

# Intern styrning och organisering på Arbetsförmedlingen

## **Förord**

2015 påbörjade den dåvarande regeringen ett arbete med att utveckla styrningen i offentlig sektor för att professionernas kunskaper och yrkesetik ska bli mer vägledande. Genom att uppmärksamma hur dagens styrmodeller lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats, skulle utvecklingen vändas (Sundström 2016). I samband med arbetet att utveckla styrningen tillsattes *Tillitsdelegationen*, en utredning med uppdrag att bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning. Delegationen presenterade 2018 sitt huvudbetänkande *Med tillit växer handlingsutrymmet* (SOU 2018:47). Där konstateras bland annat det finns problem med mål- och resultatstyrning om målen riskerar gå från att vara medel till att bli själva uppdraget för verksamheten.

Denna utveckling och problemen med den New Public Management-influerade styrningen har också belysts och diskuterats av forskare under flera decennier. En central slutsats är att dagens mål- och resultatstyrning har bidragit till en positiv utveckling i form av ökat fokus på utvärdering och uppföljning, men även fört med sig negativa bieffekter så som att myndigheter anpassar sig till att försöka nå just de mål som verksamheten följs upp och värderas utifrån. Forskningen visar att myndigheter riskerar att fokusera på det som lätt låter sig mätas. Syftet med rapporten är att belysa och diskutera de negativa bieffekter som riskerar att uppstå.

Denna rapport skrevs ursprungligen som ett bidrag till workshopen *Public Administration/SWEPSA 2018* i syfte att diskutera hur dagens styrmodeller kan påverka svenska myndigheters interna styrning och organisering. Då det från politiskt håll finns en ambition att utveckla styrningen och öka tilliten, är det viktigt att myndigheter analyserar den egna verksamheten. Att arbeta med och förbättra den interna förvaltningskulturen är ett av Arbetsförmedlingens prioriterade områden. Myndigheten har som mål att 2020 vara en myndighet med "god förvaltningskultur." Även om Arbetsförmedlingen utgör det empiriska exemplet i rapporten, är det inte ett unikt fall utan kan förstås som en typisk myndighet för statsförvaltningen. Rapporten kan sålunda vara relevant för andra myndigheter och bidra till arbetet för att nå en förbättrad förvaltningskultur. För vill myndigheter öka effektiviteten och utveckla verksamheten krävs att organisationen är beredd att utmana och utveckla sig själv.

## **Sammanfattning**

Att arbeta med och förbättra den interna förvaltningskulturen är ett av Arbetsförmedlingens prioriterade områden. Myndigheten har som mål att 2020 vara en myndighet med god förvaltningskultur. Målsättningen är att myndighetens förvaltningskultur ska garantera effektiv service och korrekt myndighetsutövning. Genom att analysera den interna styrningen och identifiera brister, bidrar den till verksamhetsutvecklingen och arbetet med att öka effektiviteten.

Dagens mål- och resultatstyrning har bidragit till en positiv utveckling i form av ökat fokus på utvärdering och uppföljning, men de riskerar att också föra med sig vissa negativa bieffekter. Att balansera en nödvändig resultatuppföljning med en tillitsbaserad styrning skapar utmaningar för myndigheter. För som det diskuteras i *Tillitsdelegationens* slutbetänkande blir det problematiskt om målen inte omfattar relevanta professionella värderingar eller etiska överväganden, eftersom verksamhetens mål då riskerar att glida ifrån verksamhetens uppdrag. Med andra ord, målen går från att vara medel till att bli själva uppdraget för verksamheten (SOU 2018:47).

Det är de negativa bieffekter som mål- och resultatstyrningen riskerar att föra med sig som den här rapporten belyser och diskuterar. Genom att Arbetsförmedlingen i perioder tydligt kommunicerar vikten av att prioritera arbetet med att uppnå de siffrsatta mål som myndigheten följs upp på, riskerar andra delar av verksamheten i perioder att ges mindre vikt. Rapporten visar att Arbetsförmedlingen ser ut att gå mot en starkare central styrning där kvantifierbara mål får en större roll. Det står även att finna i utformandet av verksamhetsmål, användandet av indikatorer som i myndighetens interna kommunikation. Vid en sådan utveckling är det viktigt att vara medveten om de eventuella negativa bieffekter som riskerar att uppstå. På så sätt kan dessa förebyggas och hanteras.

Rapporten visar också att andelen anställda som arbetar med arbetsuppgifter kopplade till kontroll, uppföljning och mätning har ökat de senaste åren. Andelen anställda i kärnverksamheten har varit relativt konstant sedan myndigheten bildades, men har minskat de senaste åren. Vidare har Arbetsförmedlingen blivit mer fragmentiserad genom att myndigheten organiseras i mindre enheter. Det innebär att chefer kommer närmare sina medarbetare, men det kan även till exempel medföra risk för längre beslutsvägar. Sammantaget riskerar utvecklingen att medföra negativa bieffekter genom att bidra till en ökad och onödig administration på alla nivåer i myndigheten. För anställda i kärnverksamheten kan det leda till ökad arbetsbelastning genom att de förväntas dokumentera allt mer för att man från central nivå ska kunna följa upp och kontrollera.

Arbetsförmedlingen arbetar aktivt med god förvaltning och ökad effektivitet. En ökad medvetenhet om riskerna med en alltför stark detaljstyrning och resultatfokus bidrar till det arbetet. Att inte använda indikatorerna som mål för verksamheten, utan som medel för uppföljning skulle också kunna gynna verksamhetsutvecklingen. Det behövs vidare mer kunskap om hur kärnverksamheten belastas vid uppföljning och revision. Likaså bör myndigheten öka kunskapen om hur vissa personalkategorier påverkar verksamheten och dess effektivitet.

© Arbetsförmedlingen  
Författare: Jennie K Larsson  
Datum: 2019-04-16  
Diarienummer: Af-2019/0010 0703

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>4</b>
2.1	Allt fler granskar allt mer.....	4
2.2	Ökad byråkrati och administration.....	5
2.3	Arbetsförmedlingen styrs med uppföljning och kontroll .....	6
<b>3</b>	<b>Den förnyade Arbetsförmedlingen</b> .....	<b>7</b>
3.1	Indikatorer ersätter styrkort.....	7
3.2	Hur indikatorer kan påverka prioriteringar .....	9
3.3	Att styra med kommunikation.....	10
<b>4</b>	<b>En förändrad personalsammansättning</b> .....	<b>12</b>
4.1	Andelen samordnare och controllers ökar.....	13
4.2	Ett snabbt växande antal lägre chefer.....	15
4.3	Färre arbetsförmedlare, men fler specialister och resurser.....	17
<b>5</b>	<b>En (o)förändrad myndighet?</b> .....	<b>21</b>
5.1	Ökad fragmentisering och fler managementbyråkrater .....	21
5.2	Hög administrativ belastning .....	22
5.3	Pinnjaktens återkomst? .....	25
5.4	Avslutande diskussion och förslag på vidare studier.....	25
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>28</b>

## 1 Inledning

Svenska myndigheter styrs i form av mål- och resultatstyrning. Idén bakom styrningen bygger på att den politiska nivån delegerar ansvaret för att utforma och prioritera verksamheten till de som är experter på området, de ansvariga myndigheterna. Dessa formulerar sedan på varje nivå inom organisationen verksamhetsmål och prioriteringar. Därefter rapporterar de olika nivåerna inom myndigheten hur väl de lever upp till målen och myndigheten på central nivå återkopplar sedan regelbundet till regeringen hur de har lyckats. Syftet med resultatstyrning i staten är att bedriva myndigheternas verksamhet så effektivt som möjligt.<sup>1</sup>

Sedan denna typ av styrning infördes på 1980-talet har det blivit allt viktigare att en myndighet kan visa upp goda resultat. Det är genom resultat myndigheter visar politiken att de utför sitt uppdrag som de är ålagda och när de uppsatta målen. Att myndigheter vill kunna redovisa mätbara och tydliga resultat har också sin förklaring i att medborgares förtroende för offentliga organisationer ofta är kopplat till hur de upplever att myndigheten klarar av sitt uppdrag. Bra siffror är lika med ett gott resultat och en myndighet som gör det den ska (Agevall 2005, Pierre & Painter 2010, Pollitt & Bouckaert 2011).

Samtidigt som dagens mål- och resultatstyrning har bidragit till en positiv utveckling i form av ökat fokus på utvärdering och uppföljning, har den även fört med sig negativa bieffekter så som att myndigheter anpassar sig till att försöka nå just de mål som verksamheten följs upp och värderas utifrån (Lindgren 2014, Power 1997). Som det understryks i slutbetänkandet från *Tillitsdelegationen* är det i sig inte ett problem, utan indikerar att resultatstyrning fungerar. Vad som dock är problematiskt är när målen inte omfattar relevanta professionella värderingar eller etiska överväganden, för då riskerar verksamhetens mål att glida ifrån verksamhetens uppdrag. Målen går från att vara medel att bli själva uppdraget för verksamheten (SOU 2018:47). Litteraturen visar också att myndigheter riskerar att fokusera på det som lätt låter sig mätas. Det leder till så kallat "pinnräknande", det vill säga att det viktiga blir hur många möten, beslut, kontroller etc. och inte hur, var eller varför detta sker (Brodkin 2011, Ek 2012, Hall 2012, Soss m.fl. 2011). Det är just dessa negativa bieffekter som rapporten syftar till att diskutera med utgångspunkt i Arbetsförmedlingen som det empiriska exemplet.

Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som brukar hamna långt ned när förtroende för svenska myndigheter mäts. Likaså har myndigheten under en längre tid haft svårigheter att nå upp till arbetsmarknadspolitikens mål om en effektiv

---

<sup>1</sup> Författaren vill tacka deltagare i workshopen *Public Administration/SWEPSA 2018* för värdefulla kommentarer på rapporten.

matchning av arbetssökande och lediga arbeten (SOU 2019:3).<sup>2</sup> Myndigheten anses inte heller ha uppnått tillräckliga resultat och kostnaderna för verksamheten upplevs som höga. Arbetsförmedlingen har också kritiserats för att sakna ett tidredovisningssystem, vilket medför svårigheter att utvärdera verksamheten (Riksrevisionen 2012:9).<sup>3</sup> Lösningen har, både från regeringens sida som internt inom myndigheten, under många år varit ökad kontroll, granskning och uppföljning (de Fine Licht & Pierre 2019).

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen sker via reglering i lagar och förordningar, regleringsbrev och instruktioner samt finansiering i form av anslag och anslagsposter som får användas för olika ändamål. Det ställer i sin tur krav på Arbetsförmedlingen att såväl kunna följa upp om verksamheten är effektiv och rättssäker som att resurserna används på rätt sätt. Arbetsförmedlingen granskas också av en lång rad externa aktörer: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Institutet för arbetsmarknadspolitisk- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) samt genom kontrollmyndigheter som Riksrevisionen och Statskontoret. Arbetsförmedlingen granskas även av den egna internrevisionen. Arbetsförmedlingen befinner sig sålunda ständigt under lupp.

