

# **Copingbeteende eller inte? – TE-byråttjänstemäns hantering av den ökade arbetsmängden i implementering av aktiveringsmodellen**

Miska Siilin

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Statskunskap med förvaltning

Magisteravhandling

Februari 2021

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Magisterprogrammet i samhällsvetenskaper	
Tekijä – Författare – Author Miska Petteri Siilin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Copingbeteende eller inte? – TE-byråttjänstemäns hantering av den ökade arbetsmängden i implementering av aktiveringsmodellen			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Statskunskap med förvaltning			
Työn laji – Arbetets art – Level Magisteravhandling		Aika – Datum – Month and year Februari 2021	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 59
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Den här magisteravhandlingen fokuserar på copingbeteendet av tjänstemän i TE-byråer under implementeringen av aktiveringsmodellen. Baserad på Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater och en syntes utifrån Lars Tummers och kollegers och Evert Vedungs kategoriseringar av copingmekanismer, strävar man efter att identifiera copingbeteendet av TE-byråttjänstemän. En stödjande förklarande analys av kontextuella faktorerers inverkan på coping genomförs på basis av tidigare forskning. I och med att Lipsky har identifierat en skiljelinje mellan ett formellt policybeslut och en verkställd policy, är det av betydelse att fokusera på copingbeteendet av tjänstemän i TE-byråer för att kunna förstå orsaker bakom detta.</p> <p>En kvalitativ innehållsanalys genomfördes för att analysera enkätmaterial av TE-personalens upplevelser om aktiveringsmodellen. Analysmaterial bestod av tre öppna frågor riktade till personalen i TE-byråer. Frågorna fokuserade på aktiveringsmodellens effekt på verksamheten i TE-byråer och på personalens åsikter om modellen. Frågorna delades i kodningsenheter där varje skilt svar motsvarade en enhet. Kodningsschemat utarbetades utifrån Tummers och kollegers och Vedungs kategoriseringar.</p> <p>Som resultat av analysen identifierades fyra olika copingmekanismer: prioritering mellan klienter, standardisering, ransonering och rigid regelefterföljande. Standardisering visade sig ha den anmärkningsvärt största prevalensen i materialet, de tre andra mekanismerna var tydligt mer sällsynta. Den stödjande analysen om kontextuella faktorerers inverkan på coping visade att prioritering mellan klienter var orsakad av en extern prestationsregim och högt arbetstryck. Prevalensen av ransonering kunde förklaras med hjälp av extern prestationsregim, även om den tidigare forskningen hade visat att ransonering är en produkt av ett samspel mellan hög autonomi och extern prestationsregim. Det hittades tecken på att standardisering skulle ha varit orsakad av en styrning som minskar på tjänstemäns handlingsutrymme genom att standardisera handlingsmönster i TE-byråer. Rigid regelefterföljande kunde förklaras i termer av ett ökat arbetstryck och betoning av effektivitet. Detta beteende visade sig gå emot det som tjänstemän i TE-byråer ansåg vara ett önskvärt handlingssätt.</p> <p>Undersökningen bevisar att tjänstemän använde copingmekanismer för att klara av de stressiga omständigheterna skapade av aktiveringsmodellen. Trots allt, borde analysen av kontextuella faktorerers inverkan på copingbeteendet ändå kompletteras med statistiska analyser där kausaliteter mellan variabler mer entydigt kan bevisas. Därutöver skulle en framtida forskning fokusera på att förklara kontextuella faktorerers inverkan på ett sådant copingbeteende vars prevalens inte ännu har forskats i ljuset av kontexten.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Implementering, gräsrotsbyråkrater, copingmekanismer, kontextuella faktorer, styrning			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Stefan Sjöblom			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Faculty of Social Sciences		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Master's Programme in Social Sciences	
Tekijä – Författare – Author Miska Petteri Siilin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Coping behavior or not? – The job center officials' mastery of the increased workload in the implementation of the activation model			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Political science and public administration			
Työn laji – Arbetets art – Level Master's Thesis		Aika – Datum – Month and year February 2021	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 59
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>This master's thesis focuses on the coping behavior of the officials in employment offices during the implementation of activation model. Based on the theory of street-level bureaucrats by Michael Lipsky and a synthesis from a categorization of coping mechanisms by Lars Tummers and his colleagues and Evert Vedung, aims the thesis at identifying the coping behavior of the officials in the job centers. A complementary explanatory analysis of the effect of contextual factors on coping is carried out based on previous research. Due to the fact that Lipsky has identified a discrepancy between official policy and executed policy, it is of importance to focus on coping behavior of officials in employment offices in order to understand the underlying causes.</p> <p>A qualitative content analysis was carried out in order to analyze the survey of the experiences of the officials in job centers. Material for analysis consisted of three open questions directed to the job center officials. Questions focused on the effects of activation model on the activities of employment offices and on the personnel's opinions about the model. Questions were divided in coding units where every distinct response equalled a unit. The coding scheme was created based on the categorizations of Tummers et al. and Vedung.</p> <p>As a result of the analysis four coping mechanisms were identified: prioritizing among clients, routinizing, rationing and rigid rule following. The prevalence of routinizing was remarkably greatest in the material, and the three other mechanisms were clearly more rare. The complementary explanatory analysis of the effect of contextual factors' effect on coping demonstrated that prioritizing was caused by an external performance regime and a high working pressure. The prevalence of rationing could be explained by an external performance regime, even though former research had indicated that rationing is a product of an interplay between high autonomy and external performance regime. There was found signs that routinizing could have been a cause of steering which diminishes the discretion of officials by standardizing the modes of operation on job centers. Rigid rule following could be explained in terms of an increased working pressure and an emphasis on effectivity. This behavior showed to go against the mode of operation which the officials considered to be desirable.</p> <p>The examination proves that the officials used coping mechanisms in order to cope with the stressful circumstances that the activation model had created. However, the analysis of the effect of contextual factors on coping behavior should be complemented by statistical analyses with which the causalities between variables can be proven more unequivocally. Furthermore, a future research could focus on explaining the effect of contextual factors on a kind of coping behavior which prevalence have not yet been studied in the light of the context.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Implementation, street-level bureaucrats, coping mechanisms, contextual factors, steering			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Stefan Sjöblom			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Bakgrund och syfte</i> .....	2
1.2 <i>Problemformulering och samhällelig relevans</i> .....	3
<b>2. Aktiveringsmodellen .....</b>	<b>5</b>
2.1 <i>TE-byråer och deras roll i aktiveringsmodellens implementering</i> .....	6
2.2 <i>Folkpensionsanstalten och dess roll i aktiveringsmodellens implementering</i> .....	6
<b>3. Teori om gräsrotsbyråkrater .....</b>	<b>7</b>
3.1 <i>Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater</i> .....	7
3.1.1 <i>Evolution av teori om gräsrotsbyråkrater</i> .....	9
3.1.2 <i>Copingmekanismer av gräsrotsbyråkrater</i> .....	10
3.3 <i>Copingbeteendets relation till kontextuella faktorer</i> .....	15
3.3.1 <i>Professionalism</i> .....	16
3.3.2 <i>Organisatoriska faktorer</i> .....	17
3.3.3 <i>Kontextuella faktorer i TE-byråer</i> .....	19
3.4 <i>Teoretiskt ramverk</i> .....	20
<b>4. Metod och material.....</b>	<b>23</b>
4.1 <i>Enkätfrågorna av rapporten "Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan"</i> ..	23
4.2 <i>Analysmetod: kvalitativ innehållsanalys</i> .....	25
4.3 <i>Kodningsschema, segmentering och kodningsenheter</i> .....	27
4.4 <i>Reliabilitet, validitet och forskningsetik</i> .....	28
4.5 <i>Epistemologiska utgångspunkter</i> .....	30
<b>5. Analys av enkätaterialet av TE-byråtjänstemän .....</b>	<b>31</b>
5.1 <i>Kodningsprocessen steg för steg</i> .....	31
5.2 <i>Enkätaterialet – analys av enheterna</i> .....	33
5.2.1 <i>Prioritering mellan klienter</i> .....	33
5.2.2 <i>Standardisering av uppgifter</i> .....	35
5.2.3 <i>Ransonering</i> .....	44
5.2.4 <i>Rigid regelefterföljande</i> .....	46

5.3 De identifierade copingmekanismerna i relation till kontexten .....	48
<b>6. Resultat .....</b>	<b>50</b>
<b>7. Slutsatser och diskussion .....</b>	<b>53</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>55</b>

# 1. Inledning

I den första januari 2018 trädde den så kallade aktiveringsmodellen i kraft. I regeringsförslaget som ledde till lagförändring, föreslogs att lag om utkomstskydd för arbetslösa skulle ändras på det viset att arbetslöshetsförmån ska minskas med 4,65 procent för 65 utbetalningsdagar, om en person inte har visat sig vara aktiv genom att antingen göra åtminstone 18 timmar lönearbete som räknas in i arbetsvillkor, delta i sysselsättningsbefrämjande service under åtminstone fem dagar, eller tjäna minst 23 procent av månadsinkomster som krävs för företagarens arbetsvillkor i företagsverksamhet. (RP 124/2017.)

Lagen orsakade ett stort motstånd bland medborgarna och speciellt bland arbetslösa, som ansåg lagen vara orättvis och behandla människor på ojämlika grunder. Därutöver var personalen i arbets- och näringsbyråer (TE-byråer) missnöjda med aktiveringsmodellens sätt att aktivera arbetslösa (Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo och Ylikännö 2019). Missnöjdheten med aktiveringsmodellen avspeglar en bredare problematik kring implementeringsprocessen som har funnits som ett forskningsområde för flera decennier. Michael Lipsky som kan ses som en skapare av teorin om gräsrotsbyråkrater konstaterar att beslutsfattande, rutiner och strategier vilka skapas på gräsrotsnivån för att överleva med osäkerheter i omgivningen blir policyer som genomförs. Därför kan den offentliga policyn inte förstås bäst genom att endast fokusera på de lagstiftande organen. De är viktiga men ger inte en helhetsbild av hela processen. Man måste rikta fokuset på handlingar som sker på gräsrotsnivån. (Lipsky 2010.)

Enligt Lipsky (2010) finns det en skiljelinje mellan ett formellt policybeslut och en genomförd policy. I ljuset av det som skett i TE-byråer under aktiveringsmodellen giltighetstid är det av betydelse att fokusera på copingbeteendet av tjänstemän för att kunna förstå problematiken bakom detta. Copingbeteendet kan också leda till ojämlik behandling av klienter, avvikelser från policymål och otillräcklig prövning av fall (Nielsen 2006, 865) vilket inte är önskvärt från perspektiv av demokratiska ideal.

## 1.1 Bakgrund och syfte

Problematiken kring hur policyprocessen går till från policybeslut till implementering har varit ett centralt tema i studier inom offentlig förvaltning redan länge. I och med publiceringen av Lipskys *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services* (1980) har flera forskare fokuserat på gräsrotsbyråkraternas roll i implementeringsprocessen (se t.ex. Hupe & Hill 2007; May & Winter 2009; Riccucci 2002; Tummers & Bekkers 2014) och hur deras agerande påverkar till policyutfall. Intresse har riktats bland annat på byråkraternas handlingsutrymme samt på deras copingmekanismer (Brodkin 1997, 2003, 2007, 2011; Gofen 2014; Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003; Hupe & Hill 2007). Man har också strävat efter att hitta förklaringar till copingbeteendet genom att fokusera på varierande kontextuella faktorer såsom hur governance-arrangemang, olika institutionella faktorer och professionalism (Buffat 2011; Evans 2011; Hupe & Buffat 2014; Taylor 2007; van Berkel, Caswell, Kupka & Larsen 2017; Van Loon & Jakobsen 2018).

Forskning som har fokuserat på copingmekanismer har strävat efter att förstå hur gräsrotsbyråkraterna hanterar stressen i deras arbete (Tummers 2015). Identifiering av copingmekanismer har därutöver möjliggjort systematiska analyser av implikationer av coping på implementeringen. Termen coping myntades av Michael Lipsky (1980) som problematiserade en tanke om en linjär policyprocess. En implementerad policy är enligt Lipsky (1980, 3) i varierande grad en produkt av handlingar av gräsrotsbyråkrater. För att kunna förstå varför det uppstår diskrepans mellan ett formellt policybeslut och det som sker i de implementerande instanserna, måste fokusen riktas på hur arbetarna upplever reglerna och hurdana andra tryck de möter (Lipsky 1980, xi).

Forskning av gräsrotsbyråkrater och deras copingmekanismer har varit småskaligt i Finland, vilket ger ett behov av att fördjupa sig i detta område. Denna magisteravhandling har som ambition att öka förståelse om gräsrotsbyråkraters agerande i den finländska kontexten. Genom att fokusera på aktiveringsmodellen och hur den har påverkat agerande av tjänstemän i TE-byråer strävar man efter att lyfta fram implikationer som aktiveringsmodellen har medfört både från perspektiv av måluppfyllelse och kundinriktad service. Som Lipsky (2010, xi) konstaterar är gräsrotsbyråkratier platser där medborgarna

direkt möter statsförvaltningen via gräsrotsbyråkrater, som i princip agerar enligt de policymålen som den politiska nivån har bestämt om. Detta är inte alltid fallet, utan policyavvikelser kan förekomma när arbetstrycket blir hög och när det råder en brist på resurser i gräsrotsbyråkratier. Därför är det av stor betydelse att belysa hur samspelet mellan det formella och det praktiska ser ut.

## 1.2 Problemformulering och samhällsrelevans

Problemformulering för denna magisteravhandling är följande: Hurdana copingmekanismer TE-byråers sakkunniga har använt sig av i interaktionen med klienter? En stödande fråga som besvaras genom att utnyttja forskningsresultat av kontextuella faktorer, närmare bestämt governance-arrangemangets och professionalismens, effekt på coping och på implementeringsutfall. Den här frågan lyder: Vad kan förklara existensen/frånvaron av copingmekanismer? Fokusering på aktiveringspolicyn och aktiveringsmodellen kan ses som någonting rimligt, om man ser på responsen som tjänstemän samt arbetslösa har gett om modellens ändamålsenlighet (Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo och Ylikännö 2019). Som rapporten om aktiveringsmodellen visar, har TE-personalen varit i hög grad missnöjd med aktiveringsmodellen som ett medel att minska arbetslösheten. Bland annat har många sakkunniga konstaterat, att aktiveringsmodellen har ökat arbetsmängden i TE-byråer vilket har tvingat dem att utöka servicekapaciteten. Detta är bara ett exempel på omständigheter som oftast enligt den tidigare forskning (t.ex. Lipsky 1980, 2010) leder till användning av varierande copingmekanismer.

Diskrepans mellan policy som skriven (*policy as written*) och policy som genomfört (*policy as performed*) (Lipsky 2010, xvii) är orsaken till denna magisteravhandlings fokus på TE-byråsakkunnigas copingmekanismer. Det behövs förståelse om orsaker som leder till copingbeteende för att kunna minska spänningen mellan de politiska besluten och verksamheten på gräsrotsnivån. För det andra, kan copingbeteendet leda till ojämlig behandling av klienter, avvikelser från policymål och otillräcklig prövning av fall (Nielsen 2006, 865).



Genom att utnyttja en syntes (denna syntes presenteras i detalj i kapitel tre) av konceptualiseringar av Tummers et al. (2015) och Vedung (2015) är ambitionen i denna avhandling att identifiera de copingmekanismerna som TE-byråers personal har använt sig av när de varit i interaktion med deras klienter. I och med att man identifierar de utnyttjade mekanismerna är det möjligt att diskutera konsekvenser av existensen av dessa mekanismer i relation till policybeslut. Å andra sidan kan man också uppnå djupare förståelse om arbetet inom gräsrotsbyråkratier, vilket är en förutsättning för att utveckla bättre koordinering mellan den politiska och den verkställande nivån.

Den existerande forskningen har identifierat kausala mekanismer mellan särskilda copingmekanismer och utfall i implementeringskedjan. Därutöver har vissa forskare kommit till den slutsatsen att coping inte sällan leder till avvikelser från policymål vilket kan leda till utfall som strider mot det avsedda. Gofen (2014) har konstaterat att avvikelse från policymål är ett problem som borde fixas antingen som ett kontrollproblem (Brehm och Gates 1997) eller som ett koordineringsproblem mellan olika delar av förvaltning (Jones 2003; Keiser 2010). Å andra sidan betonar vissa forskare (t.ex. Behn 2001; Carey och Foster 2011) att gräsrotsbyråkrater borde ses som policyskapare (*policy makers*) som borde ges resurser och möjligheter att utnyttja deras professionella förmågor (Gofen 2014, 477). Oavsett om man tar det första eller det andra perspektivet som utgångspunkt är studier om gräsrotsbyråkraternas avvikelse motiverade av frågan om hur man bättre kan anpassa policyskaparnas intentioner efter gräsrotsbyråkraternas implementeringshandlingar (Gofen 2014, 477.)

Genom att dra kopplingar till forskning som har fokuserat på konsekvenser av copingmekanismer på utfallet av implementering kan man öka relevansen av forskning som identifierar de olika copingstrategierna. Eftersom man inom offentlig förvaltning strävar efter att uppnå både hög kvalitet och effektivitet, och samtidigt balanserar med kraven på likabehandling, transparens och legitimitet, är det av stor betydelse att man kan utarbeta lösningar vilka kan göra klyftan mellan policybeslut och utfall mindre – om man inte helt kan upphäva den.

