoriseras så.⁴³ I denna studie används den diskursiva ansatsen till att fånga det outtalade, dvs. det underförstådda som inte står uttryckligen i text. Det outtalade kan säga nog så mycket om rådande normer som det uttalade. Det outtalade kan vara av många olika slag och ligga på olika nivåer av tydlighet. Att något inte sägs kan vara ett tecken på att det inte är viktigt, men det kan också tillhöra det självklara, som just därför inte behöver uttalas. Vad som sägs och inte sägs kan inte en innehållsanalys skilja på, men med hjälp av en diskursiv ansats kan analysen resonera sig fram till vad som ligger mer dolt i texten.⁴⁴

4.2 Delstudie 2: Analys om handläggarens framtagande

I likhet med den första delstudien handlar denna delstudie om att synliggöra vilka likvärdighetsperspektiv som gör sig gällande, men här undersöks det arbete som sker

⁴² Ibid., sid 49ff.

⁴³ Boréus och Bergström 2018, sid 25ff.

⁴⁴ Ibid., sid 79ff.

i styrkedjans sista länk: framtagandet av handläggargröd. Med hjälp av samtalsintervjuer med statstjänstemän på Arbetsförmedlingen som har en roll i *hur handläggargröden blir till* ämnar studien undersöka hur detta arbete organiseras. I likhet med delstudie 1 analyseras intervjustudiens resultat utifrån diskussionerna i avsnitt 3 om social skiktning med avseende på såväl kön och härkomst som utbildningsnivå.

4.2.1 Val av intervjupersoner

Intervjustudien omfattar nio samtalsintervjuer med statstjänstemän från Arbetsförmedlingens huvudkontor. Samtliga har en roll i framtagandet av handläggargröd, dvs. urvalet har varit *målinriktat*.⁴⁵ Intervjuerna har varit semistrukturerade med fasta teman som handlat om hur arbetet med handläggargröden organiseras, från hur arbetet initieras, via hur de skrivs fram till hur de kvalitetssäkras. Samtliga intervjupersoner har godkänt ljudupptagning. Ljudupptagningen har syftat till att öka delstudie tvås empiriska materials tillförlitlighet. Delstudien har sitt fokus på hur det abstrakta omsätts till det konkreta, dvs. tolkningsarbetet av lag, förordningar och föreskrifter.

Med hjälp av djupintervjuer om hur arbetet med handläggargröden går till har studien dels velat öka förståelsen för tolkningsarbetets komplexitet, dels velat få fördjupad kunskap om vad det är för likvärdighetsperspektiv som präglar de människor tar fram gröden. På detta sätt ämnar studien även kunna ge förslag på förändringar som handlar om regelverksarbetets organisering.

4.2.2 Om organiserings betydelse

Att studera hur arbetet med att ta fram handläggargröden är organiserat inom Arbetsförmedlingen är relevant av flera skäl. Dels finns det normativa skäl. I förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515) finns det allmänna bestämmelser om betydelsen av samordning som ett sätt att säkerställa myndighetsarbetets innehållsliga kvalitet.⁴⁶ I Arbetsförmedlingens instruktion sägs också att verksamhet bland annat ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt, att den anpassas efter den enskildes förutsättningar, och att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden (2007:1030, 3 §).

Riksdag och regering har genom dessa bestämmelser velat försäkra sig om att kvaliteten i Arbetsförmedlingens verksamhet säkras genom transparenta arbetsprocesser och allsidig belysning av olika frågor. Även forskningen har visat på betydelsen av att organisera in olika intressen i offentliga beslutsprocesser som ett sätt att stärka såväl olika demokrativärden som innovationsförmåga och effektivitet.⁴⁷

⁴⁵ Bryman 2011, sid 415ff.

⁴⁶ Enligt förvaltningslagen (8 §) ska "en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter", och enligt myndighetsförordning (6 §) ska myndigheter "verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet".

⁴⁷ Se t.ex. Ansell, C. och Gash, A. (2008) "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:543-571, Österberg, E. och Qvist, M. (2018). "Public Sector Innovation as Governance Reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish

5 Resultat

5.1 Delstudie 1: Analys av det arbetsmarknadspolitiska regelverket

Delstudie 1 består av en innehållsanalys av regelverken där undersökningsgruppens tre egenskaper, kön, härkomst och utbildningsnivå, kartläggs. Analysen har väglett av fyra frågor: 1) Den första handlar om i vilken utsträckning respektive kategori förekommer i regelverken, var och en för sig och tillsammans i olika kombinationer, 2) Den andra handlar om i vilken utsträckning kategorierna förekommer på olika nivåer i regelverkshierarkin, 3) Den tredje handlar om i vilken utsträckning de tre kategorierna rör arbetssökande respektive arbetsgivare, 4) Den fjärde handlar om i vilken utsträckning de tre kategorierna fördelar sig på insatstyp, kriteriebaserad respektive bedömningsbaserad.

Det första avsnittet avser analys av den delen av regelverkshierarkin som motsvarar övergripande regelverk för arbetsmarknadspolitiska insatser, dvs. lag och förordningar. Det andra avsnittet avser analys av myndighetens regelverk för insatserna, dvs. interna instruktioner och handläggarstöd.

5.1.1 Härkomst dominerar

Kartläggningen visar att härkomst är den kategori som i särklass förekommer oftast i regelverken. Den kategorin förekommer mer än dubbelt så ofta som kön och utbildningsnivå, som förekommer ungefär lika ofta. Även om sökkategorin härkomst är vanligt förekommande, så kan det konstateras att regelverken mer sällan handlar om var i världen en utrikes född härstammar, exempelvis förekommer inte alls benämningen "utomeuropeisk". Sökorden "land" och "EES-/EU-medborgare" får också bara någon enstaka träff. Vidare visar den kvalitativa läsningen av regelverken att kategorierna sällan förekommer tillsammans i samma paragraf och/eller samma stycke. Alla tre förekommer aldrig tillsammans.⁴⁸ I några få fall förekommer två kategorier tillsammans och då alltid härkomst tillsammans med utbildningsnivå.⁴⁹

5.1.2 Kategorierna förekommer främst på lägre nivåer i regelverkshierarkin

Regelverkshierarkin kan delas in i två huvudnivåer: politisk nivå (lagar och förordningar) och myndighetsnivå (interna instruktioner och handläggarstöd). Kartläggningen visar att ingen av de tre kategorierna förekommer på den högsta politiska nivån och inte heller på den högsta myndighetsnivån, dvs. inga nedslag

Transport Sector", *Administration & Society*, Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

⁴⁸ Exempelvis kvalificeras inte § 7 i förordning (2000:634) som en reglering innehållande alla tre sökkategorier, även om sökord från alla tre explicit finns med, "En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800)." En kvalitativ bedömning av paragrafens innehåll är att gruppen är osynlig eftersom "hon" står tillsammans med "han" och de sökord som kan associeras med utbildning handlar inte om undersökningsgruppens utbildningsbakgrund.

⁴⁹ Exempel på två sökkategorier som står tillsammans är § 30, femte stycket i förordning (2000:634). Paragrafen förklarar vad en förberedande insats kan bestå av, "utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå för den som är långtidsinskriven invandrare eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,".

förekommer i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program eller i myndighetens interna instruktioner (AFII) för extratjänst och nystartsjobb. I andra ledet för respektive huvudnivå förekommer dock alla kategorier. Noterbart är samtidigt att kategorierna förekommer i betydligt mindre utsträckning i de insatsspecifika förordningarna än i de övergripande förordningarna. Kartläggningen visar även att kategorierna utbildningsnivå och kön försvinner i detta led.