Samtidigt är arbetsmarknadspolitiken ett område där styrningen starkt präglas av vilken politisk inriktning som regeringen har och hur denna prioriterar i form av verksamhetsinriktning och resurser. Det syns givetvis även i hur regleringsbrev och återrapporteringskrav formuleras. Till exempel formulerade den dåvarande Alliansregeringen under 2010-talets första år mer och mer detaljerade regleringsbrev där allt fler uppgifter skulle rapporteras in samtidigt som antalet uppdrag med tydligt specificerade återrapporteringskrav ökade (Statskontoret 2016a). Styrmodellen byggde till stor del på specificerade mål och strikta återrapporteringskrav med precisa kvantitativa mått och målformuleringar med beskrivningar av hur Arbetsförmedlingen förväntas arbeta (SOU 2019:3). Arbetsförmedlingen har i sin tur översatt det till detaljerade rutiner, uppföljningar och manualer inom myndighetens olika delar. I den nyligen publicerade arbetsmarknadsutredningen "Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad" konstateras att regeringens styrning genom åren varit "detaljerad, föränderlig och kortsiktig" vilket begränsats Arbetsförmedlingens effektivitet (SOU 2019:3, s.26).

Arbetsförmedlingens regleringsbrev har sedan den dåvarande rödgröna regeringen tillträdde 2014 minskat i omfattning och innehåller färre återrapporteringskrav och färre specificerade uppdrag (Statskontoret 2018). Vidare är inriktningen för Arbetsförmedlingens arbete sedan 2015 att anvisningar till insatser ska göras utifrån arbetsförmedlarens bedömning av individens behov och förutsättningar (Riksrevisionen 2016:21). Men samtidigt är målen i Arbetsförmedlingens

---

<sup>2</sup> En stor del av Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet är upphandlad, vilket innebär att myndigheten inte är den enda aktören som utför den del av uppdraget som är kopplat till matchning. Dock har denna rapport behövt avgränsats vilket innebär att det inte kommer diskuteras denna gång.

<sup>3</sup> Hösten 2018 införde Arbetsförmedlingen systemet Tajma där anställda ska tidsredovisa. Det är ännu för tidigt att säga något om resultatet.

regleringsbrev för 2018 formulerade som önskade förbättringar av i princip alla delar av kärnupdraget utan inbördes prioritering (SOU 2019:3).

Arbetsförmedlingen har under flera år försökt komma bort från den starka centrala detaljstyrning som ledde till att verksamheten präglades av kortsiktighet och "pinnjakt". Arbetsförmedlingen har också sökt att förändra den interna styrning och organisationskultur som växte fram tidigare på myndigheten. När den nuvarande generaldirektören Mikael Sjöberg tillträdde sin post 2014 var det med ambitionen att vinna tillbaka förtroendet för myndigheten generellt, men också att förbättra myndighetens interna klimat. Sjöberg identifierade tre områden som centrala att fokusera på: förtroende, tillit och socialt kapital (de Fine Licht & Pierre 2019). Ambitionen har sedan dess varit att den lokala nivån ska utforma och prioritera sin verksamhet utifrån de egna förutsättningarna. Den så kallade förnyelseresan inleddes 2014. Den tidigare detaljstyrningen skulle ersättas med kortare avstånd mellan medarbetare och chef, en plattare organisation och istället för att ledningen skulle peka med hela handen infördes det så kallade självledarskapet. Styrkortet avskaffades och istället skulle medarbetarna "leda sig själva".

Skiftet i styrningsfilosofi som ägde rum 2013-2014 syftade till en lägre grad av detaljstyrning och minskat fokus på kvantitativa mått på Arbetsförmedlingen. Dock pekar studier på det motsatta (Ennerberg 2017, Nord 2017, Statskontoret 2016a, 2018). Även om det ter sig motsägelsefullt ser detaljstyrningen och pinnjakten ut att vara på väg tillbaka (Statskontoret 2018). I rapporten undersöks *hur* styrningen tar sig uttryck samt *hur* den påverkar organiseringen av myndigheten. Fokus är på de negativa bieffekter som uppstår vid ett allt för stort fokus på resultat och mål.

I januari 2019 träffades det så kallade januariavtalet mellan socialdemokraterna, miljöpartiet, centern och liberalerna. En av de 73 punkter som träffats i avtalet innebär att Arbetsförmedlingen ska "reformas i grunden" och myndigheten ska koncentrera resurserna på kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, som i större utsträckning får sköta matchandet på arbetsmarknaden. Rapporten diskuterar dock inte detta närmare utan fokuserar på Arbetsförmedlingens interna styrning och organisering i dess nuvarande form, något som kommer att vara viktigt i arbetet med att reformera myndigheten. För även om det som idag utgör Arbetsförmedlingens kärnverksamhet i framtiden kommer ligga på privata aktörer, kommer ändå andra delar av myndigheten att kvarstå. Likaså kommer den med största säkerhet fortsatt styras i form av mål- och resultatstyrning, vilket gör att diskussionerna i den här rapporten är fortsatt relevanta.

Rapporten är disponerad som följer: För att söka svar på frågorna tar rapporten avstamp i forskning om hur måluppfyllelse, resultat och granskning påverkat styrningen och organiseringen av förvaltningen i allmänhet och Arbetsförmedlingen i synnerhet. Studiens empiriska material består av statistik, uppföljningar och kommunikation hämtat från Arbetsförmedlingen. Rapporten avslutas med en diskussion där resultaten utvecklas samt lämnar förslag på vidare forskning.



## 2 Teoretiska utgångspunkter

### 2.1 Allt fler granskar allt mer

Att myndigheter och politiskt styrda organisationer granskas och att verksamheter följs upp är givetvis inte något nytt. Genom revision och uppföljning kontrolleras vad myndigheter använder skattemedel till, hur väl uppdraget utförs och hur det används som underlag för att utveckla verksamheten. Granskning handlar vidare om att granska maktutövning och förebygga fusk och korruption. Dock har fokus på kvantitativa mått, transparens och dokumentation ökat drastiskt sedan New Public Management (NPM) fick sitt stora genomslag i västvärlden på 1990-talet. Tankegångar om att offentlig verksamhet blir mer effektiv om den, samt de personer som arbetar där, utsätts för krav och drivkrafter som liknar dem på en privat marknad har sedan dess dominerat (Pierre & Painter 2005, Pollitt & Bouckaert 2011).

Med managementstyrningen har måluppfyllelse, revision och kvantitativa mått betonats i allt större utsträckning. Det innebär att dagens förvaltning inte längre styrs genom direkt politisk styrning utan genom tekniker som budgetdisciplinering, resultatmätning och granskning. Det påverkar även det interna arbetet där offentliga organisationer blir företagslika i form av tydligare ledarskap och krav på effektivitet och resultat (Agevall 2005, Pierre & Painter 2010, Pollitt & Bouckaert 2011).

Redovisningsforskaren Michael Power (1997) menar att vi lever i ett "granskningssamhälle" i vilket föreställningar som att dokumentation och kontroll är lösningen på alla samhällsliga problem dominerar. Uppföljning, tillsyn och revision institutionaliseras genom lagar och föreskrifter. Vidare ökar granskning som instrument för kontroll och ansvarsutkrävande och likaså antalet organisationer som granskar andra organisationer.

Granskningssamhället får som konsekvens att myndigheter anpassar sin verksamhet efter granskningskriterierna då de vet att de kommer att utvärderas och kontrolleras efter dessa. Granskningen i sig fungerar sålunda som en styrmekanism – för myndigheter är vetskapen om att de behöver ta fram data och redovisa hur myndigheten presterat disciplinerande (Power 1997). Det är också något som omfattar en stor del av offentliga organisationers verksamhet och tar stora ekonomiska och personella resurser till förfogande. Myndigheter gör sig i stor utsträckning själva granskningsbara och anpassar verksamheten så att den enkelt kan mätas och utvärderas (Ek 2012). Till exempel har allt fler myndigheter inrättat interna kontroll- och kvalitetssystem vars huvuduppgift är att hantera granskningar.<sup>4</sup> Statsvetaren Shirin Ahlbeck-Öberg (2010) menar att managementstyrningen och den tilltagande granskning som den medfört starkt påverkat organiseringen av den offentliga sektorn. När extern granskning blev ett institutionaliserat inslag började

---

<sup>4</sup> På Arbetsförmedlingen är det ledningsstaben som ansvarar för de granskningar som görs av myndigheten. Ett digitalt system för att hantera granskningar är under utveckling.

offentlig verksamhet växa, trots att styrningsfilosofin inbegriper en strävan mot det motsatta (se också Hall 2012).

Paradoxalt har ett resultat- och effektivitetsfokus bidragit till en allt mer byråkratisk och administrativt belastad förvaltning (Hall 2012). De praktiker och styrsystem som introduceras och implementeras i syfte att decentralisera och effektivisera organisationer skapar administrativa rutiner som verkar centraliserande och kostar resurser i form av administration. Statsvetaren Patrik Hall (2012) använder begreppet "managementbyråkrati" för att beteckna den slags byråkrati som driver "organisationspolitik" med starka inslag av styrning, mätning, kontroll, utvärdering och andra managementinspirerade reformer. I rapporten är begreppet managementbyråkrati centralt för att analysera Arbetsförmedlingens interna styrning och organisering.

Sammantaget visar litteraturen att inriktningen på granskning, kontroll och uppföljning att detaljer, siffror och dokumentation hamnat i fokus för myndigheters verksamhet. Konsekvensen av detta har blivit att myndigheterna anpassar sina verksamheter så att de enkelt kan mätas och utvärderas – såväl vad det gäller utformandet av verksamheten som i kategorier av anställda och ledarskap (Power 1997, Hall 2012). Yrkesgrupper vars arbetsuppgifter är kopplade granskning och utvärdering har ökat markant de senaste åren samtidigt som andra personalkategorier minskat. Vidare lägger kontrollnivåer av olika slag mycket tid på att följa upp verksamhetens lägre nivåer. I kärnverksamheten återfinns tjänstepersoner som ska hinna med de vardagliga arbetsuppgifterna samtidigt som de behöver bidra till den interna verksamhetsutvecklingen och underlag till utvärderingar som görs på högre nivåer (Ek 2012, Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, Hall 2012).

## 2.2 Ökad byråkrati och administration

Fokus på granskning, kontroll och uppföljning har inte bara påverkat styrningen av förvaltningen utan också själva organiseringen av denna. Enheter vars arbete handlar om presentera, kontrollera och dokumentera, så kallade sekundära funktioner, utgör en allt större del av myndigheternas organisation (Hall 2012, se också Power 1997). Förvaltningen har blivit mer fragmentiserad, myndigheter ses som egna företagsliknande enheter istället för som en del av ett statligt kollektiv (Lundqvist 1998).<sup>5</sup> Fragmenteringen syns även i att förvaltningen blivit mer utdragen på det vertikala planet med mindre kontakt mellan nivåerna (Hall 2012). Det återspeglas också i myndigheternas struktur där avdelningar och enheter tenderar att ses som separata delar med egna verksamheter, ansvar och budget och allt mindre som en del av en sammanhållen offentlig sektor (SOU 1997:57, SOU 2013:40, SOU 2015:66) När

---

<sup>5</sup> Begreppet enheter kan skapa en viss förvirring för den läsare som är bekant med Arbetsförmedlingens organisering. Enheter används i rapporten som ett generellt begrepp för att beskriva en mindre del av en organisation, men eftersom Arbetsförmedlingen även organiserar sig i enheter diskuteras även dessa i rapporten.

det skapas organisationer inom organisationen ökar också antalet delar som behöver följas upp och granskas. Detta påverkar givetvis även myndigheters interna arbete där verksamheten blir allt mer företagslik och med allt mindre sammanhållet ledarskap.<sup>6</sup>

För att det byråkratiska maskineriet ska fungera krävs personer som håller det igång. Det är där managementbyråkraterna kommer in i bilden: tjänstepersoner som utan att ha en ledningsposition ägnar sig åt strategiskt proaktivt beslutsfattande i kombination med mer rutinmässigt, stödjande och till management kopplad administration.<sup>7</sup> Tjänstefunktioner som processledare, strateg, controller, verksamhetsansvarig, samordnare etc. är exempel på managementbyråkrater (Hall 2012). Likaså uppstår allt mer managementrelaterad administration för övriga anställda på myndigheteter genom att de måste redovisa och dokumentera mer.

