

Arbetsförmedlares erfarenheter av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet

Davor Zovko

Syftet med studien är att undersöka arbetsförmedlares erfarenheter av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet och dess påverkan på kärnverksamheten. Inom ramen för en stor omorganisation som kallas förnyelseresan genomförs utvärderingar på både central och lokal nivå. På lokal nivå utvärderas främst så kallade växthus- och pilotkontor. På högre nivåer i organisationen används utvärderingar i första hand som beslutsunderlag. Utvärderingsverksamheten har lett till införandet av ny informationsteknik, organisatoriska förändringar samt metodutbildningar för arbetsförmedlare. Om arbetsförmedlarna gavs större inflytande över utvärderingskriterierna skulle utvärderingsverksamheten ytterligare bidra till utveckling av kärnverksamheten och stödet till de arbetssökande.

Nyckelord: utvärderingsanvändning, professionella handläggare, arbetsförmedlare, människobehandlande organisationer, Arbetsförmedlingen

Två tidigare studier visar att Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet är omfattande och präglas av central styrning och kontroll där kvantitativa mått på måluppfyllelse dominerar (Zovko, Ekermo & Brunnberg 2016, 2017). Utvärdering behöver dock inte begränsas till att kontrollera måluppfyllelse i kvantitativa termer. Utvärdering kan också innebära inhämtning av underlag för utveckling och förändring av den utvärderade verksamheten.

FÖRFATTARE

Davor Zovko, Fil lic, Forskargruppen för samproduktionsforskning inom hälsa och välfärd, Mälardalens högskola, zovko@live.se

Författaren tackar fil.dr Mats Ekermo och fil.dr Munir Dag för värdefulla synpunkter.

När det gäller utveckling av Arbetsförmedlingens kärnverksamhet i form av stöd till de arbetssökande behöver utvärderingsverksamheten i större utsträckning fokusera på arbetsförmedlarnas perspektiv och kunskaper om de arbetssökandes behov och förutsättningar. Av studiernas resultat framgår att Arbetsförmedlingen använder utvärdering mer för kontroll och återrapportering till regeringen och mindre för utveckling av kärnverksamheten på lokal nivå. Även Statskontoret (2016) kom till slutsatsen att Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet inte genererar analyser som kan förbättra verksamheten. Arbetsförmedlingen befinner sig sedan 2014 i en omfattande omorganisation som kallas för Förnyelseresan. Förnyelseresan är en genomgripande reformering av Arbetsförmedlingen som syftar till att utveckla Arbetsförmedlingens erbjudanden och tjänster, informationstekniken samt kvaliteten i såväl kundmöten som myndighetsutövning (Trygg 2018). Målet är att åstadkomma ”ökad kund- och samhällsnytta” (ibid. s.8). Målet är även att brukarnas och allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen ska öka. En central tanke är så kallad kunddriven verksamhetsutveckling. Genom kvalitativa undersökningar kartläggs brukarnas upplevelser som underlag för fortsatt utveckling av Arbetsförmedlingens tjänster (ibid.)

De två nämnda studierna (Zovko, Ekermo & Brunberg 2016, 2017) baseras på intervjuer med lokala chefer samt på analyser av Arbetsförmedlingens policydokument och faktiskt genomförda utvärderingar. Arbetsförmedlingen, som är en människobehandlande organisation, levererar sina tjänster till arbetssökande och arbetsgivare genom arbetsförmedlare som arbetar i kärnverksamheten. Mot bakgrund av fokus i de två tidigare studierna undersöks i föreliggande studie Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet utifrån arbetsförmedlarnas perspektiv. Utgångspunkten är att arbetsförmedlarna spelar en central roll i Arbetsförmedlingens kärnverksamhet och för stödet till de arbetssökande.

SYFTE OCH FORSKNINGSFRÅGOR

Syfte med denna studie är att undersöka arbetsförmedlares erfarenheter av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet och dess påverkan på kärnverksamheten.

Forskningsfrågorna är:

- Vad utvärderas på lokal nivå inom Arbetsförmedlingen?
- Vilka konsekvenser har utvärderingar på lokal nivå för utvecklingen av arbetsmetoder och stödet till de arbetssökande?

Utvärdering definieras i denna studie som olika former av granskning som genomförs i efterhand och utifrån givna utvärderingskriterier samt redovisats i rapportform. Enkel uppföljning, det vill säga regelbunden insamling och redovisning av olika data utan analys, ingår inte i definitionen. Kärnverksamhet definieras i

studien som den verksamhet som utövas av Arbetsförmedlingens handläggare, det vill säga arbetsförmedlare som står i daglig direktkontakt med arbetssökande och arbetsgivare.

FORSKNINGSSTUDIER OM UTVÄRDERING OCH DESS ANVÄNDNING

Claesson (2015) studerade användning av utvärdering som stöd och kunskapsbas vid kompetensutveckling inom äldreomsorg. I sin studie analyserade Claesson en utvärdering av den statliga satsningen Kompetensstegen. Utvärderingen genomfördes med summativ ansats. Det betyder att satsningen utvärderades först efter att den avslutats. Claessons studie visar att den summativa ansatsen är linjär och utformad utifrån ett på förhand bestämt syfte. Därför kan den inte utvärdera lärandeprocessen över tid och heller inte kontinuerligt bidra till utvecklingen av personalens kunskapsbas.

Petersén (2017) undersökte olika typer av utvärderingsanvändning inom socialt arbete i Sverige med särskilt fokus på enskilda program samt på utvärdering som kunskapsbas inom socialt arbete. Peterséns slutsatser är att omfattande utvärderingar beställs och genomförs men att användningen av resultaten är mycket begränsad. Beslutsfattare grundar sina beslut mer på egna uppfattningar om verksamheten än på utvärderingsresultat. Petersén föreslår en ny utvärderingsmodell och kallar den praktikbaserad utvärdering (*Phronesis Based Evaluation – PBE*). Praktikbaserad utvärdering grundar sig enligt Petersén på identifierade kunskapsbehov. Den fokuserar på den praktiska verksamheten och svarar på intressenters behov av kunskap för utveckling av den professionella praktiken.

Zovko, Ekermo & Brunnberg (2016) genomförde en studie av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet. Resultaten visade att Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet är välorganiserad och har institutionaliserade kanaler för kommunikering och användning av utvärderingsresultat. En särskild organisation placerad vid huvudkontoret genomförde omfattande regelbundna utvärderingar. Utvärderingar initierades och genomfördes alltså centralt. Utvärderingsresultat kommunicerades inom organisationen uppifrån och nedåt. De handlade främst om kontroll och användes i liten utsträckning för utveckling av stödet till de arbetssökande. Lokala chefer upplevde att utvärderingar fokuserade på frågor som var irrelevanta för kärnverksamheten. Utvärderingsresultaten som kommunicerades externt var främst svar på regeringens omfattande krav på återrapportering. Arbetsförmedlingen och dess utvärderingsverksamhet var influerade av New Public Managements styrningsfilosofi inom vilken kontroll spelar en viktig roll.

En annan studie visade att återrapportering till regeringen samt redovisning av uppnådda resultat dominerade både år 2010 och år 2015 i Arbetsförmedlingens omfattande utvärderingsproduktion (Zovko, Ekermo & Brunnberg 2017). Ut-

värderingar med brukarperspektiv var få och ledde i liten utsträckning till förslag på förändring av verksamheten. Arbetsförmedlingens utvärderingar fokuserade alltså mer på kontroll och redovisning än på utveckling av kärnverksamheten och stödet till de arbetssökande. Författarna noterade att antalet publicerade rapporter hade minskat efter 2014 och de antog att minskningen berodde på att regeringen minskat kraven på återrapportering. I ett pressmeddelande upp gav nämligen arbetsmarknadsdepartementet att antalet återrapporteringar minskats i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2015, för att "Arbetsförmedlingen ska kunna ägna sig åt sin kärnverksamhet" (Regeringen 2014, s 1).