5.1.3 Kategorierna finns främst i den bedömningsbaserade insatstypen

Den mest märkbara iakttagelsen vad gäller kategoriernas fördelning på insatstyp är att de förekommer betydligt oftare i det bedömningsbaserade regelverket än i det kriteriebaserade.⁵⁰ En annan iakttagelse är att kategorin som handlar om den arbetssökandes utbildningsnivå inte förekommer alls i det kriteriebaserade regelverket, som i denna studie alltså handlar om nystartsjobb.

5.1.4 Regleringarna riktas i huvudsak mot arbetssökande

Vad gäller i vilken utsträckning kategorierna förekommer i regleringar som riktas mot arbetssökande eller arbetsgivare visar kartläggningen att dessa regleringar i stort sett alltid riktas mot arbetssökande. Endast i förordningen om nystartsjobb finns en reglering som riktar sig till arbetsgivare, och den gäller härkomst.⁵¹

5.1.5 Summerande analys

Det är förstås svårt att uttala sig om hur många nedslag som krävs för att kunna hävda att kategorierna förekommer ofta eller sällan. Innehållsanalysen visar dock att det förekommer en del skrivningar i regelverken där härkomst, kön och utbildningsnivå omnämns. Analysen visar att den reglering som handlar om de tre kategorierna främst rör härkomst, förekommer på lägre nivåer i regelverkshierarkin, gör sig mest gällande i den bedömningsbaserade insatstypen och riktar sig främst mot arbetssökande.

Att de tre kategorierna aldrig omnämns tillsammans kan ses som ett uttryck för frånvaron av ett materiellt likvärdighetsperspektiv *i relation till studiens undersökningsgrupp*, dvs. regelverken riktas inte explicit mot denna specifika grupp. Detta indikerar att de som utformar regelverken arbetar utifrån ett mera begränsat och förenklat inslag av materiell likvärdighet. Man tenderar att rikta in sig på enstaka kategorier, men är mer obenägna att synliggöra flera, utifrån individen, nära sammanflätade kategorier *samtidigt*.

Den kvalitativa analysen visar dessutom att i formuleringar för kategorin kön, med sökord som kvinnor, hon eller henne, står dessa aldrig ensamma, utan alltid tillsammans med det andra juridiska könet (se exempelvis SFS 2000:634 § 7a, § 7b, § 18). Därmed är kategorin ”kvinnor” i praktiken aldrig någon utpekad kategori i regelverken – den är osynliggjord.

⁵⁰ Totalt antal nedslag för båda regleringstyperna för samtliga tre kategorier var 58 stycken, varav 35 avser det bedömningsbaserade och 23 avser det kriteriebaserade regelverket. Detta motsvarar en fördelning på 60/40 för de olika regleringstyperna.

⁵¹ I SFS 2018:43, § 6, förekommer flera nedslag, som pekar mot kategorin härkomst. Nedslagen har i analysen bedömts som ett nedslag.

Vidare påvisar innehållsanalysen ingen tydlig skiljelinje vad gäller regelverkens spegling av likvärdighetsperspektiv mellan de olika insatstyperna. Den kriteriebaserade insatsen nystartsjobb tycks i lika liten grad som regelverket för extratjänst spegla *materiell* likvärdighet. Det finns således inga explicita formuleringar som omfamnar alla de tre egenskaper, utan enbart utifrån härkomst. I förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb § 3 och § 6 kommuniceras gruppen implicit med formuleringar som ”vissa nyanlända invandrare” och ”familjemedlem till EES-medborgare”.

Däremot finns en tydligare betoning på ”rätten till” i regelverket för nystartsjobb än i regelverket för extratjänster, exempelvis i den insatsspecifika förordningens § 1 (2018:43), där man talar om ”rätt till stöd för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren för ett nystartsjobb”. Detta skulle kunna vara en indikation på att den kriteriebaserade insatsen speglar ett *formellt* likvärdighetsperspektiv.

5.2 Delstudie 2: Framtagandet av handläggarstöd

I delstudie 1 analyserades den arbetsmarknadspolitiska regelhierarkin med avseende på såväl kön och härkomst som utbildningsnivå med syftet att synliggöra vilka likvärdighetsperspektiv som gjorde sig gällande i hierarkins olika texter. I denna delstudie analyseras arbetet med framtagandet av handläggarstöd. Med hjälp av samtalsintervjuer med statstjänstemän på Arbetsförmedlingen som har en roll i *hur handläggarstöden blir till* ämnar delstudien synliggöra vilka likvärdighetsperspektiv som genomsyrar arbetet. I likhet med delstudie 1 avslutas detta avsnitt med en summerande analys i enlighet med teorierna om social skiktning och likvärdighet.

5.2.1 Vad är ett handläggarstöd?

”Det jag måste göra för att göra rätt – är ett handläggarstöd.”⁵²

I intervjuerna ombads de intervjuade att reflektera kring vad handläggarstöd är, vad är syftet med dem? I Arbetsförmedlingens handbok för framtagande av vägledande och sammanfattande dokument, däribland handläggarstöd, förklaras att de ska ”vägleda och ge svar på vad och hur vi ska göra samt vid behov hänvisa till andra dokument som till exempel metod- och systemstöd.”⁵³ En av de intervjuade berättar att det av ett handläggarstöd ”ska framgå hur vi tolkar förordningen och hur arbetsförmedlare ska få hjälp att tänka, det ska underlätta deras arbete, ge möjlighet att göra rätt.”⁵⁴ En annan berättar att ”handläggarstöden är mer fullödiga, de beskriver med fler ord och är mycket mer omfattande, till skillnad från en intern instruktion, som är mer ett textstycke, ett handläggarstöd kan vara 37 sidor, eller mycket mer än så.”⁵⁵

⁵² IP 1

⁵³ Arbetsförmedlingens handbok (2017-11-02) Dnr. Af-2017/00501416, sid 5.

⁵⁴ IP 7

⁵⁵ IP 2 och 3

En arbetsförmedlares vardag handlar många gånger om att fatta både komplexa och olika former av beslut. Handläggargstöden blir därför ett viktigt uppslagsverk när behov uppstår. En av de intervjuade berättar:

Handläggargstöden är en tolkning av lagtexter, men jag tror också från arbetsförmedlarens perspektiv, att de blir en beskrivning hur man ska göra. Jag tror att det kanske kan kännas ganska överväldigande, särskilt som nyanställd på Arbetsförmedlingen, att förstå, och handläggargstöd ska verkligen finnas som stöd hela vägen, allting jag behöver göra kan jag gå in och läsa om i handläggargstöden. Och kanske ibland jättedetaljerat, men jag har allting där, jag behöver inte läsa allting på en gång, men jag kan gå in i de relevanta delar som jag behöver i min handläggning.⁵⁶

Texten i handläggargstöden handlar, enligt flera av de intervjuade, således om hur olika ärenden ska bedömas, vad som är viktigt att tänka på i olika handläggningssituationer. Som en intervjuperson uttrycker det: ”Det handlar inte om vilka knappar som ska tryckas på, inte vad som står i förordningen - mera ’hur är tänket’”.⁵⁷

Av myndighetens intranät framgår att handläggargstöden ska bidra till att underlätta för medarbetarens arbete samt medverka till att myndigheten lever upp till de instruktionsenliga kraven på enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet (2007:1030, § 3).⁵⁸ Ett handläggargstöd är inte alltid ett direkt stöd för arbetsförmedlare i sin ärendehandläggning och bygger på så vis inte alltid på förordningar. En av intervjupersonerna berättar att ett handläggargstöd även kan vara ett stöd för hur myndigheten tar fram metoder.