Byråkrati och administration är inte per definition av ondo. Tvärt om är det en förutsättning för att upprätthålla rättssäkerhet, följa upp verksamheten och för att stora organisationer ska fungera. Men, administrationen riskerar att ta upp orimligt mycket tid från myndigheters kärnupdrag. Exempel som ofta diskuteras i litteraturen är hur det administrativa arbetet ”tryckts” utåt och nedåt i organisationerna och de uppgifter som tidigare utfördes av administrativ personal nu ligger på yrkesgrupper i kärnverksamheten som lärare, läkare etc. (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014).

### 2.3 Arbetsförmedlingen styrs med uppföljning och kontroll

Statsförvaltningens ökade fokus på uppföljning och kontroll har fått ett stort genomslag i arbetsmarknadspolitiken och styrningen av Arbetsförmedlingen. Statsvetaren Jessica Lindvert (2006, 2011) talar om att det skett ett organisatoriskt skifte inom arbetsmarknadspolitiken efter den ekonomiska krisen på 1990-talet.<sup>8</sup> Styrformer som vilade på den ändamålsbaserade principen att göra rätt saker har ersatts av principen att göra saker rätt i form av kontrollbarhet, uppföljning och redovisning. Arbetsmarknadspolitiken domineras sedan dess av en revisionslogik som lägger tonvikt vid förutsägbarhet och transparens och där kvantifierbara mål prioriteras framför dem som inte är kvantifierbara. Detta, menar Lindvert, har bidragit till en större ängslighet och rädsla för att för att göra saker som inte är i linje med regelverket vilket medför risk för ökad passivisering. Lindvert sammanfattar det

---

<sup>6</sup> Andra exempel på hur företagiseringen och managementstyrningen av förvaltningen tar sig uttryck är till exempel de årsredovisningar som myndigheter, liksom företag producerar. Likaså syns det i hur myndigheter väljer att tala om ”kunder” istället för medborgare, brukare eller klienter. Vidare talar myndigheter idag, det privata näringslivet, om varumärken, affärsplaner och marknadsföring – något som var otänkbart för 20 år sedan.

<sup>7</sup> Med administration avses ”Allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (t.ex. ledning, chefer, personal, myndigheter etc.) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system (en verksamhet, en organisation, ett projekt etc.) av något slag över tid och rum (Forsell och Ivarsson Westerberg 2014 2.43).

<sup>8</sup> Se också Lindvert 2006 för en genomgång av och diskussion om svensk arbetsmarknadspolitik över tid och skiftet på 1990-talet samt arbetsmarknadens roll kopplat till den ekonomiska politiken då detta inte diskuteras i rapporten.

som att det på Arbetsförmedlingen är viktigare att göra saker rätt än att göra rätt saker.

Revisionslogiken har fortsatt dominera styrningen av Arbetsförmedlingen. Verksamhetsdelen i regleringsbrevens har varit detaljerade: under 2012–2014 hade Arbetsförmedlingen ett trettiotal uppdrag i regleringsbrevet. Fler och fler mål preciserades samtidigt som kraven på att fler och fler uppgifter skulle rapporteras in ökade (Statskontoret 2016a). De flesta uppdragen var förenade med krav på återrapportering. Särskilt framträdande var arbetssättet som infördes 2012 där den dåvarande alliansregeringen specificerade hur Arbetsförmedlingen skulle arbeta med olika grupper av nyinskrivna. Andra uppdrag i regleringsbrevens handlade om nya eller tillfälliga uppgifter. Internt använde sig myndigheten av styrkort för att omvandla verksamhetsinriktningen till verksamhetsstyrning. Detaljstyrningen ökade påtagligt under denna period och det blev ett större fokus på att uppnå resultat (Statskontoret 2016a).

Arbetsförmedlingen är också en myndighet vars existens och arbete ständigt ifrågasätts och debatteras. Myndigheten tenderar att hamna i botten när medborgares förtroende för olika myndigheter mäts och har haft svårigheter att nå upp till arbetsmarknadspolitikens mål om effektiv matchning (Arkhede m.fl. 2015). Det skapar ett starkt tryck från politiken att Arbetsförmedlingen kan visa att myndigheten gjort något. "Lösningen" tenderar att sökas i procentsatser och siffror som visar att myndigheten ständigt förbättrar resultaten (Statskontoret 2016a, 2018).

Resultat och kontroll påverkar också vilken typ av utredningar och uppföljningar myndigheten prioriterar och i vilket syfte de görs. Till exempel visar studier att Arbetsförmedlingens uppföljningar präglas av en hög grad av kontroll som går via olika granskningssystem uppifrån och ned i organisationen (Zovko m.fl. 2016, 2017). Utredningarnas roll har försvagats i verksamhetsutvecklingen på lokal nivå och används i huvudsak som kontrollinstrument och inte som verktyg till att förbättra myndighetens verksamhet. Statskontoret (2018) för ett liknande resonemang och konstaterar att det är förhållandevis ovanligt att Arbetsförmedlingen följer upp arbetet på lokal nivå och ändrar de arbetssätt som inte fungerar (se även Riksrevisionen 2016:21, Riksrevisionen 2017:26).

## **3 Den förnyade Arbetsförmedlingen**

### **3.1 Indikatorer ersätter styrkort**

Efter 2013 beslöt regeringen att minska kraven på återrapportering. Syftet var att Arbetsförmedlingen i högre grad skulle kunna ägna sig åt sin kärnverksamhet. Uppföljningen skulle istället ske utifrån aktiviteter i verksamhetsplanen där varje enhet, marknadsområde och region identifierar, ansvarar för och följer upp utifrån

hur de bäst uppfyller myndighetens uppdrag och strategiska inriktning i förhållande till de lokala förutsättningarna. Uppföljningen skulle på så sätt i högre grad bygga på ett underifrånperspektiv och inte utifrån mål och prioriteringar som beslutas centralt och kommuniceras ned i organisationen (Statskontoret 2016a). Även om det funnits en strävan att styra myndigheten bort från ett starkt fokus på kvantitativ uppföljning och pinnräknande, menar Statskontoret (2018) att den interna styrningen återigen har börjat röra sig mer mot resultat.

Sedan 2015 använder sig Arbetsförmedlingen av ett så kallat indikatorpaket där myndigheten varje månad ställer samman i vilken grad de mål som ställts upp i regleringsbrev och instruktioner uppnåts. Då det primärt är via indikatorerna Arbetsförmedlingen kan visa att myndigheten uppfyller sitt uppdrag och när målen läggs stor vikt vid att följa upp och analysera dessa. När indikatorarbetet infördes var antalet indikatorer ett femtontal (Statskontoret 2016a). Dock har de ökat stadigt, antalet prioriterade indikatorer är nu uppe i 30 stycken och ytterligare är under framtagande.

I 2018 års verksamhetsplan finns det också för första gången mål kopplat till indikatorerna. Till skillnad från tidigare års verksamhetsplaner anges 2018 specifika siffermål på exakt hur mycket resultaten ska öka inom olika uppdrag. Ett exempel är när myndigheten under målet "Andelen inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin som går till arbete eller studier ska öka, inklusive de som tidigare har avslutat en etableringsplan" i procent anges vilket resultat som myndigheten förväntas uppnå:

Målet följs upp med hjälp av följande indikatorer: Andel som deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) som går till arbete eller studier, vilken ska öka till minst 4,8 %, Arbetsplatsförlagda aktiviteter JOB, vilken ska öka till minst 40 %.

Som citatet visar formuleras nu målen i tydligt angivna procentsatser i Arbetsförmedlingens centralt formulerade verksamhetsplan. Det påverkar också utformningen av verksamheter på lokal nivå. Precis som att myndigheten centralt formulerar detaljerade siffermål som kan följas upp med nationella indikatorer tar man på lokalt plan fram kvantifierbara mål som mäts genom lokala indikatorer. Indikatorerna är sålunda något som myndigheten, mer eller mindre uttalat, styr på internt. De fungerar inte endast som medel för att följa upp om målen nås, utan utgör även målet.

Att indikatorerna nu blir vägledande för hur målen formuleras kan förstås som en del av det förvaltningsforskaren Lena Lindgren (2014) kallar "indikatorfixering". Det tar sig uttryck som att indikatorer inte längre bara är ett medel för att följa upp verksamheten, utan kan få effekter som målförskjutningar, att kortsiktiga mål går före långsiktighet och att myndigheter prioriterar det de följs upp på.

### 3.2 Hur indikatorer kan påverka prioriteringar

Ett exempel som kan förstås som ett uttryck på hur myndigheten internt styr på det den följs upp på är hur ett resultat drastiskt förbättrades på två månader trots att omständigheterna talade emot.

Hösten 2016 var en tid av väntan för många av de människor som sökt asyl Sverige: Först på ett beslut om ett eventuellt uppehållstillstånd och efter det ytterligare väntan på att skrivas in på Arbetsförmedlingen för att komma igång med etableringsinsatser. Under perioden hade medierapporteringen ett stort fokus på de utmaningar det ökade antalet asylsökande innebar för svenska myndigheter och kommuner. Arbetsförmedlingens långa ledtider diskuterades såväl i media som bland politiker. Internt på Arbetsförmedlingen lyftes det också som en utmaning på samtliga nivåer i myndigheten.

Antalet nyanlända personer som var inskrivna på Arbetsförmedlingen var under denna period det högsta någonsin: i november 2016 låg antalet på nästan 39 000 personer. Motsvarande siffra 2015 var strax över 30 000. Likaså skrevs fler personer in under 2016 än någonsin tidigare. Samtidigt minskade antalet anställda arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen under denna period (se figur 3, sidan 18).

Men trots mindre personal, fler inskrivna och att allt fler väntade på att få skrivas in så lyckades Arbetsförmedlingen under denna period korta väntetiderna markant. När myndigheten i november 2016 följer upp resultatet har antalet personer som behöver vänta mer än 30 dagar på etableringssamtal minskat med nio procentenheter jämfört med samma period 2015. Detta trots betydligt sämre förutsättningar på lokala arbetsförmedlingskontor.

Hur kan detta förstås?

En förklaring kan sökas i hur indikatorer och resultatfokus blir styrande i verksamheten. Vid den tiden var en av de indikatorer som Arbetsförmedlingen följdes upp på hur många personer som behövde vänta max 30 dagar från att de fått uppehållstillstånd till att de fick ett etableringssamtal – det vill säga den tid de behövde vänta på att få tillgång till Arbetsförmedlingens insatser.