TEORETISKA PERSPEKTIV

Om utvärderingsanvändning och utvärderingskriterier

Människobehandlande organisationer utvärderas i stor utsträckning. I princip ska alla offentligt finansierade verksamheter utvärderas, vilket även regleras med regleringsbrev och instruktioner (Gröjer 2004; Lindgren 2008). Inom offentlig verksamhet kan utvärdering användas som ett kontrollinstrument som ger vägledning i verksamhetsstyrning och kontrollerar att makten utövas på rätt sätt (Chelimsky 2006; Karlsson Vestman 2011; Vedung, 2009). Genom utvärdering kan verksamheter och processer kontrolleras, redovisas samt avrapporteras (Zovko 2017).

Utvärderingar som kan påverka den utvärderade verksamheten kallas för främjande utvärdering (Patton 2008; Vedung 1998, 2009). Enligt Danermark ska utvärderingar besvara en enkel fråga: "för *vem* fungerar *vad* och under *vilka förhållanden*?" (2006, s 34). Tanken med främjande utvärdering är att den ska generera kunskaper om den utvärderade verksamheten, dess resultat samt även orsaker bakom resultaten. Orsaker bakom uppnådda resultat analyseras genom kvalitativa undersökningar som kallas processanalyser (Vedung 1998). På basis av processanalyser föreslås förändringar av verksamheten i syfte att förbättra måluppfyllelsen. Utvärderingar som på så sätt används för att direkt förändra den utvärderade verksamheten kallas för instrumentell utvärdering (Vedung 2015). En utvärdering kan generera kunskaper om orsaker till resultaten, utan att innehålla förslag på förändring. I sådana fall talar man om upplysande utvärdering (Vedung 2015). Inga förändringsåtgärder föreslås, dock informeras intressenter om orsaker bakom resultaten samt även om andra relevanta kunskaper. Både instrumentell och upplysande utvärdering omfattas därför av begreppet främjande utvärdering.

Utvärderingar kan genomföras antingen med en summativ eller en formativ ansats (Karlsson 1999). En summativ utvärdering genomförs efter att den utvärderade verksamheten har avslutats. Formativ utvärdering pågår parallellt med den utvärderade verksamheten vilket möjliggör att förslag på förändringar av verksamheten ges medan verksamheten fortfarande pågår. Dock kan formativ ut-

värdering bestå av flera mindre summativa utvärderingar genom vilka föregående faser i verksamhetens utveckling utvärderas (Karlsson 1999). Formativ utvärdering förändrar alltså verksamheten över tid, medan den pågår.

Karlsson (1995) diskuterade redan i mitten av 1990-talet värdeproblematiken inom utvärderingar. Allt som utvärderas ska värderas mot bestämda kriterier. Men vem bestämmer kriterierna? Karlsson pekade på oenigheten mellan utvärderingsforskare gällande vem som bestämmer utvärderingskriterier: brukare och utförare alternativt beslutsfattare och policymakare. Karlsson lyfter fram ytterligare problem relaterade till kriterier för utvärdering. Skilda intressegrupper kan ha mycket olikartade värderingskriterier. Detta problem kan mötas på så sätt att utvärderingsresultat värderas utifrån varje kriterium. Sedan kan användare av utvärderingen välja det resultat som är aktuellt och relevant ur eget perspektiv. Ett annat sätt att möta kriterieproblemet är att försöka hitta en gemensam värderingsgrund. Inte heller detta sätt är oproblematiskt då tillsynes självklara begrepp som exempelvis social rättvisa kan vara svåra att entydigt definiera. Att ha inflytande över utvärderingskriterier kan implicera makt över de utvärderade verksamheterna. Karlsson diskuterar tre modeller för konsensus kring värdefrågan: en teoretisk modell i vilken utvärderaren definierar utvärderingskriterier utifrån en teoretisk ram, en lokal modell där alla intressenter ges möjlighet att påverka utvärderingskriterier samt en konsensusmodell där alla intressenter gemensamt skapar utvärderingskriterier genom en så kallad maktfri dialog i vilken ingen intressentgrupp har tolkningsföreträde.

Människobehandlande organisationer och professionella handläggare

Människobehandlande organisationers huvuduppgift är att skydda, bibehålla och förbättra människors välbefinnande (Hasenfeld 1983). I människobehandlande organisationer arbetar professionella handläggare. Professioner har politiskt mandat att utföra specifika uppdrag (Svensson 2011). Enligt Dellgran (2015) har professioner monopol, det vill säga exklusiv och lagstadgad rätt att utföra vissa arbetsuppgifter. Detta innebär att professioner självständigt kontrollerar sin egen yrkesutövning. I praktiken begränsas denna självständighet i varierad grad. De professionella förvaltar en specifik kunskapsbas och vissa professioners kunskap intygas genom certifiering eller legitimering (Dellgran 2015; Svensson 2011). De professionella handläggarnas kunskaps- och erfarenhetsbas, en nära, tät och personlig interaktion mellan den professionelle och brukaren samt en avsevärd frihet att anpassa tjänster till brukares behov är grundbulten i människobehandlande organisationer (Johansson 1992; Lipsky 2010). Arbetet med brukare med särskilda behov eller i kris medför vissa risker och kan tillfoga skador för brukarna, ibland med livslånga konsekvenser. Beslut som i betydande grad påverkar människors liv måste ibland fattas *ad hoc* (Lipsky 2010). Det är därför avgörande för

professionella handläggare i människobehandlande organisationer att deras arbete vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet (Dellgran 2015). Handläggare i människobehandlande organisationer har i regel högskoleutbildning. De professionella handläggarna utgör den största (ofta enda) kontaktytan mellan brukare och organisationer, det vill säga mellan medborgarna och den offentliga sektorn (Johansson 2015; Lipsky 2010). Brukarna måste därför lita på att handläggarna har kunskap nödvändig för att avgöra vilka insatser som gynnar brukaren bäst samt mandat att erbjuda nödvändiga insatser (Dellgran 2015; Johansson, Dellgran & Höjer 2015). De professionella handläggarna ska alltså tillgodose brukarnas behov och förväntningar men även svara på brukarnas kritik och missnöje (Lipsky 2010). En organisations förmåga att tillgodose brukarnas behov återspeglas bland annat i olika förtroendemätningar (Dellgran, Johansson & Höjer 2015). Arbetsförmedlingen som en människobehandlande organisation ska anpassa sin verksamhet till brukarnas behov. Detta är även lagstadgat. Enligt Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen, ska Arbetsförmedlingen ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen, prioritera människor som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden samt anpassa sin verksamhet efter den enskildes förutsättningar (SFS 2007:1030).

Arbetsförmedlingen är en statlig, politiskt styrd organisation. Genom anslag och ett omfattande regelverk, styr regeringen Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta medför att arbetsförmedlare inte alltid ses som en profession. För att kunna arbeta som arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen behöver man dock ha en högskoleutbildning om minst 180 högskolepoäng (Arbetsförmedlingen, 2015, 2017). Utöver arbetsförmedlare finns även andra professionella på Arbetsförmedlingen som kallas ”specialister”, exempelvis psykologer, arbetsterapeuter, audionomer och SIUS-konsulenter (Larsson, 2019). Samma källa inkluderar även SIUS-konsulenter i specialister. SIUS står för ”särskilt introduktions- och uppföljningsstöd”, det vill säga fördjupat stöd som erbjuds till arbetssökande med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Enligt Arbetsförmedlingen (2013, s 2) är en SIUS-konsulent ”en särskilt utbildad arbetsförmedlare”. Även i flera annonser om lediga tjänster beskrivs SIUS-konsulenter som arbetsförmedlare med inriktning SIUS-konsulent (Arbetsförmedlingen 2015, 2017). I denna studie betraktas SIUS-konsulenter således som arbetsförmedlare med inriktning SIUS.

