



En sammanhållen förvaltning

En rapport om samverkan mellan
arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar
i de nordiska länderna

Seminarium 26 maj

Henrietta Huzell och Johan Quist

Seminarium 26 maj

En sammanhållen förvaltning

En rapport om samverkan mellan arbetsmarknads- och
välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna

Henrietta Huzell och Johan Quist

Sammanfattning

Denna rapport är resultatet av en deskriptiv förstudie som genomförts inför ett seminarium om samverkan mellan arbets- och välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna. Seminariet är en del av det svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet. Rapporten har författats av fil dr Henrietta Huzell och ek dr Johan Quist på uppdrag av det svenska regeringskansliet.

I inledningen av rapporten introduceras läsaren med hjälp av en kortare teoretisk referensram. Här beskrivs hur ökad samordning mellan olika offentliga aktörer, såväl på samma nivå (horisontell) som på olika nivåer (vertikal) har varit ett vanligt tema för reforminitiativ på 2000-talet. Efter denna introduktion följer exempel på organisations- och samverkanslösningar från de fem nordiska länderna (Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige). Det är framförallt fokus på olika initiativ som innebär att sjukskrivna och arbetslösa ges större möjligheter att på ett snabbt och effektivt sätt finna vägar till ett aktivt arbetsliv.

I den danska beskrivningen ges en koncentrerad bild av den omfattande danska reformen där nya lokala kontor, så kallade Jobcenters, har skapats. De nya kontoren är en sammanslagning av de statliga arbetsförmedlingarna och de kommunala arbetsmarknadsenheterna. Det primära syftet med reformen har varit att skapa en aktör som renodlat arbetar med att matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.

Beskrivningen från Finland behandlar främst en uppdelning mellan den finska arbetsförmedlingens två servicemodeller, Jobbcenter och Servicecenter. Jobbcenter riktas primärt mot de målgrupper som förväntas klara ett självständigt arbetssökande medan Servicecentren är en mer integrerad verksamhet där flera olika aktörer på olika förvaltningsnivåer samverkar.

Den isländska situationen skiljer sig på många sätt från de övriga nordiska ländernas. I rapporten redovisas att det pågår ett omfattande arbete för att inom kort kunna förändra regelverket och i högre utsträckning arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering. Några exempel på hur rehabilitering idag genomförs vid olika rehabiliteringscentrum redovisas också.

Den norska NAV-reformen röner just nu stor uppmärksamhet i många sammanhang och får också ett stort utrymme i denna rapport. Reformen har försökt att bidra med en gemensam ingång till välfärdstjänsterna och att brukarna ska möta enhetliga och integrerade tjänster. Bland de positiva signaler som sänds ut rörande reformen kan nämnas en minskad bidragsutbetalning samt att det finns en stor tilltro till reformen från inblandade parter.

Från Sverige redovisas framförallt olika initiativ för att öka samverkan mellan de två statliga myndigheterna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Myndigheternas arbete utifrån en gemensam verksamhets- och handlingsplan, ett metodutvecklingsprojekt (Faros) och erfarenheterna från finansiell samordning mellan myndigheter, kommuner och landsting presenteras liksom aktuella förslag till Sveriges riksdag för att få fler sjukskrivna tillbaka till arbete. Flera nya initiativ är på väg att lanseras och till exempel de nya servicekontoren utmanar den befintliga organisationsstrukturen inom den svenska förvaltningen på ett spännande sätt. Området är dock komplext och utmaningar kvarstår.

1. Inledning

Det här är en rapport som kommer att belysa horisontell och vertikal samordning inom offentlig sektor. Framförallt uppmärksammas hur de nordiska länderna arbetar med att samordna de delar av förvaltningen som ägnar sig åt arbetsmarknads- och välfärdsfrågor. I detta inledande kapitel presenterar vi bakgrunden till denna rapport i form av uppdrag och tillvägagångssätt. Vidare introduceras en referensram, som förhoppningsvis kan skapa ökad förståelse för vad som kan ligga bakom aktuella förvaltningspolitiska reformer för att få till stånd mer sammanhållna förvaltningar.