Handläggargstöden är enligt myndighetens riktlinjer *vägledande och sammanfattande* dokument samt i huvudsak inriktade mot kärnverksamheten.⁵⁹ I intervjuerna uppges de dock ha en betydligt viktigare roll. En av intervjupersonerna berättar:

Ett handläggargstöd för varje program, och det krävs ju, det bara är så. Jag vet inte vem som kräver det egentligen, förmodligen är det väl dem därute som vill ha det för att kunna handlägga program. Det är en sån där självklarhet, det tillhör liksom att det ska finnas ett handläggargstöd för varje program, det är för att man ska kunna utföra och följa regelverket, göra sitt jobb korrekt därute.⁶⁰

Några uttrycker även att det inte alltid är så lätt att hålla isär alla olika dokument. Skiljelinjen mellan en intern instruktion och ett handläggargstöd känns ibland svår: ”Det är en smal väg att gå”⁶¹, ”Den interna instruktionen ska ju inte ha samma innehåll som handläggargstödet, vilket den ibland har, man tar upp samma saker i båda delarna...”⁶², kommenterar två intervjupersoner. En pågående diskussion inom myndigheten som gör sig gällande i en av intervjuerna handlar om handläggargstödens roll, ”vi måste hitta en nivå – ska de vara lärande eller stödjande?”⁶³

⁵⁶ IP 6

⁵⁷ IP 3

⁵⁸ Arbetsförmedlingens intranät, VIS, nedladdad 2018-10-22 kl. 16.35.

⁵⁹ Arbetsförmedlingens handbok (2017-11-02) Dnr. Af-2017/00501416, sid 5.

⁶⁰ IP 5

⁶¹ IP 2

⁶² IP 1

⁶³ IP 9

Sammantaget visar intervjustudien att det finns olika syn på vad ett handläggarsöd är. Beskrivningar som ges av intervjupersonerna är att det är ett fullödigt, vägledande, sammanfattande, detaljerat, lärande och stödjande dokument. Ett väldigt viktigt dokument för att arbetsförmedlare ska kunna göra rätt, ett stöd som förmedlar tänket eller förklarar hur ärenden ska bedömas.

5.2.2 Hur är arbetet med handläggarsöden organiserat?

”När det händer saker, så ska vi reagera på det, alltså förordningsändringar och regeltolkningar, domar, i förvaltningsrätten.”⁶⁴

På Arbetsförmedlingens rättsavdelning finns en särskild grupp som kallas Regelkansliet.⁶⁵ Enligt Arbetsförmedlingens intranät ansvarar kansliet för att samordna och juridiskt kvalitetssäkra myndighetens föreskrifter, allmänna råd och interna instruktioner. Kansliet ska bereda och förvalta *Arbetsförmedlingens författningssamling (AFFS)* samt föra och förvalta förteckningar över publikationerna *Arbetsförmedlingens interna instruktioner, inriktningsdokument* samt *Arbetsförmedlingens handläggarsöd/handböcker*.⁶⁶

I intervjuerna framkommer olika syn på vilket ansvar Regelkansliet har. Uppfattningarna varierar när det gäller frågor om vem som kan ta initiativ till att skapa ett nytt, ändra i ett befintligt och att slutligt besluta om ett handläggarsöd. ”Det är Regelkansliet som ansvarar för handläggarsöden och som ger ut den här mallen och granskar innehåll och form”, svarar en av intervjupersonerna. Någon annan berättar, ”Regelkansliet, de tittar bara på form och mall. Innehållet svarar ju vi för.”⁶⁷ Regelkansliets egen uppfattning är att det innehållsliga i söden är mer en kommunikationsfråga.⁶⁸

På frågan om det finns en organisation för hur söden bereds inom myndigheten berättar en av intervjupersonerna: ”Det kan ju variera, är det ett område där man är helt själv som sakansvarig då gör man kanske det själv också, tar fram, men sen remitterar man ju texter eller färdiga dokument till olika instanser i huset och även utanför, regioner.”⁶⁹ En intervjuperson uppger att frågan om att skriva ett nytt eller uppdatera ett befintligt handläggarsöd kan initieras genom en regelförändring eller att det kommer in många frågor till myndighetens interna rådgivning.⁷⁰ Den interna rådgivningen är en intern stödfunktion som myndighetens anställda kan vända sig till för att få råd och stöd i sin handläggning. Det kan även vara ett ”tryck” från rådgivningen som ger upphov till att ett handläggarsöd ska förändras. ”Då måste vi ta ställning, hur är tolkningen på det, ofta med juridiska i handen, och sen så kanske det måste förtydligas eller göras om, eller att vi måste bestämma oss för en viss tolkning –

⁶⁴ IP 7

⁶⁵ IP 9

⁶⁶ Arbetsförmedlingens intranät, VIS, nedladdad 2018-10-22 kl. 18.03.

⁶⁷ IP 2

⁶⁸ IP 9

⁶⁹ IP 8

⁷⁰ IP 3

att det är så här det ska vara, i de här lägena så gör vi så.”⁷¹ En annan av intervjupersonerna ger sin bild av hur en förändring av ett handläggarsstöd går till:

Juristerna hos oss gör kanske en annan tolkning än den som står i förordningen, för handläggarsstöden utgår ju både ifrån förordningen och av de tolkningar som juristerna gör eller de vi själva gör (...), vi har ju ett visst tolkningsområde inom förordningen.⁷²

På frågan hur arbetet med handläggarsstöden initieras skiljer sig svaren åt beroende på om det är ett nytt handläggarsstöd som ska skrivas eller ett befintligt som ska uppdateras. Initiativtagandet vid uppdatering av ett befintligt stöd ligger, enligt flera intervjupersoner, på den enskilde handläggaren med ansvar för ett specifikt arbetsmarknadspolitiskt program, en tjänst eller metod. Men initiativet att skriva ett handläggarsstöd kan även väckas från ledningen, berättar en av de intervjuade.⁷³

”Det är helt på egen hand egentligen.”⁷⁴

Att skriva fram ett nytt handläggarsstöd kan i vissa fall initieras i samband med att myndigheten får ett utkast på en kommande förordning från Regeringskansliet, som exempelvis kan avse ett nytt program och insats. En av de intervjuade berättar:

Det är ju inte så att vi får en förordning först när den är klar, utan vi får ju vara med och titta på dem innan de blir färdiga, och redan där brukar jag börja skriva. Är man med i den processen ser man ju också hur man kommer att kunna anpassa det här så att man ska kunna förstå det därute hur man ska göra, så det är lite ge och ta från början. Sen är det ju departementet som bestämmer såklart, men redan där så kan man ju se hur ett handläggarsstöd kan se ut.⁷⁵

En annan intervjuperson berättar:

Vi vill ju att arbetet ska vara processinriktat, man tänker från det att en sökande kommer och hela vägen ut. Man börjar alltså med målgruppen, vidare anvisningar, fortsätter med vilka aktiviteter man har, återkallande, inskrivning, omprövning, sådana saker.⁷⁶