Dispositionen av denna magisteravhandling är följande. Andra kapitlet behandlar aktiveringsmodellen och presenterar de centrala instanserna för aktiveringsmodellens implementering. I tredje kapitlet presenteras Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater

och redogörs för utveckling av forskning om gräsrotsbyråkraternas coping. Också inverkan av kontextuella faktorer på copingbeteendet diskuteras i slutet av det här kapitlet. Kapitel fyra innehåller analysen av enkätmaterialen riktat till sakkunniga i TE-byråer. Identifieringen och analysen av copingmekanismerna stöds av diskussion om kontextuella faktorer och inverkan på copingbeteendet. I kapitel fem presenteras resultaten av analysen och i kapitel sex förs diskussion om forskning som helhet samt om dess implikationer på framtida forskning.

## 2. Aktiveringsmodellen

Aktiveringsmodellen trädde i kraft den första januari 2018 (Kyyrä et al. 2019, 3). Den uppmuntrade arbetslösa att acceptera kortvariga arbetserbjudanden och delta i sysselsättningsfrämjande service vid äventyr av en ekonomisk sanktion. Ifall en arbetslös inte uppfyllde aktiveringsvillkor<sup>1</sup> sänktes arbetslöshetsunderstödet för 65 betalningsdagar, det vill säga tre månaders tid. Under ikraftträdande av modellen räknades självstudier, arbetskraftsskolning, arbetssökningsträning och karriärträning, arbetsprövning och utbildningsprövning samt rehabiliterande arbetsverksamhet in i aktiveringsvillkor. Efter en ändring gjord på riksdagsbehandlingen kunde också sysselsättningsfrämjande service eller verksamhet arrangerad eller skaffad av TE-byrån räknas in i aktiveringsvillkor. Från och med 31.12.2018 kunde aktiveringsvillkor uppfyllas även genom att läsa studier som TE-byrån hade accepterat eller genom att delta i sysselsättningsstödande verksamhet arrangerad av serviceproducenter under fem dagar från och med 1.4.2019. (Kyyrä et al. 2019, 3.)

Den största utmaningen i utvärderingen av aktiveringsmodellens effekter hade att göra med arbetande under arbetslösheten samt avgång från arbetslösheten. Arbetande under arbetslösheten och avgång från utkomstskydd för arbetslösa ökade speciellt bland de som fick utkomstskydd. Däremot bland de som fick Folkpensionsanstaltens arbetslöshetsförmåner observerades tillväxt närmast i arbetande under arbetslösheten. Det måste betonas att effekten av konjunkturväxlingarna blir svårt att skiljas från effekten av aktiveringsmodellen. (Kyyrä et al. 2019.) Effekterna av aktiveringsmodellen som har

---

<sup>1</sup> Man måste göra minst 18 timmar lönearbete som räknas in i arbetsvillkor, delta i sysselsättningsfrämjande service under minst fem dagar eller tjäna i företagande minst 23 procent av månadsinkomster som krävs i arbetsvillkor för företagare.

identifierats i rapporten om denna policy ska tas hänsyn till i reflektionen av resultat av denna magisteravhandling.

## 2.1 TE-byråer och deras roll i aktiveringsmodellens implementering

Arbets- och näringsbyråer, eller TE-byråer (en beteckning som är etablerad och används i denna magisteravhandling) erbjuder arbetskraftstjänster. De ger service för arbetssökning, yrkesval, utveckling av kompetens och när man planerar ett karriärbyte. Till deras uppgifter ingår också utredning av arbetskraftspolitiska förutsättningar för betalning av inkomstrelaterad dagpenning. (Yleinen työttömyyskassa 2020.)

TE-byråer ger råd och stöd för arbetssökande: anställningsplanen kan göras med TE-byrå och arbetssökningskunskaper kan förstärkas i arbetssökningsträning. TE-byråer förmedlar också arbetsplatser, ger handledning för yrkesval och utbildning. Därutöver beslutar TE-byråer om stödandet av frivilligt studerande, och hjälper vid behov med alterneringsledighets arrangemang. (Yleinen työttömyyskassa 2020.)

Aktiveringsmodellen ändrade inte uppgifterna som TE-byråer ansvarade för. Däremot orsakade den ändringar i serviceutbudet som hade antingen ökats, minskats eller hållits på samma nivå. Höjning av serviceutbudet kunde förklaras med en större efterfrågan av service, att klienter visades till service i större utsträckning, eller med förbättrade möjligheter att erbjuda service (Kyyrä et al. 2019, 54–55.)

## 2.2 Folkpensionsanstalten och dess roll i aktiveringsmodellens implementering

Folkpensionsanstalten tar hand om socialskyddet av finländare bosatta i Finland eller utomlands (Folkpensionsanstalten 2020). Folkpensionsanstalten ansvarar också för arbetslöshetsförmånen som under aktiveringsmodellens giltighetstid skars ner med 4,65 procent för följande 65 dagar, om en arbetslös arbetssökande inte hade uppfyllt aktiveringsvillkor för 65 dagars granskningsperiod (Folkpensionsanstalten 2017).

Folkpensionsanstalten följde upp uppfyllandet av aktiveringsvillkor och betalade ut arbetslöshetsförmånen på basis av aktiviteten. Därutöver meddelade sanstalten ifall det gjordes ändringar i förmånsbeloppet. (Folkpensionsanstalten 2017). Rollfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och TE-byråerna var otydlig för klienter vilket orsakade att många riktade förfrågningar till TE-byråer (Kyyrä et al. 2019). Detta belyses i detalj senare i analysdelen. Följande presenteras teori om gräsrotsbyråkrater och den teoretiska referensramen.

### 3. Teori om gräsrotsbyråkrater

I detta avsnitt presenteras teorin om gräsrotsbyråkrater vars grundare kan hållas Michael Lipsky. Hans banbrytande verk har röjt vägen för forskningsdisciplin som fokuserar på tjänstemän som agerar på frontlinjer, utövar relativt stort omdöme i deras verksamhet samt använder sig av varierande strategier för att kunna hantera deras dagliga arbete. Först presenteras Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, och därefter diskuteras evolutionen av denna teori. I underkapitlet 3.3 presenteras både Lars Tummers och kollegers (2015) och Evert Vedungs (2015) kategoriseringar av copingmekanismer. Dessa kategoriseringar skapar också den teoretiska referensramen för magisteravhandlingen. Till sist presenteras den teoretiska referensramen och valet av frågeställningen motiveras i relation till den.

#### 3.1 Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater

Teori om *gräsrotsbyråkrater* (street-level workers) och deras *handlingsutrymme* (discretion) kan sägas härstamma från Michael Lipskys forskning, som han först presenterade i sin bok *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in the Public Services* (1980). Boken fokuserade på aktörer inom offentliga serviceinstanser som han benämner *gräsrotsbyråkratier* (street-level bureaucracies). Som gräsrotsbyråkratier räknas enligt Lipsky (2010, xi) skolor, polis och underinstanser, rättshjälpsbyråer och andra inrättningar vars arbetstagare har handlingsutrymme över fördelning av förmåner eller allokering av offentliga påföljder. Fokuset har senare riktats också på arbetstagare inom andra instanser såsom arbetskraftsbyråer (se t.ex. van Berkel, Larsen, Caswell & Cupka 2017).

Det centrala med Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater är att gräsrotsbyråkraternas beslut, rutiner som de etablerar och strategier som de utvecklar för att hantera osäkerheter och arbetstryck förvandlas till de implementerade policyerna (Lipsky 1980, *xii*). Lipsky (2010, *xvii*) påstår att det finns en klar skiljelinje mellan policy som skriven (*policy as written*) och policy som genomfört (*policy as performed*). Därför kan en offentlig policy inte förstås bäst genom att fokusera på det som sker i den överordnade administrativa nivån, utan fokusen måste riktas på de dagliga sammanträffanden av gräsrotsbyråkraterna (Lipsky 1980, *xii*). Lipsky (2010, *xviii*) påpekar ändå att alla gräsrotsbyråkrater inte upplever särskilt stort tryck från arbetskrav, utan att det kan också finnas en välordnad balans mellan krav och lyckad praxis. Oavsett, är det vanligt balansering mellan krav och lyckad praxis är vardagen i många offentliga organisationer, vilket tydligt framgår av Lipskys (1980; 2010) resonemang.

Gräsrotsbyråkrater har relativt stort handlingsutrymme och relativ autonomi från den organisatoriska auktoriteten (2010, 13). Därutöver kan deras individuella handlingar i hög utsträckning likställas med beteende av en inrättning. Gräsrotsbyråkrater använder sig av varierande *copingmekanismer* (coping mechanisms) för att kunna klara av sina arbetsuppgifter under en press som sätts på dem. Gräsrotsbyråkrater upplever i hög utsträckning liknande arbetsförhållanden oavsett var de arbetar. För det första, är resurserna ofta otillräckliga i relation till de uppgifter som byråkraterna förväntas utföra. För det andra, finns det en tendens att efterfrågan av service ökar för att kunna möta utbudet. För det tredje, är målförväntningar ofta mångtydiga, vaga och motstridiga. För det fjärde, är det utmanande, kanske även omöjligt, att mäta måluppfyllelse. (Lipsky 1980, 27–28.)

Eftersom gräsrotsbyråkrater är professionella verkar påståendet att de utövar framträdande omdöme som någonting uppenbart. Professionella förväntas utöva prövningsbaserad omdöme inom deras fält. Därutöver är de förhållandevis fria från övervakning av överordnade eller granskning av klienter (Lipsky 2010, 14.) Professionalismen fungerar som en motståndsmekanism för byråkratisering, det vill säga strikt regelföljning. Gräsrotsbyråkraternas vädjan till deras professionella status indikerar att deras handlingar är styrda av klienternas intresse när de ger service. (Lipsky 2010, 189.)

Om handlingsutrymmet skapar en diskrepans mellan det som skrivs i policydokument och det som verkställs i praktiken, blir frågan om handlingsutrymmets nödvändighet högst relevant. Lipsky svarar på denna fråga genom att beskriva gräsrotsbyråkraters arbete som någonting som försvårar, om inte gör det omöjligt, att minska på handlingsutrymmet. Deras arbete innehåller komplicerade uppgifter som inte lätt kan simplificeras till enkla handlingsmönster utan handlingsalternativ. Ytterligare arbetar gräsrotsbyråkrater under omständigheter där de oftast måste reagera på mänskliga dimensioner av situationer. (Lipsky 2010, 15.)

Den engelska beteckningen "street-level bureaucracy" belyser på ett tydligt sätt en paradox mellan å ena sidan hur man behandlar alla medborgare enligt samma principer på basis av deras krav på regeringen, och å andra sidan hur man samtidigt i mån av möjlighet kan vara responsiv för enstaka fall (Lipsky 2010, *xii*). "Bureaucracy", som Lipsky (2010, *xii*) uttrycker det, hänvisar till en samling av regler och auktoritetstrukturer, medan "street-level" syftar på en distans från centern där auktoriteten kan antas finnas.

Lipsky (2010, 16) påpekar – i strid med organisationsteoretiker som anser att arbetstagare till största delen accepterar legitimiteten i den formella auktoritetsstrukturen, och att de inte framgångsrikt kan avvika sig från bestämmelserna – att de underordnade gräsrotsbyråkraterna ofta inte delar perspektiven och preferenserna som deras överordnade har. I denna bemärkelse kan de inte alltid tänkas arbeta enligt de officiella målen som styr organisationens verksamhet.

### 3.1.1 Evolution av teori om gräsrotsbyråkrater

Sedan Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater först publicerades har många forskare blivit inspirerade av denna teori och applicerat dess huvudsakliga budskap i deras forskning. Evelyn Z. Brodtkin (2012) går igenom särdrag inom forskning om gräsrotsbyråkratier sedan publicering av Lipskys verk. Enligt henne finns det en stor mängd studier som fokuserar på policyn, det vill säga hur de offentliga policyerna är utformade av verkställigheterna inom gräsrotsbyråkratier i områden såsom barnvård, utbildning, fängelsereform, hälsovård, säkerhet inom arbetsplatser, arbetskraftutveckling, välfärd, ungdoms rätt och rättelseförfaranden. (Brodtkin 2012, 943.)

Studier som har fokuserat på policyer har ökat förståelse om vad som händer för policyidéer när gräsrotsbyråkrater möter svårhanterliga situationer av arbetet på gräsrotsnivån, speciellt när resurser inte är tillräckliga för att prestera enligt krav på bra arbete. Vad som är anmärkningsvärt har att göra med realiteten, att handlingar som avviker från principal-agent-perspektivet måste de facto förstås som anpassningar av arbete istället för någonting orsakade av arbetstagarnas personliga preferenser. (Brodin 2012, 944.)

Enligt Maynard-Moody och Musheno (2003) prioriterar gräsrotsbyråkrater deras arbete utgående från medborgarklient-förhållande istället för policy och regler. Maynard-Moody och Musheno utgår från *medborgar-agent-narrativ* (citizen-agent narrative) som fokuserar på tolkningar som gräsrotsbyråkrater gör på basis av identiteter och moraliska egenskaper av människor. De konstaterar att regler och procedurer kan ses som någonting väsentligt i byråkratier, men samtidigt kan de endast svagt binda gräsrotsbyråkraternas agerande. Gräsrotsnivån är impregnerad av regler men ändå inte bunden av dessa (Maynard-Moody och Musheno 2003, 10). Detta pekar på komplexiteten som är inbyggd i den offentliga förvaltningen: förväntningar av politiker i form av offentliga policydokument kan strida mot vad som anses vara den bäst fungerande praxisen enligt gräsrotsbyråkraterna. I följande avsnitt presenteras de mest vanliga copingmekanismerna som gräsrotsbyråkraterna använder sig av för att kunna hantera den stora arbetsmängden.

### 3.1.2 Copingmekanismer av gräsrotsbyråkrater

Sedan Lipsky (1980) publicerade sin bok har det gjorts en stor mängd av forskning om copingmekanismer som gräsrotsbyråkrater använder sig av. En systematisk översikt om gräsrotsbyråkraternas copingmekanismer som Tummers, Bekkers, Vink och Musheno (2015) har sammanställt, samt en sammanställning av strategier av Evert Vedung (2015) utnyttjas i denna magisteravhandling. Utifrån dessa sammanställningar görs en syntesmodell utifrån vilken man kan genomföra analysen.

Tummers et al. (2015) genomgår forskningar som fokuserar på copingmekanismer i deras artikel "Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature". Genom att utföra en systematisk översikt har de inkluderat 67 undersökningar i översikten. Kriterier för inkludering var följande: 1) endast forskningar

som fokuserade på individuella gräsrotsbyråkrater, det vill säga arbetstagare som direkt samverkar med medborgare och som har betydligt handlingsutrymme i kontakter med klienter, 2) de inkluderade forskningarna var empiriska av sin karaktär, 3) studier var genomförda av åtminstone en doktorstuderande och därutöver endast studier som var publicerade i en akademisk journal eller i en akademisk konferens, 4) endast engelskspråkiga – förutom en central holländsk forskning som behandlade coping – blev inkluderade, 5) bara publikationer publicerade mellan 1981 och 2014 inkluderades. (Tummers et al . 2015, 1105.)

Tummers et al. (2015) fokuserar på copingmekanismer relaterade till beteende som förekommer under gräsrotsbyråkraters samverkan med klienter. De motiverar deras val av fokus på den grunden att det inte har gjorts systematiska översikter om dessa strategier och därintill kan denna fokus anses vara i linje med forskning om offentlig förvaltning. De definierar copingbeteendet som ”*behavioral efforts frontline workers employ when interacting with clients, in order to master, tolerate, or reduce external and internal demands and conflicts they face on an everyday basis*”. (Tummers et al. 2015, 1101–1102.)

Genom en systematisk översikt har Tummers och hans kolleger (2015) upprättat en tabell där de har delat in copingmekanismer i två alternativa kategorier: beteenderelaterad coping och kognitiv coping. Utifrån dessa har de valt fokusera på den första kategorin, vilket är också orsaken till att denna avhandlingen fokuserar på denna kategori. Utgående från Tummers et al. (2015) sammanställs de olika alternativa copingmekanismerna från denna kategori i tabellen nedan.

<b>Beteenderelaterade copingmekanismer</b> (Behavioral Coping)	
Under interaktioner mellan klient och arbetare	1. Regeltänjning, regelbrytande, aggression mot klienter, ransonering, användning av personliga resurser för att hjälpa klienter
Inte under interaktioner mellan klient och arbetare	2. Socialt stöd från kolleger, klagomål mot ledare, personalomsättning, missbruk av medel

Tabell 1. Beteenderelaterade copingmekanismer enligt Tummers et al. (2015, 1102)



Utgående från kategorin beteenderelaterade copingmekanismer sammanställer Tummers et al. (2015) en indelning i tre copingfamiljer vilka är *moving towards clients*, *moving away from clients* och *moving against clients*. Härefter används deras svenskspråkiga motsvarigheter, där *moving towards clients* betecknas som *rörelse emot klienter*, *moving away from clients* som *rörelse bortifrån klienter* och *moving against clients* som *rörelse mot klienter*.