Människobehandlande organisationer och praktikbaserad kunskap

För att människobehandlande organisationer ska kunna anpassa sin service och sitt stöd till brukarna, behöver organisationerna alltså kunskaper om brukarnas behov, förutsättningar och inte minst förväntningar (Lipsky 2010). Brukarnas behov är inte statiska utan förändras med tid, utveckling samt förändring av brukarnas kunskapsnivå och livssituationer. Därför måste handläggarnas kunskaper om brukarnas behov också ständigt utvecklas och förnyas (Zovko 2017). Kunskaper

perna används för styrning och organisering av verksamheten men framförallt för utveckling av stödet i en direkt kontakt med brukarna av organisationens tjänster, det vill säga för utveckling av den professionella praktiken. I denna studie avses med professionell praktik huvudsakligen praktiken i kärnverksamheten.

Enligt Payne (2006) är kunskapsutveckling inom människobehandlande organisationer en fråga som direkt berör både professioner och ledning. Professionella handläggare utvecklar sina kunskaper genom praktik, det vill säga erfarenhet. Kunskaperna används för organisering, styrning och utveckling av arbetet. Ledning och styrning omfattar även analys och utveckling av arbetet. Syftet är att så effektivt som möjligt tillgodose brukarnas behov. I en framgångsrik organisation ska kunskap systematiskt dokumenteras för att kunna användas i praktiken. Kunskaper om och erfarenhet av brukarnas behov är ”avgörande för att få en bra kvalitet på de tjänster som erbjuds” (ibid. s. 143). Förutom utvärdering nämner Payne även andra kunskapskällor, exempelvis, återkoppling från brukarna, rekommendationer från professionella team samt processanalyser. Gemensamt för kunskaper från olika källor är att de används enligt modellen för främjande utvärdering, det vill säga för att förändra den utvärderade verksamheten.

Olofsson (2018) studerade förutsättningar för informellt lärande i tre organisationer, bland dem även Arbetsförmedlingen. Resultaten visade att arbetsförmedlarnas inflytande var avgörande för utveckling av praktikbaserad kunskap. Genom kundundersökningar sökte Arbetsförmedlingen så kallade ”skavsår” och ”åskmoln” (ibid. s. 57), det vill säga de processdelar som Arbetsförmedlingens brukare inte var nöjda med. Avsikten var att använda de kunskaperna för utformning av kompetenshöjande insatser för arbetsförmedlare. Flera insatser har genomförts för att höja arbetsförmedlarnas kompetens. De tänkta insatserna gjorde dock inte avtryck i praktiken. En kultur av toppstyrning, ”pressade och styrda förhållanden” (Olofsson 2018, s. 58), ”ålderdomliga och krångliga IT-system” (ibid. s. 59) samt stor administrationsbörda, hämmade det direkta arbetet med brukarna. Arbetsförmedlarnas arbete är ”hårt standardiserat och reglerat” (ibid. s. 60). Arbetsförmedlingen anställer arbetsförmedlare med hög utbildningsnivå. För att denna potential liksom erfarenheten från det dagliga arbetet ska kunna användas krävs enligt Olofsson inflytande.

New Public Management – Arbetsförmedlingens styrningskontext

New Public Management (NPM) har starkt påverkat människobehandlande organisationers styrning, organisering och inte minst utvärdering, både i Sverige och internationellt. Inom NPM handlar utvärdering mycket om kontroll av måluppfyllelse, hur verksamheter uppfyller kvalitets- och effektivitetsmått. Utveckling av kvalitets- och effektivitetskriterier bottnar i intentionen att göra offentlig verksamhet mer transparent och granskningsbar (Ahlbäck Öberg & Widmalm

2016). För att organisationer lättare ska kunna granskas redovisas deras verksamhet i enkla, kvantitativa, mätbara mått. Granskning och kontroll underlättas vilket resulterar i att ytterligare kvantitativa mått efterfrågas som i en självförstärkande spiral (Power 1997). Granskningens ökande omfattning medför att de professionella utförarnas handlingsfrihet begränsas. Sandberg (2014, s. 36) skriver att ”NPM har förblivit ett slags ritual som legitimerar verksamheten och skapar ett intryck av ordning”.

Utvecklingen av kontrollmekanismer inom offentlig verksamhet har orsakat flera problem. Ett av dem är att offentliga verksamheter utformas för att tillfredsställa uppföljningssystem och inte brukares behov. Lindgren (2008) talar om granskning som har blivit ett självändamål. Andra problem är att både de professionellas och brukarnas möjligheter att påverka eller utforma verksamheter kraftigt har minskat (Banks 2011; Bejerot, Forsberg Kakkunen & Hasselbladh 2015). Forskare talar om överredovisning och avprofessionalisering (Dellgran 2015; Lindgren 2015). De professionella handläggarna i människobehandlande organisationer förväntas ha vetenskapligt grundad kunskap, expertis, erfarenhet, praktisk och tyst kunskap, kreativitet, empati samt även förmåga att improvisera, för att kunna lösa enskilda människors problem och komplicerade livssituationer. Inom NPM är de professionella handläggarna som objekt som följer fastställda policyer och riktlinjer samt kvalitetssäkrade metoder och exakta procedurer, oftast fastställda på högre nivåer i organisationer (Dellgran 2015). För arbetsförmedlare innebär detta att handlingsutrymmet har minskat samt administrationsbördan har ökat liksom krav på efterlevnad och lydnad (Nord 2017; Paulsen 2015). Nord (2017) noterade inom Arbetsförmedlingen en uppfattning om att professionell styrning ökar men menar att uppfattningen inte är ”så övertygande” (ibid. s. 41). Styrningen influeras fortfarande av NPM. Arbetsförmedlarna följer digitalt standardiserade processer som på förhand definierar både arbetets organisering och innehåll.

Inom offentlig verksamhet, liksom inom Arbetsförmedlingen, har NPM medfört konkurrensutsättning och begreppet ”kund” (som syftar på brukare). Trots att dessa ”kunder” är unika individer (med unika problem) behandlas de med formella regler och rutiner (Bruhn 2015). Dock upprepas fraser som ”kunden i centrum” och ”nytta för kunden” ändå som ett mantra i människobehandlande organisationer. ”Kundnyttan” fastställs ofta genom nöjdhetsmätningar där det är oklart vad ”kunderna” egentligen är nöjda med (Lindgren 2008).

Sedan 2014 försöker regeringen främja styrningsformer inom offentlig sektor fria från NPM:s influenser. Satsningen, som kallas Tillitsreformen, syftar till att ”utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet” (Regeringen 2019, s. 1). NPM och dess negativa konsekvenser kommer dock

inte så lätt – och inte heller så snart – att fasa ut från offentlig verksamhet enligt Pollitt (2014). Arbetsförmedlingen är ett exempel. Utvärderingsverksamheten har på olika nivåer utformats utifrån granskningsapparatens krav med institutionaliserade och välutvecklade kanaler för kommunikering och användning av utvärderingar (Zovko, Ekermo & Brunnberg 2016). Att förändra eller ta bort hela denna utvärderingsverksamhet låter sig ej göras, varken på ett enkelt sätt eller på kort tid.

METOD

Studien genomfördes som en kvalitativ studie, en intervjuundersökning med arbetsförmedlare anställda inom Arbetsförmedlingen. Begreppet arbetsförmedlare avser i denna studie de tjänstemän och -kvinnor som dagligen arbetar i en direkt kontakt med Arbetsförmedlingens brukare, i första hand de arbetssökande.