Att formulerandet av handläggarsstöden utgår från ärendets handläggningsprocess lyfts fram som väsentligt även av andra intervjudeltagare. En av de intervjuade berättar:

Det handlar om att det finns en arbetssökande som ska uppfylla vissa villkor. Det handlar om att den som gör en ansökan ska uppfylla vissa villkor, och det är ju den processen som man beskriver i det, sen finns det ju sidosaker i det här som t.ex. diarieföring och dokumenthantering osv. Det är ju sådant som kanske regleras i andra, som tas upp i andra handläggarsstöd, men i nödvändiga delar tas det ju upp i det här handläggarsstödet.⁷⁷

⁷¹ IP 3

⁷² IP 5

⁷³ IP 4

⁷⁴ IP 2

⁷⁵ IP 5

⁷⁶ IP 7

⁷⁷ IP 8

Det kan tänkas ligga en utmaning i att välja ut vilka perspektiv som handläggarsstödet ska spegla. Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är omfattande och många reglerande formuleringar återfinns i andra delar av regelverken, utanför det arbetsmarknadspolitiska. På frågan hur en sådan avgränsning och avvägning går till berättar de flesta av intervjupersonerna att handläggarsstödet i huvudsak vilar på den insatsspecifika förordningen, men även att både programförordningen (2000:634) och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (2000:628) är centrala utgångspunkter för arbetet. Vad gäller annan reglering som finns utanför det arbetsmarknadsspecifika regelverket blir svaren från intervjupersonerna betydligt mer disparata. De flesta är samtidigt överens om att målet med handläggarsstödet är att det ska vara så pass fullödigt och heltäckande skrivet att den som läser det inte ska behöva söka information utanför stödet. Men det förväntas på samma gång att arbetsförmedlare besitter en förvaltningsrättslig grundkunskap om regler för dokumenthantering som bl.a. regleras i förvaltningslagen (2017:900). En av de intervjuade berättar:

Tanken är ju att handläggarsstödet ska vara den hjälp som man behöver. Du ska inte behöva gå någon annanstans (...) Vi brukar ju säga att handläggarsstöden är motorvägen, inte de små stigarna, de individuella bedömningarna, de kan ju skilja sig och där kliver tjänstemannarollen in, där varje arbetsförmedlare utifrån vad man själv kan och förmår och till slut tar beslutet. Vi kan ju inte förhindra någon att göra fel, vilket är tråkigt, det är ju inte styrt på det sättet utan det står att det är så här det tänkt att vi ska göra, så här är det tänkt att vi ska tolka regelverket och ganska praktiskt beskrivet skulle jag säga.⁷⁸

En annan intervjuperson menar att handläggarsstödet i regel ska räckas som stöd i handläggningen, hen berättar:

För vi vill ju inte att de ska gå till en förordning t.ex. och tolka där vad som står, det vill vi ju att experterna på huvudkontoret ska göra, det är de som ansvarar för uttolkningen av regelverket och det är den som skrivs in i handläggarsstöden.⁷⁹

En annan intervjuperson betonar att ett stort arbete läggs på att säkerställa att myndighetens handläggarsstöd inte överlappar varandra. Övergripande information som kan gälla för flera handläggarsstöd löses med hänvisningar till exempelvis andra handläggarsstöd eller information på myndighetens intranät.⁸⁰ Flera ger i detta sammanhang uttryck för en frustration kring arbetssättet med handläggarsstöden, att det upplevs ineffektivt. En berättar: "Det här med att rapa upp varenda grej varenda gång och sen om nånting skulle förändras i något annat regelverk, så behöver det ändras i tjugosju handläggarsstöd, det är lite dumt."⁸¹ Alternativet, menar en annan, är "ett jättehåndläggarsstöd."⁸²

⁷⁸ IP 5

⁷⁹ IP 9

⁸⁰ IP 6

⁸¹ IP 2

⁸² IP 7

Hur kvalitetssäkras handläggarestödet?

Av intervjuerna framgår att det inte finns fasta sändlistor för remittering av handläggarestödet som ett sätt att säkerställa en allsidig belysning. En intervjuperson berättar:

Det finns inte reglerat någonstans, men vi följer väl ungefär samma, man tar de berörda sakområden, det är t.ex. ekonomi och angränsande, det kan vara Integration och Etablering, juridiska är vanligtvis med naturligtvis, sen är det regionerna fältorganisationen, och även Rådgivningen som är med i det hela.⁸³

På frågan om vilka fler, exempelvis tvärsektoriella, perspektiv som kan tänkas vara med i remitteringen av stöden blir svaren trevande. Någon säger:

När man remitterar handläggarestödet så gör man ju det på organisationsnivå vanligtvis, det är ju avdelningar, enheter och så, och vem där som ska titta på saker och ting det bestämmer ju den avdelningen eller enheten, i normalfallet, men man kan ju naturligtvis skicka på remiss till enskilda som man av olika skäl vet eller vill visa det här för.⁸⁴

Någon annan säger:

Det kan finnas vinster med det, problemet är – vem ska hinna läsa alla, och vem ska hinna sätta sig in i det som står. Jag tror det är därför man gör ett urval av remissinstanser.⁸⁵

En tredje svarar: ”Det finns ingen på Arbetsförmedlingen som tillgodoser barnens behov.⁸⁶ Och på en följdfråga om exempelvis jämställdhetsperspektivet finns med på en sändlista för remittering av ett handläggarestödet svarar en av de intervjuade: ”Så vitt jag vet så finns det ingen instans för jämställdhet eller nåt sånt.”⁸⁷ En annan svarar: ”Vi har ju en hos oss som ska ha det jämställdhetsperspektivet lite specifikt.”⁸⁸ Och en tredje anför: ”Vi har ju viktat några diskrimineringsgrunder lite tyngre än andra, vi försöker jobba bättre på myndigheten med ett slags jämställdhetsperspektiv mellan kvinnor och män och vi försöker se till att vi inte diskriminerar mot funktionsnedsatta personer.”⁸⁹

Efter att handläggarestöden internt har remitterats ska stöden fastställas. Fastställandet kan, enligt intervjuerna, ske på olika sätt. En av intervjupersonerna berättar:

”Det beror på, vissa ska upp till enheten och andra till avdelningen, det är lite olika. Ja, alltså den interna instruktionen skulle gå till avdelningsledning och andra delar går till enheten och vissa smärre förändringar kan räcka att det går till sektionen.”⁹⁰

⁸³ IP 8

⁸⁴ IP 8

⁸⁵ IP 9

⁸⁶ IP 7

⁸⁷ IP 8

⁸⁸ IP 7

⁸⁹ IP 6

⁹⁰ IP 1

En annan berättar om en situation när myndigheten skulle implementera ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program. Det genererade korrigeringar i nästan samtliga handläggarestödet men krävde inte den ”vanliga” remitteringsgången.⁹¹

Sammantaget visar intervjustudien att det finns en samlad uppfattning om att Arbetsförmedlingens rättsavdelning har en central roll i framtagandet av handläggarestödet med avseende på uttolkning av det regelverk som den enskilde handläggaren bedömt att handläggarestödet ska vila på. De delar av ärendehandläggningen som den enskilde handläggaren bedömer är gemensamma, exempelvis förvaltningsrättsliga och diskrimineringsrättsliga krav som reglerar ärendehandläggningen ligger utanför det insatsspecifika handläggarestödet. Samtidigt finns en gemensam uppfattning om handläggarestödet ska förmedla hela handlägningsprocessen och att handläggarestödet ska räcka som stöd för arbetsförmedlaren i sin handläggning. Den kompetens som av den enskilde handläggarestöds-skrubenten bedöms falla utanför handläggarestödet, ex. hur handläggningen motverkar diskriminering och främjar en jämställd arbetsmarknad förväntas arbetsförmedlare ha införskaffat på annat vis.