Rörelse emot klienter innefattar sammanlagt fem olika strategier vilka är *regeltänjning*, *regelbrytande*, *instrumentell handling*, *prioritering mellan klienter* och *användning av personliga resurser*. Regeltänjning syftar på anpassning av regler för att möta klienters krav. Det centrala här är att gräsrotsbyråkrater drabbas av en rolldiskrepans, det vill säga att policyregler- och fordringar passar inte ihop med förväntningar och krav av deras klienter. Regelbrytande betyder att man negligerar eller bryter mot regler för att agera enligt klientens förväntningar. Instrumentell handling avser långvarande lösningar för att möta stressiga situationer och klienters krav. Genom att prioritera mellan klienter ger gräsrotsbyråkrater mera tid, resurser eller energi för vissa klienter. Den sista strategin i denna familj, användning av personliga resurser betyder att man använder sin egen tid, egna pengar eller energi för att vara till nytta för klienten. (Tummers et al. 2015, 1108–1109.)

Rörelse bortifrån klienter innefattar två olika strategier: *standardisering* och *ransonering*. Den första betyder att gräsrotsbyråkrater behandlar klienter genom standardiserade och rutinartade praxis. Den andra syftar däremot till minskning på tillgång till service, attraktion eller på förväntningar av klienter eller klientgrupper. Den tredje copingfamiljen, rörelse bortifrån klienter, innefattar två olika strategier vilka är *rigid regelefterföljande* och *aggression*. Den första strategin gräsrotsbyråkrater använder i situationer där klienter är speciellt krävande och manipulativa. Genom att strikt följa regler kan gräsrotsbyråkrater hantera den stora arbetsmängden och bättre fokusera på effektiviteten. Gräsrotsbyråkraterna kan välja att vara aggressiva mot klienter som en motreaktion till deras aggressiva beteende eller som ett sätt att lindra deras egna frustrationer. (Tummers et al. 2015, 1110–1111.) Nedan presenteras alla strategierna ännu i tabellform.

<b>Copingfamilj och copingmekanism</b>	Beskrivning
<i>Rörelse emot klienter</i>	
1) Regeltänjning	Anpassning av regler för att möta klienters krav
2) Regelbrytande	Negligering eller brytande mot regler för att agera enligt klientens förväntningar
3) Instrumentell handling	Genomförande av långvarande lösningar för att möta stressiga situationer och klienters krav
4) Prioritering mellan klienter	Givande av mera tid, resurser eller energi för vissa klienter
5) Användning av personliga resurser	Användning av ens egen tid, pengar eller energi för att vara till nytta för klienten
<i>Rörelse bortifrån klienter</i>	
6) Standardisering	Behandling av klienter på ett rutinartat sätt
7) Ransonering	Minskning på servicetillgänglighet, attraktion eller förväntningar av klienter eller klientgrupper
<i>Rörelse mot klienter</i>	
8) Rigid regelefterföljande	Iakttagande av regler på ett stelt sätt som kan gå mot klienternas krav
9) Aggression	Bemötande av klienter på ett fientligt sätt

Tabell 2. Copingfamiljer och -mekanismer (från Tummers et al. 2015)

När gräsrotsbyråkrater upplever korstryck å ena sidan från den överordnade centrala nivån och å andra sidan från klienternas sida, intar de olika strategier för att kunna prestera *tillräckligt* bra istället för *optimalt*. Evert Vedung (2015) har gjort en sammanställning av de här strategierna. Han nämner först två strategierna som gräsrotsbyråkraterna använder sig av för att undvika hård arbetsbörda: att *minska klientefterfrågan för service* eller att *använda gräddskumning* (creaming). Med den första strategin avses sådana åtgärder såsom att reducera informationsspridning om service, be klienter att vänta, göra sig själv otillgänglig för kontakter eller att flytta svårhanterliga klienter på andra auktoriteter. Den senare strategin innehåller fokusering på specifika valda klienter, programtyper och lösningar. I denna strategi väljer gräsrotsbyråkrater bara sådana fall som lätt kan hanteras och inte tar för mycket av deras tid. (Vedung 2015, 16.)

Enligt Vedung (2016, 16) är gräsrotsbyråkraters copingmekanismer så pass vanliga att de leder implementeringen till sidospår. Detta stämmer också med Lipskys (1980; 2010) konstaterande att gräsrotsbyråkrater är policymakare, det vill säga att de skapar policyn genom att fatta beslut utifrån en stor skara av alternativ när de samverkar med klienter.

Även om Lipsky (1980; 2010) har lyft fram många centrala aspekter av gräsrotsbyråkraters copingmekanismer, har han inte kunnat uttömmande presentera de olika strategierna som gräsrotsbyråkraterna kan använda sig av i svårhanterliga situationer. Denna lucka har Winter och Nielsen (2008) försökt fylla i. Utgående från Lipsky har de presenterat åtminstone tre strategier som Vedung (2016, 16) tar upp i sin artikel:

1. Reducering av efterfrågan för output (jmf. Lipskys begränsning av klientefterfrågan)
2. Ransonering av output (jmf. Lipskys gräddskumning)
3. Automatisering av output (saknas från copingmekanismer presenterade av Lipsky)

Reducering av efterfrågan för output, det vill säga service, kan enligt Winter och Nielsen (i Vedung 2016, 16) göras på tre olika sätt. Det första alternativet är att inskränka den information om service som klienter är berättigade till. Alternativt kan gräsrotsbyråkrater tvinga klienter att forma långa väntelistor före de kan få mottagningstid. Det tredje alternativet är att försvåra tillgången på gräsrotsbyråkrater genom svårbegripliga ansökningsformulär, korta och besvärliga öppettider, otillräckliga skyltar till mottagningsrum eller genom komplexa procedurer mer allmänt.

Ransonering av output kan enligt Winter och Nielsen (i Vedung 2016, 16) göras på tre alternativa sätt. Det första sättet benämner Winter och Nielsen för *gräddskumning för substantiell framgång*, den andra för *gräddskumning för kostnadseffektivitet* och den tredje för *gräddskumning för kvantitativ förbättring*. Såsom med Lipskys definition av gräddskumning medför all gräddskumning att ”plocka russinen ur kakan” (cherry-picking).

Med gräddskumning för substantiell framgång avser Winter och Nielsen (i Vedung 2015, 17) att gräsrotsbyråkrater väljer arbeta med sådana klienter som lätt kan hanteras. Denna strategi baserar sig på strävan efter att effektivera uppfyllelsen av målsättningar. Den andra copingmekanismen är gräddskumning för kostnadseffektivitet med vilken Winter och Nielsen avser att gräsrotsbyråkrater ger företräde för fall som på bästa möjliga sättet kan utöka kostnadseffektiviteten i hela organisationen eller enheten. Den sista copingmekanismen av detta slag är gräddskumning för kvantitativ förbättring, där målet är att behandla så många klienter som möjligt inom en viss tidsram, och samtidigt

ignorera slutresultat. Med detta avses exempelvis att gräsrotsbyråkrater endast bryr sig om antalet klienter som blir behandlade på bekostnad av kvaliteten av utfallet. (Vedung 2015, 17.)

Den tredje copingmekanismtypen, automatiseringen, innefattar så kallade *standardiserade handlingsmönstren* (standard operating procedures) vilka är resursbesparande institutioner vilka detaljerad förklarar hur en policy skall implementeras. En effektiv SOP berättar vem som utför uppgiften, vilka materiella resurser är nödvändiga, var sker uppgiften, när utförs uppgiften och hur en person skall genomföra denna (Vedung 2015, 17.) Nedan framställs de ovan presenterade strategierna i tabellform.

<b>Copingmekanismtyp</b>
<i>Reducering av efterfrågan för output</i>
1) Inskränkning av information om service som klienter är berättigade till
2) Tvingande av klienter att forma långa väntelistor före de kan få mottagningstid
3) Försvårande av tillgången på gräsrotsbyråkrater genom svårbegripliga ansökningsformulär, korta och besvärliga öppettider, otillräckliga skyltar till mottagningsrum eller genom komplexa procedurer
<i>Ransonering av output</i>
4) Gräddskumning för substantiell framgång
5) Gräddskumning för kostnadseffektivitet
6) Gräddskumning för kvantitativ förbättring
<i>Automatisering av output</i>
7) Standardiserade handlingsmönster (SOP)

Tabell 3. Copingmekanismtyper enligt Vedung (2015)

### 3.3 Copingbeteendets relation till kontextuella faktorer

Även om Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkrater och deras handlingsutrymme samt copingmekanismer har varit banbrytande för forskningsområdet har den också fått utstå en del kritik av vissa forskare. En stor del av litteraturen har, i linje med Lipsky, fokuserat på att förklara det som händer i gräsrotsbyråkratier genom att dra kopplingar mellan faktorer på själva gräsrotsnivån (Hupe & Buffat 2014, 554). Detta tar inte hänsyn till kontextuella faktorer; implementeringskontexter är annorlunda i olika länder och politisk-administrativa system när det gäller den institutionella designen, förhållandet mellan aktörer och politiska kulturer (Meyers & Vorsanger 2003, 252). Individuella,

organisatoriska och kulturella faktorer har inverkan på hur gräsrotsbyråkrater ska och kan agera (Cohen 2018), och de kan antingen underlätta eller försvåra särskilda tillvägagångssätt. Såsom Evelyn Brodtkin (1997, 24) uttrycker det, gräsrotsbyråkrater gör varken det som de vill eller det som de har förordnats att göra; de gör det som de kan. Följande presenteras några centrala kontextuella faktorer som forskning har lyckats bevisa att påverkar copingbeteendet.

### 3.3.1 Professionalism

Tony Evans (2011) påpekar att Lipsky förbigår rollen som professionalismen har och därutöver dess effekt på relationen mellan frontledare och arbetare, samt på beskaffenhet av handlingsutrymmet. Genom att studera socialt arbete i en kvalitativ fallstudie, där lokala ledare och arbetstagare intervjuades, kommer Evans (2011) till slutsatsen att Lipskys studie måste utvecklas till att inrymma relationen mellan ledare och arbetstagare samt handlingsutrymme. Det måste ändå påpekas att Evans granskar Lipskys teori från socialarbetets perspektiv, även om Lipskys teori inrymmer flera olika professioner. Därför verkar det också naturligt att han tar upp de bristfälligheterna som Lipskys teori har utifrån socialarbetets professionella särdrag. Graden och karaktäristiken av professionalism kan också variera beroende av profession.

Hur ser professionalismen ut i TE-byråer? Tjänstemän som jobbar i TE-byråer har varierande utbildningsbakgrunder, vilket gör att de inte nödvändigtvis agerar enligt sammanhängande professionella kutym. Denna särdrag av arbetsförmedlingsbranschen har uppmärksammats av Rik van Berkel och kolleger (2017). Tjänstemän inom arbetsförmedlingsbranschen formar inte en homogen professionell gemenskap som skulle dela samma kompetenser, expertis, normer och värderingar. Utbildningsbakgrund har också observerats ha en effekt på hur experter inom arbetsförmedling agerar (van Berkel 2017, 23). Studier har exempelvis visat att utbildningsbakgrund av gräsrotsbyråkrater som arbetar inom arbetsförmedling påverkar till hur de gestaltar deras arbetsroller (van Berkel, Caswell, Kupka & Larsen 2017). Det blir svårare för tjänstemän att evaluera och motivera klienter när de har bristande professionella kunskaper (Jewell & Glaser 2006, 345). Behandling av klienter påverkas också eventuellt av tjänstemäns attityder angående fattigdom och arbetslöshet, vilket i sin tur förknippas med deras utbildning (van Berkel et al. 2017, 24).

Ytterligare har professionalismens setts som en motståndsmekanism för *arbete först*-policyer. I Danmark började man rekrytera gräsrotsarbetare som hade andra utbildningsbakgrunder än socialt arbete för att kunna eliminera hinder för implementering (Caswell & Larsen 2017, refererad i van Berkel et al. 2017). Enligt Caswell och Larsen (2017, 165) var en flyttning från fokus på sociala behov till sysselsättning, och en starkare betoning av social disciplinering i lagstiftning, i strid med socialarbetarnas professionella normer. Detta skapade diskrepans som liknar det som Lipsky (1980) syftade på när han granskade spänningen mellan den politiska nivån och gräsrotsnivån.

### 3.3.2 Organisatoriska faktorer

Enligt Hupe och Buffat (2014, 553) finns det skillnader i graden av formell auktoritet som gräsrotsorganisationer har. Dessa skillnader har identifierats mellan offentliga skolor, välfärdsservice och polisstationer. Därutöver kan det också finnas skillnader i organisationer i nationell jämförelse. Exempelvis när arbetslöshetskassor i Schweiz jämfördes med de nederländska, märkte man att schweiziska kassor hade en större autonomi (Buffat 2011).

Sett från det formell-institutionella perspektivet, fungerar implementeringen i federalstater såsom Tyskland och Schweiz väldigt annorlunda än i centraliserade och sammanhängande stater såsom Frankrike. Exempelvis kan det finnas skillnader i den byråkratiska autonomin som inrättningar har, sett ur perspektivet av kostnader förknippade med delegering av auktoritet och olikartade kontrollmekanismer som används för att kräva ansvarsskyldighet av inrättningarna. (Hupe & Buffat 2014, 554.)

Ian Taylor (2007) forskade i hur utbildningsreformen och New Public Management har påverkat handlingsutrymme och lärare. Genom att intervjua 20 lärare, varav 10 var lågstadielärare och 10 undervisade på antingen högstadie- eller gymnasienivå, kom Taylor till den slutsatsen att både utbildningsreformen och NPM hade en inverkan på handlingsutrymmet av lärarna (Taylor 2007, 569). Även om lärarnas svar var tudelade, förekom också svar där det ansågs att ökad styrning och inspektion av praxis hade inskränkt handlingsutrymmet (Taylor 2007, 569).

Governance-kontexten har också identifierats som en kontextuell faktor som påverkar coping på gräsrotsnivån. En central egenskap av nuvarande governance-kontexter har varit användning av så kallade prestationsregimer (*performance regimes*) som styr offentliga organisationer genom prestationsmål och -indikatorer (Pollitt, Harrison, Dowswell, Jerak-Zuiderent & Bal 2010; Moynihan, Fernandez, Kim, Leroux, Piotrowski, Wright & Yang 2011). Dessa prestationsregimer kan med stor sannolikhet moderera effekten av faktorer såsom arbetstryck och autonomi på coping. De kan påverka betydelsen av autonomi, kapacitet och behov för användning av copingmekanismer (Brodkin 2011).

Extern prestationsregim (*external performance regime*) befrämjar kortsiktighet i prestationer istället för utveckling av mål och praxis som fokuserar på långsiktiga lösningar (Van Loon & Jakobsen 2018, 439). Därutöver blir kostnaden av att försöka göra motstånd mot faktorer som orsakar arbetstrycket hög, eftersom varje stund som används för försök att ändra på situationen minskar sannolikheten för måluppfyllelse (Brodkin 2011, 259). Intern inlärningsregim (*internal learning regime*) ökar autonomi av arbetstagare genom att externa incentiv tas bort och arbetstagarna kan själv sätta mål. Denna regim sätter värde på professionalismen och gynnar dialog-centrerade rutiner (Jakobsen, Baekgaard, Moynihan & van Loon 2018, 135.) Forskning om prestationsregimers effekt på copingbeteende har visat att extern prestationsregim i kombination med ekonomiska incentiv ökar prioritering mellan klienter (*creaming*) på grund av högt arbetstryck. Detta copingbeteende är mera sannolikt i kombination med en extern prestationsregim än med en intern inlärningsregim. (van Loon & Jakobsen 2018, 448.) Gräsrotsbyråkrater ransonerar mer sannolikt när de har en hög autonomi och när de styrs av en extern prestationsregim (van Loon & Jakobsen 2018, 446). Däremot har arbetstagarna inom intern inlärningsregim mindre sannolikhet att ransonera när de ges autonomi i arbetet. (van Loon & Jakobsen 2018, 448.)

Copingbeteendet kan också påverkas av andra faktorer som relateras till styrning. Standardisering, som har identifierats som en copingmekanism (t.ex. Lipsky 1980; Tummers et al. 2015), kan också förklaras i termer av styrning som använder standardisering som en medel att minska på handlingsutrymmet av gräsrotsbyråkrater. Genom att studera aktiveringspolicier i Danmark, observerade Caswell och Larsen (2017, 170) att resultatstyrningsmätningar och standardisering av profilering samt

metoder hade inskränkt gräsrotsarbetarnas handlingsutrymme. Dessa ändringar skapade också en enorm arbetsbörda genom att tjänstemän var tvungna att dokumentera alla procedurer med klienter.

### 3.3.3 Kontextuella faktorer i TE-byråer

De kontextuella faktorernas effekt på copingbeteendet kan variera, och är ett samspel mellan flera faktorer. Gräsrotsbyråkraternas agerande är en resultat av ett komplext samspel mellan faktorer såsom arbete, klienter, institutionella governance-faktorer varav prestationsregim utgör bara en (Loyens & Maesschalck 2010). Detta sagt, har omgivningen för aktiveringspolicyer i Finland utvecklats till en riktning som har egenskaper som kan förklaras i termer av striktare kontroll över genomförande av policyer på gräsrotsnivån.