Urval

Urvalet är ett strategiskt urval där forskaren sökte de respondenter som bedömdes kunna ge djupast och bredast information om det undersökta fenomenet (Holme & Solvang, 1997). Urvalet är därför blandat avseende kön, antal år i yrket, arbetsuppgifter samt kontorstillhörighet. Att respondenterna är blandade avseende arbetsuppgifter innebär att arbetsförmedlare från olika verksamhetsområden ingår i urvalet: förmedling för arbetssökande som står nära arbetsmarknaden, arbetsgivarservice för arbetsgivare, jobb och utvecklingsgaranti för arbetssökande som behöver djupare insatser, arbetslivsinriktad rehabilitering och SIUS för arbetssökande som har långvariga hälsoproblem eller funktionsnedsättning samt etablering för nyanlända arbetssökande inskrivna i etableringsprogrammet. Vägledning är ett relativt nytt verksamhetsområde som inte är representerat i urvalet.

För att ytterligare bredd ska uppnås har respondenter valts från två något olikartade kontor; ett storstads- och ett mellanstadskontor. Olika perspektiv förväntas bidra till urvalsbredden även om Arbetsförmedlingens kontor organisatoriskt och nivåmässigt ska vara likställda.

I urvalet ingår åtta arbetsförmedlare, fyra män och fyra kvinnor.

Datainsamling och dataanalys

Intervjuerna genomfördes under hösten 2018 som halvstrukturerade intervjuer (Lantz 1993). En intervjuguide användes som stöd. Guiden innehöll frågeområden utformade utifrån studiens forskningsfrågor. Intervjuerna spelades in elektroniskt och transkriberades.

Det insamlade empiriska materialet har därefter tematiserats och analyserats med hjälp av meningskategorisering (Kvale 1997). Utifrån forskningsfrågorna har intervjuutsagorna preliminärt kategoriserats i så kallade huvuddimensioner (ibid.

s. 178). Därefter har ytterligare underkategorier utvecklats utifrån en fördjupad analys av huvuddimensionernas innehåll.

Studiens syfte är inte att kartlägga hur utvärderingsverksamheten är tänkt och organiserad utan att undersöka hur den ser ut från de professionella handläggarnas perspektiv.

RESULTAT

Utvärderingar på lokal nivå

Inom ramen för Förnyelseresan (som beskrevs inledningsvis) genomförs, enligt respondenterna, utvärderingar på både lokal och central nivå. En respondent uppger att det på central nivå sker ganska frekvent utvärdering då organisationen befinner sig i ett förändringsarbete.

Respondenterna berättar om olika utvärderingar av verksamheten på lokal nivå. På lokal nivå utvärderas främst så kallade ”växthus-” och ”pilotkontor”. Med växthuskontor avses förmedlingskontor på vilka nya arbetsmetoder samt nya tekniska lösningar i arbetet med arbetssökande utvecklas. Exempel på nya tekniska lösningar är nya dataprogram och nya digitala kontaktvägar för arbetssökande och arbetsgivare. Pilotkontor är vanliga förmedlingskontor som väljs för att i daglig verksamhet testa de nya metoderna och de nya tekniska lösningarna. Respondenterna uppger att växthuskontor är ett resultat av utvärderingar. Syftet med de utvärderingarna var att undersöka orsaker till allmänhetens låga förtroende för Arbetsförmedlingen. Bland annat undersöktes hur andra myndigheter arbetade samt hur arbetssökande upplevde personliga möten med arbetsförmedlarna. De genomförda utvärderingarna visade att arbetssökande upplevde att möten med arbetsförmedlare var detaljstyrda samt att de själva inte ägde sin egen planering. Två respondenter nämner så kallade ”åskmoln”, det vill säga de processdelar som Arbetsförmedlingens brukare inte var nöjda med (se förklaring av ”åskmoln” även i tidigare referens till Olofsson 2018). Enligt den ena respondenten var arbetsgivarna missnöjda med att Arbetsförmedlingen för snabbt drog sig ur pågående rekryteringsprocesser, innan processerna var slutförda. Den andra respondenten uppger att åskmoln, det vill säga brukarnas missnöje med Arbetsförmedlingens tjänster, ligger bakom hela förnyelseresan.

Några respondenter uppger att kärnverksamheten har utvärderats bland annat genom intervjuer med arbetsförmedlarna. En respondent berättar att tjänstemän från en enhet, placerad vid Arbetsförmedlingens huvudkontor, har utvärderat kärnverksamheten inom ramen för förändringsresan.

De kommer, nu kan inte jag alla enheter på huvudkontoret men det är olika enheter som gör olika utvärderingar, rapporter, där de kvalitetssäkrar liksom

verksamheten. Och då träffar de oss handläggare, de tittar utifrån vilket system vi jobbar i, vad är det vi tycker funkar bra, vad funkar mindre bra, vad vi skulle vilja ha mer av och man har faktiskt gjort kundintervjuer också (kvinna, etablering).

En annan respondent uppger att de undersökningarna inte riktigt var några utvärderingar av verksamheten. Respondenten tror att individerna som besökte kontoret auskulerade på kontoret för sin egen skull, inför ett nytt arbete eller nytt uppdrag.

En respondent uppger att verksamheten på vanliga lokala arbetsförmedlingskontor också utvärderas. Dock kunde respondenten inte nämna några konkreta exempel. Andra respondenter uppger att regelbundna utvärderingar av kärnverksamheten på lokala kontor saknas. Enligt respondenterna genomförs vissa regelbundna utvärderingar på central nivå. Ett exempel är så kallade kundnöjdhetsmätningar genom vilka Arbetsförmedlingen följer upp hur stor andel av arbetssökande och arbetsgivare som är nöjda med Arbetsförmedlingens tjänster. Den andra regelbundna utvärderingen är så kallad "Medarbetarpuls". Medarbetarpuls är regelbunden undersökning av arbetsförmedlarnas mående. Arbetsförmedlarna besvarar ett antal frågor. Resultaten sammanställs i form av analys av arbetsförmedlarens mående. Med analysen följer även rekommendationer på hur arbetsförmedlaren kan förbättra sitt mående. Den tredje regelbundna utvärderingen är årliga medarbetarundersökningar. Respondenter uppger dock att medarbetarundersökningarna inte följs upp. Kritiska punkter med låga resultat diskuteras när undersökningsresultaten presenteras. Arbetet med de kritiska punkterna följs dock inte upp. Även regelbunden mätning av måluppfyllelse avseende olika kvantitativa mått genomförs.

På lokal nivå utvärderas enligt respondenterna även enskilda projekt. Vissa av dem bedriver Arbetsförmedlingen i samarbete med externa samverkanspartners. Ett sådant projekt bedrivs på mellanstadskontoret, inom ramen för förnyelsereisan. Projektledarna skickar månatliga rapporter till huvudkontoret, om projektets utveckling. Rapporterna är underlag för utvärdering. Utvärderingen tycks vara en upplysande utvärdering då erfarenheter från projektet rapporteras.

Så vi rapporterar vad vi gör för att komma dit. (...) även om vi misslyckas då har vi ju lärt oss, det är också kunskap. (kvinna, SIUS)

Utvärderingsverksamhetens påverkan på kärnverksamheten

En respondent uppger att växthuskontor utvärderas i stor utsträckning och från ett brukarperspektiv samt att de utvärderingarna är grund för kunddriven verksamhetsutveckling. Kunddriven verksamhetsutveckling implicerar enligt

respondenten bland annat olika obligatoriska utbildningar som syftar till att förbättra arbetsförmedlarnas bemötande av arbetssökande. Några av utbildningarna är flerdagars utbildningar, andra är webbaserade utbildningar som publiceras på Arbetsförmedlingens intranät som heter "VIS" (Våra informationssidor). En respondent kommenterar webbaserade utbildningar med viss kritik.