Den handläggare som får till uppgift att ta fram ett handläggarestödet eller att korrigera ett redan befintligt är i många fall i inledningsskedet ensam i sitt skrivande. Det ligger även på den enskilde handläggaren att bedöma vilka interna instanser som handläggarestödet ska remissas av innan beslut fattas, med undantag för några givna instanser som framgår av myndighetens handbok.⁹² Av intervjuerna framgår att de remissinstanser som vanligtvis används är rättsavdelningen, rådgivningen och regionerna.

5.2.3 Statstjänstemännens syn på sin roll i relation till instruktionsenliga krav

”Att driva själva processen ska vi inte göra genom handläggarestödet.”⁹³

Samtliga intervjupersoner fick under intervjuerna en allmän fråga om hur de ser på sin roll som formerare av handläggarestödet i relation till myndighetens instruktionsenliga krav att motverka diskriminering och verka för en jämställd arbetsmarknad.⁹⁴ Flera upplevde frågan som svår att svara på. Ett svar lød: ”... det där är mer strategi, min erfarenhet är att det inte är handläggarestödet som tar upp det, (...) den där typen av styrning borde ju ligga mer på ett annat plan.”⁹⁵ En annan svarade:

Vårt uppdrag kan ju inte bara gå ut på att tvinga kvinnor att bli truckförare. Det är väl inte det som är tanken med att motverka diskrimineringen på arbetsmarknaden, att få en jämställd arbetsmarknad. Vi är ett land som mycket är byggt för industri och fabrik, vi är ett exporterande land, väldigt mycket bygg, och det är väldigt mycket det – då är det det vi upphandlar till. Vi upphandlar inte personal till affär, till service, till olika saker, för att det är inga bristyrken, de har

⁹¹ IP 3

⁹² Arbetsförmedlingens handbok (2017) Dnr. Af-2017/0050 1416, avsnitt 6.5, sid 10ff.

⁹³ IP 1

⁹⁴ Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030).

⁹⁵ IP 8

inga problem att hitta personal. Så då är frågan hur vi gör för att få kvinnorna att gå in i de här bristyrkena, det finns brist på rörmokare men inte på...⁹⁶

Den allmänna uppfattningen bland intervjupersonerna var att handläggargstöden inte bör ha särskilda avsnitt som instruerar hur arbetsförmedlare ”ska tycka och tänka i enskilda ärenden, (...) som ju inte har med den praktiska handläggningen eller uttolkningen av regelverket att göra.”⁹⁷ Handläggargstödet förebyggande roll i att motverka diskriminering kommenterades på följande sätt av en intervjuperson:

Man ska titta på om det är någonting som skapar problem, finns det nåt som hindrar en positiv utveckling så ska man ta bort det, men att börja proaktivt att i ett handläggargstöd, det kan bli rätt så svårt, (...) att lägga in det i handläggargstödet – det är nog inte rätt väg.⁹⁸

För några år sedan fick myndigheten i uppdrag att göra en översyn av handläggargstöden utifrån ett jämställdhetsperspektiv. En av intervjupersonerna berättar:

Vi hade ett uppdrag att gå igenom med jämställdhetsglasögon på oss kan man säga. Det vi såg då var ju att det inte fanns något uppenbart som stred mot jämställdhet eller att vi skrev någonting som gjorde att man handlägger ojämnt. Men å andra sidan tyckte vi ju inte att det var så mycket som drev på jämställdhetsarbetet, heller. Utan de är ganska neutralt skrivna, och det kan man ju fundera på om det skulle finnas nån möjlighet att skriva in mer som kanske driver jämställdhetsarbetet framåt.⁹⁹

En av intervjupersonerna utbrast spontant: ”Vi bör utveckla handläggargstöden och verkligen tänka igenom vad vi ska skriva i dem.”¹⁰⁰ När intervjuledaren frågar på vilket sätt svarar samma intervjuperson att handläggargstödet exempelvis skulle kunna referera till handlingsplaner, liknande den som denna studie vilar på. I en annan intervju framkommer att man för kommande verksamhetsår har ambitionen att göra en översyn av sina handläggargstöd utifrån ett jämställdhetsperspektiv, och kanske till och med utifrån flera diskrimineringsgrunder. Samtidigt uppger intervjupersonen att myndighetens instruktionsenliga krav på en jämställd arbetsmarknad inte enbart kan nås genom ett välskrivet handläggargstöd: ”Det finns ju också normer som styr arbetsförmedlarens sätt att tolka handläggargstödet och sätt att tänka i handläggningen som vi inte kommer åt via handläggargstöden.”¹⁰¹

”Det tror inte jag har med handläggargstödet att göra.”

Intervjupersonerna ombads även att reflektera över den empiriska iakttagelse som denna rapport utgår från, dvs. att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige inte i

⁹⁶ IP 7

⁹⁷ IP 8

⁹⁸ IP 1

⁹⁹ IP 4

¹⁰⁰ IP 2

¹⁰¹ IP 7

samma utsträckning som andra får ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. En av de intervjuade berättar:

Handläggarsstödet är liksom steget efter, först måste du träffa personen som det handlar om och där nästan, ska vi sätta igång, ska det bli en praktik eller ska det bli en utbildning, okej vi bestämmer oss för utbildning, då tittar vi i handläggarsstödet men då har vi redan gjort den här...när du öppnar handläggarsstödet så har du gjort en bedömning och tagit de här stegen på vägen, så det är långt innan handläggarsstödet som de här tyngdpunkterna måste komma in.¹⁰²

En annan intervjuperson berättar om ett särskilt fall där regeringen i ett uppdrag till några utpekade myndigheter inom skogsnäringarna framhöll vikten av en jämställd fördelning av s.k. naturnära jobb. Även i instruktionerna till Arbetsförmedlingens anställda hade vikten av jämställd fördelning betonats. Men trots detta, berättar intervjupersonen, har de naturnära jobben hittills bara gått till 12 procent kvinnor – ”inte 40 procent utan 12 procent!” Intervjupersonen berättar vidare att det finns Arbetsförmedlingar som har rekryteringsträffar där det är blandat, kvinnor och män, unga och gamla, ”De vill ha blandning, men de som blir anvisade är äldre män. En annan ort här i Mälardalen hade en liknande drive, och av 18 personer som anvisades så var 11 kvinnor och det talar ju jättemycket för att problemet ligger hos oss.”¹⁰³

De flesta av de intervjuade menar att handläggarsstöden kan bli tydligare, men de är samtidigt överens om att den diskriminerande praktik som har uppmärksamats av Arbetsförmedlingen inte kan lösas genom att ändra i handläggarsstöden. En intervjuperson anför:

Däremot tror jag att vi kan bli tydligare i handläggarsstöden, att få arbetsförmedlare att tänka, men jag tror det dels ligger ute hos personal på kontoren. Jag tror att arbetsförmedlare i vissa fall är mer benägna att ställa andra krav på män än på kvinnor, som inte alls står någonstans i handläggarsstöden att de ska göra, att man jobbar så att man har vissa föreställningar, och sen så tror jag att det är något som Arbetsförmedlingen inte kan styra över överhuvudtaget utan det är upp till den inskrivna personens egen fria vilja också.¹⁰⁴

Samma intervjuperson fortsätter:

Vi kan inte gå in och styra enskilda familjer för att våra siffror ska se jämna och fina ut. Så det är i flera led, men sen tror jag att vi säkert kan uttrycka oss bättre i handläggarsstöden, eller kanske snarare, vara bättre på att lyfta där vi ser i statistiken, finns vissa tendenser att vi kan ta upp det, att ”tänk på” för att statistiken ser ut så här...så att arbetsmedlare tänker till en extra gång.¹⁰⁵

En annan åsikt bland intervjupersonerna är att myndigheten ännu inte har tillräckligt med kvalitativa underlag om den diskriminerande praktikens orsaker. En person berättar:

Vi har vissa teorier om varför exempelvis utrikes födda kvinnor deltar i färre insatser, men först måste vi förstå varför, sen kan vi komma fram till förslag på lösning. Vi tror att det beror på att

¹⁰² IP 3

¹⁰³ IP 2

¹⁰⁴ IP 6

¹⁰⁵ IP 6

kvinnor få ta större ansvar för familjen, vi tror det beror på det kulturella. (...) det är inte bra om vi skulle göra en massa saker baserat på vad vi tror, då blir det mina fördomar som speglas.¹⁰⁶

En annan intervjuperson fyller i: "Vi har sån tidspress och arbetspress att vi inte alltid hinner göra någon djupare analys av varför (...) Det är svårt att veta vad vi ska göra åt det när vi inte vet orsaken."¹⁰⁷ Ytterligare en intervjuperson fyller i: "Det är språket som är problemet för vissa individer, man får inte gå en arbetsmarknadspolitisk utbildning om inte språket är tillräckligt bra. Det har vi sagt att vi ska gå ifrån, men vi har inte kommit dit."¹⁰⁸

5.2.4 Summerande analys

Sammantaget visar intervjustudien att verksamheten kring handläggarsstöden i hög grad är differentierad. Även om de intervjuade är överens om att stöden är synnerligen viktiga dokument, som är av avgörande betydelse för den enskilda arbetsförmedlaren, har de olika syn på vad ett handläggarsstöd är, hur de ska initieras, hur de ska arbetas fram, hur de ska kvalitetssäkras och hur de ska beslutas.

Studien visar också att intervjupersonerna i det inledande skedet av formulerandet av stöden arbetar relativt ensamma. Sällan härleder intervjupersonerna sitt arbetssätt till en för myndigheten gemensam arbetsprocess. De berättar om sitt arbete utifrån hur de själva valt att göra eller utifrån hur deras enhet eller sektion valt att göra. Ingen av de intervjuade pratar om sitt arbete med utgångspunkt från exempelvis Regelkansliets arbetsprocess i sex steg.

De flesta är överens om att arbetet med handläggarsstöden ska utgå från den insatsspecifika förordningen, om en sådan finns, samt de två övergripande förordningarna för arbetsmarknadspolitiska program (2000:634) och för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (2000:628).

Urvalet av remissinstanser ligger i hög grad på den enskilda statstjänstemannen att bedöma, med undantag för några instanser som regleras i regelkansliets handbok. De instanser som de flesta intervjupersoner lyfter fram som centrala i framtagandet av handläggarsstöden är rättsavdelningens regelkansli och juridiska sektion, rådgivningen samt regionerna.

Att det tycks sakna både intresse och/eller förståelse för delningsprocessens betydelse i att leva upp till instruktionsenliga krav genom att säkerställa en allsidig belysning av ärenden tyder på att intervjupersonerna bär på ett *formellt* likvärdighetsperspektiv.

Det finns något av en paradox som gör sig gällande i intervjustudien. Handläggarsstöden betraktas av intervjupersonerna som oerhört centrala och viktiga för myndighetens olika utförande verksamheter. Man skulle därför kunna förvänta sig att det skulle finnas en hög grad av samsyn vad gäller stödets funktion, hur de bereds och beslutas. Men som studien visar råder det skilda meningar i dessa frågor. Paradoxen gör sig också gällande i att handläggarna, trots den betydelse de tillskriver

¹⁰⁶ IP 7

¹⁰⁷ IP 6

¹⁰⁸ IP 6-7

handledningsdokumenten, tenderar att arbeta tämligen isolerat med dem. De anser att det är upp till enheter, avdelningar och regioner att säkerställa att olika individers och grupperns behov blir belysta vid remitteringen av handläggargstöden.

Slutligen visar intervjustudien att det finns en gemensam uppfattning om att handläggargstöden inte ska ha en roll i relation till myndighetens instruktionsenliga krav på att verksamheten ska utformas på ett sätt som motverkar diskriminering och en arbetsmarknad som är jämställd. En rimlig tolkning blir således att arbetet med handläggargstöden inte anses ha en roll i myndighetens strävan att leva upp till detta krav. Det instruktionsenliga kravet förväntas i stället lösas av politiken och av arbetsförmedlare.

Det är tydligt att intervjupersonerna bär på ett *formellt* likvärdighetsperspektiv. Det tycks vara andra som ska ta ansvar för undersökningsgruppens komplexa sammansättning av flera skiktningssprinciper och lösa den diskriminerande praktik som regeringen och myndigheten har uppmärksammat genom handlingsplanen. Detta betyder att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund inte kan synliggöras, och därmed omhändertas, av handläggargstöden.

6 Sammanfattning och diskussion

Denna studie ingår i en handlingsplan som Arbetsförmedlingen har upprättat på uppdrag av regeringen. Regeringens uppdrag är föranlett av en empirisk iakttagelse som handlar om att en viss grupp arbetssökande inte på likvärdiga villkor som andra får ta del av samhällets gemensamma resurser. Denna grupp är arbetssökande utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige.

Studiens uppdrag har varit att analysera de arbetsmarknadspolitiska regelverken utifrån ett köns- och härkomstperspektiv samt att lämna eventuella förslag på justeringar för regelverken. Studiens syfte har därför varit att utifrån teorier om social skiktning och likvärdighet *beskriva* och *förstå* hur det arbetsmarknadspolitiska regelverket påverkar möjligheterna för denna grupp att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Två synsätt på likvärdighet har använts i analysen: ett materiellt (där särbehandling av individer och grupper betraktas som positivt) och ett formellt (där särbehandling betraktas som negativt).

Studien har letat efter mekanismer, närmare bestämt explicita och implicita formuleringar, i det formella arbetsmarknadspolitiska regelverket som skulle kunna påverka dessa kvinnors möjligheter att få sysselsättning i Sverige. Studien omfattar hela regelhierarkin, från lag, via förordningar till olika myndighetsdokument, med särskilt fokus på handläggargstöden. I studien har två typer av regleringar av arbetsmarknadspolitiska insatser valts ut. Den ena är Extratjänst som är en bedömningsbaserad insats. Det innebär att ett beslut om stöd vilar på en bedömning och dokumenterad beslutsmotivering gjord av en arbetsförmedlare. Den andra är Nystartsjobb som är en kriteriebaserad insats. Det innebär att ett beslut om stöd

beviljas om både arbetssökande och arbetsgivare uppfyller ett antal förutbestämda villkor.