Förekomsten eller frånvaron av copingmekanismer vid implementering av aktiveringsmodellen kan bättre förstås genom prestationsregimer som modererar relationen mellan autonomi, arbetstryck och coping (van Loon & Jakobsen 2018). Aktiveringsmodellen kan ses som ett styrningsverktyg där prestationer utvärderades i relation till antalet aktiverade. Sätillvida kan man förvänta sig att modellen har haft en effekt på autonomi av tjänstemän i TE-byråer.

Diskussion om prestationsregimers indirekta effekt på användning av copingmekanismer presenteras i slutet av analyskapitlet i underavsnittet 4.2. Därutöver beaktas också effekten av professionalismen. Frånvaron av en stark och homogen professionell identitet bland TE-byråtjänstemän kan fungera som en förklaring ifall det finns skiljaktigheter i handlingsmönster. Också frånvaron av tydligt copingbeteende kan förklaras med hjälp av frånvaron av professionalismen. Ytterligare, skall andra organisatoriska faktorer effekt på copingbeteendet tas hänsyn till. Som det visades ovan, kan exempelvis standardiserade handlingsmönster vara en resultat av minskning på handlingsutrymmet som en styrningsmekanism.



### 3.4 Teoretiskt ramverk

Kategoriseringar av Tummers et al. (2015) och Vedung (2015) skapar denna avhandlings teoretiska ramverk. Eftersom det finns överlappningar i dessa kategoriseringar är det inte meningsfullt att använda båda kategoriseringar skilt. Däremot en syntes av dessa tjänar avsikten av den här magisteravhandlingen på det bästa möjliga sättet. Nedan presenteras en kombination av kategoriseringar utan att se närmare på deras likheter eller olikheter.

<b>Copingfamilj och copingmekanism</b>	<b>Beskrivning</b>
<i>Rörelse emot klienter</i>	
1) Regeltänjning	Anpassning av regler för att möta klienters krav
2) Regelbrytande	Negligering eller brytande mot regler för att agera enligt klientens förväntningar
3) Instrumentell handling	Genomförande av långvarande lösningar för att möta stressiga situationer och klienters krav
4) Prioritering mellan klienter	Givande av mera tid, resurser eller energi för vissa klienter
5) Användning av personliga resurser	Användning av ens egen tid, pengar eller energi för att vara till nytta för klienten
<i>Rörelse bortifrån klienter</i>	
6) Standardisering	Behandling av klienter på ett rutinartad sätt
7) Ransonering	Minskning på servicetillgänglighet, attraktion eller förväntningar av klienter eller klientgrupper
<i>Rörelse mot klienter</i>	
8) Rigid regelefterföljande	Iakttagande av regler på ett stelt sätt som kan gå emot klienternas krav
9) Aggression	Bemötande av klienter på ett fientligt sätt
<i>Reducering av efterfrågan för output</i>	
10) Inskränkning av information om service som klienter är berättigade till	
11) Tvingande av klienter att forma långa väntelistor före de kan få mottagningstid	
12) Försvårande av tillgången på gräsrotsbyråkrater genom svårbegripliga ansökningsformulär, korta och besvärliga öppettider, otillräckliga skyltar till mottagningsrum eller genom komplexa procedurer	
<i>Ransonering av output</i>	
13) Gräddskumning för substantiell framgång	
14) Gräddskumning för kostnadseffektivitet	
15) Gräddskumning för kvantitativ förbättring	
<i>Automatisering av output</i>	
7) Standardiserade handlingsmönster (SOP)	

Tabell 4. Copingmekanismer enligt Tummers et al. (2015) och Vedung (2015)

Genom en jämförelse mellan Tummers och kollegers (2015) copingfamiljer och Vedungs (2015) kategorisering märker man att de har många likheter. Vedungs kategori reducering av efterfrågan för output innefattar tre copingmekanismer som kan placeras in i kategorin ransonering som också Tummers et al. (2015) nämner. Däremot specificerar Vedung ransoneringsstrategiernas innebörd mer detaljerad än Tummers och kolleger., och därför inkluderas dessa i kategorin ransonering.

Tummers et al. (2015) har i deras kategorisering valt kategorier prioritering och rigid regelefterföljande över gräddskumning (*creaming*) och sanktionering (*sanctioning*), eftersom de anser dessa vara lämpligare för förståelse över det som händer på gräsrotsnivån. Därutöver påpekar Tummers och kolleger att termerna gräddskumning och sanktionering har någorlunda negativ konnotation, begränsad dimensionering och att de har blivit utmanade (Tummers et al. 2015, 1108). Kategorin prioritering mellan klienter kan ses representera Vedungs (2015) kategori ransonering av output som innehåller alla tre gräddskumningsstrategier (gräddskumning för substantiell förbättring, kostnadseffektivitet och kvantitativ förbättring), och detta i kombination med de ovannämnda negativa sidor förknippade med gräddskumning ger anledning till att utestänga kategorin från syntes som används i analysen för denna magisteravhandling. Automatisering av output, det vill säga standardiserade handlingsmönster (Vedung 2015) kan likställas med standardisering (Tummers et al. 2015). Syntes av kategoriseringarna är i stort sett densamma som Tummers och kolleger har utarbetat, men den ger mera specifika exempel på olika copingmekanismers konkreta utnyttjande.

<b>Copingfamilj och copingmekanism</b>	Beskrivning
<i>Rörelse emot klienter</i>	
1) Regeltänjning	Anpassning av regler för att möta klienters krav
2) Regelbrytande	Negligering eller brytande mot regler för att för att agera enligt klientens förväntningar
3) Instrumentell handling	Genomförande av långvarande lösningar för att möta stressiga situationer och klienters krav
4) Prioritering mellan klienter	Givande av mera tid, resurser eller energi för vissa klienter <sup>2</sup>
5) Användning av personliga resurser	Användning av ens egen tid, pengar eller energi för att vara till nytta för klienten
<i>Rörelse bortifrån klienter</i>	
6) Standardisering	Behandling av klienter på ett rutinartad sätt
7) Ransonering	Minskning på servicetillgänglighet, attraktion eller förväntningar av klienter eller klientgrupper <sup>3</sup>
<i>Rörelse mot klienter</i>	
8) Rigid regelefterföljande	Iakttagande av regler på ett stelt sätt som kan gå emot klienternas krav
9) Aggression	Bemötande av klienter på ett fientligt sätt

Tabell 5. Copingfamiljer och -mekanismer (syntes från Tummers et al. 2015 och Vedung 2015)

Problemformuleringen för denna magisteravhandling är presenterades preliminärt redan i första avsnitt. Ändå är en repetition av dessa frågor grundad. Den huvudsakliga frågan ”Hurdana copingmekanismer TE-byråers sakkunniga har använt sig av i interaktionen med klienter?” fortsätter den tidigare forskningstraditionens fokus på identifiering gräsrotsbyråkraternas copingbeteende. Fokusering på de finländska kontexten kan bringa mervärde för denna forskningsdisciplins upptäckter, i och med att copingbeteende av gräsrotsbyråkrater har länge varit relativt utforskad domän. En kompletterande analys baserar sig på frågan ”Vad kan förklara existensen/frånvaron av copingmekanismer?”. Beslutet att komplettera analysen med kontextuella faktorerers effekt på copingbeteendet av tjänstemän i TE-byråer är välmotiverat, eftersom copingbeteendet kan också vara

<sup>2</sup> Prioritering kan basera sig på strävan efter substantiell framgång, kostnadseffektiv, eller kvantitativ förbättring.

<sup>3</sup> Exempel på minskning på servicetillgänglighet är inskränkning av information om service, tvång att forma långa väntelister för att kunna komma på mottagningen, svårbegripliga ansökningsformulär, korta och besvärliga öppettider, otillräckliga skyltar till mottagningsrum, och andra komplexa procedurer.

skenbart, ifall vissa organisatoriska strukturer tvingar gräsrotsbyråkrater att använda vissa förfaringsätt (se t.ex. Caswell och Larsen 2017, 170). I följande avsnitt presenteras metoden, materialet, samt redogörs för frågor angående validitet, reliabilitet och forskningsetik.

## 4. Metod och material

Som metod i den här magisteravhandlingen används kvalitativ innehållsanalys som passar väl för undersökningens syfte att systematiskt beskriva betydelsen av kvalitativ data. Först presenteras materialet, varefter följer en presentation av metoden. Frågor om validitet och reliabilitet samt forskningsetik tas hänsyn till i det sista underavsnittet.

### 4.1 Enkätfrågorna av rapporten ”Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan

Forskning som skulle belysa frågorna om gräsrotsbyråkraternas beteende är relativt begränsat i Finland. Detta har att göra med mindre fokus på gräsrotsbyråkraternas copingmekanismer, och saknad av intervju- eller enkätmaterial som skulle ha denna problematiken i fokus. Rapporten om aktiveringsmodellens effekter på arbetslösa och verksamheten i TE-byråer är ett exempel på en forskning som fokuserar på gräsrotsbyråkraternas arbete, och som innehåller både intervju- och enkätmaterial där TE-byråtjänstemäns åsikter om aktiveringsmodellen har frågats (Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo och Ylikännö 2019). På basis av detta material utförs analysen i i kapitel 5.

Intervju- och enkätmaterial består av två kompletterande material, varav det första materialet används för analys i denna magisteravhandling. Materialet består av en enkät som skickades till alla regionala TE-byråer i Finland. Enkäten förverkligades med hjälp av Webropol-programmet, och den var öppen under 19.2.–15.3.2019. Påminnelser om svarandet till enkäten skickades den 5 och den 12 mars. Enligt arbetstagarinformation från arbets- och näringsministeriet var antalet mottagare av enkäten 2852 arbetstagare. Av dessa var 159 förmän (55 av dessa var serviceledare eller -chefer och 104 serviceförmän). Resten av de 2693 var sakkunniga som arbetar på olika servicelinjer och enheter. (Kyyrä et al., 2019)

Svarsfrekvensen till enkäten var 26,5 %, det vill säga 755 svar. Det fanns stor variation mellan byråer, och största svarsprocenten fanns i Tavastlands TE-byrå (63,5 %). Däremot den lägsta svarsprocenten var i Nylands TE-byrå (9,0 %). 27,3 procent av serviceledare/-chefer, 33,7 procent av serviceförmän och 25,0 procent av sakkunniga svarade på enkäten. Svarsfrekvensen är relativt låg om jämför den med allmänna kriterier av en trovärdig svarsfrekvens, som borde ligga mellan 40 och 80 procent för populationer av anställda, ledare eller professionella (Hinkin & Holton 2009, 452). Det fanns inte heller en möjlighet att räkna enkätsvaren enligt servicelinjer eller -enheter, och därför kunde man inte utvärdera hur skillnader i klientbasis påverkar forskningsresultat. (Kyyrä et al. 2019, 51.) För denna magisteravhandling valdes öppna frågor av enkäten, delvis eftersom svarsfrekvensen av materialet var låg, men också för att de kunde best ge svar på forskningsfrågorna.

Efter en diskussion med Päivi Naumanen och Minna Ylikännö som ansvarade för insamlingen av enkät- och intervjumaterialet av TE-byråpersonalen fick man tag på, med vissa villkor som bestämdes i form av ett avtal, materialet. Eftersom intervjufrågorna inte hade utarbetats med syfte att identifiera copingmekanismer blev det en aning mera utmanande att hitta frågor som skulle eventuellt ge svar på forskningsfrågan om TE-byråtjänstemäns copingmekanismer. Frågor som valdes för denna avhandling är följande:

1. Hurdana effekter har du märkt att aktiveringsmodellen har? (Millaisia vaikutuksia olet havainnut aktiivimallilla olevan?)
2. Vilka andra möjligheter eller utmaningar har aktiveringsmodellen fört med sig med tanke på arbetet som görs i TE-byråer? (Mitä muita mahdollisuuksia tai haasteita aktiivimalli on tuonut mukanaan TE-toimistossa tehtävän työn näkökulmasta?)
3. Hurdana utvecklingsidéer skulle själv föreslå? (Millaisia kehittämisideoita itse ehdottaisit?)

Man har inte numrerat respondenterna vilket orsakar att man inte kan veta ifall två antydningar på användning av samma copingmekanism i två skilda frågor är svar av samma respondent eller inte. Också antalet respondenter mellan frågorna varierar. Till den första frågan fick man 407 svar, till den andra 318 och till den tredje 302 svar. Detta

är en brist med tanke på i vilken mån resultaten kan generaliseras, men å andra sidan tyder ändå en hög prevalens av en copingmekanism att den ofta har använts av TE-byråttjänstemän. Dessa frågor förväntas ge svar på frågan om vilka copingmekanismer TE-byråttjänstemän har använt sig av i interaktionen med klienter. Det måste framhåvas att det kan uppstå problem gällande forskningens validitet, i och med att de ovan presenterade frågorna inte har utarbetats med ambition att svara på forskningsfrågan för denna avhandling. Frågor om reliabilitet och validitet diskuteras i detalj i underavsnittet 4.4.

## 4.2 Analysmetod: kvalitativ innehållsanalys

I denna magisteravhandling används kvalitativ innehållsanalys för att besvara forskningsfrågan ”Hurdana copingmekanismer TE-byråers sakkunniga har använt sig av i interaktionen med klienter?”. Målet i magisteravhandlingen är att *identifiera* mekanismer som TE-byråers personal har använt sig av när de har varit i interaktion med deras klienter. Kvalitativ innehållsanalys är en metod som används när man utför någonslags av tolkning för att kunna upptäcka betydelser från data (Schreier 2012, 2). I ljuset av denna kondition passar forskningsfrågan i magisteravhandling väl ihop med kvalitativ innehållsanalys.

Kvalitativ innehållsanalys är en metod som används när man analyserar en stor mängd data som förutsätter tolkning. Materialet kan bestå av bland annat intervjutranskriberingar, nätsidor och olikartade textdokument. Vad som gör kvalitativ innehållsanalys distinkt från andra kvalitativa metoder är dess fokusering på utvalda delar av materialet. Dessa delar väljs på basis av forskningsfrågan som specificerar perspektivet för analys. (Schreier 2012, 3–4.)

Metodens ursprung ligger i kritiken som lyftes fram gällande kvantitativ innehållsanalys (Kracauer 1952; Mairing 2000). Kritiken som Kracauer framställde hade att göra med den kvantitativa versionens tendens att underminera sådana aspekter av texter som är mera implicita (Chappuis 2018, 48). Kvantitativ innehållsanalys är begränsad till att beskriva uppenbara delar av kommunikation, och detta gav också orsak till Kracauer att lyfta fram kritik mot metoden. Enligt honom var betydelser ofta komplexa, holistiska,

kontextberoende, och inte heller nödvändigtvis direkt märkbara. Kracauer kritiserade därutöver kvantitativa innehållsanalys av dess tendens att likställa temans relevans med dess kodningsfrekvens. (Schreier 2012, 3.) Det är ändå viktigt att komma ihåg att kvantitativ innehållsanalys producerar generaliserbara resultat, medan den kvalitativa innehållsanalysens resultat endast kan appliceras i en specifik kontext. Kvantitativ innehållsanalys är också mera objektiv process, vilket medför att dess resultat borde till stora drag vara likadana oberoende av vem som genomför forskningen. (Chappuis 2018, 49).

Kvalitativ innehållsanalys karaktäriseras av tre egenskaper: den är systematisk, flexibel och den minskar data. Att analysmetoden är systematisk betyder att man granskar all material och bestämmer sedan till vilka delar av materialet passar kodningsschemat in i. Kvalitativ innehållsanalys inrymmer alltid samma steg. Först bestämmer man forskningsfrågan, varefter man väljer materialet, bygger upp kodningsschemat (både huvudkategorier och subkategorier), delar in materialet i kodningsenheter, testar kodningsschemat genom dubbelkodning, evaluerar kodningsschemat i ljuset av konsistens av kodning och validitet, använder det reviderade kodningsschemat, och slutligen tolkar och presenterar resultat (Schreier 2012, 5–6.) Metodens validitet och trovärdighet baserar sig i hög grad på dess systematik. Metodens flexibilitet innebär att kodningsschemat alltid byggs upp med tanke på materialet. Detta gör att kodningsscheman alltid härleds ur materialet. Därutöver reducerar metoden data i och med att den riktar uppmärksamheten på relevanta delar av forskningsmaterialet. (Schreier 2012, 5–7.)

Kännetecknande för kvalitativ innehållsanalys är att den strävar efter att spåra de tematiska helheterna av forskningsmaterialet (Särkkä 2019, 72). Ett sätt att gå till väga med kvalitativ innehållsanalys är att abstrahera och analysera olikartade texter genom att utföra kodning enligt bestämda kodningskategorier. Detta kallas för deduktiv analys. Kvalitativ innehållsanalys kan också vara induktivt, och då närmas forskningsmaterialet utgående från materialet, inte utgående från förutbestämd tematisk klassificering. (Särkkä 2019, 73.) Särkkä påpekar ändå att det är möjligt att definiera innehållsanalys så brett att man inte behöver ta ställning till om analysen utgår från deduktiva eller induktiva principer, och han använder båda strategier selektivt i sin doktorsavhandling. I denna

magisteravhandling baserar sig kodningen i första hand på en deduktiv strategi, men för att undvika uteslutandet av relevanta delar i materialet används också induktiva strategier.