De långa ledtiderna hade under perioden varit föremål för återkommande interna diskussioner och arbetet med att korta dessa prioriterades på kontoren.<sup>9</sup> Att indikatorn som mätte ledtiderna var en prioriterad sådan kan ha bidragit till att den gavs större vikt än andra, inte lika viktiga, indikatorer.

Det skulle kunna ses som ett uttryck för det som Lindgren (2014) benämner som indikatorfixering; myndigheten prioriterar arbetet utifrån de delar verksamheten följs upp på samtidigt som andra delar prioriteras ned. Det är därför intressant att titta på andra indikatorer som följer upp relaterat arbete under denna period. En

---

<sup>9</sup> Detta stod att finna i såväl interna dokument som i diskussioner kring uppföljningsarbetet av indikatorer.

sådan är indikatorn som mäter antal personer som har en etableringsplan; det vill säga att en person inte endast är inskriven på Arbetsförmedlingen utan även deltar i aktiviteter som ska ta denna närmare arbetsmarknaden.

Där den prioriterade indikatorn visade på ett förbättrat resultat, visade resultatet för en indikator som inte var prioriterad det motsatta. Parallellt med att leddiderna mellan uppehållstillstånd och etableringssamtal minskade, fortsatte antalet deltagare som saknade etableringsplan att öka. Från att det i juni 2016 var under 6 000 personer som saknade etableringsplan, närmade sig antalet i december 2016 10 000. Att hinna med att både skriva in personer och att upprätta etableringsplaner åt dessa samt att hålla koll på de personer vars etableringsplaner löpt ut – var under denna period antagligen svårt för många lokalkontor och innebar att ledningen behövde prioritera vilket arbete som var viktigast.

### 3.3 Att styra med kommunikation

Att måluppfyllelse och resultat är centralt för Arbetsförmedlingens verksamhet syns också i myndighetens interna kommunikation. På myndighetens intranät rapporteras löpande om uppnådda resultat. Genom tydliga plus- och minussymboler markeras för vilka uppdrag resultaten är goda samt vilka som ligger under det förväntade resultatet.

Artiklar på intranätet kan också handla om ett särskilt uppdrag där årsresultatet uppnåtts redan innan årets slut eller om ett visst arbetsförmedlingskontor eller område varit framgångsrika i arbetet inom ett visst uppdrag. Resultatet av arbetet redovisas genomgående i antal eller procentsatser:

Totalt gick 32 personer utbildning varav 28 gick till arbete eller studier. Det är ett resultat på 87 procent, vilket är ett mycket bra resultat (citat från Arbetsförmedlingens intranät 2018)

Det kan även handla om att lyfta fram ett visst uppdrag som behöver prioriteras för att de mål myndigheten satt upp ska kunna uppnås. Ett sådant exempel är hur Arbetsförmedlingen hösten 2017 kommunicerade kring ett av myndighetens prioriterade mål, 90-dagarsgarantin för ungdomar.<sup>10</sup> På intranätet publicerades återkommande uppdateringar om hur arbetet fortskred tillsammans med en räknare som tickade ned och angav hur många ”ungdomar det var kvar att nå” innan målet var uppnått. Det gick också att se exakt hur många ungdomar som fortfarande var arbetslösa i de olika marknadsområdena.<sup>11</sup> Att ungdomsgarantin var ett prioriterat arbete betonades också av generaldirektören i filmer och intervjuer som publicerades

<sup>10</sup> Ett i regleringsbrevet för 2017 fick också Arbetsförmedlingen också i uppdrag att ”den tid som går innan unga personer övergår till arbete, studier eller en insats som leder till arbete minska i syfte att tydligt närma sig 90-dagarsgarantin”.

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen har delat upp i verksamheten geografiskt i ett tiotal så kallade marknadsområden (MO).

på intranätet. På lokala arbetsförmedlingskontor uppmanades arbetsförmedlare att ta kontakter med alla inskrivna ungdomar och kalla in dem på möten.

Lagom till juledigheten 2017 kunde myndigheten rapportera att man lyckats uppnå 90-dagarsgarantin.<sup>12</sup> I en nyhet konstaterades att den positiva utvecklingen gått mycket snabbt under den sista månaden:

I slutet av september var det 1 260 ungdomar utanför etableringen som hade varit öppet arbetslösa i minst 90 dagar. Sedan dess har siffran sjunkit stadigt, och nu är den alltså nere på 424 (Arbetsförmedlingens intranät 2017).

Generaldirektören tackade medarbetarna och i årsredovisningen kunde Arbetsförmedlingen redovisa att man lyckats med den delen av uppdraget som berörde ungdomar.

När Arbetsförmedlingen centralt under en period riktar ett sådant starkt fokus mot att ett visst mål ska uppnås finns tydliga likheter med detaljstyrningen under styrkortens tid. När myndigheten från centralt håll presenterar siffror kring hur man presterar i olika geografiska områden syns det också vilka områden som lyckas bättre än andra. Dessa jämförelser kan också förstås som en signal till chefer på lokala nivåer att prioritera en viss del av verksamheten under en period.

Det kan tolkas som att kontoren väljer att satsa på det arbete som mäts, det vill säga att man väljer att lägga ned mer tid på det som syns och det som Arbetsförmedlingen följs upp på: indikatorn. För som forskning tydligt visar påverkas myndigheters arbete och prioriteringar av krav på uppnådda resultat (se bland annat Pierre & Peters 2000, Pollitt & Bouckaert 2011). Nu när verksamhetsplaner, såväl centralt som lokalt, innehåller tydligt specificerade kvantitativa mål som ska uppnås under året är det troligt att Arbetsförmedlingens arbete i större utsträckning, som på styrkortens tid, kommer att styras av indikatorer och uppföljning. Organisationsforskaren Kerstin Johansson (2018) menar att det finns stora svårigheter att förnya Arbetsförmedlingen samtidigt som kärnverksamheten är pressad. Risken är att verksamheten drivs av centralt beslutade prioriteringar kopplade till resultatuppfyllelse istället för möjligheter att fatta beslut utifrån professionella bedömningar, vilket gör det svårt att få till en förändrad styrning.

Med det ökade trycket på resultat och kvantitativ måluppfyllelse finns sålunda risk för att verksamheten än mer prioriterar de delar som mäts och följs upp och att annat arbete, det vill säga det som inte mäts, får stå tillbaka. Resultatfokusen kan vidare bidra till att arbetsförmedlingskontor i allt större utsträckning styr in och hänvisar personer till utbildningar och insatser de inte är i behov av. Riksrevisionen (2018) konstaterar att formella krav på aktivitetsnivå och den arbetssökandes behov av aktivitet/stimulans är viktiga faktorer när arbetsförmedlarna anvisar till den insats

---

<sup>12</sup> Mer specifikt innebar det att ungdomarna inom 90 dagar efter de skrivit in sig på Arbetsförmedlingen deltog i någon av arbetsförmedlingens erbjudna aktiviteter.



som kallas förberedande utbildningar (FUB). Att tjänstepersoner anpassar sitt arbete utifrån de krav som ställs på dem att uppnå resultat eller utföra sitt arbete på ett effektivt sätt är väldokumenterat (se bland annat Brodtkin 2007, 2011, Soss m.fl. 2011). Strategier i form av "creaming" och "parking" har blivit allt vanligare i takt att kraven på resultatuppfyllelse ökat. I den mån de kan väljer tjänstepersoner på lokal nivå att satsa på personer som är lätta att nå resultat med (så kallad creaming) medan de svårare fallen parkeras.

Att arbetsförmedlare utvecklar olika lösningar för att "parkera" personer som de upplever som "svårjobbade" visar ett flertal studier (se bland annat Ennerberg 2017, Larsson 2015). Till exempel deltar arbetssökande i utbildningar som inte är anpassade för deras behov och genom formuleringar som "arbetsförberedande insats" skapar arbetsförmedlare aktiviteter som inte existerar annat än i systemet. Dessa utbildningar och formuleringar är "tomma aktiviteter" vars funktion är att "parkera" klienter som inte enkelt låter sig föras in i systemet. Som bland annat Larsson (2015) visat tenderar det att vara kvinnor, i synnerhet med kort eller ingen utbildning, som parkeras (se också Cheung 2018 för en systematisk genomgång av könsskillnader).

Det finns sålunda tecken på att resultatfokuset och "pinnjakten" återigen har letat sig in i Arbetsförmedlingens interna styrning. Det syns såväl i utformandet av verksamhetsmål, användandet av indikatorer som i myndighetens interna kommunikation. Det kan påverka styrningen både i form av förväntningar från myndighetsledningen samt i hur arbetet prioriteras på lokal nivå.

## 4 En förändrad personalsammansättning

Antalet anställda på Arbetsförmedlingen har varierat över tid. Lägst antal anställda hade myndigheten under sitt första år 2008 och fram till 2012 växte myndigheten stadigt.<sup>13</sup> I december 2012 arbetade ungefär 13 200 personer på Arbetsförmedlingen. Under följande två år minskade antalet en aning och i december 2014 var antalet anställda strax under 12 900 personer. Dock började antalet anställda på myndigheten öka igen under 2015 och i december 2017 arbetade 14 500 personer på Arbetsförmedlingen (Statistik från Arbetsförmedlingens personalavdelning).

Som Hall (2012) diskuterar kan anställningskategorier som projektledare, processledare, kvalitetskontroller etc. ses som element av managementbyråkrati. Det är också roller som finns i alla delar av organisationen vilket gör det intressant att studera hur utvecklingen av dessa funktioner ser ut på Arbetsförmedlingen. Då myndigheten också haft som ambition att den interna styrningen ska bli mindre toppstyrd och i större utsträckning bygga på att anställda leder sig själva studeras

---

<sup>13</sup> 2008 utgör här en naturlig brytpunkt då AMS och AMV slogs ihop till en myndighet.