Nedan sammanfattas först studiens resultat. Med utgångspunkt i dessa resultat förs sedan en problematiserande och framåtsyftande diskussion, som bildar grund för studiens sista avsnitt som innehåller rekommendationer och förslag.

6.1 Sammanfattning

Uppdraget har genomförts genom två delstudier. Den första har bestått i en kvalitativ innehållsanalys med diskursiva inslag av lag- och förordningstexter, föreskrifter och handläggarstöd. Denna delstudie har vägletts av frågan: Vilken syn på likvärdighet gör sig gällande i de formella regelverken för nystartsjobb och extratjänster? Den andra delstudien har utgjorts av en intervjustudie om hur handläggarstöden tas fram inom myndigheten. Denna studie har vägletts av frågan: Vilken syn på likvärdighet gör sig gällande bland de som har en roll i framtagandet av handläggarstöd?

Resultat av delstudie 1

Av de tre kategorier, kön, härkomst och utbildningsnivå, som bildar studiens undersökningsgrupp visar analysen att härkomst förekommer oftast i regelverken. Den visar också att kategorierna förekommer på lägre nivåer i regelverkshierarkin, att de gör sig mest gällande i den bedömningsbaserade insatstypen och riktar sig främst mot arbetssökande.

Vidare visar analysen att regelverken inte någon gång riktas explicit mot undersökningsgruppen. Man tenderar att rikta in sig på enstaka kategorier, men är mer obenägna att synliggöra flera, utifrån individen, nära sammanflätade kategorier samtidigt. Analysen visar dessutom att könskategorin ”kvinnor” alltid står tillsammans med könskategorin ”män”, vilket betyder att ”kvinnor” i praktiken aldrig utpekas ut i regelverken.

Analysen påvisar heller ingen skillnad mellan de olika insatstyperna avseende synen på likvärdighet. Däremot finns en tydligare betoning på ”rätten till” i regelverket för de kriteriebaserade nystartsjobben än i regelverket för de bedömningsbaserade extratjänsterna.

Resultat av delstudie 2

Intervjustudien med de personer som har en roll i framtagandet av handläggarstöden påvisar något av en paradox. Samtidigt som stöden betraktas som oerhört centrala och viktiga råder det skilda meningar om stödets funktion, hur de bereds och beslutas. Studien visar också att handläggarna tenderar att arbeta tämligen isolerat vid framtagandet av stöden. De anser att det är upp till enheter, avdelningar och regioner att säkerställa att olika individers och grupperns behov blir belysta vid remitteringen av handläggarstöden.

Intervjustudien visar även att det finns en gemensam uppfattning om att handläggarstöden inte ska ha en roll i relation till myndighetens instruktionsenliga

krav på att verksamheten ska utformas på ett sätt som motverkar diskriminering och en arbetsmarknad som är jämställd. Detta krav förväntas i stället lösas av politiken och av arbetsförmedlare.

Det formella likvärdighetsperspektivet dominerar

Sammantaget visar de båda delstudierna att det arbetsmarknadspolitiska regelverket i allmänhet, och i relation till studiens undersökningsgrupp i synnerhet, i hög grad präglas av ett formellt likvärdighetsperspektiv. Ingenstans i regelverken pekas gruppen utrikes födda kvinnor med låg eller ingen utbildning ut. I den mån de tre kategorierna kön, härkomst och utbildningsnivå synliggörs i regelverken så förekommer de främst en och en. Man är mer obenägna att synliggöra flera, utifrån individen, nära sammanflätade kategorier *samtidigt*. Det är också tydligt att intervjupersonerna bär på ett formellt likvärdighetsperspektiv. Det tycks vara andra som ska ta ansvar för undersökningsgruppens komplexa sammansättning av flera skiktningssprinciper och lösa den diskriminerande praktik som regeringen och myndigheten har uppmärksammat i handlingsplanen.

6.2 Diskussion

Utifrån denna studies samlade resultat är en möjlig förklaring till att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund inte i samma utsträckning som andra får ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser att regelverkens innehåll och utformning genomsyras av ett formellt likvärdighetsperspektiv. En möjlig väg framåt skulle därför kunna vara att i högre utsträckning bejaka ett materiellt likvärdighetsperspektiv. Det finns redan idag exempel på regelverk som genomsyras av materiell likvärdighet. Arbetsförmedlingens jobbgaranti för ungdomar¹⁰⁹ och etableringsprogrammet¹¹⁰ är kanske de främsta exemplen, som enbart riktas mot, dvs. särbehandlar, ungdomar respektive invandrade arbetssökande. Internationellt finns det ännu tydligare exempel. Sydafrikas konstitution innehåller exempelvis explicita formuleringar om hur vissa grupper av individer måste skyddas och stödjas förebyggande. Där vissa skulle betrakta sådana skrivningar om underordnade grupper som diskriminerande och hämmande (formell likvärdighet), skulle andra betrakta dem som insatser för att kompensera ett historiskt förtryck (materiell likvärdighet).¹¹¹ Ett sådant synliggörande i regelverken är först och främst en politisk fråga. Politikerna kan samtidigt agera på olika sätt för att åstadkomma en tyngdpunktsförskjutning i regelverken mot mer av materiell likvärdighet. Överordnade regelverk är normbärande för myndigheters agerande, och ett sätt för regeringen är därför att förändra formuleringar i förordningarna för olika insatser, precis som den har gjort för de arbetssökande som tillskrivs egenskapen ålder eller härkomst. Men även utan sådana styrsignaler genom lagar och förordningar finns det inget som hindrar Arbetsförmedlingen att utforma sina regelverk och organisera sig på ett sätt som

¹⁰⁹ Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹¹⁰ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet).

¹¹¹ Freidenvall 2007.

säkerställer att den lever upp till sina instruktionsenliga krav på att motverka diskriminering och främja en jämställd arbetsmarknad.

Med en ökad acceptans för positiv särbehandling (materiell likvärdighet) ökar också kraven på att Arbetsförmedlingen organiserar sig på ett sätt som säkerställer en allsidig belysning av de olika regelverk som myndigheten tar fram, styrande likväl som vägledande. Det gäller alltså att se till att flera perspektiv får komma till tals när regler, rutiner, metodstöd mm. utformas. Sådan allsidig belysning saknas idag.

När myndigheter organiserar sig för att fånga en bredd av perspektiv kring en fråga så pekar den här studien och annan litteratur om social skiktning på tre utmaningar. Den ena är att individer är inbäddade i flera strukturer samtidigt vilket kräver en förmåga att se till flera perspektiv samtidigt. Den andra utmaningen är att individens tillskrivna egenskaper är flytande: unga blir äldre, invandrare kan bli svenskar, människor kan byta kön, lågutbildade kan bli högutbildade och människor kan bli funktionshindrade. Den tredje utmaningen är att samhället förändras. Exempelvis kan migrationsströmmar hastigt ändras och föra med sig arbetssökande med andra tillskrivna egenskaper.