### 4.3 Kodningsschema, segmentering och kodningsenheter

Före man börjar själva analysen måste ett *kodningsschema* utarbetas (coding frame). Detta underlättar genomgång av materialet i och med att schemat tvingar en att välja några centrala aspekter av materialet och fokusera på dem. Dessa aspekter Schreier (2012, 59) benämner *dimensioner* (dimensions) eller *huvudkategorier* (main categories). Vanligtvis är dessa redan inbyggda i forskningsfrågor. Under dessa huvudkategorier finns *underkategorier* (subcategories) som ger mera specifik information om huvudkategorier (Schreier 2012, 60). Kodning av materialet för magisteravhandlingen kommer att utgå från färdiga teoridrivna huvudkategorier, varav *rörelse emot klienter*, *rörelse bortifrån klienter* och *rörelse mot klienter* används i kodningsschemat. Copingmekanismen *aggression* från huvudkategorin *rörelse mot klienter* lämnas bort eftersom under första läsning av materialet hittades inga tydliga tecken på den här mekanismens prevalens i kontakter med klienter. Som underkategorier för den första huvudkategorin används *regeltänjning*, *regelbrytande*, *instrumentell handling*, *prioritering mellan klienter* och *användning av personliga resurser*. Underkategorier för den andra huvudkategorin är *standardisering* och *ransonering*, och underkategorin för rörelse mot klienter är *rigid regelefterföljande* (jmf. Tummers et al. 2015, 1108). Nedan presenteras kodningsschemat i en hierarkisk form:

Huvudkategori		
Rörelse emot klienter	Rörelse bortifrån klienter	Rörelse mot klienter
<i>Underkategori</i>		
Regeltänjning	Standardisering	Rigid regelefterföljande
Regelbrytande	Ransonering	
Instrumentell handling		
Prioritering mellan klienter		
Användning av personliga resurser		

Tabell 6. Kodningsschema



Efter att man har bestämt kodningsschemat delas materialet i mindre enheter som därefter kodas med kodningsschemat. Denna procedur kallas för *segmentering*. Mer specifikt möjliggör enheter en kodningsprocess där varje textsnitt passar in i någondera av kategorierna i kodningsschemat (Schreier 2012, 126–127.) Genom segmentering bestämmer man vilka delar av materialet ska analyseras och den försäkrar också att all relevant material beaktas (Schreier 2012, 129).

Enheterna kan enligt Schreier (2012, 129) delas in i tre kategorier vilka är *analysenheter*, *kodningsenheter* och *kontextenheter*. Analysenheten är varje fall, exempelvis en intervju eller en dokument, som analyseras med kvalitativ innehållsanalys. Med kodningsenhet avser Schreier (2012, 131) sådana delar av texten som kan tolkas höra till någondera av kategorierna i kodningsschemat. Kontextenheter kan definieras som de delar av texten som behövs för att förstå betydelsen av en bestämd kodningsenhet (Schreier 2012, 133). Enheterna för denna forskning har bestämts genom att granska materialet om TE-byråttjänstemäns upplevelser om aktiveringsmodellen. Materialet består av svar på tre frågor (se på s. 15) och det är omfattande, för att det innehåller sammanlagt 102 sidor text. I och med det som har sagts om analysenheter har varje fråga och dess svar valts som analysenhet. Av denna helhet har kodningsenheterna skapats genom att inkludera varje enskilt svar som en enhet. Genom att granska varje svar som en kodningsenhet beaktar man också kontexten, och kan såttillvida skapa en helhetsbild om det som avses i textsnittet.

#### 4.4 Reliabilitet, validitet och forskningsetik

När det gäller forskningsdesign måste frågor om reliabilitet och validitet, men också om forskningsetik, tas hänsyn till. I kvalitativ innehållsanalys förknippas reliabiliteten med konsistens av kategorier som används i kodningsschemat (Chappuis 2018, 50). Reliabiliteten kan ses som ett verktyg för att utvärdera kvaliteten av kodningsschemat, och därutöver belyser den i vilken mån analysen kan ses som acceptabel (Schreier 2012, 168). Reliabiliteten ska tas hänsyn till kontinuerligt i denna avhandling. Detta betyder att när den första kodningen har gjorts, granskas kategoriernas precision i relation till både forskningsfrågan och materialet.

När det gäller validiteten kan ett analysinstrument anses ha hög validitet när det lyckas fånga in det som har varit meningen (Schreier 2012, 175). Enligt Schreier (2012, 175) har ett kodningsschema hög validitet när kategorierna representerar begreppen som studeras. I kvalitativ innehållsanalys berör validiteten två kontroversiella områden. Det första området gäller validitet av kodningsschemat för utvärdering av uppenbar kontra latent innehåll. Uppenbar och latent innehåll skiljer sig åt när det gäller standardisering, direktitet och antal meningar som man kan dra utifrån innehållet.

Det andra området har att göra med omfattning av slutsatser som dras på basis av innehållsanalys. Det finns skiljande perspektiv på huruvida man kan dra vittgående slutsatser utifrån kvalitativ innehållsanalys. Enligt Schreier (2012, 181) är sådana slutledningar möjligt att göras, men detta förutsätter kompletterande motiveringar. Slutledningar kan göra från materialet till en social omständighet, men sådana argument måste motiveras väl, genom att exempelvis beakta kontextuella faktorerers inverkan på situationen i fråga (Schreier 2012, 181–182). Däremot, om man nöjer sig med att beskriva materialet, undviker man till stor del denna problematiken. I denna magisteravhandling nöjer man sig inte att endast beskriva materialet med hjälp av kodningsschemat. En kompletterande forskningsfråga som har som ambition att förklara prevalensen eller frånvaron av copingmekanismerna går längre än en ren beskrivning av observerat copingbeteende.

Kausala förklaringars validitet ifrågasätts ändå av vissa forskare, när sådana görs på basis av kvalitativa metoder. Enligt Maxwell (2004, 243) anser positivister eller empiriker att kvalitativa forskningsmetoder inte kan användas i egen regi för komma fram till kausala förklaringar. En realistisk synsätt på frågan om kvalitativa metoder kan användas för att bilda kausala förklaringar utgår från ett annat perspektiv. Realister ser kausaliteten som någonting som, istället för regelbundenheter, består av reella kausala mekanismer och processer som kan eller inte kan producera regelbundenheter. En realistisk syn på kausalitet stödjer och passar ihop med egenskaper av kvalitativ forskning, i och med att den hävdar att kausala processer går att observeras direkt, snarare än att endast härledas från en kovarians av förväntade orsaker och effekter. (Maxwell 2004, 247.)

Oavsett om målet är att endast beskriva eller också resonera kring konsekvenserna av resultat, är problematiken kring generaliserbarhet någonting som mera eller mindre måste

beaktas, när man presenterar ens slutsatser. Därutöver finns det fyra distinkta typer av validitet som mer eller mindre ska beaktas: uppenbar validitet (*face validity*), innehållsvaliditet (*content validity*), kriterievaliditet (*criterion validity*) och begreppsvaliditet (*construct validity*). När man beskriver materialet är endast de två första av betydelse. Uppenbar validitet hänvisar till att man mäter det som man säger att man ska mäta. Däremot betyder innehållsvaliditet att kodningsschema beaktar alla dimensioner av ett begrepp. (Schreier 2012, 185.)

Slutligen, måste man beakta också forskningsetiska aspekter. Dessa har att göra exempelvis med situationer där man gör intervjuer, experiment eller etnografiska fältforskningar. Därutöver, om man samlar in data via survey måste man garantera anonymiteten av alla respondenter. Analysmaterialet måste också förvaras konfidentiellt. I magisteravhandlingen skall inte göras intervjuer eller samlas in surveymaterial, men eftersom materialet har överlåtit åt skribenten av Åbo Universitet, måste det försäkras att materialet inte ges åt någon utomstående. Också anonymiteten av respondenterna måste försäkras. Utöver detta får materialet endast användas för denna magisteravhandling under en begränsad tidsperiod till 31.12.2021.

#### 4.5 Epistemologiska utgångspunkter

Kvalitativ innehållsanalys är en metod som fortfarande har en pågående armbrytning med dess kvantitativa förfäder. Man har också talat om ett paradigmkrig. Som det har bevisats (jmf. Chappuis 2018; Särkkä 2019; Tiili 2008) anser vissa forskare att det inte är oproblemiskt med tanke på ontologiska och epistemologiska frågor att analysera material både deduktivt och induktivt, eftersom dessa medför konsekvenser från ett epistemologiskt perspektiv.

När man använder kvalitativ innehållsanalys utgår man antingen från en realistisk eller interpretivistisk epistemologi (Furlong & Marsh 2010). Denna tudelning kan förknippas med hur man utför kodningen. Man utgår från ett realistiskt synsätt när materialet kodas utgående från både förutbestämda kategorier och kategorier som har skapats utifrån materialet. Det som är gemensamt för båda epistemologier är dess ståndpunkt att det som man ser på ytan är inte nödvändigtvis allting. Detta leder till att sett från positivistens

perspektiv kan vare sig realistiska eller interpretivistiska påståenden om sanning testas eller falsifieras. (Furlong & Marsh 2010.) Det är någonting som måste beaktas när kvalitativ innehållsanalys används för att förklara beteendet av TE-tjänstemän. Tolkningar gjorda av materialet är kontextbundna, vilket orsakar att resultatet inte kan generaliseras utifrån samma principer som med kvantitativa metoder, som förknippas med ett positivistiskt synsätt. Hur man betraktar resultatens relevans har att göra med epistemologiska utgångspunkterna.

I denna magisteravhandling utgås från en realistisk epistemologi, och man är medveten om bristerna som förknippas med kvalitativa metoders tolkningsmässighet. Användningen av kategorierna som är teoristyrda är ett sätt att öka systematiken i analysen. Denna systematik är ett sätt motarbeta kritiken om kvalitativa metoders bristfällig systematik, som oftast lyfts fram av positivisterna, vänner av kvantitativa metoder. Å andra sidan förutsätter analysen ännu tolkning, vilket medför att man ändå måste utstå kritik från positivismens anhängare. Genom att systematiskt följa de stegen i kvalitativ innehållsanalys som tidigare beskrivits, kan man komma till slutsatser vilka är intersubjektivistiska och accepteras av åtminstone de som utgår från en realistisk epistemologi.

## 5. Analys av enkätmaterial av TE-byråttjänstemän

I detta avsnitt beskrivs analysen av materialet. Kodningsprocessen kommer att redogöras systematiskt till början, varefter resultat presenteras som helhet. Sammanlagt hittades N=204 antydningar om användning av copingmekanismer som har identifierats av Tummers et al. (2015) och Vedung (2015). Dessa delades in enligt de tre copingfamiljerna: *rörelse emot klienter*, *rörelse bortifrån klienter* och *rörelse mot klienter*.

### 5.1 Kodningsprocessen steg för steg

Analys av materialet börjades genom att slå ihop alla tre dokument som innehåller svar på de tre frågorna som användes för analys. Frågorna var: 1. Hurdana effekter har du märkt att aktiveringsmodellen har?, 2. Vilka andra möjligheter eller utmaningar har

aktiveringsmodellen fört med sig med tanke på arbetet som görs i TE-byråer?, 3. Hurdana utvecklingsidéer skulle du själv föreslå?

Först lästes alla dokument noggrant igenom för att kunna identifiera textdelar som passar in i huvudkategorierna. På detta vis kunde man minska datamängden anmärkningsvärt och bestämma ifall vissa copingmekanismer från Tummers och kollegers kategorisering kan lämnas bort. Efter denna procedur laddades filen upp till ATLAS.ti-programmet som är ett dokumenthanteringsprogram för kvalitativa analyser. Användning av programmet möjliggjorde en effektiv hantering av materialet, i och med att man kunde skapa kodningskategorierna, och sedan inkludera passliga textsnitt i dessa.

Analysen underlättades av det faktumet att materialet redan i början var delat in enligt varje enskilt svar. Dessa enskilda svar användes som kodningsenheter som sedan kodades i underkategorierna. Under huvudkategorin *rörelse emot klienter* finns följande underkategorier: *regeltänjning*, *regelbrytande*, *instrumentell handling*, *prioritering mellan klienter* och *användning av personliga resurser*. Under den andra huvudkategorin *rörelse bortifrån klienter* placerades *standardisering* och *ransonering*, och under den tredje huvudkategorin *rörelse mot klienter* sattes *rigid regelefterföljning*. Kategorin *aggression* från Tummers och medarbetarnas (2015, 1108) kategorisering lämnades bort eftersom tecken på användning av denna mekanism hittades inte efter första läsning av materialet.

Under andra genomläsning av materialet placerades textdelar in i underkategorierna i kodningsschemat. För att öka reliabiliteten lästes materialet igenom för andra gången ett par veckor efter första genomläsningen. Enligt Schreier (2012, 167) är konsistensen centralt med tanke på reliabiliteten i kvalitativ innehållsanalys. Detta kan försäkras antingen genom att två personer använder samma kodningsschema för analys av kodningsenheter, eller genom att en person genomför analysen i två olika tidpunkter för att kunna försäkra att analysen förblir stabil över tiden.

Som resultat av analys hittades sammanlagt N=204 textsnitt som kunde placeras in i någondera av de ovannämnda underkategorierna. Prioritering mellan klienter nämndes n=2 gånger. Ransonering förekom n=10 gånger och standardisering sammanlagt n=176 gånger. Underkategorin rigid regelefterföljande förekom n=16 gånger. Procentuellt var

standardisering den överlägset största förekommande copingmekanismen (86 %). De tre andra copingmekanismerna som identifierades utgjorde sammanlagt endast 14 procent av de 204 textsnitt som kunde tolkas representera någondera av copingmekanismerna. Av dessa 14 procent var rigid regelefterföljning den mest förekommande med åtta procentenheter, ransonering utgjorde fem procent och prioritering mellan klienter endast en procent. Resultatet presenteras i tabellen nedan.

<b>Copingmekanism</b>	<b>n</b>	<b>f (%)</b>
Prioritering mellan klienter	2	1
Standardisering	176	86
Ransonering	10	5
Rigid regelefterföljande	16	8
Totalt	204	100

Tabell 7. Identifierade copingmekanismer och dess relativa andel

## 5.2 Enkätmaterialet – analys av enheterna

Analys av materialet presenteras genom att diskutera varje copingmekanism under ett skilt underavsnitt. På detta sätt blir framställningen mera systematisk. I underavsnitt 5.2.1 genomförs analysen om copingmekanismen prioritering mellan klienter. Underavsnittet 5.2.2 behandlar analysen av copingmekanismen standardisering, i underavsnittet 5.2.3 analyseras copingmekanismen ransonering, och i underavsnittet 5.2.4 genomförs analysen om copingmekanismen rigid regelefterföljning. Underavsnittet 5.2.5 är en sammanfattande avsnitt där prevalensen av de olika copingmekanismerna diskuteras i relation till varandra, samt i relation till kontextuella faktorer.

### 5.2.1 Prioritering mellan klienter

Prioritering mellan klienter var den mest sällan förekommande copingmekanismen i textdokument. Sammanlagt hittades två textsnitt som hänvisade till användning av denna strategi, vilket betyder att dess prevalens endast var 1 procent av alla hänvisningar till någon av copingmekanismerna. Den första citaten som tyder på användning av någonslags av prioritering lyder på följande vis:

*Asiakasmäärät ovat olleet sellaiset, että aika ei yksinkertaisesti ole riittänyt laadukkaaseen työhön. On ollut pakko keskittyä akuuttien tulipalojen sammuttamiseen, jolloin asiakkaiden ohjaaminen palveluihin ja asiakasprosessit kokonaisuudessaan ovat kärsineet paljon. Ne, jotka ovat aktiivisia olleet, ovat palveluita saaneet, mutta ne vähemmän aktiiviset ovat väkisin jääneet taka-alalle.*

Från citaten kan man observera två utsagor som signalerar användning av prioritering. Den första utsagan hittas i konstaterandet ”On ollut pakko keskittyä akuuttien tulipalojen sammuttamiseen, jolloin asiakkaiden ohjaaminen palveluihin ja asiakasprosessit kokonaisuudessaan ovat kärsineet paljon.” Fokusering på att släcka akuta bränder tyder på prioritering mellan klienter. Detta antagande förstärks genom att se på det som Tummers och kolleger (2015, 1109) skriver om prioritering. För det första, utnyttjas prioritering mellan klienter när arbetsmängden blir hög, dvs. att alla klienter inte kan hjälpas på det bästa möjliga sättet. För det andra, råder i sådana situationer en brist på resurser. Också svaret ”Ne, jotka ovat aktiivisia olleet, ovat palveluita saaneet, mutta ne vähemmän aktiiviset ovat väkisin jääneet taka-alalle.” pekar på tillgripande av prioritering. Aktivitet ses som ett tecken på en högre beredskap i sökning av service, och de mer aktiva klienterna ges service i högre utsträckning än de passiva.