Det kom webbutbildningar, vi skulle liksom lära oss i bemötande men det är ju, när man har jobbat i 24 år, så känns det ju lite *basic* alltså. Så att det är väldigt svårt att ta på allvar. (kvinna, rehabilitering)

När respondenterna beskriver vad som utvecklas inom förnyelseresan talar de först och mest om informationstekniken. Informationstekniken ska enligt respondenterna möjliggöra för arbetssökande att välja bort fysiskt möte med en arbetsförmedlare. Arbetssökande kan istället sitta hemma och sköta kontakter med Arbetsförmedlingen via Internet. Tanken är också att informationstekniken ska frigöra arbetsförmedlarnas tid för arbete med arbetssökande som behöver extra stöd och längre handläggningstid. En respondent beskriver olika digitala funktioner med positiva ordalag och uppger att informationstekniken har utvecklats "180 grader" (kvinna, etablering).

Respondenterna nämner två problem som följer utvecklingen av informationstekniken. Det första är att tekniken ännu inte är helt utvecklad och att den drabbas av störningar. Det andra är att majoriteten av arbetssökande ännu inte behärskar tekniken.

Enligt respondenterna är många av informationsteknikens funktioner fortfarande på planerings- eller utvecklingsstadiet. Exempel som presenteras är modernisering av det föråldrade systemet som kallas "AIS" (Arbetsförmedlingens InformationsSystem), bättre samordning mellan olika digitala system samt automatisk granskning av aktivitetsrapporter som arbetssökande varje månad redovisar till Arbetsförmedlingen.

Några respondenter rapporterar om att informationstekniken lider av återkommande driftstörningar.

(...) det är väldigt mycket störningar i det digitala, just för att man gör uppdateringar digitalt men sedan så blir det någon form utav barnsjukdomar och det stör lite andra program, vilket gör att vi förmedlare kan bli ganska frustrerade för det är liksom arbetsinstrument, data vi jobbar med. (man, förmedling)

Enligt respondenterna behärskar majoriteten av arbetssökande ännu inte informationstekniken. Detta betyder att det är främst de arbetssökande som

redan står nära arbetsmarknaden som kan nyttja informationstekniken. Sådana arbetssökande har enligt respondenterna ändå inte så mycket kontakt med Arbetsförmedlingen utan förväntas på egen hand hitta ett arbete. Arbetssökande som behöver mycket hjälp har lite nytta av informationsteknikens utveckling. De måste ändå sköta sina kontakter med Arbetsförmedlingen på samma sätt som förr, det vill säga genom direkt, personlig kontakt med en arbetsförmedlare. Intentioner är, enligt respondenterna, att på sikt rusta och utbilda sådana sökande så att de i framtiden kan nyttja informationstekniken mer. Enligt respondenterna är fokusering på informationstekniken problematisk då många arbetssökande inte behärskar informationstekniken. En respondent säger:

Det är många som inte kan nyttja det här utan stöd. Vi har många som är analfabeter (...). Vi har folk som aldrig har använt dator. (kvinna, jobb- och utvecklingsgarantin)

Respondenterna upplever att arbetssökandes förmåga att själva kontrollera sin planering och att självständigt aktivitetsrapportera via digitala kanaler är överskattad. En respondent nämner även en övertro på att människor inte vill träffa andra människor.

Utvärderingar har enligt respondenterna lett till ytterligare en förändring. Hela Arbetsförmedlingen kommer att delas i två skilda verksamhetsgrenar, två så kallade "ben". Inom det ena benet ska man arbeta med arbetssökande och inom det andra med arbetsgivare. Enligt respondenterna ska samtliga arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen välja vilken verksamhetsgren, vilket ben, de vill arbeta i. Respondenterna har olika bilder av den nya organisationen som blir indelad i två verksamhetsgrenar. En respondent tror att de två nya verksamhetsgrenarna kommer att vara lika stora, andra respondenter tror att cirka 60 procent av arbetsförmedlarna ska arbeta med arbetssökande och 40 procent ska arbeta med arbetsgivare. En respondent menar att den tänkta procentuella fördelningen inte är realistisk och att den kommer att leda till en extrem obalans i arbetsbelastning då arbetssökande kräver mycket mer handläggartid än arbetsgivare. Respondenten uttrycker oro för att arbetsförmedlare som kommer att arbeta med arbetssökande kommer att bli överbelastade. Annan oro är att de två nya verksamhetsdelarna blir två stuprör som leder till att man tappar helheten.

Alltså man säger att det ska vara 60 procent av oss som jobbar mot arbetssökande och 40 mot arbetsgivare och det är övergångar som man skapar, som jag tror kan stoppa upp processen för arbetssökande. Förut har jag jobbat med hela, jag träffar en person, jag arbetstränar, jag rådgör, jag klagör, jag grejar, jag samråder, jag gör allt det här jag ska göra för att liksom klagöra

arbetsförmågan. Vi hittar en arbetsgivare, vi är där, vi arbetstränar, vi hittar en anpassad anställning, jag fixar beslut och klart. Bara jobba. Nu ska man dela upp det så vi ska göra olika saker. Så jag ska jobba fram sedan ska någon annan ta över. (kvinna, rehabilitering)

Respondenterna vet inte vad som ligger till grund för den aktuella procentuella fördelningen av tjänster inom de två benen. Några respondenter talar om tre ben. Med ett tredje ben avser respondenterna en service för arbetssökande som bedöms vara självgående. Enligt respondenterna är det oklart på vilket sätt den delade organisationen kommer att förbättra stödet till de arbetssökande. En respondent tror att tanken med förändringen är att utöka service mot arbetsgivare. Några respondenter menar att tanken med förändringen är att förbättra service för både arbetssökande och arbetsgivare. Arbetsförmedlingens förmedlare ska vara mer specialister och arbeta enbart med arbetssökande respektive arbetsgivare. Respondenterna upplever att information om förändringar är otillräcklig, att organisationen är toppstyrd och att information om anledningar till förändringar saknas.

Jag vill gärna veta vilka förändringar varför. Vi får väldigt ofta veta förändringar men det känns inte som om budskapet varför är särskilt välgenomtänkt alla gånger. Det känns som att det liksom, det tappar bäring för varje skikt neråt, om du förstår. Eller filtreras bort. (man, SIUS)

Otillräcklig information har som konsekvens att oro kring framtiden växer. Respondenterna berättar om att antalet sektionschefer kommer att minska med 30 procent och undrar om personalstyrkan också kommer att minska. De berättar om rykten om uppsägningar av medarbetare. En respondent uppger att det är motsägelsefullt att man mitt i den pågående förnyelseresan hör att Arbetsförmedlingens framtid utreds. En respondent säger att Arbetsförmedlingen alltid har befunnit sig i organisationsförändringar.