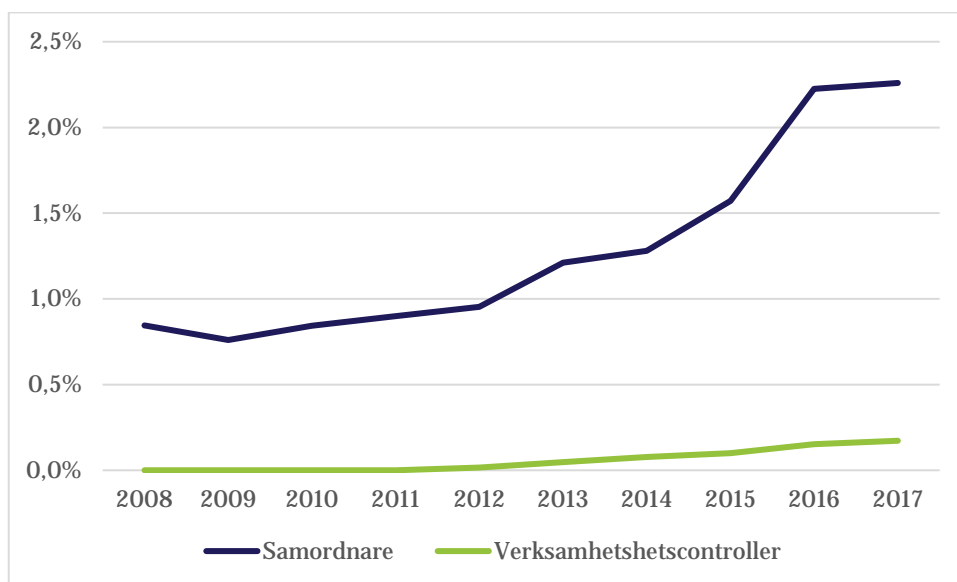
även chefssammansättningen på myndigheten. För detta används Arbetsförmedlingens statistik över antalet anställda i olika kategorier från 1 januari 2008 till 31 december 2017.<sup>14</sup>

#### 4.1 Andelen samordnare och controllers ökar

Två yrkeskategorier som går att urskilja i Arbetsförmedlingens statistik och som kan knytas till managementstyrning är controllers och samordnare.<sup>15</sup> Inom myndigheten finns en rad olika funktioner som kategoriseras som samordnare, men i rapporten används endast verksamhetssamordnare samt samverkanssamordnare då det är funktioner som stämmer väl överens med definition av en managementbyråkrat: de saknar ledningspositioner och deras arbete kännetecknas av strategiskt proaktivt beslutsfattande i kombination med mer rutinmässigt, stödjande och till management underordnad administration. Dessa har slagits samman till kategorin "samordnare".<sup>16</sup> I kategorin controller ryms samtliga som arbetar som verksamhetscontrollers på Arbetsförmedlingen.

Eftersom antalet anställda på Arbetsförmedlingen varierar över tid redovisar vi andelen anställda i procentandelar istället för antal individer.

**Figur 1: Andelen anställda samordnare och controllers på Arbetsförmedlingen**



<sup>14</sup> I statistiken plockas uppgifter ut från december varje år för att se hur det ser ut över tid.

<sup>15</sup> Funktioner som projektledare, strateger eller andra titlar återfinns inte alltid i statistiken, utan individer som har dessa arbetsuppgifter kan kodas som "kvalificerade handläggare" (den titel de flesta centralt anställda har). Det gör också att dessa funktioner inte inkluderas i denna rapport.

<sup>16</sup> Vissa funktioner som till exempel hjälpmedelssamordnare inkluderas inte då arbetsuppgifterna inte på samma sätt kan härledas till managementbyråkratiskt arbete.

*Diagrammet anger andelen av totalen av alla anställda på Arbetsförmedlingen 2008-2017.*

Som sammanställningen visar har antalet och andelen samordnare mer än fyrdubblats under de snart tio år Arbetsförmedlingen funnits i sin nuvarande form. I slutet av 2008 hade myndigheten totalt 77 samordnare vilket utgjorde 0,85 procent av det totala antalet anställda. Detta kan jämföras med motsvarande period december 2017 då 328 personer arbetade som samordnare och utgjorde 2,25 procent av myndighetens anställda. Dock kan kurvans utplaning tolkas som att andelen samordnare stabiliseras de senaste åren.

Att andelen samordnare och controllers ökat skulle kunna påverkats av ett ökat fokus på kontroll och uppföljning. Den dåvarande Alliansregeringen (2006-2014) formulerade under perioden 2012-2014 detaljerade regleringsbrev där i princip alla uppdrag skulle återrapporteras – oftast tertialsvis men även månadsvis (Statskontoret 2016a). Den ökning av andelen samordnare som startade 2012 skulle kunna påverkats av detta. Likaså kan controller-funktionen som dyker upp på Arbetsförmedlingen samma år samverkat med den ökade detaljstyrningen. 2012 fanns två anställda verksamhetskontrollers på myndigheten. Fem år senare var de 25 stycken.

Även om ökningen av dessa personalkategorier kan samvariera med den ökade detaljstyrningen, finns ytterligare faktorer som påverkar. Den fragmentiserade förvaltningen där myndigheter internt allt mer styrs och organiseras som företag torde vara en bidragande orsak. När myndigheter, som Arbetsförmedlingen, har en intern styrning där varje enhet har en egen verksamhetsplan, budget, uppföljning etc. behövs det givetvis anställda som arbetar med detta. Controllerfunktioner är i sammanhanget centralt för att arbetet ska fungera, men även samordnarfunktionen spelar en viktig roll.

Den utveckling som syns i statistiken över Arbetsförmedlingens personal är en del av en generell trend i offentliga verksamheter: antalet medarbetare som arbetar med administration på central nivå i verksamheten, yrkesgrupper av typen controllers, strateger, koordinatörer och kommunikatörer ökar (SOU 2018:47, Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, Hall 2012). De styrreformer och den renodling som genomfördes i myndighetsväsendet i slutet av 1980-talet syftade till minskad byråkrati och ökad effektivisering. Genom att myndigheter delades upp i mindre enheter och områden kopplat till uppdrag och kompetenser skulle beslutsvägarna kortas och centralstyrningen minska. Men samtidigt har uppdelningen inneburit att arbetet som utförs i en i del av organisationen ständigt måste stämmas av och kontrolleras av andra delar av organisationen. Det är inte ovanligt, konstaterar Tillitsdelegationen i sitt slutbetänkande, att dessa centrala administratörer i sin tur skapar en ökad administrativ börda hos andra delar av verksamheten.

## 4.2 Ett snabbt växande antal lägre chefer

En fragmentiserad förvaltning och ett myndighetsväsende som allt mer tar formen av organisationer i organisationen skapar också ett behov av allt fler chefer. Det reser också frågan hur chefssammansättningen sett ut på Arbetsförmedlingen under de år myndigheten funnits i sin nuvarande form

Andelen chefer på myndigheten har varierat över tid. Den totala andelen chefer utgjorde 2008 5,74 procent av myndighetens anställda. Dock minskade andelen chefer de efterföljande åren, lägst var den 2012 med 4,94 procentandelar av de anställda. 2013 började dock andelen chefer öka igen och 2017 utgjorde de 6,34 procent av Arbetsförmedlingens anställda.

Även om det är fler chefer på Arbetsförmedlingen nu än när myndigheten bildades 2008 säger det inte mer än att andelen ökat. Det är därför intressant att bryta ned kategorin chef ytterligare.

På Arbetsförmedlingen finns ett brett spektra av olika chefspositioner: det kan innebära att en person är chef över en lokal arbetsförmedling eller ett verksamhetsområde och har då en rad chefer under sig. Chef kan också innebära att man har personalansvar för ett antal personer på en sektion och då primärt hanterar personalfrågor och hur arbetet ska fördelas dem emellan. Chef är med andra ord en kategori där arbetsuppgifter, ansvar och funktion varierar stort.

En managementbyråkrat omfattar egentligen inte funktioner i ledningsposition (Hall 2012). Det som dock är tydligt på Arbetsförmedlingen är att chefsrollen är bred och att många chefer på lägre nivåer, som sektionschefer, i stor utsträckning har arbetsuppgifter som managementbyråkrater har. Även om sektionschefer ingår i ledningsgrupper (något även en del verksamhetscontrollers och verksamhetssamordnare gör) är det öppet för tolkning om de har en ledningsposition eller snarare endast är en del av en ledningsgrupp.

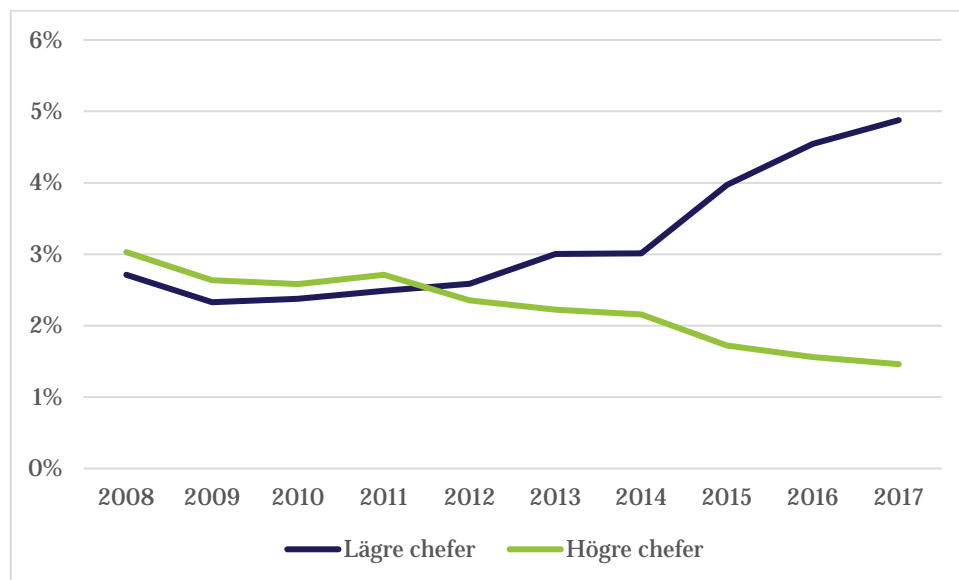
För att se om det skett några förändringar i vilken typ av chefer som arbetar på Arbetsförmedlingen delas chefer upp i två kategorier: lägre respektive högre chef. I den första kategorin ingår chefer vars arbetsuppgifter är mer inriktade på personalfrågor och administrativ hantering än strategiskt utvecklingsarbete. Cheferna i den andra kategorin förenas av att deras arbetsuppgifter i högre utsträckning än den första kategorin är kopplade till strategiskt ledningsarbete och mindre till personalfrågor och administrativa uppgifter.<sup>17</sup> De är också de lägre chefernas chefer. Vidare har också en stor andel av de högre cheferna verksamhetssamordnare, och i vissa fall controllers, knutna till sig och så även

---

<sup>17</sup> I kategorin lägre chef ingår: biträdande arbetsförmedlingschef, biträdande enhetschef samt sektionschef. I kategorin högre chef ingår: verksamhetsområdeschef, arbetsförmedlingschef, enhetschef, områdesansvarig, regionchef, stabschef samt arbetsförmedlingschef.

chefsassistenter. Högre chefer har sålunda en betydligt större möjlighet att delegera arbete av administrativ karaktär än lägre chefer har.

**Figur 2: Andelen anställda chefer på Arbetsförmedlingen 2008-2017**



*Diagrammet anger andelen av totalen av alla anställda på Arbetsförmedlingen 2008-2017*

När chefer brutits ned i två kategorier står det klart att chefssammansättningen har förändrats över tid. Under Arbetsförmedlingens två första år låg såväl andelen högre som lägre chefer mellan två och tre procent. Andelen högre chefer var något högre än andelen lägre chefer.

Dock sker en förändring kring 2012 då andelen högre chefer börjar minska samtidigt som andelen lägre chefer ökar. Det är en utveckling som fortsätter de kommande åren. Mellan 2014 och 2017 accelererar andelen lägre chefer snabbt; från att 2014 utgjort nära tre procent av den totala andelen anställda på myndigheten är samma grupp 2017 nästan fem procent; en ökning med två procentenheter på tre år. Det är också det som driver ökningen bland andelen anställda chefer på Arbetsförmedlingen

– för även om andelen högre chefer minskat, från 2,16 procent 2014 till 1,46 procentenheter så ökar andelen lägre chefer i högre grad.