Ett exempel på prioritering baserad på beredskap hittas i Križ och Skiveness (2012) forskning där de fokuserar på arbetet av barnvårdsarbetare; hur de upplevde utmaningar av arbetet med dokumentlösa klienter, och å andra sidan hur de hanterade dessa. De observerade att vissa barnvårdsarbetare hade större tendens att hjälpa dokumentlösa immigranter om de var benägna att binda sig vid service som de erbjöds (Križ & Skiveness 2012, 795). Križ och Skiveness forskningsresultat stödjer slutsatsen att svaret av respondenten tyder på en form av prioritering; aktiviteten av arbetslösa arbetssökanden kan likställas med dokumentlösa immigranternas beredvillighet att delta i service, för att i båda situationer handlar det om tjänstemäns upplevelse om enkelheten av betjäning av klienter.

Följande svar belyser en situation där TE-byråttjänstemäns arbete hade blivit för betungande. Detta i sin tur har orsakade en minskad motivation för arbete. För att kunna hantera ett ökat arbetstryck, satt man större energi för vissa uppgifter:

*Tehdään vain akuutit tehtävät, mitkä ilmestyvät eteemme. Siinä, ei oikein jaksa innostua muista ylimääräisistä tehtävistä.*

Respondenten konstaterar att man sätter mera fokus på uppgifter som är av större betydelse. Som man kan observera, pekar fokusering på akuta uppgifter på prioritering. Respondenten lyfter också fram att man inte har energi att bli entusiastisk av andra överflödiga uppgifter. Det problematiska med detta konstaterande är att man inte kan dra entydiga slutsatser om huruvida prioritering gäller uppgifter överlag eller endast interaktionen mellan klienter. Inte desto mindre, handlar fokusering på brådskande uppgifter om prioritering, och detta verkar ha påverkat kundbetjäning i TE-byråer.

#### 5.2.2 Standardisering av uppgifter

Standardisering var en copingmekanism vars prevalens var överlägset största i jämförelse med andra copingmekanismer. Den förekom sammanlagt 176 gånger i analysenheterna. Som helhet kan man dra den slutsatsen att största delen av standardisering gällde handlingsstrategier som syftade på att hitta arbete eller service som uppfyller krav på aktivering. Nedan presenteras en respondents svar som hänvisar till uppfyllandet av aktiveringsvillkor:

*Jotkut asiakkaat pyrkivät suorittamaan esim. samanlaisia työnhakuvalmennuksia useaan kertaan täyttääkseen aktiivimallin.*

Denna respondent berättar att vissa klienter hade ett intresse att hitta service genom vilken de kunde endast fylla aktiveringskrav. Hur relaterar denna handlingsmönster till regeringspropositionen om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa? I regeringspropositionen konstaterades att arbetslöshetsförmån betalas nedsatt med 4,65 procent för 65 utbetalningsdagar ifall en person inte har visat tillräcklig aktivitet under de



föregående 65 dagarna då arbetslöshetsförmån betalats. Målsättning av propositionen var att uppnå högre sysselsättningsnivå genom att uppmuntra arbetslösa till högre aktivitet. Med aktiveringsmodellen ville man uppmuntra arbetslösa att söka även kortvarigt arbete och deltidsarbete, och på det viset förhindra långvarig arbetslöshet. En motivering till implementering av aktiveringsmodellen var att ifall den inte inkluderas i förslaget uppnås inte de eftersträvade sysselsättningseffekterna. (RP 124/2017, 5–6.) Även om det konstateras i regeringspropositionen att även kortvarig sysselsättning räknas in i aktiveringsvillkor, verkar det som att betoning på långvariga sysselsättningseffekterna var den överordnade prioriteten. Sätillvida verkar det rimligt att tolka citaten ovan i ljuset av denna målsättningshierarkin.

Det centrala med standardisering som copingmekanism är att gräsrotsbyråkraterna försöker hantera den stora arbetsbördan genom rutinmässigt agerande. Enligt Tummers et al. (2015, 1110) innebär detta att gräsrotsbyråkrater försöker ge standardiserad service till en stor mängd av klienter inom en kort tidsperiod, vilket leder till att servicekvaliteten sänker. Ett konkret exempel på detta kan hittas i Thoréns (2008, 88) forskning. Hon forskade i aktiveringspolicyer i Sverige, och genom att intervjua socialarbetare som fattade beslut om behandling av arbetslösa, märkte hon att socialarbetarna inte gjorde individuella bedömningar av klienters situation utan rekommenderade att alla klienter börjar från Jobbcentret. Omständigheterna i Thuréns forskning var väldigt liknande som i Finland under aktiveringsmodellens giltighetstid. Genom att jämföra både Tummers och kollegers definition och Thuréns exempel på standardisering blir det uppenbart att respondentens svar ovanför kan tolkas som användning av standardisering som copingmekanism.

En annan citat belyser hur tjänstemäns standardiserade handlingar påverkade kvaliteten av service: ”Laatu on jäänyt täysin sivuseikaksi.” Att kvaliteten har blivit en sak av underordnad betydelse tyder på att agerande har blivit standardiserad. Minskning på servicekvaliteten är också i linje med Tummers et al.s (2015, 1110) definition av standardisering.

Nedan presenteras ett svar som handlar om klienters enskilda behov kontra standardisering:

*Aktiivimallinnus olisi pitänyt suunnitella lähtökohtana asiakas eli työtön ihminen ja suunnata hänelle räätälöity palvelu, eikä niputtaa kaikkia hakijoita samalle luukulle.*

Från detta svar kan man observera att respondenten uttrycker sin missnöjdhet med aktiveringsmodellen. Enligt denna, borde servicen ha varit skräddarsydd till klienternas behov, och inte en standardiserad "one size fits all"-lösning. Nedanstående citat är ett exempel på ganska vanligt förekommande kommentarer av respondenterna. De pratar till största del om det som arbetslösa arbetssökanden har valt som handlingsstrategi:

*Jos joku haluaa aktiivimallia "kuitata", niin palvelua ei valita omien työllistymismahdollisuuksien parantamisen näkökulmasta vaan asenteella "ihan sama, kunhan se kuittaa aktiivimallia". Ei siis aitoa halua parantaa omia työllistymismahdollisuuksia. Joku poikkeus voi olla, mutta suurimmalla osalla näin.*

Respondenten pratar om "kvittering av aktiveringsmodellen" som betyder att arbete eller service söks på den basis att dessa accepteras i aktiveringsmodellen. För det andra, konstaterar respondenten att arbetslösa inte har ett äkta intresse att förbättra sina sysselsättningsmöjligheter och att detta stämmer med största delen av klienter. Även om respondenten inte beskriver hur han eller hon har agerat med klienter som har haft en instrumentell och samtidigt skenbar strategi att endast försöka uppfylla kraven för aktivering, indikerar citaten ett visst handlingsmönster. Enligt rapporten om aktiveringsmodellen (Kyyrä et al. 2019, 80) var respondenternas upplevelse att aktiveringsmodellen hade ökat skenbar aktivitet, vars mål var att uppfylla villkoren för aktiveringsmodellen genom att delta i service, utan att det främjar övergången till arbetsmarknaden. I princip hade tjänstemän i TE-byråer ett alternativ att "röra sig emot klienter" och hjälpa klienter hitta de bästa möjliga lösningarna för deras situationer. Genom att spegla detta alternativa handlings sätt med citaten ovan, kan man konstatera att

det här handlingsalternativet användes inte. Däremot verkar det som att respondenten inte hade försökt ifrågasätta klienters strävanden att endast ”kvittera aktiveringsmodellen”. Även om klienter kanske tänkte att detta skulle ha varit det bästa alternativet, hade mera långsiktiga lösningar, som skulle ha främjat klienters möjligheter att bli permanent sysselsatta, varit ett bättre alternativ.

Följande svar beskriver en situation där en klient hade försökt krångla aktiveringsförpliktelse genom att arbeta ett par dagar i ett företag av sin bekant. Av citaten ser man – i linje med det som konstaterades ovan – att sådana här lösningar inte är långsiktiga, och såtillvida inte heller de bästa för klienten:

*Moni, varsinkin pitkään työttömänä ollut tai osa-aikaistyötä tehnyt todennäköisesti pyrkii keinottelemaan aktiivisuusveloitteen jollakin muutaman päivän keikalla tuttavan yrityksessä. Edellä kuvatut tilanteet johtavat harvoin pysyväisluonteiseen työllistymiseen ja varsin usein asiakas ottaa vastaan omaa osaamistaan vastaamatonta työtä.*

Av citaten kan man observera att enligt respondenten tenderade en stor del av långtidsarbetslösa, eller de som har deltidsarbetat länge, försöka uppfylla aktiveringsvillkoren genom kortsiktiga lösningar som inte stöder deras möjligheter att bli permanent sysselsatta. Här säger respondenten explicit ingenting om sina egna handlingar gentemot klienter, men genom att se på kontexten, det vill säga att mycket av klienternas aktivering var skenbart, verkar det rimligt att dra slutsatsen att citaten ovan visar tecken på standardisering.

Följande svarstypen är den mest förekommande. I svaret är centralt att en klient har försökt endast uppfylla kraven av aktiveringsmodellen: ”Osa asiakkaista haluaa hakeutua palveluihin vain aktiivimallin täyttääkseen.” Ett annat väldigt liknande svar har att göra med klienters tanke att aktiveringsmodellen endast är ett nödvändigt ont: ”On vaan ns. pakkopulla, johon osallistutaan jotta etuus ei pienene”. Dessa svar berättar inte direkt ifall respondenter hade agerat genom att standardisera uppgifterna. Ändå, sett i ljuset av rapporten om aktiveringsmodellen (Kyyrä et al. 2019, 47) där det konstateras att aktiveringsmodellen ökade de ekonomiska incitamenten att ta emot kortvariga jobb och

delta i sysselsättningsbefrämjande service, verkar det som att de klienter som endast ville delta i service för att uppfylla kraven av aktiveringsmodellen kunde göra så. Eftersom det verkar som att en stor andel av klienter hade detta intresse, låter det rimligt att genom att släppa klienter till service eller låta de söka jobb som inte motsvarar deras kompetens agerade tjänstemän rutinmässigt (standardisering).

Följande svar förstärker antagandet att tjänstemän i TE-byråer har tillgripit standardisering:

*Esimiehen taholta on kiristetty niin, että asiantuntijoiden on soitettava asiakkait läpi, jotta saadaan valmennuskurssit täyteen eli aika on mennyt asiakkaita läpi soitellessa ja houkutellessa toimenpiteisiin.*

Svaret belyser en situation där standardisering har blivit en kutym i hela TE-byrån. Respondenten berättar att tiden har gått till att ringa igenom klienter och försöka locka dem till åtgärder. Denna praxis visar sig vara starkt standardiserad, i och med att intresset har varit att fylla preparandkurserna. Även om det i princip skulle ha varit möjligt för tjänstemän att beakta de individuella behov, är detta högst osannolikt. Den stora arbetsmängden, och att människor *de facto* sökte sig till opassliga kurser och tog emot jobb som inte motsvarade deras kompetens tyder på behandling av klienter på ett rutinartat sätt (Tummers et al. 2015, 1110).

En situation som liknar det som nämndes ovan beskrivs av en respondent:

*Jatkuvaa valmennuskurssien väkisin täyttämistä. Toimisto tilaa valmennuksia ja kursseja ja niihin ei ole tarpeeksi vapaaehtoisia hakijoita, joten ylipuhutaan asiakkaita niihin. Asiakas silloin monesti väärässä paikassa väärään aikaan.*

Enligt respondenten hade TE-byrån beställt träningar och kurser, och när det inte hade funnits tillräckligt med frivilliga, hade personalen övertalat människor att delta i dem. Respondenten konstaterar också att i sådana situationer hade klienter oftast varit i ett fel

ställe i fel tid. Standardisering verkar ha varit copingmekanismen i denna situation. Övertalande av klienter till service som inte är lämpliga med tanke på deras individuella behov betyder, att kvaliteten av service har minskats (Tummers et al. 2015, 1110. TE-byrån har standardiserat uppgifterna och på det viset försökt uppnå större kvantitet i utfall, det vill säga antalet aktiverade klienter.

Följande svar tar inte direkt ställning till ifall respondenten har använt sig av standardisering eller inte. Svaret ger ändå antydningar om standardisering:

*Prosessin aikana tulisi hyödyntää niitä palveluja, jotka ovat kulloinkin asiakkaan tarpeeseen sopivia, osallistuminen palveluun ei ole itse tarkoitus, vaikka se täyttäisikin aktiivimallin ehdot.*

Här säger respondenten att man borde utnyttja service som passar in i klientens särskilda behov under processen, och deltagande i service är inte självändamålet även om det skulle uppfylla villkoren för aktiveringsmodellen. Genom att fokusera på ordformen ”tulisi hyödyntää”, det vill säga ”borde utnyttja”, märker man att respondenten anser att detta skulle ha varit det bästa handlingsalternativet. Ändå verkar det som att detta inte har varit det rådande handlingsmönstret i TE-byrån. Å andra sidan kan man inte dra en fullkomligt säker slutsats att respondenten hänvisar till standardisering, som enligt Tummers et al. (2015, 1110) är en ofta använd mekanism (standardservice ges åt alla för att kunna behandla en stor mängd av klienter) när arbetsmängden är stor.

En respondents svar nedan belyser en praxis som var rådande i TE-byrån:

*Moni alkaa täyttää aktiiviehtoa juuri palveluilla, ei sillä työnteolla...  
Tosin TE-toimistosta olisi joka tapauksessa ohjattu näihin palveluihimme.*

Som man kan observera lyfts här också fram ett mål att uppfylla villkoren för aktiveringsmodellen. Det centrala, med tanke på standardisering, är ändå att respondenten framhäver att man skulle i varje fall ha visat klienter till service som de

hade sökt till för att uppfylla villkoren för aktiveringsmodellen. Detta handlingsmönster baserar sig inte på bedömning som tar hänsyn till individuella behov, och skulle hjälpa klienten att hitta den bäst passande servicen. Handlingsmönstret tyder på standardiserade handlingsmönster (Tummers et al. 2015, 1110; Vedung 2015), som sänker kvaliteten av service.

Följande svar belyser hur strävan efter att uppfylla villkoren för aktiveringsmodellen inte leder till klientens förbättrad situation på arbetsmarknader:

*Työnhakijoilla kiinnostus lyhyisiin palveluihin aktiivimallin täyttämisen vuoksi lisääntynyt. Tämä usein jäänyt ainoaksi hyödyksi, eikä työnhakijan tilanne ole muuttunut palvelun päätyttyä.*

Respondenten säger ingenting om sina egna handlingar som skulle direkt berätta någonting om coping. Han eller hon konstaterar ändå att klienternas intresse för korta service för att kunna uppfylla aktiveringsvillkoren har oftast varit den enda nyttan. I sådana fall har arbetssökandens situation inte ändrat efter servicen har slutat. Av detta konstaterande kan man observera att klienter med instrumentellt intresse (uppfyllande av villkoren för aktiveringsmodellen) har visats till service vilka inte har varit ändamålsenliga från perspektivet av sysselsättning. Kvaliteten av service har såtillvida sjunkit (jmf. Tummers et al. 2015, 1110) och klienterna har behandlats utan att göra individuella bedömningar av deras situationer (Thorén 2008, 88).

Följande svar lyfter fram hur kortsiktig optimering dominerade utarbetning av långsiktiga planer när det gäller sysselsättning av klienter:

*Sen sijaan, että voisimme keskittyä hakijan kanssa keskustelemaan siitä, mitkä toimet veisivät häntä kohti työmarkkinoita, käytämme nyt ison osan ajasta (jota ei ole paljon - todelliset asiakasmäärämme ovat ihan toista kuin johtomme esittämät keskiarvoluvut) siihen, että neuvottelemme siitä, miten hakija voisi välttää leikkurin. Pitkän tähtäimen suunnitelmat jäävät lyhyen tähtäimen optimoinnin jalkoihin.*

Som man märker konstaterar respondenten att en stor del av tiden för klientinteraktioner gick till åt förhandlingar om hur man skulle kunna undvika nedskärningen av bidrag. Optimering på kort sikt blev en prioritet i stället för långsiktiga planer som skulle eventuellt ha hjälpt en klient att bli permanent sysselsatt. Denna kompromiss på bekostnad av kvaliteten av service är linje med det som Tummers et al. (2015, 1110) konstaterat om standardisering. Klienters individuella bedömningar förbigås och i stället strävas efter att producera standardservice till en stor mängd av klienter inom en kort tidsram. Följande svar förstärker observationen att behandling av klienter har blivit mera standardiserad:

*Aktiivimallin myötä TE-toimistossa on uhkana mennä taaksepäin asiakaslähtöisyydessä. Palataan jälleen toimenpide/palvelu - keskeisyyteen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan.*

Som man ser, framhäver respondenten att det finns en risk att TE-byråer lägger i backen när det gäller service som utgår från klienternas behov. Tillbakagång till åtgärds- eller servicecentrering istället för ändamålsenlighetsprövning signalerar också en stark förflyttning till en standardiserad praxis. Svaret nedan framhäver att visande till service har blivit mera betonad än individuella behov av klienter:

*Aktiivimalli on johtanut siihen, että aktiivisuutta lähestytään palveluiden tuottajat edellä eikä asiakas edellä. Palveluihin jopa pakotetaan asiakkaita, jos näyttää siltä ettei asiakkaita löydy muuten tarpeeksi.*

Enligt respondenten tvingades klienter till service om TE-byrån inte annars hittade tillräckligt många klienter. Agerande verkar ha blivit standardiserad i den mån att service som kan uppfylla aktiveringsvillkor har fått dominans över långsiktighet och kvalitet (jmf. Tummers et al. 2015). Erbjudanden av service har gjorts utan att lyssna på klienters önskemål. Detta framkommer tydligt också från ett annat svar: ”Kuunnellaan enemmän asiakkaan ajatuksia, eikä vain tehdä tarjouksia kuulematta.” Denna praxis tyder också på

standardisering, det vill säga att man ger likadan behandling åt alla klienter, utan att bry sig så mycket om kvalitet eller individuella behov.