Den tredje förändringen innebär enligt respondenterna att kundmottagningar på enskilda arbetsförmedlingskontor ersätts av så kallade "kundtorget". Skillnaden är att arbetsförmedlare inte längre kommer att finnas tillgängliga för besökare. Endast kundstödjare arbetar på kundtorget. Endast en arbetsförmedlare finns på kundtorget under en timme per dag, för att handlägga olika ärenden. Enligt en respondent kommer arbetsförmedlare helt att försvinna från kundtorget. Sökande ska sköta sina kontakter med Arbetsförmedlingen i första hand digitalt, antingen hemifrån eller genom att själva arbeta vid datorer i kundtorget. De som inte klarar av tekniken får där hjälp av kundstödjare. När ett "ärende" uppstår, blir arbetssökande inskrivna hos så kallade kundsamordnare i väntan på att få kontakt med en

arbetsförmedlare. Kundsamordnaren blir en ”beställare av en viss tjänst”, uppger en respondent (kvinna, jobb- och utvecklingsgarantin). Målet är alltså att samtliga kontakter mellan arbetssökande och Arbetsförmedlingen ska vara planerade och bokade i förväg. Arbetsförmedlaren som tilldelas blir inte sökandes ansvarige handläggare som håller en kontinuerlig kontakt med sökanden. Arbetsförmedlaren ska inte ta hänsyn till sökandes hela livssituation utan endast handlägga konkreta frågeställningar, det vill säga ”ärenden”, exempelvis bevilja en arbetspraktik. Förmedlaren ska heller inte arbeta med aktivitetsrapporter eller med mejl- och telefonkontakter. Tanken är enligt respondenterna att detta arbetssätt dels ska frigöra förmedlarnas tid och dels skapa så kallade ”sömlösa flöden”, det vill säga processflöden fria från åskmoln. Flera respondenter uppger dock att Arbetsförmedlingen främst arbetar med arbetssökande som behöver extra stöd på grund av bristande kompetens, sociala problem, sjukdomsbild, funktionsnedsättning, eller andra hinder som måste undanröjas innan man kan ta ett arbete. Respondenterna har ingen bild av hur man kommer att särskilja ett ärende som handlar om en individs arbetsliv från individens livssituation i övrigt. En respondent säger att samverkan med Försäkringskassan och socialtjänsten fortsätter och att man i vissa situationer ändå behöver utreda sociala omständigheter. Respondenten uppger att man då får komma till Arbetsförmedlingen när alla hinder är undanröjda.

Förmedling av utvärderingsresultat till arbetsförmedlarna

Enligt respondenterna förmedlas utvärderingsresultat till arbetsförmedlarna oregelbundet och genom olika kanaler. Regelbundet redovisas resultat från medarbetarundersökningar samt, på storstadskontoret, måluppfyllelse avseende kvantitativa mått.

Ibland presenterar kontorschef, sektionschef eller verksamhetssamordnare utvärderingsresultaten vid kontorsmöten. Exempelvis visas utvärderingsresultat i form av bildspel. Vid enstaka kontorsmöten informeras arbetsförmedlarna om utvärderingsresultat från framgångsrika lokala projekt.

Respondenterna uppger att utvärderingsresultaten ibland skickas till arbetsförmedlarna via mejl. Ibland ber arbetsförmedlarna chefen att mejla informationen som presenterats på mötet för att de ska kunna förstå den bättre.

Men det sker inte per automatik, det är väldigt ofta bara minutlig överföring och sen är det läs på i VIS. (man, SIUS)

Respondenterna uppger att de förväntas själva söka utvärderingsrapporter i VIS, där utvärderingsresultat finns publicerade. En respondent uppger att mycket publiceras på första sidan i VIS och att i VIS pågår många digitala samtal.

Respondenterna upplever att information om vad utvärderingar av växthus- och pilotkontor har visat saknas.

Alltså det jag kan lägga mig till minne, när man ska prova något nytt då har man ofta olika typer av pilotkontor som får prova på den här verksamheten och det jag kan uppleva ibland, det är att, när vi sedan ska börja med den här metoden, så upplever jag att, ja men vad har hänt på de här pilotkontoren, det går inte fram riktigt till oss. Utan jag får känsla av att vi kanske sitter och uppfinner samma sak igen. (man, förmedling)

På storstadskontoret, där kvantitativa mått mäts regelbundet, förmedlas även resultaten avseende kvantitativa mått regelbundet. Veckovis presenteras kontorets, sektionernas samt arbetslagens måluppfyllelse.

Vi har ständiga uppföljningar av resultaten både kontorsmässigt och lagmässigt. På kontoret så skickas det ut en gång i veckan, hur sökandestocken förändras, omsättning till arbete, omsättning till studier. Och lagmässigt så går vi in mer specifikt på, till exempel hur många kvinnor gick ut i arbete, hur många män gick ut i arbete och studier, ungdomarna, så, jag ser det som ett raster för att, eller en indikation på om något har förändrats. (man, etablering).

Respondenter från mellanstadskontoret uppger att kvantitativa mått mäts men att resultaten inte längre följs upp lika regelbundet som förr.

Utvärdering som kunskapsstöd i kärnverksamheten saknas

De intervjuade arbetsförmedlarna uppger att någon metod- och kunskapsutveckling genom utvärdering av kärnverksamheten inte sker. De uttrycker det på olika sätt, exempelvis genom att uppge att detta inte existerar, att det aldrig har hänt, att det är bristvara, att de inte vet att sådan utveckling förekommer, eller att de saknar den typen av stöd. Enligt respondenterna skulle utvärderingsresultat kunna användas för att utveckla verksamheten, involvera arbetsförmedlare i utvecklingen samt även förbättra handläggarnas mående. Respondenterna uppger att utvärderingar används mer på kontorsövergripande nivå och blir mer grund för ledningens beslut. Utvärderingsresultat används alltså inte som metodstöd i det dagliga arbetet. Istället genomförs kunskapsinhämtning och metodutveckling på andra sätt. Respondenterna rapporterar om fyra sätt att inhämta kunskaper och erfarenheter från kärnverksamheten. Den första är sektionschefers observationer av arbetsförmedlarnas samtal med arbetssökande. Chefer noterar sina iakttagelser vilka senare diskuteras på sektionsmöten. Den andra är lokala chefers besök på

närliggande växthus- och pilotkontor. Chefer besöker dessa kontor för att själva inhämta kunskaper om och erfarenheter av metoder som utvecklas eller testas. Kunskaperna förmedlas senare till arbetsförmedlarna på eget kontor. Den tredje metoden är att arbetsförmedlarna tar upp sina egna iakttagelser, incidenter eller andra intressanta händelser på sina sektioners metodmöten där händelserna diskuteras. Den fjärde är arbetsförmedlarnas egna utbyten av erfarenheter. Metoder diskuteras i de lokala sektionerna och arbetsgrupperna utan att några särskilda händelser har ägt rum. Man vill helt enkelt dela kunskaper och erfarenheter samt diskutera hur arbetsmetoder och service till de arbetssökande kan förbättras. Respondenterna upplever sådana möten som intressanta och meningsfulla och att sådana erfarenhetsutbyten är viktiga kunskapskällor.

Avsaknad av regelbunden utvärdering av verksamheten på vanliga arbetsförmedlingskontor innebär även att ingen informationsinhämtning från de regelbundna metodmötena i de lokala sektionerna och arbetsgrupperna genomförs. Kunskap om metoder som utvecklas på sådana möten sprids enligt respondenterna inte över kontorsgränser. De lokala sektionerna kan i detta avseende ses som relativt isolerade öar som själva utvecklar egna metoder. Ibland kommuniceras erfarenheterna till andra sektioner inom samma kontor. Respondenterna uppger att de inte har någon kännedom om erfarenheter från andra kontor och att det inte finns någon kanal för utbyte av information eller någon central insamling av information från metodmöten. SIUS-konsulenterna uppger att visst informationsutbyte över kontorsgränser sker vid större nationella konferenser för handläggare inom *Supported Employment* och handläggare som arbetar med personer som har olika funktionsnedsättningar. Sådana konferenser anordnas dock inte av Arbetsförmedlingen utan av utomstående intresseorganisationer.