Där den allt mer detaljerade styrningen av Arbetsförmedlingen 2012-2014 kan ha samvarierat med den ökade andelen controllers och samordnare, är det inte självklart att den har haft samma påverkan på chefssammansättningen även om den kan ha bidragit till utvecklingen.

Den avgörande förklaringen till ökningen av lägre chefer kan snarare stå att finna i de organisatoriska förändringar som inleddes 2014 och som fortfarande pågår. Samma år som myndighetens nuvarande generaldirektör tillträdde omorganiserades myndigheten. Det operativa förmedlingsarbetet organiserades i tre regioner med tio marknadsområden.<sup>18</sup> Samma år inleddes också det omfattande utvecklingsarbete som går under namnet Förnyelseresan. 2015 bildade Arbetsförmedlingen större och färre arbetsförmedlingsenheter med ett ökat antal underliggande sektioner. Samtidigt instiftades särskilda ledningsgrupper vid respektive region, marknadsområde och arbetsförmedlingsenhet för att, som Statskontoret (2016a) uttrycker det, "säkerställa styrförmågan i hela myndigheten". Ytterligare en faktor som kan bidra till att andelen lägre chefer ökat är antalet direktrapporterande medarbetare under varje chef begränsats, i syfte att förbättra arbetsmiljön liksom att främja chefsnärvaron och "självledarskapet" som myndighetens ledningsfilosofi benämns (Statskontoret 2018).

Införandet av allt fler små enheter på Arbetsförmedlingen och ökningen av chefstätheten har skett utifrån en ambition att minska centralstyrningen och öka medarbetarnas möjlighet att själva styra sitt arbete. Samtidigt kan det leda till en mer fragmentiserad myndighet.

### **4.3 Färre arbetsförmedlare, men fler specialister och resurser**

Forskning visar att det i svenska statliga, kommunala och landstingskommunala organisationer skett förändringar i vilka arbetsuppgifter och funktioner anställda har (Forsell & Ivarsson Westerberg 2015, Hall 2012). Parallellt med att allt fler ägnar sig åt arbete som kan etiketteras som byråkrati kopplat till management, minskar andelen anställda som ägnar sig åt kärnuppdraget. Med kärnverksamhet avses i rapporten likt litteraturen anställda som i sitt dagliga arbete möter och arbetar med de människor som vänder sig till en myndighet för att få stöd och hjälp.<sup>19</sup> I Arbetsförmedlingens fall handlar det även om företag som tar kontakt med myndigheten – det är alltså inte endast arbetssökande som har kontakter med anställda i kärnverksamheten.

---

<sup>18</sup> 2017 inleddes ytterligare en organisationsförändring på Arbetsförmedlingen och som fortfarande pågår när rapporten publiceras..

<sup>19</sup> De som i litteraturen förs in under begreppet gatubyråkrater (se Lipsky 1980).

Arbetsförmedlare utgör den största anställningskategorin på Arbetsförmedlingen. Under myndighetens första år 2008 utgjorde de 64,2 procent av myndighetens anställda. Dock minskade gruppen med ungefär två procentenheter fram till 2011 då andelen åter började öka. En förklaring till ökningen står att finna i att den så kallade Etableringsreformen (Lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare) trädde i kraft i december 2010. Ansvar för flyktingmottagandet flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen och myndigheten behövde därför rekrytera handläggare till uppdraget.

2012 utgjorde arbetsförmedlarna en lika stor del som 2008 (64,3 procentandelar) men sedan dess har andelen minskat. Vid den senaste mätningen var gruppen nästan tio procentandelar mindre än 2012. Totalt arbetade 54,9 procent av de anställda som arbetsförmedlare i december 2017.

Arbetsförmedlare är inte den enda kategorin av anställda på myndigheten som i sitt dagliga arbete möter och arbetar med arbetssökande. I kärnverksamheten finns en rad professionsyrken: psykologer, arbetsterapeuter och audionomer för att nämna några. De brukar med samlas under namnet "specialister". Här inkluderas även SIUS-konsulenter som arbetar med arbetssökande som är i behov av mer/annat stöd än vad en arbetsförmedlare kan bistå med.

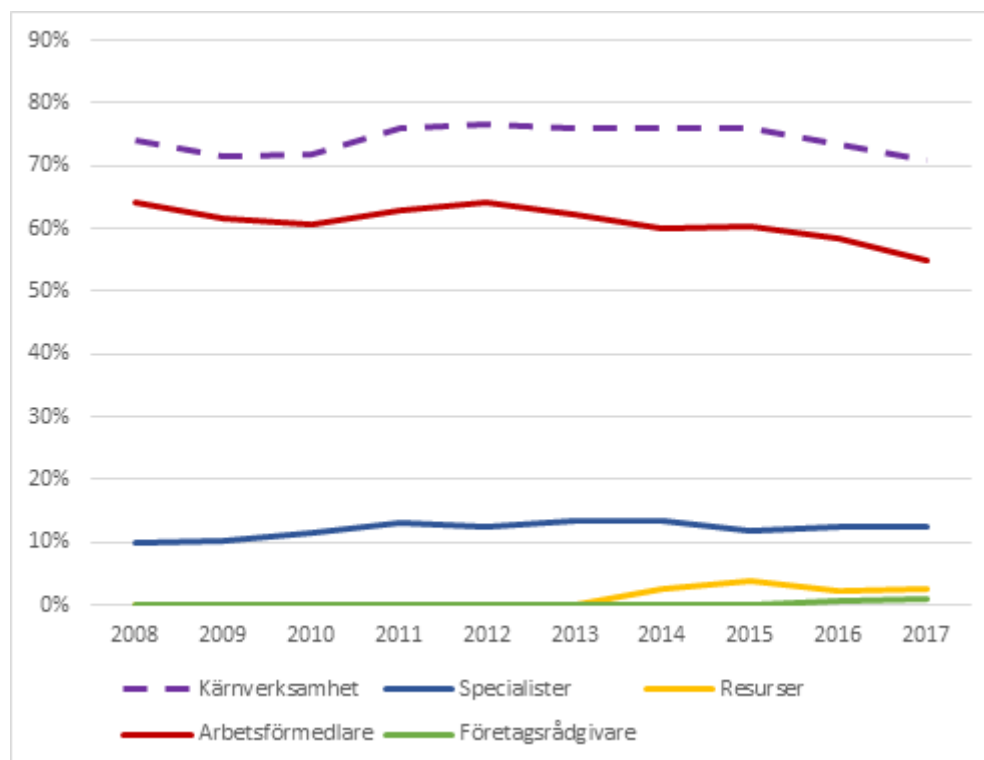
2008 utgjorde specialisterna tio procent av det totala antalet anställda på Arbetsförmedlingen. Som diagrammet visar började antalet specialister öka 2009 för att nå en topp 2013 då de utgjorde 13,6 procent av de anställda på Arbetsförmedlingen. Andelen specialister har dock sjunkit sedan dess och 2017 var de 12,3 procent av myndighetens anställda. Även här kan en del av ökningen förklaras av Etableringsuppdraget, myndigheten behöver på ett annat sätt än tidigare ha resurser att bedöma och hjälpa människor med psykisk ohälsa. Likaså kan hårdare regler kring sjukskrivningar samt ökade krav på arbetslösa bidragit till att Arbetsförmedlingen behövt avsätta större resurser för att möta människor som behöver mer stöd.

2013 dyker för första gången "kundresurser" upp som en anställningsform på Arbetsförmedlingen. Myndigheten beslutar då att anställa personer med "språk- och kulturkompetens" kopplade till etableringsuppdraget. De ska, till skillnad från arbetsförmedlare inte ha något myndighetsutövande arbete med tillhörande administration, utan arbeta med matchning och coachning av arbetssökande. Enligt samma utgångspunkt anställs också så kallade "etableringsresurser". De samlas i kategorin "resurser". De utgjorde 2017 2,7 procent av Arbetsförmedlingens anställda.

Slutligen finns det sedan 2016 ytterligare en kategori inom kärnverksamheten och som har direktkontakter med arbetsgivare; så kallade "företagsrådgivare". De är lokalt anställda personer som arbetar mot företag samt ska fungera som stöd till kollegor och chefer kring näringslivsfrågor. Vid utgången av 2017 utgjorde denna grupp 0,87 procent av myndighetens anställda – totalt 126 personer.

Även om andelen arbetsförmedlare har minskat ökar andra yrkesgrupper i kärnverksamheten. Att andelen specialister har ökat kan delvis förklaras av att allt fler av de personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har olika former av funktionsnedsättningar eller andra behov som de behöver stöd för (Arbetsförmedlingens Årsredovisning 2017). Resurser är en kategori som introducerades för att såväl avlasta arbetsförmedlare som för att kunna fungera som ytterligare stöd till arbetssökande. Att företagsrådgivare är en växande grupp anställda i kärnverksamheten har sin förklaring i att allt fler lokala kontor organiserar sitt arbete så att vissa handläggare enbart arbetar mot arbetsgivare.

**Figur 3: Olika anställningskategorier inom kärnverksamheten 2008-2017**



*Diagrammet anger andelen av totalen av alla anställda på Arbetsförmedlingen 2008-2017*

För att se hur den totala sammansättningen av anställda i kärnverksamheten sett ut över tid har vi lagt ihop samtliga kategorier i diagrammet ovan (se den streckade



linjen i figur 3). Efter en nedgång under Arbetsförmedlingens första år ökar 2010 andelen anställda i kärnverksamheten. Andelen fortsätter stiga till 2012 då det är som flest anställda i kärnverksamheten med 76,7 procentandelar. Åren efter ligger andelen relativt stabilt runt 76 procent. Dock minskar andelen anställda i kärnverksamheten mellan 2015 och 2017; från 76 procentenheter av de anställda till 70 procent, vilket är en återgång till tidigare nivåer. Detta trots att andelen specialister och företagsrådgivare ökar. Minskningen kan framförallt härledas till kategorin resurser där andelen sjunkit från 3,9 till 2,7 procentenheter samt bland arbetsförmedlare som på två år gått från att utgöra 60,3 procentandelar av Arbetsförmedlingens anställda till 54,9.

Andelen anställda i kärnverksamheten som har kontakter med arbetssökande och arbetsgivare har alltså minskat de senaste åren, men sett över en längre tidsperiod varit konstant.

## 5 En (o)förändrad myndighet?

Rapporten visar att den interna styrningen och organiseringen av Arbetsförmedlingen präglas av ett ökat fokus på resultat samt en växande managementbyråkrati. De syns såväl i hur regeringen styr myndigheten, samt hur Arbetsförmedlingen internt styr och prioriterar arbetet. Vidare påverkar det myndighetens organisering och personalsammansättning.

### 5.1 Ökad fragmentisering och fler managementbyråkrater

Antalet anställda på Arbetsförmedlingen har ökat med över 1 600 personer de senaste tre åren. En stor del av dessa återfinns i sekundära funktioner som HR, ekonomi, kommunikation, arkivering, dokumentstyrning etc. (Statskontoret 2018). Likaså syns en tydlig ökning bland yrkeskategorier som kan förstås som managementbyråkrater: samordnare, controllers men också lägre chefer. Arbetsförmedlingens ambition att minska antalet anställda per chef har inneburit att verksamheten i allt större uträkning organiseras i ett större antal mindre enheter.