Även de tidigare presenterade svaren var väldigt vanliga i de analyserade dokumenten, förekom det också andra typer av svar. Svaret nedan är ett exempel på en olikartad erfarenhet:

*Joissakin palveluissa on toimistossamme päätetty niin, että jos asiakas ilmoittautuu palveluun (esim. Nuoret kohti työtä, Nuoret töihin), ei TE-toimistosta tarjota työtä tai muuta palvelua em. palvelun aikana vaikka asiakkaat ovat työttömänä eikä em. palveluun osallistuminen täytä aktiivimallin ehtoja!*

I den här TE-byrån har man bestämt angående vissa service att man inte erbjuder arbete eller annan service under dessa service, även om klienter är arbetslösa och deltagande i service inte uppfyller aktiveringsvillkor. Linjedragningen tyder på standardisering eftersom man handlar på samma sätt angående linje om erbjudande av arbete eller andra service under servicen i fråga. Iögonfallande är att tydligen har man inte betonat en instrumentell logik där uppfyllande av aktiveringsvillkoren (större effektivitet, det vill säga större antal aktiverade) skulle ha varit i fokus.

Genom att läsa respondenternas svar kan man observera att aktiveringsmodellen hade egenskaper som automatiskt verkar ha gjort behandling av ärenden standardiserad. Detta betyder ändå inte att tjänstemän i TE-byråer inte skulle ha kunnat beakta individuella behov när de gjorde rekommendationer för arbetslösa. Snarare verkar det som att tjänstemäns ökad arbetsmängd samt kraven av aktiveringsmodellen ledde till att en standardiserad handlingsmönster var det enklaste sättet att klara av arbetet, och därför hann tjänstemän inte bedöma varje klientens enskilda behov i så stor utsträckning som skulle ha varit idealt.



### 5.2.3 Ransonering

Ransonering förekom sammanlagt tio gånger i materialet, och utgjorde fem procent av alla textsnitt som tolkades uppfylla kraven för användning av någon av copingmekanismerna. Alla textsnitt som handlade om ransonering hade att göra med minskning på servicetillgänglighet (Tummers et al. 2015; Vedung 2015) vilket kan innebära formande av långa väntelistor eller genom att annars minska på servicetillgängligheten:

*Lisännyt TE-toimistoiden työmäärää ja vaikeuttanut asiakkaiden taloudellisia tilanteita turhien selvityspyyntöjen lähdettyä asiakkaille, koska käsittelyajat TE-toimistoissa kohtuuttoman pitkät, esim. yli 40 päivää.*

Av svaret kan observeras att i och med att arbetsmängden i TE-byråer ökade anmärkningsvärt blev behandlingstiderna orimligt långa, och en behandling kunde dröja även 40 dagar. Detta kan ses som ett tecken på minskning på servicetillgänglighet som är en kategori som både Tummers et al. (2015, 1108) och Vedung (2015) har identifierat. Även om denna copingmekanism har tydligen använts av tjänstemän i TE-byråer, kan det hända att behandlingstiderna har blivit långa på grund av tvång som en stressig arbetskontext har skapat. Oavsett vad som är orsaken bakom denna strategi, har servicetillgängligheten minskats, åtminstone sett i ljuset av denna respondents svar på enkäten.

Svaret nedan är ett exempel på situationen där en ökad arbetsmängd har orsakat problem med klientmottagningen:

*Lisääntyneet lausuntopyynnöt aktiivimalliin liittyen rasittavat merkittävästi asiantuntijoiden työtaakkaa ja ovat poissa varsinaiselta työnvälitykseltä ja asiakaspalvelulta. Tämä johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen sekä siihen, ettei asiakastapaamisiin jää riittävästi aikaa.*

Enligt respondenten hade ökade begäran av utlåtanden angående aktiveringsmodellen ökad sakkunnigas arbetsbörda och tagit tid från arbetsförmedling och kundservice. På grund av detta blev behandlingstiderna längre, och tiden för kundsammanträffanden minskade. Förlängning av behandlingstiderna såsom också minskning på tiden för kundsammanträffanden är ett tecken på ransonering (jmf. Tummers et al. 2015, 1110).

Följande svar belyser en situation där klienter har inte låtit till vissa träningar om deras motiv har varit att uppfylla aktiveringsvillkoren:

*Muutama asiakas on vaatinut pääsyä valmennukseen, jotta ei menettäisi päivärahaa... Samat hakijat hakivat uudestaan saman vuoden aikana työnhakuvalmennukseen, piti perustella että ei tarkoituksenmukaista TE-toimiston kannalta.*

Sett ur klientens perspektiv, skulle – i kort sikt – den bästa lösningen ha varit att hitta service genom vilken man kunde ha behållit den normala bidragsnivån. Respondenten betonar att klienter inte visades till service som inte var ändamålsenliga från TE-byråns perspektiv. TE-byrån hade tydligen minskat på attraktion av service eller förväntningar av klienter (Tummers et al. 2015, 1110) genom att inte släppa klienter till den här servicen. Av svaret får man inte veta hurdana alternativa lösningar byrån hade erbjudit åt klienter, och därför förstärks tolkningen att servicen hade blivit ransonerad.

Följande svar belyser liknande problematik som svaret ovan:

*Meillä on myös TE-toimistossa hassu linja, että aktiivimallin takia ei asiakas voi päästä palveluun, vaan sen täytyy olla asiakkaan palvelutarpeen mukainen. Täällä on oikein linja siitä että KIELLETÄÄN asiakasta osallistumasta johonkin palveluun, koska koetaan ettei se ole palvelutarpeen mukainen, vaikka itse koen että lähes mikä tahansa palvelu on palvelutarpeen mukainen, koska aina on parempi tehdä jotain kuin olla kotona työttömänä. Mutta ei. Me emme päästä asiakasta aina edes työkokeiluun, jos koemme että se ei suoraan*

*edistä työllistymistä, vaikka ei olisi asiakkaalla muitakaan vaihtoehtoja...*

Respondenten berättar att det fanns en linje i TE-byrån enligt vilken man inte kunde släppa en klient till service på grund av aktiveringsmodellen, om servicen inte motsvarade klientens servicebehov. Klienter släpptes inte heller till arbetsprövning om den inte upplevdes befämja sysselsättningen. Det intressanta är att enligt respondenten gällde dessa förordningar också i situationer där klienten inte hade haft några andra alternativ än att söka till arbetsprövningen eller till annan service. Det här visar tecken på att servicetillgängligheten hade minskats för klienter (jmf. Tummers et al. 2015, 1110) och att hela servicekedjan gick mot klienternas krav. Detta tyder starkt på ransonering av service.

#### 5.2.4 Rigid regelefterföljande

Rigid regelefterföljande var den andra mest förekommande copingmekanismen i enkätsvaren. Sammanlagt hittades 16 textsnitt som tydde på användning av denna mekanism, vilket är åtta procent av alla identifierade copingmekanismer. Följande svar belyser hur denna mekanism användes av TE-byråtjänstemän:

*Maksaja seuraa aktiivimallin ehdon täyttymistä. Meitä on neuvottu, että me emme saa edes neuvoa aktiivimalliin liittyvissä asioissa, vaan asiakkaan on oltava yhteydessä maksajaan. Aiheesta tämä aiheuttaa asiakkaille ongelmia ja pompottelun tunnetta... TE-toimistossa on muutenkin ihan liian jäykkä linja siihen, mistä palveluista asiakkaalle saa kertoa ja mihin palveluihin ohjata.*

Från citaten märks att respondenten betonar att TE-byrån hade givit entydiga riktlinjer angående rådgivning i ärenden som gällde aktiveringsmodellen. Tjänstemän i TE-byråer fick inte råda klienter om saker som hade att göra med aktiveringsmodellen, utan dessa ärenden måste visas till betalaren (Folkpensionsanstalten). Detta är i linje med Tummers och kollegers (2015, 1108) definition av rigid regelefterföljande, som innebär iakttagande

av regler på ett stelt sätt som kan gå mot klienternas krav. Även om Tummers et al. (2015, 1110) lyfter senare fram att denna mekanism används ofta för att kontrollera krävande eller manipulativa klienter, finns det anledning att se svaret ovan som ett tecken på rigid regelefterföljande. Argumentet för denna slutledning kan hittas i respondentens konstaterande att handlings sättet (att visa klienter till betalaren när de vill få rådgivning angående aktiveringsmodellen) kan kännas som bollande av klienter och orsaka problem för dem. Respondenten framhäver också att TE-byråns linje var för stel i och med att den förordnade om vilka service man fick berätta för klienter och till vilka tjänster klienter kunde visas.

Ett annat exempel på rigid regelefterföljande belyses av citaten nedan:

*Paljon kyselyitä etuuden maksajan toimivaltaan liittyvissä asioissa.  
Maksaja ohjaa kysymään TE-toimistosta ja me maksajalta.*

Detta tyder på bollande av klienter som orsakades av stel efterföljning av TE-byråns regler att inte råda klienter om aktiveringsmodellen. Såsom den föregående citaten, tyder citaten ovan på agerande som går mot klienternas krav, och detta är linje med det som Tummers et al. (2015, 1108) skriver om rigid regelefterföljande. Följande citat exemplifierar liknande handlingsmönster som de två ovan presenterade citaterna:

*Paljon selvittelyä mikä toimenpide kuuluu aktiivimalliin ja mikä ei.  
Asiakkaiden ohjaus kysymään omasta kassasta aktiivimalliin liittyvistä  
asioista, jotka eivät kuulu TE-toimistojen tehtäviin.*

Genom att noggrant observera det som respondenten säger i citaten, märker man för det första att aktiveringsmodellen var otydlig för klienter. Därför verkar det naturligt att de exempelvis bad TE-byråttjänstemän förklara hurdan aktivering räknas in i aktiveringsmodellen, eller hur aktiveringsmodellen fungerade överlag. Från klienternas perspektiv skulle det ha varit enklast om tjänstemän i TE-byråer hade haft större resurser att använda tid för att hjälpa med frågor angående aktiveringsmodellen. För det andra, gick detta handlingsmönster mot klienternas krav (jmf. Tummers et al. 2015, 1108), och

kan såttillvida klassificeras som rigid regelefterföljande. Denna slutsats förstärks ytterligare av det faktumet att genom att visa klienter till betalaren agerade tjänstemän i TE-byråer enligt organisationens linje. Med andra ord följde de riktlinjer på ett stelt sätt.

Följande två skilda svar av respondenter är inte lika entydiga som svaren som har tidigare analyserats. Båda respondenterna tydliggör hur rådgivning i frågor om aktiveringsmodellen gick till, men berättar inte ifall de ändå hade rätt klienterna.

*Aktiivimallia seuraa ja toteuttaa päivärahan maksaja, jonka tietoihin TE-toimisto ei pääse. Kuitenkin asiakkaat näistä meiltä kysyvät.*

*Asiakkaat kysyvät aktiivimalliin liittyviä kysymyksiä paljon TE-toimistolta, vaikka oikea kanava olisi etuuden maksaja.*

Båda fall handlar om liknande problematik: klienter frågade mycket om aktiveringsmodellen, men den rätta vägen att gå tillväga skulle ha varit att fråga betalaren om förmånen. Eftersom respondenterna inte explicit konstaterar att de hade rätt klienterna att vända sig till Folkpensionsanstalten, kan man inte dra en vattentät slutsats att de skulle ha agerat på detta sätt. Ändå reflekterar svaren en attityd som signalerar att respondenterna tänkte att man ska basera sina handlingar på det som formellt hade föreskrivits. Detta handlingsmönster kan kopplas till Tummers och kollegers (2015, 1108) copingmekanism rigid regelefterföljande.

### 5.3 De identifierade copingmekanismerna i relation till kontexten

Som den tidigare analysen bevisar, identifierades sammanlagt fyra copingmekanismer: prioritering mellan klienter, standardisering, ransonering och rigid regelefterföljande. Prevalensen av standardisering var anmärkningsvärt stor (86 %) i relation till de tre andra copingmekanismerna som utgjorde 14 procent av alla identifierade mekanismer.

Det intressanta är att alla copingmekanismer hade två förenande faktorer: copingmekanismerna användes oftast för att arbetsmängden var stor och för att hjälpa klienter uppfylla aktiveringsvillkor. Man kan också fråga sig ifall copingmekanismer

egentligen var en produkt av tjänstemäns individuella bedömningar eller om aktiveringsmodellens karaktär tvingade TE-byråer att standardisera service, sätta större tyngd på att hjälpa klienter som var ”lätta”, ransonera (långa behandlingstider) och instruera klienter att vända sig till Folkpensionsanstalten i frågor angående aktiveringsvillkor.

En förklaring baserad på aktiveringsmodellens särdrag kan ses som någonting rimligt, om man jämför detta med forskning om governance-kontextens betydelse för coping. Som Jakobsen et al. (2018, 488) har bevisat, påverkar extern prestationsregim kopplad med högt arbetstryck användning av copingmekanismen prioritering mellan klienter. Aktiveringsmodellens betoning på aktivering (till vilken räknas även kortvarig anställning och deltagande i service) som en medel att undvika nedskärning av arbetslöshetsförmånen sätter fokus på externa prestationsincentiv. Direktiv angående aktiveringsmodellen skapade en situation där instrumentell handling som fokuserar utfall (antalet aktiverade) blev den enklaste vägen att uppnå policymål.

Extern prestationsregim skapar en gynnsam jordmån för kortsiktighet av prestationer, och utveckling av långsiktiga lösningar blir lätt negligerad (van Loon & Jakobsen 2018, 439). Enligt Brodtkin (2011, 259) blir kostnader för att göra motstånd mot faktorer som orsakar arbetstrycket hög, eftersom sannolikheten att uppnå mål minskar av tiden som används för försök att ändra på situationen. Enligt van Loon och Jakobsen (2018, 448) ökar prioritering mellan klienter av extern prestationsregim i kombination med ekonomiska incentiv och på grund av högt arbetstryck. Också ransonering sker oftare när gräsrotsbyråkrater har en hög autonomi och styrs av en extern prestationsregim (van Loon & Jakobsen 2018, 446). De här forskningsresultaten förklarar prioriteringen mellan klienter och ransoneringen som observerades som copingmekanismer använda av TE-byråtjänsteman. Förklaringskraften av extern prestationsregim kopplad med hög autonomi försvagas ändå, eftersom omständigheterna i TE-byråer visar sig ha minskat på autonomi av tjänstemän. Därutöver är det svårt att dra säkra slutsatser eftersom interaktionen av dessa variabler har inte testats med en multipel logistisk regression.

Standardiseringen, som var den oftast förekommande copingmekanismen i analysmaterialet, kan ses som en konsekvens av styrning som minskar på handlingsutrymmet genom att standardisera handlingsmönstren av gräsrotbyråkrater

(Caswell & Larsen 2017, 170). Sådillvida skulle detta tyda på att standardisering inte egentligen var en copingmekanism, utan ett särdrag av styrningspraxis som skapades genom aktiveringsmodellen. Denna slutsats borde ändå granskas genom att statistiskt testa det kausala sambandet mellan styrningsmekanismen standardiseringen.

Rigid regelefterföljande kan förklaras i termer av ett ökat arbetstryck och betoning av effektivitet (Tummers et al. 2015, 1110). Även om TE-byråtjänstemän ansåg att aktiveringsmodellen inte var en ändamålsenlig medel att befrämja sysselsättningen (Kyyrä et al. 2019), verkar det som att de följde regler i strikt mening för att kunna hjälpa klienter uppfylla aktiveringsvillkor. Denna strategi låter rimlig om man tänker på den arbetsbörda som tjänstemän i TE-byråer mötte under aktiveringsmodellens giltighetstid. Å andra sidan går detta handlings sätt mot klientorienterade handlingsmönster som flera respondenter ansåg vara ett bättre alternativ än de som aktiveringsmodellen skapade.

De identifierade copingmekanismerna reflekterar en anpassning till de förändrade omständigheterna. Eftersom standardisering kan ses som en produkt av styrningspraxis som minskar på tjänstemäns handlingsutrymme, istället för att vara en ren copingmekanism, kan man hitta förklaringar till detta från professionalismen. Tidigare forskning har bevisat att professionalismen kan fungera som en motståndsmekanism för arbete först-policyer, och att den också har en effekt på relationen mellan frontledare och arbetare och på beskaffenhet av handlingsutrymmet (Caswell & Larsen 2017; Evans 2011). Som det konstaterades tidigare (se på underavsnittet 3.3.1) är TE-byråtjänstemän inte en homogen grupp med likadana professionella bakgrunder. Sådillvida kan detta förklara agerande av TE-byråtjänstemän som var i linje med det som föreskrivs, även i situationer där de inte såg formella förordningar som ändamålsenliga för situationen.