Som en kunskapskälla avseende brukarnas behov nämner respondenterna Arbetsförmedlingens avdelning för kundrelationer. Samtliga medborgare har möjlighet att till avdelningen framföra sina synpunkter på Arbetsförmedlingens tjänster och service. Enligt respondenterna förmedlas inga sammanställningar av de kommunicerade synpunkterna till arbetsförmedlarna. En respondent kommer ihåg att man vid ett metodmöte visade exempel på klagomål som lämnats till avdelningen för kundrelationer. Klagomålen visades i form av fyra citat presenterade i ett bildspel. Respondenten kommer ihåg att citaten var negativa och att ett av dem handlade om att Arbetsförmedlingen inte följer upp fattade beslut.

DISKUSSION

Syftet med studien var att utforska arbetsförmedlares erfarenheter av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet och dess påverkan på kärnverksamheten. Resultaten visar att utvärderingsverksamheten bedrivs centralt och att utvärderingar

används främst på högre nivåer inom Arbetsförmedlingen och i liten utsträckning på lokal nivå, för utveckling av stödet till de arbetssökande.

Respondenterna uppger att ganska frekvent utvärdering sker inom ramen för förnyelseresan. Syftet är att undersöka vad brukare av Arbetsförmedlingens tjänster är missnöjda med. Utvärderingars resultat ligger till grund för flera förändringar som genomförts eller planerats. Exempel på förändringar är modernisering av informationstekniken samt vissa organisatoriska förändringar. Exempel på användning av utvärderingar i främjande syfte finns.

Enligt respondenterna förmedlas inte utvärderingsresultat regelbundet till arbetsförmedlarna. Respondenterna upplever att orsaker bakom de organisatoriska förändringarna är oklara samt att information filtreras på vägen neråt i organisationen. Information om utveckling av vissa metoder saknas helt. Detta visar att utvärderingar används på högre nivåer i organisationen. Studiens resultat tyder på att Arbetsförmedlingens verksamhet är toppstyrd och återspeglar NPM:s styrningsfilosofi. Att fasa ut en styrning influerad av NPM kan ta lång tid och Arbetsförmedlingen tycks i detta avseende inte vara något undantag. Vissa förändringar i den riktningen har skett. Kvantitativa mått tycks inte längre vara lika viktiga som tidigare. Utvärderingar används i högre grad för utveckling av verksamheten. Arbetsförmedlingens utveckling mot professionell styrning är ändå inte särskilt märkbar. Utvärderingar används främst som underlag för chefers beslut och inte som stöd i den professionella praktiken i kärnverksamheten. Arbetsförmedlare saknar utvärderingar som genererar kunskapsstöd för utveckling av kärnverksamheten. Trots att Arbetsförmedlingen anställer personer med högskoleutbildning utvecklas den professionella praktiken främst genom interna utbildningar som utformas och regleras på högre nivåer i organisationen. Respondenterna beskrev några av de utbildningarna med viss kritik. Frihet att fatta självständiga och situationsanpassade beslut, en kontinuerlig och nära kontakt med brukaren samt en god kunskapsbas är grundbulten i arbetsförmedlarnas professionella praktik. Den tycks inte gynnas av de förändringar som genomförs eller planeras. Förändringarna berör främst utveckling av informationstekniken, utformning av utbildningar för arbetsförmedlare samt förändring av organisatoriska strukturer. Tilliten till professionen är fortfarande begränsad inom Arbetsförmedlingen.

Visserligen grundas de nämnda förändringarna på utvärderingsresultat, det vill säga på brukarnas upplevelser av Arbetsförmedlingens service och visserligen kan organisatoriska förändringar skapa förutsättningar för förbättrad service. Exempelvis blir arbetsförmedlarna mer specialiserade och de får mer tid för arbete med enskilda arbetssökande. Organisatoriska förändringar har dock vissa begränsningar. I en stor organisation kan de vara omfattande, tidskrävande och dyra (Statskontoret 2019). De påverkar dessutom inte själva stödet till brukarna av Arbetsförmedlingens tjänster. Professionell praktik i sig utvecklas främst genom

praktik där professionella handläggare spelar huvudroll. I nuläget utvärderas Arbetsförmedlingens praktik främst på så kallade växthus- och pilotkontor. Där utvecklas, testas och utvärderas ny teknik och nya arbetsmetoder. Även om sådana kontor kan betraktas som en del av kärnverksamheten utgör de bara en liten del av den. Arbetsförmedlingens kärnverksamhet pågår dagligen på många platser runtom i Sverige. Där utfälls praktikbaserad kunskap om arbetsmetoder, såväl nya som välbeprövade, såväl de verksamma och produktiva som de oönskade och ineffektiva. Där skapas även kunskap om brukarna, deras behov, förväntningar, kunskaper, egenskaper, förutsättningar, samt även förändringar av alla dessa.

En framgångsrik människobehandlande organisation ska systematiskt samla och använda praktikbaserad kunskap. I detta avseende kan främjande utvärdering generera analyser användbara för styrning och organisering men även utveckling av den professionella praktiken. Praktikbaserad utvärdering kan ge de professionella handläggarna inflytande över utvärderingskriterier och därmed möjlighet att utforma utvärdering utifrån identifierad kunskapsbehov. Formativ utvärdering innebär kontinuerlig utvärdering och förändring av den professionella praktiken samt fortsatt kontinuerlig utvärdering av förändringarna.

Tidigare forskning visar att Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet är välorganiserad och produktiv. Den här studiens resultat visar emellertid att utvärderingarnas resultat främst används som beslutsunderlag på högre nivåer i organisationen och att de främst leder till organisatoriska förändringar. Utvärderingar används alltså i liten utsträckning som stöd i anpassningen av kärnverksamheten till brukarnas behov och förväntningar. Stora utmaningar finns alltså kvar. Statskontorets granskning av förnyelseresan visar att Arbetsförmedlingens verksamhetsstyrning ännu inte utgår från utvärdering och att arbetsförmedlarna upplever att förändringsarbetet inte har förbättrat Arbetsförmedlingens tjänster. Vidare visar granskningen att arbetsförmedlarna upplever att deras kompetens inte har utvecklats genom så kallade kompetenslyft, en kompetenshöjande insats som genomförts inom ramen för förnyelseresan. Enligt samma granskning upplever Arbetsförmedlarna att kunskap de har fått genom kompetenslyftet sällan används i praktiken (Statskontoret 2019). Statskontorets granskning visar också att arbetsförmedlarna alltmer är missnöjda med utvecklingen av informationstekniken. Enligt samma granskning har varken arbetsgivare eller arbetssökande blivit mer nöjda med Arbetsförmedlingens service. Arbetsförmedlingen har under en längre tid haft lägsta noteringar i mätningar av allmänhetens förtroende för myndigheter (TNS Sifo 2013, 2014, 2015, 2016; Kantar Sifo 2017; Kantar Sifo & Medicakademien 2018, 2019). Nästan fem år efter förnyelseresans början vill Arbetsförmedlingen lägga ansvar för vissa arbetssökande på andra aktörer i samhället, exempelvis kommuner eller den ideella sektorn (Zachrisson Winberg & Grill Pettersson 2018). Det handlar om personer med funktionsnedsättning,

personer utan gymnasieutbildning samt personer över 55 år, det vill säga om personer som står långt från arbetsmarknaden och som Arbetsförmedlingen har uppdrag att prioritera. Kraftig ökning av antalet nyanlända arbetssökande efter flyktingkrisen (Arbetsförmedlingen 2016) ställer ytterligare krav på Arbetsförmedlingens förmåga att anpassa sin verksamhet efter den enskildes förutsättningar.