Som diskuterats ovan kan en konsekvens av att avdelningar och enheter drivs som egna organisationer i organisationen vara att myndighetsanställda blir tydligt knutna till en viss del av verksamheten. Det kan innebära en större effektivitet på vissa områden genom att viss kompetens eller kunskap samlas på ett ställe och undviker att sugas upp av andra mindre relevanta arbetsuppgifter. Men samtidigt riskerar detta att skapa ytterligare återkommande administrativa rutiner som kräver stöd av sekundära funktioner, intern samordning, avstämning och möten för att alla delar av organisationen som ska säga sitt eller inkluderas i arbetet ska ha möjlighet att göra det.

För att det byråkratiska och administrativa systemet ska fungera behövs givetvis anställda som utför arbete kopplat till detta. Managementbyråkraterna utgör viktiga kuggar i det växande byråkratiska maskineriet. Vad som dock är viktigt att uppmärksamma i relation till att antalet managementbyråkrater ökar i en organisation är att de i sin tur kan bidra till att andra anställda får fler arbetsuppgifter kopplade till den ökade managementbyråkratin. Controllers och samordnare är exempel på sådana kategorier (men även projektledare, förändringssamordnare, processledare, strateger etc.) eftersom de inom ramen för sitt arbete också skapar och genererar arbete (se också SOU 2018:47, Statskontoret 2016b). Det handlar till exempel om att andra anställda behöver rapportera in resultat, följa upp olika delar av arbetet, ta fram underlag, sammanfatta arbetet, kommentera på andras underlag, stämma av uppgifter etc. När en enhet arbetar fram ett förslag som berör andra delar av organisationen behöver det givetvis stämmas av på formell väg. Det sker i form av interna remissrundor som inbegriper flertalet anställda: Medarbete arbetar fram ett underlag som samordnare sammanställer och distribuerar till andra enheters samordnare som i sin tur låter medarbetare och/eller

ledningsgruppen i sin del av organisationen kommentera på underlaget innan hen sammanställer svaren och skickar tillbaka dem till den första samordnaren. Den behöver i sin tur sammanställa alla svar hen har fått in och ta det vidare till sin ledningsgrupp som fattar beslut. Efter justeringar kan slutligen den färdiga produkten kommuniceras ut i organisationen. Likaså generar fragmentiseringen en betydande e-posttrafik mellan olika delar av organisationen. Statskontoret (2016b) menar att de system och rutiner som myndigheterna själva har utformat ofta ligger till grund för administrationen i myndigheterna. De interna processer som följer i kölvattnet av fragmentiseringen av förvaltningen tenderar att generera ökad administrativ belastning (se också Lundquist 1998, Hall 2012). Allt fler personer producerar allt mer som ännu fler på olika sätt behöver ta del av och hantera.

Att andelen chefer, framför allt lägre, har ökat på Arbetsförmedlingen sedan 2015 kan knytas till Arbetsförmedlingens ambition med färre medarbetare per chef och ett mer närvarande ledarskap. Färre anställda per chef har fördelar i form av ett mer närvarande ledarskap och att medarbetare kan få mer stöd i det dagliga arbetet. Men samtidigt visar studier att chefer inom stat, landsting och kommuner lägger en stor del av sin arbetstid på administrativt arbete (Forsell & Ivarsson Westerberg 2015, Hall 2012). Statskontoret (2016b, 2016c) konstaterar att det administrativa arbetet är ett hinder för chefer på lägre nivåer i myndigheter att utöva ledarskap. Dessa sysslor kan försämra chefernas möjligheter att utveckla och leda verksamheten samt påverka chefernas möjlighet att utöva ett ledarskap som tar tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenheter. Studier visar också att offentliga chefer tenderar att lägga ned tid på administrativa uppgifter som att bemanna organisationen, sköta återrapportering och rent praktiska uppgifter som annars lätt hamnar mellan stolarna. Då deras arbetstid domineras av möten, budgetarbete, IT-system, ekonomirapportering och personalplanering är tiden och utrymmet för att utöva ett ledarskap litet (SOU 2018:47).

## 5.2 Hög administrativ belastning

Studier av Arbetsförmedlingens kärnverksamhet visar att en stor del av tjänstepersonernas arbetstid, i likhet med andra myndigheter, läggs på arbetsuppgifter av administrativ karaktär (De fine, Licht & Pierre 2019, Larsson 2015, 2019, Lindvert 2008, 2011, Ennerberg 2017, Nord 2017, Statskontoret 2018). Statskontoret (2018) kan efter att ha intervjuat anställda på Arbetsförmedlingen konstatera att 66 procent av arbetsförmedlarna anser att administrationen tar tid från viktigare arbetsuppgifter. Motsvarande siffra för anställda i staten i stort är 27 procent. Även cheferna framhåller att de lägger mycket tid på administration och möten (Statskontoret 2018).<sup>20</sup> Larsson (2015) visar att arbetsförmedlares arbetssituation präglas av en tidskrävande administration, möten och dokumentation som de upplever tar tid från det arbete de egentligen borde ägna sig åt: att hitta

---

<sup>20</sup> Det saknas tyvärr studier som systematiskt jämfört hur anställda på olika myndigheter fördelar sin tid mellan olika typer av arbetsuppgifter.

arbeten. Samtidigt kan de inte heller låta bli att utföra dessa arbetsuppgifter då det också är genom dessa deras arbete blir mätbart och kontrollerbart. Dokumentation är också en viktig del för att garantera en rättssäker verksamhet, som minskar utrymmet för godtycklighet.

Att arbetsförmedlare (och andra tjänstepersoner) ägnar en betydande del av sin arbetstid åt administration hänger även samman med amatöriseringen av administrationen i förvaltningen (Forsell & Ivarsson Westerberg 2015). Genom att funktioner som sekreterare och administratörer rationaliserats bort har andra yrkesgrupper fått det inbäddat i sitt arbete. Eftersom administrationen inte syns i sysselsättningsstatistik, nya befattningar eller nya enheter märks den inte heller – den är nästan osynlig. Men den är givetvis märkbar för de som berörs då administrationen läggs på ordinarie arbetsuppgifter utan att andra uppgifter minskas. Att andelen resurser, precis som arbetsförmedlare, minskat de senaste åren kan också innebära att arbetsförmedlarna får ta över en del av det (mindre kvalificerade) arbete som resurserna utförde på lokalkontoren. Även detta kan innebära en ökad, men inte synlig, arbetsbelastning för arbetsförmedlare.

Statskontoret (2018) skriver att Arbetsförmedlingens ledning menar att myndighetens interna språkbruk gör att handläggning ibland kallas för administration och att det är en förklaring till att anställda anser att deras arbete innehåller mycket administration. Men som Forsell och Ivarsson Westerberg (2015) konstaterar är det administrativa arbetet sällan synligt då det flyttar in i organisationen och kallas andra saker (uppföljning, underlag, remisser, synpunkter på sammanställningar etc.). Även om denna typ av administration är nödvändig för att alla aktiviteter inom organisationen ska kunna hållas samman på ett meningsfullt sätt är det en tidskrävande uppgift som sällan syns.

Den handläggning som arbetsförmedlare utför i samband med möten, kontakter och beslutsfattande kring arbets sökande är just ett exempel på osynlig administration. En betydande del av arbetsuppgifterna handlar om att arbeta i olika digitala system där arbetsförmedlarna tar fram information, sammanställer uppgifter, registrerar och rapporterar. De checkar av listor och bockar i eller ur rutor. De väljer bland fördefinierade kategorier och tillskriver sökande olika koder kopplat till yrken, funktionsnedsättningar eller utbildningsnivåer. De fyller i kompetenser, skriver in fattade beslut och redogör för kontakter de haft med en person. De diarieför, tidrapporterar och registrerar. Denna typ av rutinartat administrativt arbete utgör merparten av de uppgifter som inbegrips i arbetsuppgiften handläggning. Eller för att vända på det: handläggning är till största del administration.

En förklaring till att handläggningen domineras av administrativt arbete står att finna i framväxten av managementstyrningen och byråkratiseringen den medfört. Studier visar att nya standardiserade processer för dokumentation, uppföljning och kontroll ökar den administrativa bördan för medarbetare och första linjens chefer, men också att dessa minskar deras involvering och inflytande över verksamhetens

riktning (se SOU 2018:47 för en mer ingående diskussion). När möjligheterna att ta fram statistik och redovisningar ökar, ökar också kraven på att myndigheter ska göra detta. Datasystemen fungerar därmed som ett stöd för managementreformer (Forsell och Ivarsson Westerberg 2015). Ett ökat fokus på uppföljning, kontroll och mätbarhet har inneburit att det arbete som inbegrips i begreppet handläggning vidgats. Ju mer Arbetsförmedlingen vill veta och följa upp, desto mer information måste arbetsförmedlarna mata in. Det är också, tillsammans med registreringar av information som möjliggör matchning, till stor del det arbetsförmedlare gör när de handlägger. Sälunda har handläggning i allt större utsträckning blivit administration. Det handlar alltså inte bara om ett internt språkbruk utan även om arbetsuppgifter som medarbetare behöver utföra

Ytterligare en orsak till att administrationen upplevs som betungande kan kopplas till brister i Arbetsförmedlingens IT-system. Såväl chefer som arbetsförmedlare anser att IT-stödet försvårar arbetsförmedlarnas handläggning, eftersom de behöver "klippa och klistra" från olika system. Det finns inte heller några automatiska funktioner i systemen för att förebygga fel i handläggningen (Statskontoret 2018). Dock pågår det ett utvecklingsarbete på myndigheten för att åtgärda problem kopplat till IT-system.

Samtidigt behöver data samlas in då det är en grundläggande förutsättning för utvärdering och forskning. Det är också viktigt för rättssäkerheten att myndigheters arbete dokumenteras, då möjligheter att spåra beslut minskar utrymmet för godtycke. För utvärderas inte myndigheters arbete och följs inte verksamheten upp, finns en risk att statens resurser inte används på bästa sätt. Det är också med hjälp av data från verksamheten som myndighetsväsendet kan utvecklas. När Arbetsförmedlingen ska utveckla nya indikatorer, progressionsmått och utvärdera arbetssätt eller projekt bygger det på att det finns information att följa upp. För Arbetsförmedlingens del handlar det också om att kunna följa upp vilka insatser och vilket arbete som bidrar till en bättre matchning på arbetsmarknaden och att fler personer får arbete. Det behövs, som en utvärderare skulle uttrycka det, data att analysera.

För att det ska finnas data att analysera krävs att arbetsförmedlare matar in information i ett eller flera digitala system. Men när IT-system, som varit fallet på Arbetsförmedlingen, är inkompatibla eller föråldrade, ökar risken för att datainsamlingen blir ineffektiv. En ineffektiv datainsamling kännetecknas av många manuella moment, i en fragmentiserad struktur där informationsöverföring mellan system inte fungerar (SOU 2015:66). När arbetsförmedlare uppfattar arbetet i IT-systemen som tidskrävande och något som tar tid från kärnuppdraget, riskerar det att påverka datainsamlingen (Statskontoret 2018). Om arbetet anses ta för mycket tid eller vara krångligt är risken att arbetsförmedlarnas ambitionsnivå minskar och med det kvaliteten på data.