Dessa tre utmaningar ställer krav på offentliga förvaltningars förmåga att organisera sig på ett flexibelt och dynamiskt sätt. Forskning visar att organisering är en av de viktigaste styrformerna för förvaltningar att omhänderta komplexa samhällsproblem. Att organisera, t.ex. att inrätta enheter och funktioner, är ett grundläggande sätt att prioritera mellan olika värden. Genom att inrätta en enhet eller funktion styrs resurser till en viss fråga, i det här fallet skulle det kunna handla om en enhet eller funktion med ansvar för utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad. Inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten är ett tydligt exempel på hur regeringen nyligen har tillskrivit en fråga större vikt. Ett sådant inrättande medför att ekonomiska och personella resurser knyts till den prioriterade frågan. Det tydliggör även för olika organisationer i myndighetens omvärld som också arbetar med jämställdhetsfrågor var de kan vända sig med kunskap, erfarenheter och frågor. Detta är ett exempel på hur kunskap mobiliseras. När regeringen anser att jämställdhetsfrågan i tillräckligt hög grad har integrerats i förvaltningarna kan den möjligen avveckla myndigheten. På motsvarande sätt måste Arbetsförmedlingen ha förmåga att ställa om sin organisation efter problemens beskaffenhet. Sedan en tid är utomeuropeiska kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund en fråga som regeringen och Arbetsförmedlingen prioriterar. Utifrån ovan förda resonemang bör detta rimligen avspeglas i Arbetsförmedlingens organisation. Om en tid kanske denna fråga anses vara omhändertagen och nya typer av arbetsmarknadsfrågor pockar på uppmärksamhet. Då bör Arbetsförmedlingen omorganisera sig på nytt för att omhänderta dessa nya frågor.

7 Förslag och rekommendationer

Med utgångspunkt från föregående avsnitts diskussion redovisas följande förslag i syfte att öka sysselsättningen för *utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad*;

Arbetsförmedlingen bör införa mer inslag av materiell likvärdighet genom att inrätta en funktion med ansvar för *utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad*. Den nyinrättade funktionen ska synliggöra och omhänderta gruppens behov i myndighetens arbets- och beslutsprocesser.

Arbetsförmedlingen bör säkerställa en allsidig belysning av de olika regelverk som myndigheten tar fram, styrande likväl som vägledande. Ett sådant säkerställande handlar om att flera perspektiv kommer till tals när regler, handläggarstöd, metodstöd mm. utformas. Detta kan genomföras dels genom att utveckla myndighetens handbok¹¹² för hur myndighetens olika dokument bereds, dels genom att enhetliggöra arbetet för enheter med ansvar för utformning av myndighetsdokumenten. Myndigheten bör skapa förutsättningar för en samlad erfarenhetsåterföring bland de chefer och medarbetare som har en roll i att utforma myndighetens regelverk.

Arbetsförmedlingen bör initiera en dialog med Arbetsmarknadsdepartementet om behovet att införa inslag av materiell likvärdighet i det arbetsmarknadspolitiska regelverket för *utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund samt med begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad*.

7.1 Övrig reflektion

Den här studien har analyserat vad det är för likvärdighetsperspektiv som genomsyrar det arbetsmarknadspolitiska regelverkets innehåll och utformning. Utöver handlingsplanens mål, att öka myndighetens samlade kunskaper om vad det är som påverkar utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden, har målet med denna studie även varit att inspirera till vidare analyser av regelverket. Förhoppningen är att studiens val av teoretiska ramverk och analysmetoder för den typen problematik som den här studien har handlat om kan bidra till nya insikter om hur studier om strukturell diskriminering kan genomföras och förstås.

¹¹² Arbetsförmedlingens handbok (2017-11-02) Dnr. Af-2017/00501416.

8 Referenser

Arbetsförmedlingens återrapportering (2017). Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017-2018. Dnr. Af-2017/0005 7087.

Arbetsförmedlingen (2017). Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2017 – Prognos för arbetsmarknaden 2017-2019.

Bergström, G och Millares, M. (2016). ”Likvärdighet – perspektiv på tre olika nivåer”, i Johansson O och Svedberg L (red.), *Att leda mot skolans mål*. Gleerups.

Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2018) *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, upplaga 4:1. Studentlitteratur, Lund.

Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Studentlitteratur.

Cheung, M m.fl (2017) *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Dnr. Af-2017/0029 7814.

Edling, Christofer och Liljeros, Fredrik (red.), (2016). *Ett delat samhälle – makt, intersektionalitet och social skiktning*, upplaga 2. Liber.

Evertsson, Marie och Magnusson, Charlotta (red.), (2014). *Ojämlighetens dimensioner – Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Liber.

IFAU 2018:1. Lön efter möda eller lön efter kön?

IFAU 2018:8. Karriärutveckling för högutbildade kvinnor och män i Sverige.

Larsson, Jennie K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad*. Atlas.

Nord, Tora (2018). *Arbete som rättighet eller skyldighet – Föreställningar om arbetsmarknadsfrånvaro i välfärdsstaten*. Karlstad universitet: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap.

Nordiska ministerrådet 2018:520.

Regeringsbeslut 2017-12-07, N2017/07501/KSR.

Riksrevisionen 2015:17. *Nyanländas etablering – Är statens insatser effektiva?*

Ryen, A. (2004). *Kvalitativ Intervju*, upplaga 1. Daleke Grafiska.

Quennerstedt, A. (2012). ”Kommunernas ansvar och inflytande på skolområdet”, i Jarl M och Pierre J (red.), *Skola som politisk organisation*. Gleerups.

Yin, Robert K (2011). *Kvalitativ forskning – från start till mål*. Studentlitteratur.

Statskontoret 2018:3. *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:69 Sverige inifrån – Röster om etnisk diskriminering

SOU 2006:59 Arbetets (o)synliga murar.

SOU 2006:79 Integrationens svarta bok – Agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

SOU 2007:67 Regeringsformen ur ett könsperspektiv.

SOU 2014:34 Inte bara jämställdhet – Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet.

Lagar, förordningar, föreskrifter, handläggarstöd

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030).

Förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

Förordning (2018:43) om stöd till nystartsjobb.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingens interna instruktioner, Tillämpning av kravet om kollektivavtalade anställningsförmåner vid särskilt anställningsstöd (AFII 7/2012).

Arbetsförmedlingens interna instruktioner, Nystartsjobb (AFII 15/2011).

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Extratjänst (AFHS 17/2015).

Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Nystartsjobb (AFHS 107/2011).

Arbetsförmedlingens handbok, Ta fram internt styrande, vägledande och sammanfattande dokument. (AFHB 14/2012), dnr. Af-2017/00501416.

Bilaga - Intervjuguide

Bakgrund till intervjun

Intervjuledaren berättar om regeringsuppdraget, myndighetens handlingsplan samt utredarens uppdrag.

Intervjuledaren redogör för att forskningsetiska riktlinjer.

Intervjuledaren påminner om att intervjun spelas in och att anonymitet utlovas. (Intervjupersonernas samtycke till ljudupptagning gjordes samtidigt som deltagandet accepterades.)

Allmänt om intervjupersonen

Intervjupersonen berättar om sin roll och arbetsuppgifter.

Handläggarens framväxt (initiering, formulering, kvalitetssäkring)

Handläggarens definition, funktion och innehåll.

Handläggarens framväxt utifrån ett processperspektiv.

Handläggarens beredning, remittering och beslutande.

En arbetsmarknad för alla

Allmän reflektion om den empiriska iakttagelse som myndigheten har uppmärksammat regeringen på och som handlingsplanen vilar på.

Allmän reflektion om handläggarens roll i relation till Arbetsförmedlingens instruktionsenliga krav som regleras enligt § 3, "Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden." (SFS 2007:1030)

Allmän reflektion om målgruppsreglerade uppdrag.