Förnyelseresan syftar till att höja allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen och bidra till att Arbetsförmedlingen på ett bättre sätt fullgör sitt uppdrag, vilket bland annat är att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt att anpassa verksamheten efter den enskildes förutsättningar. Studiens resultat visar att den professionella praktiken i kärnverksamheten, det vill säga bemötande av arbetssökande och arbetsgivare samt arbetsmetoder, har stor betydelse för brukarnas och allmänhetens förtroende för Arbetsförmedlingen. Som ett komplement till användning av utvärdering som stöd för styrning och organisatoriska förändringar bör utvärdering användas även som stöd till utveckling av den professionella praktiken i Arbetsförmedlingens kärnverksamhet.

REFERENSER

- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), ss. 7-17.
- Arbetsförmedlingen (2013). *Extra kraft. Det här är SIUS, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2015). Arbetsförmedlingen i Gamlestaden söker två Arbetsförmedlare med inriktning SIUS. En av tjänsterna riktas mot uppdraget inom Frivården/Krami. Annonns om ledig tjänst, Dnr. Af-2015/492046. Hämtat den 31 juli 2019 från <https://se.linkedin.com/jobs/view/sius-konsulenter-at-arbetsfor-medlingen-78994915>
- Arbetsförmedlingen (2016). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2017). Arbetsförmedlare/Sius-konsulent, Enhet Bohuslän. Annonns om ledig tjänst, Dnr. Af-2017/00275017. Hämtat den 31 juli 2019 från <https://se.linkedin.com/jobs/view/arbetsfor-medlare-sius-konsulent-enhet-bohuslan-at-arbetsfor-medlingen-350367930>
- Banks, S. (2011). Ethics in an Age of Austerity: Social Work and the Evolving New Public Management. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(2), ss. 5-23.
- Bejerot, E., Forsberg Kankkunen, T. & Hasselblad, H. (2015). Två decennier av new public management: Arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(3), ss. 23-41.
- Bruhn, A. (2015). Changing Occupational Roles in Audit Society – The Case of Swedish Student Aid Officials. *Nordic journal of working life studies*, 5(1), ss. 31-50.
- Chelmsky, E. (2006). The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. I Shaw, I. F., Greene, J. F. & Mark, M. M. (red.) *Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices*. Thousand Oaks: Sage, ss. 33-55.
- Claesson, A. (2015). *Utvärdering som stödjande verktyg vid kompetensutveckling – överföring av lärande och kunskapsanvändning bland personal i äldreomsorg*. Lic. avh. Örebro: Örebro universitet.
- Danermark, B. (2006). Socialt arbete och kunskap – tre metateoretiska monster. I Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (red.) *Kunskap i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 33-48.
- Dellgran, P. (2015). Människobehandlande professioner. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 166-193.
- Dellgran, P., Johansson, S. & Höjer, S. (2015). Avslutning. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 353-365.

Davor Zovko

- Gröjer, A. (2004). *Den utvärdera(n)de staten. Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Johansson, S. (2015). Policyimplementering – att förändra verksamheten i människobehandlande organisationer. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 252-271.
- Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (2015): Inledning. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 21-40.
- Kantar Sifo (2017). *Myndigheternas anseende 2017. Vad driver Anseendet?* Stockholm: Kantar Sifo.
- Kantar Sifo, Medieakademien (2018). *Förtroendebarmetern 2018. Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag*. Stockholm: Kantar Sifo och Medieakademien.
- Kantar Sifo, Medieakademien (2019). *Förtroendebarmetern 2019. Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag*. Stockholm: Kantar Sifo och Medieakademien.
- Karlsson, O. (1995). *Att utvärdera – mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering*. Diss. Stockholm: HLS.
- Karlsson, O. (1999). *Utvärdering – mer än metod. Tankar och synsätt i utvärderingsforskning. En översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Karlsson Vestman, O. (2011). *Utvärderandets konst*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lantz, A. (1993). *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, J. K. (2019). *Intern styrning och organisering på Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Lindgren, L. (2008). *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L. (2015). Granskning för utveckling och kontroll i socialt arbete. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 272-291.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Nord, T. (2017). Paradigmskifte inom den svenska arbetslinjen – effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(4), ss. 27-43.
- Olofsson, J. (2018). Utvecklingsorienterat lärande i tre arbetsorganisationer – om betydelsen av ledningsstöd och medarbetarinflytande. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 24(3-4), ss. 45-65.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Paulsen, R. (2015). Lydnadsmodus på Arbetsförmedlingen – En kontextualisering av funktionell dumhet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(2), 42-57.
- Payne, M. (2006). Kunskap för praktik, ledning och utveckling. I Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (red.) *Kunskap i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur, ss. 133-148.
- Petersén, A. (2017). *Evaluations that matter in social work*. Diss. Örebro: Örebro universitet.
- Pollitt, C. (2014). Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh. Conference website version 24-8-2014. Hämtat den 18 februari 2017 från <https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>
- Power, M. (1997). *The Audit society – Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (2014). Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen. Publicerat den 22 december 2014, hämtat den 23 maj 2017 från <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/12/regleringsbrev-for-arbetsformedlingen/>
- Regeringen (2019). Tillitsreformen. Hämtat den 31 juli 2019 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>
- Sandberg, Å. (2014). *Värden i välfärden. Om styrning och organisering efter New Public Management*. Stockholm: Arenaidé.

- SFS 2007:1030. *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen*.
- Statkontoret (2016). *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Granskningsrapport 2016:5. Stockholm: Statkontoret
- Statkontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*. Granskningsrapport 2019:3. Stockholm: Statkontoret.
- Svensson, L. (2011). Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(4), ss. 301-319.
- TNS Sifo (2013). *Anseendeindex för svenska myndigheter 2013*. Stockholm: TNS Sifo.
- TNS Sifo (2014). *Anseendeindex för svenska myndigheter 2014*. Stockholm: TNS Sifo.
- TNS Sifo (2015). *Svenska myndigheters anseende 2015*. Stockholm: TNS Sifo.
- TNS Sifo (2016). *Myndigheternas anseende och hur mediebilderna påverkar allmänheten. TNS Sifos Anseendeindex 2016*. Stockholm: TNS Sifo.
- Trygg, P. (2018). *Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2018. Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur
- Vedung, E. (2015). Six Uses of Evaluation. I Hennefeld, V., Meyer, W. & Silvestrini, S. (red.) *Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung Zwischen Praxis und Wissenschaft. Festschrift zum 60. Geburtstag von Reinhard Stockmann*. Münster, New York: Waxmann, ss. 187-210.
- Zachrisson Winberg, J. & Grill Pettersson, M. (2018). SVT avslöjar: Arbetsförmedlingen vill slippa långtidsarbetslösa. Uppdaterat den 20 december 2018. Hämtat den 27 december 2018 från <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/arbetsformedlingen-vill-slipa-de-langtidsarbetslosa>
- Zovko, D. (2017). *Rapportering och kontroll i fokus. En studie av Arbetsförmedlingens utvärderingsverksamhet*. Lic. avh. Örebro: Örebro universitet och Mälardalens högskola.
- Zovko, D., Ekermo, M. & Brunberg, E. (2016). Användning av utvärderingar inom Arbetsförmedlingen. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 22(1), ss. 6-26.
- Zovko, D., Ekermo, M. & Brunberg, E. (2017). Arbetsförmedlingens utvärderingsproduktion år 2010 och år 2015 – En jämförande studie. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(4), ss. 7-26.

ABSTRACT

Results of this interview survey with eight officers from the Swedish Public Employment Service show that the core business of the Employment Service is extensively evaluated within a major ongoing reorganization. Evaluation results are used at higher levels in the organization for development of information technology, organizational changes and method training of the officers in the core business. That promotes the prerequisites for professional practice. Evaluations can further support the development of the service to job seekers if used more directly in the practice and if the officers in the core business are given greater influence over the evaluation criteria.

Key words: evaluation use, professionals, human service organizations, Employment Service