### 5.3 Pinnjaktens återkomst?

Arbetsförmedlingen är i behov av goda resultat – både vad det gäller att leverera det uppdragsgivaren förväntar sig och för att få legitimitet. Det skapar också ett starkt internt tryck på ledningsgrupper och chefer på alla nivåer att bidra till ökad måluppfyllelse. Då Arbetsförmedlingen formulerat mål med exakta sifferangivelser och att myndigheten löpande mäter hur den ligger till i relation till det – är fokus på siffror stort. Eftersom lokala arbetsförmedlingskontor är avgörande för resultatproduktionen behöver ledningsgrupper och chefer på lokal nivå ständigt kontrollera hur det går på det egna arbetsförmedlingskontoret. Lokala arbetsförmedlingar och anställda i kärnverksamheten kan sålunda ha en stor press på sig att leverera för att Arbetsförmedlingen ska kunna redovisa att de siffermål som satts upp nås i slutet av året.

Arbetsförmedlingen har under några år försökt komma bort från den starka centrala detaljstyrningen som ledde till att verksamheten prioriterade att leverera rätt siffror uppåt på bekostnad av individer fick det stöd och den hjälp de behövde. Ambitionen var att den lokala nivån ska utforma och prioritera sin verksamhet utifrån de egna förutsättningarna. Men mycket tyder på Arbetsförmedlingen åter går mot en starkare central styrning där kvantifierbara mål får en större roll när verksamhetsplaner och aktiviteter utformas. Ett exempel är hur myndighetens verksamhetsplan för 2018 för första gången på flera år innehåller siffermål som ska uppnås. Målen har formulerats i relation till de indikatorer som myndigheten följer upp verksamheten på. Pinnjakten ser ut att vara på väg tillbaka på Arbetsförmedlingen, om än i en ny version och med nya sätt att mäta (se även Statskontoret 2018).

För att den styrningsfilosofi och det ledarskap som Arbetsförmedlingen haft som ambition att införa ska kunna gå från vision till att implementeras behöver myndigheten uppmärksamma de negativa bieffekter som detaljstyrningen och den ökade managementbyråkratins riskerar medföra. Annars finns risk för att Arbetsförmedlingen återigen sätter mål som tenderar att mäta det som går att mäta snarare än det som skapar värde för medborgarna (Lindvert 2006).

### 5.4 Avslutande diskussion och förslag på vidare studier

Mål- och resultatstyrning har bidragit till en positiv utveckling i form av ökat fokus på utvärdering och uppföljning, men den riskerar att även föra med sig negativa bieffekter så som att myndigheter anpassar sig till att försöka nå just de mål som verksamheten följs upp och värderas utifrån. Att balansera en nödvändig resultatuppföljning med en tillitsbaserad styrning skapar utmaningar för myndigheter. För som diskuteras i *Tillitsdelegationens* slutbetänkande blir det problematiskt om målen inte omfattar relevanta professionella värderingar eller etiska överväganden, eftersom verksamhetens mål då riskerar att glida ifrån verksamhetens uppdrag. Målen går från att vara medel att bli själva uppdraget för verksamheten (SOU 2018:47).

Rapportens syfte var att uppmärksamma de negativa bieffekter som kan uppstå vid mål- och resultatstyrning, för att främja en effektiv styrning av myndigheten samt en god förvaltning. Det har gjorts skett genom att undersöka hur styrningen tar sig uttryck samt hur den påverkar organiseringen av myndigheten. Vad det innebär mer konkret diskuteras i den empiriska analysen. Rapporten visar att Arbetsförmedlingen ser ut att gå mot en starkare central styrning där kvantifierbara mål fått en större roll. Rapporten visar också att andelen anställda som arbetar med arbetsuppgifter kopplade till kontroll, uppföljning och mätning har ökat de senaste åren. Vidare har Arbetsförmedlingen blivit mer fragmentiserad genom att myndigheten i allt större utsträckning organiseras i mindre enheter (de Fine Licht & Pierre 2019). Sammantaget riskerar utvecklingen att medföra negativa bieffekter genom att bidra till en ökad managementbyråkrati och onödig administration på alla nivåer i myndigheten.<sup>21</sup> För anställda i kärnverksamheten kan det leda till ökad arbetsbelastning genom att de förväntas dokumentera allt mer för att man från central nivå ska kunna följa upp och kontrollera.

När myndigheter sifferätter mål finns risken att verksamheten prioriterar det som följs upp samt att kortsiktiga mål prioriteras före långsiktiga. Därför är det viktigt att vara medveten om att indikatorer främst ska användas till uppföljning och inte utgöra mål för verksamheten. Ytterligare en aspekt som är viktigt att lyfta i relation till de negativa bieffekter som kan uppstå, är att arbetet med att uppnå ett visst siffermål kan få negativ inverkan på de delar av verksamheten som inte omfattas av indikatorn. Ett sätt att förebygga och hantera detta är att i större utsträckning använda indikatorerna för jämförande analyser och söka efter samband dem emellan.

I rapporten diskuteras några exempel på managementbyråkratins utveckling, bland annat genom att studera kategorier av anställda på Arbetsförmedlingen. Dock skulle det vara intressant att gräva djupare och studera funktioner som inte så enkelt låter sig spåras i statistiken. Olika typer av projektledare, strateger och samordnare kan alla förstås som den del av den utveckling som diskuterats. Att studera huruvida dessa funktioner ökat på myndigheter samt kartlägga vilken typ av arbetsuppgifter det rör sig om skulle bidra till ökad kunskap om managementbyråkratins utbredning. I samband med detta är det också intressant att undersöka vad det innebär för andra anställda att dessa funktioner införs eller tillsätts.

Även om rapporten inte kan svara på hur chefer fördelar sin arbetstid, reser den frågor som om det närvarande ledarskapet implementerats i den utsträckning som man från myndighetsledningen önskat. Med starkt fokus på uppföljning och kontroll

---

<sup>21</sup> Som diskuterats är byråkrati och administration inte per definition av ondo. Tvärt om är det en förutsättning för att upprätthålla rättssäkerhet, följa upp verksamheten och för att stora organisationer ska fungera. Problemet är instället att administrationen riskerar att ta upp orimligt mycket tid från myndigheters kärnuppdrag. Exempel som ofta diskuteras i litteraturen är hur det administrativa arbetet "trycks" utåt och nedåt i organisationerna och de uppgifter som tidigare utfördes av administrativ personal nu ligger på yrkesgrupper i kärnverksamheten som lärare, läkare etc. (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014).

och i en myndighet som har blivit allt mer fragmentiserad, finns risk att chefer på lägre nivåer inte har tillräckligt utrymme för att utöva det närvarande ledarskap som förnyelseresan syftat till. Att närmare studera dessa chefer och deras arbetssituationer skulle kunna bidra till ökad kunskap och med den hur arbetet med förnyelseresan implementeras i praktiken.

Det är också intressant att gå vidare och studera den interna administration som uppstått i kölvattnet av managementbyråkratin och fragmentiseringen av myndigheter. Det handlar om det interna remissväsendet och avstämningen mellan enheter men även utvecklandet av handläggargröd, upprättande av rutiner, uppföljningen av resultat, interna utredningar och informationsrutiner som ständigt pågår på myndigheten. Idag finns närmare hundra interna instruktioner för hur Arbetsförmedlingen ska arbeta samt över 170 handläggargröd varav hälften avser administration (SOU 2019:3). Det är också intressant att titta närmare hur och i vilken omfattning olika kategorier av anställda på flera nivåer utför managementrelaterad administration.

Vidare reser rapporten frågor som vad de starka fokuset på granskning, utvärdering och uppföljning innebär för verksamheten på lokal nivå? Påverkar det vad som prioriteras på lokala arbetsförmedlingar och i så fall hur? Vad innebär det för arbetsförmedlare och andra anställda i kärnverksamheten? Behöver arbetsförmedlare anpassa sitt arbete till granskarnas och granskningsrapportörernas krav på rapportering och minskar det i så fall möjligheter till professionella bedömningar och situationsanpassade beslut?



## 6 Referenser

Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2010) "Framväxten av granskningssamhället: En fråga i författningpolitisk skugga" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (5), 501–514.

Arkhede, Sofia, Bergström, Annika & Ohlsson, Jonas (2015). *Förtroendet för Arbetsförmedlingen*. SOM-rapport 2015:2. Göteborg: Göteborgs Universitet

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

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

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

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)*

Ek Österberg, Emma (2012). *De granskade: om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Göteborgs universitet

Ennerberg, Elin (2017). *Destination employment?: contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants*. Lund: Lunds universitet, 2017

Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Jacobsson, B, Pierre, J, Sundström, G. (2019) "Granskning i staten", i Jacobsson m.fl., red. *Granskningssamhället – offentliga verksamheter under lupp*, Stockholm: Studentlitteratur (kommande)

Johannsson, Kerstin (2018) *De professionella och etableringsuppdraget*. Linköping: Linköpings Universitet.

Larsson, Jennie K (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas

Larsson, Jennie K (2019) *Kommande Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetsstrategier kan bidra till ökad jämställdhet*. Stockholm: Arbetsförmedlingen

Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

Lindvert, Jessica (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik?: organisering och legitimitet i går och i dag*. Umeå: Boréa.

Lindvert, Jessica (2011) "En politik för arbetets nya marknad" i Garsten, Christina Lindvert, Jessica & Thedvall, Renita (red.) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

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

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

Nord, Tora (2017). "Paradigmskifte inom den svenska arbetslinjen. Effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 23:4, 27-43

Painter, Martin & Pierre, Jon (red.) (2005). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3. Oxford: Oxford University Press.

Power, Michael (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Soss, Joe, Fording, Richard, & Schram, Sanford F. (2011) "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 203–232.

Sundström, Göran (2016) "Strategisk styrning bortom NPM" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 145-171

Zovko, D., Ekermo, M., & Brunnberg, E. (2016). "Användning av utvärderingar inom Arbetsförmedlingen". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 22 (1), 6–26.

Zovko, Davor (2017). *Rapportering och kontroll i fokus: en studie av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet*. Lic.-avh. (sammanfattning) Örebro: Örebro universitet

### **Offentligt tryck**

Arbetsförmedlingen (2017) *Årsredovisning 2017*

Arbetsförmedlingen (2018) *Verksamhetsplan 2018*

Riksrevisionen (2012) *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*. 2012:9 Riksrevisionen: Stockholm.

Riksrevisionen (2016) *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*. 2016:21 Riksrevisionen: Stockholm.

Riksrevisionen (2017) *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse* 2017:26 Riksrevisionen: Stockholm.

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

SFS nr: 2010:197 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

SOU 1997:57 Förvaltningspolitiska kommissionen (1997). *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten: slutbetänkande*. Stockholm: Fritze

SOU 2013:40 Innovationsrådet (2013). *Att tänka nytt för att göra nytta: om perspektivskiften i offentlig verksamhet: slutbetänkande*. Stockholm: Fritze

SOU 2015:66 E-delegationen (2015). *En förvaltning som håller ihop: slutbetänkande*. Stockholm: Fritze

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

SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen (2019). *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Huvudbetänkande. Stockholm: Fritze

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

Statskontoret (2016b) *Mer tid till kärnverksamheten 2016:19*. Statskontoret:  
Stockholm.

Statskontoret (2016c) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten 2016:20*.  
Statskontoret: Stockholm.

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