## 6. Resultat

I den här magisteravhandlingen har fokuset legat på copingbeteendet av tjänstemän i TE-byråer. Genom att analysera enkätmaterialen riktat för TE-byråpersonalen har man strävat efter att svara på en huvudsakliga forskningsfråga: Hurdana copingmekanismer TE-byråers sakkunniga har använt sig av i interaktionen med klienter? En stödjande fråga som har besvarats genom att utnyttja forskningsresultat av kontextuella faktorer,

närmare bestämt governance-arrangemangets och professionalismens, effekt på coping och på implementeringsutfall var ”Vad kan förklara existensen/frånvaron av copingmekanismer?” Analysen av enkätmaterialen av personal i TE-byråer påvisade att tjänstemän använde fyra olika copingmekanismer i interaktioner med klienter. Dessa copingmekanismer representerade mekanismer av varje av de tre copingfamiljerna: rörelse emot klienter, rörelse bortifrån klienter och rörelse mot klienter. En kategori, prioritering mellan klienter tillhörde copingfamiljen rörelse emot klienter (Tummers et al. 2015, 1108). Två kategorier, standardisering och ransonering, hörde till copingfamiljen rörelse bortifrån klienter, och sista kategorin rigid regelefterföljande hörde till copingfamiljen (Tummers et al. 2015, 1108) rörelse mot klienter.

Prevalensen av standardisering var största med 86 procents andel (n=176), rigid regelefterföljande utgjorde åtta procent (n=16) av alla identifierade copingmekanismer, ransonering var den tredje största kategorin med fem procents (n=10) andel, och prioritering mellan klienter var endast en procent (n=2) av alla identifierade copingmekanismer. Genom analysen kunde man observera att copingmekanismer användes i situationer med hög arbetstryck. Därutöver fanns det en koppling mellan användning av copingmekanismer och tendens att hjälpa klienter uppfylla aktiveringsvillkor.

Förekomsten av copingmekanismer kunde förklaras med särskilda kontextuella faktorer. Genom att jämföra aktiveringsmodellens egenskaper med extern prestationsregim märkte man flera likheter. Aktiveringsmodellen betonade aktivering, till vilken räknades även kortvarig sysselsättning och deltagande i service. Genom att uppfylla dessa aktiveringsvillkor kunde klienter undvika nedskärning av arbetslöshetsförmåner, vilket tydde på att aktiveringsmodellen satte fokus på externa prestationsincentiv. Detta sågs vara i linje med definitionen av extern prestationsregim som befrämjar kortsiktighet i prestationer istället för utveckling av mål och praxis som fokuserar på långsiktiga lösningar (van Loon & Jakobsen 2018, 439). I extern prestationsregim blir kostnaden av att försöka göra motstånd mot faktorer som orsakar arbetstrycket hög, eftersom varje stund som används för försök att ändra på situationen minskar sannolikheten för måluppfyllelse (Brodkin 2011, 259).



Prioritering mellan klienter kunde ses som en produkt av extern prestationsregim och högt arbetstryck. Ransonering kunde också förklaras i termer av extern prestationsregim. Den tidigare forskningen hade upptäckt att ransonering gynnas av en parallell existens av hög autonomi och extern prestationsregim, vilket försvårade bildandet av kausala kopplingar mellan extern prestationsregim och ransonering.

Copingmekanismen standardisering kunde förklaras genom en styrning som minskar på handlingsutrymmet genom att standardisera handlingsmönstren av gräsrotsbyråkrater (Caswell & Larsen 2017, 170). Denna slutsats pekade på att standardisering inte var en copingmekanism, utan särdrag av styrningspraxis som skapades genom aktiveringsmodellen. Det betonades ändå att slutsatsen borde testas genom att statistiskt testa kausaliteten mellan styrningsmekanism och standardisering.

När det gäller rigid regelefterföljande, kom man till den slutsatsen att både ett ökat arbetstryck och betoning av effektivitet kan ses som förklarande faktorer (jmf. Tummers et al. 2015, 1110). Tjänstemän ansåg, att aktiveringsmodellen inte lämpade sig väl för att svara på klienternas motivation, behov och förutsättningar att aktivera sig. Om de agerade enligt regler betyder det, att de också agerade mot det som de ansåg vara önskvärt: att beakta klienters individuella behov och försöka hjälpa dem så väl som de bara kan. Ett sådant beteende som går mot det som sakkunniga ansåg vara den bästa lösningen kunde förklaras med hjälp av frånvaron av starka professionella värderingar bland TE-byråttjänstemän.

Analysens resultat stödjer Lipskys (1980, xii) antagande om att gräsrotsbyråkraternas handlingar för att hantera osäkerheter och arbetstryck förvandlas till de implementerade policyerna. Också påståendet att det finns en skiljelinje mellan policy som skriven och policy som genomfört (Lipsky 2010, xvii) kan delvis förstärkas genom analys av copingmekanismer och kontextuella faktorerers inverkan på dem. I regeringspropositionen (RP 124/2017) konstaterades att aktiveringsmodellens syfte var att befrämja sysselsättning. Enligt propositionen uppmuntrades arbetslösa arbetssökanden även söka sig till kortvarig anställning. Genom analysen av enkätmaterial observerades att kortvariga lösningar av TE-byråttjänstemän var det oftast förekommande handlingssättet. Klienterna visades till service eller till att söka kortvariga anställningar för att de kunde på det viset uppfylla aktiveringsvillkor. Om detta granskas i relation till

regeringspropositionen blir det tydligt, att Lipskys antagande om att den formella policyn inte kan likställas med implementeringens utfall inte stämmer här. Snarare verkar det som att tjänstemän i TE-byråer följde förordningen att få klienter till kortvariga anställningar eller annan service. Däremot policymål som siktade på att öka sysselsättningsgraden i Finland inte kunde uppnås, eller åtminstone kunde man inte dra säkra kausala samband med aktiveringsmodellen och ökad sysselsättning (Kyyrä et al. 2019). Denna diskrepans mellan policymål och -utfall ger stöd för Lipskys (2010, *xii*) påpekande om skiljelinje mellan formell och verkställd policy.

## 7. Slutsatser och diskussion

Denna magisteravhandling har haft som syfte att undersöka ifall tjänstemän i TE-byråer anlitar copingmekanismerna för att hantera den ökade arbetsmängden skapad av aktiveringsmodellen. En observation om fyra olika copingmekanismer gjordes efter en systematisk analys av enkätmaterial av TE-byråpersonalens uppfattningar om aktiveringsmodellen och dess effekter på verksamheten i TE-byråer.

En stödjande analys av kontextuella faktorerers inverkan på copingbeteendet visade sig, att förklaringar bakom användning av copingmekanismer inte är entydiga, utan ett samspel mellan olika faktorer. Effekten av kontextuella faktorer blev svårare att entydigt bevisa, eftersom man inte gjorde statistiska analyser i form av exempelvis en multipel logistisk regression som skulle ha förklarat interaktionen mellan variabler. Däremot blev resultat av den primära analysen, där copingmekanismerna identifierades genom en systematisk kvalitativ innehållsanalys, mer tillförlitlig. Validiteten av analysen försäkrades genom att beakta det som Schreier skrivit om genomförande av kvalitativ innehållsanalys. Enligt Schreier (2012, 175) kan ett analysinstrument anses ha hög validitet när det lyckas fånga in det som har varit meningen, och när kategorierna representerar begreppen som studeras. I relation till dessa kriterier kan man konstatera att analysen har genomförts enligt högt systematiserade stegen. Analysen har mynnat ut till identifiering av fyra copingmekanismer genom att noggrant jämföra Tummers och kollegers (2015) och Vedungs (2015) definitioner av coping med det som upptäcktes från enkätmaterial.

Den andra forskningsfrågan om kontextuella faktorerers inverkan på copingbeteendet besvarades på basis av tidigare forskning om professionalism och organisatoriska faktorer. Man var medveten om begränsningar förknippade med slutledningar som går längre än blotta beskrivning, gjorda på basis av kvalitativ innehållsanalys. Genom att ha en realistisk syn på problematiken, att kausala processer kan direkt observeras, och dra kopplingar till en bredare social omgivning genom att beakta kontexten (Schreier 2012, 181–182), kunde man öka validiteten också i detta avseende.

Även om den här magisteravhandlingen har lyckats bevisa att TE-byråtjänstemän använde sig av copingmekanismerna för att kunna hantera en ökad arbetsmängd och stress som aktiveringsmodellen orsakade, finns det ännu en del obesvarade frågor. Inverkan av kontextuella faktorer, speciellt av extern prestationsregim, på copingbeteendet kunde lyftas fram som en eventuell förklaring. Kausaliteten av dessa borde ännu testas med hjälp av statistiska metoder, såsom en multipel regressionsanalys, för att kunna entydigt bevisa dessa faktorerers inverkan på copingbeteendet.

Tidigare forskning har kommit till den slutsatsen att avvikelser från policymål är ett problem som borde fixas antingen som ett kontrollproblem eller som ett koordineringsproblem mellan olika delar av förvaltning (Brehm & Gates 1997; Gofen 2013; Jones 2003; Keiser 2010). I ljuset av dessa forskningsresultat har forskningen inte riktat uppmärksamheten på faktorer bakom specifika copingmekanismer i tillräcklig hög grad. Van Loon och Jakobsen (2017) har genom att förklara inverkan av prestationregimer på användning av tre copingmekanismer, prioritering mellan klienter, ransonering och standardisering, lyckats bidra till den här diskussionen. Antal copingmekanismer är ändå mycket större, och förklarande faktorer bakom användning av dessa kan variera beroende av copingmekanismen i fråga. Därför skulle det vara av betydelse att testa på prestationsregimers inverkan på annat copingbeteende, såsom rigid regelefterföljande.

## Referenser

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), 1–33. <https://doi.org/10.1086/604228>
- Brodkin, E. Z. (2003). Street-level Research: Policy at the Front lines. I T. Corbett & M. C. Lennon (Red.), *Policy Into Action: Implementation Research and Welfare Reform* (pp. 145–164). Washington, DC: Urban Institute Press.
- Brodkin, E. Z. (2007). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1–17. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj019>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253–277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Buffat, A. (2011). Pouvoir Discretionnaire Et Redevabilité De La Bureaucratie De Guichet: Les Taxateurs d'une Caisse de Chômage Comme Acteurs de Mise en œuvre. [Doktorsavhandling, University of Lausanne]. I Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Carey, M. & Foster, V. (2011). Introducing 'Deviant' Social Work: Contextualizing the Limits of Radical Social Work Whilst Understanding (Fragmented) Resistance within the Social Work Labor Process. *British Journal of Social Work*, 41(3), 576–593. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq148>
- Caswell, D., & Larsen, F. (2017). Frontline Work in the Delivery of Danish Activation Policies. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka, & F. Larsen (Red.), *Frontline*

- Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed* (pp. 163–180). New York: Routledge.
- Chappuis, S.O. (2018). Victim, Terrorist or Other?: A Qualitative Content Analysis of Alternative News Media Depictions of the Syrian Humanitarian Crisis. [Doktorsavhandling, Bowling Green State University].
- Cohen, N. (2018). How Culture Affects Street-Level Bureaucrats' Bending the Rules in the Context of Informal Payments for Health Care: The Israeli Case. *The American Review of Public Administration*, 48(2), 175–187. <https://doi.org/10.1177/0275074016665919>
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Folkpensionsanstalten. (2017). Arbetslösas aktivitet följs upp. [https://www.kela.fi/web/sv/-/arbetslosas-aktivitet-foljs-upp?redirect=https%3A%2F%2Fwww.kela.fi%2Fweb%2Fsv%2Fprivatpersoner%3Fp\\_p\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_3\\_redirect%3D%252Fweb%252Fsv%26\\_3\\_keywords%3Daktiveringsmodellen%26\\_3\\_groupId%3D12084%26\\_3\\_struts\\_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true](https://www.kela.fi/web/sv/-/arbetslosas-aktivitet-foljs-upp?redirect=https%3A%2F%2Fwww.kela.fi%2Fweb%2Fsv%2Fprivatpersoner%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_redirect%3D%252Fweb%252Fsv%26_3_keywords%3Daktiveringsmodellen%26_3_groupId%3D12084%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch&inheritRedirect=true). (Hämtad 4.1.2020).
- Folkpensionsanstalten. (2020). Elämässä mukana – muutoksissa tukena. <https://www.kela.fi/kela-lyhyesti>. (Hämtad 4.1.2020).
- Furlong, P. & Marsh. (2010). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. I Marsh, D. & Stoker, G. (Red.) *Theory and Methods in Political Science*. (3. uppl., pp. 184-211) . Palgrave Macmillan.
- Gofen, A. (2014). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (3. uppl.). London: Sage.
- Hinkin, T. R., & Holtom, B. C. (2009). Response Rates and Sample Representativeness: Identifying Contextual Response Drivers. I D. A. Buchanan & A. Bryman (Red.), *The Sage Handbook of Organizational Research Methods* (pp. 451–464). Thousand Oaks, CA: SAGE.

- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Jakobsen, M. L., Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & van Loon, N. (2018). Making Sense of Performance Regimes: Rebalancing External Accountability and Internal Learning. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 127–141. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx001>
- Jewell, C.J. & Glaser, B.E. (2006). Toward a General Analytic Framework: Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behavior. *Administration & Society*, 38(3), 335–364. doi: 10.1177/0095399706288581
- Jones, B. D. (2003) Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4), 395–412. 10.1093/jopart/mug028
- Keiser, L. R. (2010) Understanding Street-level Bureaucrats Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70(2), 247–257.
- Kracauer, S. (1952). The Challenge of Qualitative Content Analysis. *Public Opinion Quarterly*, 16, 631–642.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R., & Ylikännö, M. (2019). *Aktiivimallin Vaikutukset Työttömiin ja TE-toimistojen Toimintaan*. Helsinki.
- Lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa* (RP 124/2017). Hämtad från Riksdagens webbplats: [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP\\_124+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_124+2017.aspx)
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucrats: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucrats: The Dilemmas of the Individual in Public Services* (2. uppl.). New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Loyens, K. & Maesschalck, J. (2010). Toward a Theoretical for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration and Society*, 42(1), 66–100. doi: 10.1177/0095399710362524
- Maxwell, J.A. (2004). Using Qualitative Methods for Causal Explanation. *Field Methods*, 16(3), 243–264. doi: 10.1177/1525822X04266831

- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors : stories from the front lines of public service* . Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum, Qualitative Social Research*, 1(2). Hämtad från <https://www-proquest-com.libproxy.helsinki.fi/scholarly-journals/qualitative-content-analysis/docview/867646667/se-2?accountid=11365>
- Meyers, M.K. & Vorsanger, S. (2003). *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.)
- Moynihan, D., Fernandez, S., Kim, S., Leroux, K., Piotrowski, S., Wright, B., & Yang, K. (2011). Performance Regimes Amidst Governance Complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 141–155. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1507277>
- Nielsen, V. L. (2006). Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope? *Public Administration*, 84(4), 861–889. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>
- Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S., & Bal, R. (2010). Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands. *Evaluation*, 16(1), 13–29. doi: 10.1177/1356389009350026
- Riccucci, N. M. (2002). Implementing Welfare Reform in Michigan: The Role of Street-level Bureaucrats. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1081/PAD-120004110>
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. I U. Flick (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (s. 170–183). London: SAGE Publications Ltd. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446282243>
- Särkkä, I. (2019). Nato-retoriikka Suomen Turvallisuuspoliittisessa Keskustelussa. [Doktorsavhandling, Helsingfors universitet]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/303982>

- Taylor, I. (2007). Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-level Bureaucrat. *Educational Management, Administration & Leadership*, 35(4), 555–572. <https://doi.org/10.1177/1741143207081063>
- Thorén, K. H. (2008). *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö University Press.
- Tiili, M. (2008). Ministers as Strategic Political Leaders? Strategic Political Steering After NPM Reforms in Finland. [Doktorsavhandling, Helsingfors universitet]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/21833>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. doi: 10.1080/14719037.2013.841978
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 1099–1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Tummers, L. (2017). The Relationship Between Coping and Job Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 150–162. doi:10.1093/jopart/muw058
- van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (Red.). (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. New York: Routledge.
- van Loon, N. M., & Jakobsen, M. L. (2018). Connecting governance and the front lines: How work pressure and autonomy matter for coping in different performance regimes. *Public Administration*, 96(3), 435–451. <https://doi.org/10.1111/padm.12357>
- Vedung, E. (2015). Autonomy and Street-level Bureaucrats' Coping Strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2. 10.3402/nstep.v1.28643
- Winter, S., & Lehmann Nielsen, V. (2008). *Implementering af Politik. Offentlig Forvaltning i Danmark*. Århus: Academica. I E. Vedung. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2. 10.3402/nstep.v1.28643
- Yleinen työttömyyskassa. (2020). TE-palvelut. <https://ytk.fi/ohjeet-ja-tuki/tietopankki/te-palvelut>. (Hämtad 22.12.2020).