1.1 Uppdrag och tillvägagångssätt

Med anledning av Sveriges ordförandeskap inom Nordiska Ministerrådet hålls ett seminarium i Stockholm den 26 maj 2008. Syftet med dagen är erfarenhetsutbyte rörande samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar i de nordiska länderna. Särskilt prioriterat är att diskutera organisations- och samverkanslösningar som innebär att sjukskrivna och arbetslösa ges större möjligheter att på ett snabbt och effektivt sätt finna vägar till ett aktivt arbetsliv. I alla nordiska länder pågår förändringsarbete inom detta område, men länderna har kommit olika långt i processen och valt olika lösningar. Författarna till denna rapport har fått i uppdrag från det svenska regeringskansliet att som ett underlag inför detta seminarium sammanställa en översiktlig rapport där några centrala utvecklingstendenser för respektive land (Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige) presenteras.

Det svenska regeringskansliet har vänt sig till sina nordiska kollegor för att få namn på personer med god kunskap om respektive lands utvecklingsarbete. Dessa personer har sedan bistått författarna med lämplig dokumentation rörande de olika reforminitiativ som pågår. De beskrivningar som blivit resultatet har tillsänts någon av de ursprungliga kontakterna för att undvika direkta felaktigheter eller språkliga missförstånd¹. Med anledning av detta tillvägagångssätt är det viktigt att framhålla att vi inte kan gör anspråk på att återge fullständiga beskrivningar av respektive lands arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar. Det är just exempel på initiativ som återges från de olika länderna. Detta innebär också att vi avstår från att göra allt för långt gångna jämförelser mellan länderna, då det finns en uppenbar risk att vi inte kan utgå från riktigt jämförbara underlag.

I nästa avsnitt presenteras en kort teoretisk referensram som förhoppningsvis ger en lämplig introduktion till beskrivningarna från de fem länderna och som samtidigt visar att liknande frågeställningar behandlas också utanför de nordiska länderna.

1.2 En sammanhållen förvaltning

Hur olika delar av offentlig sektor kan koordineras tycks vara något av en evig fråga. Såväl forskare som praktiker inom statsförvaltningar världen över debatterar vinster och problem som uppstår vid till exempel horisontell samverkan. Det är uppenbart att frågan fått ny energi i början av 2000-talet och en mängd rapporter och artiklar har publicerats under de senaste åren.

¹ Det bör dock framhållas att det är en komplex uppgift att sätta sig in i de olika ländernas förvaltningstraditioner och det finns en risk att det fortsatt kvarstår missuppfattning eller otydligheter i texten. Förhoppningsvis kan i så fall deltagarna på seminariet bistå varandra för att rätta till dessa.

Joined-up-government (JUG) har dykt upp som ett centralt begrepp i den engelska förvaltningen. I andra länder har begrepp som *whole-of-government* och *horizontal management* använts. En av många varianter på definition av JUG ges av Pollitt (2003):

"Joined up government" is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action. Through this co-ordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. First, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. Second, better use can be made of scarce resources. Third, synergies may be created through the bringing together of different stakeholders in a particular policy field or network. Fourth, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services.

I ett samhälle finns en rad situationer där medborgare eller företag har behov av service där ett antal olika delar av förvaltningen² är inblandad. Medborgaren/företaget ser det som en enda process, medan förvaltningen tenderar att hantera det som ett antal olika ärenden inom respektive organisation. Den politiska retoriken visar ändå på en insikt om att offentliga tjänster bör utvecklas enligt medborgares logik, det vill säga med sammanhållna tjänsteprocesser och leveranskanaler. Tjänster som måste stympas på grund av rådande myndighetsindelning skapar begränsat värde för medborgarna, men för att ändra på detta krävs lösningar för ökad samverkan inom och mellan myndigheter. Informationsteknologin medför nya möjligheter för hur tjänster, aktörer och kanaler kan kombineras och integreras.

Såväl informationsteknologi som medborgarnas ökade krav anges ofta som drivkrafter bakom den internationella reformtrenden. En annan och möjligen mer teoretisk förklaring till varför frågan om koordinering blivit så dominerande i många förvaltningar har koppling till den allt mer detaljerade mål- och resultatstyrningen. De norska reformforskarna Christensen & Laegreid (2007) jämför reformarbetet i ett antal länder och påvisar tydligt hur den tidigare vågen av idéer som kallats *New Public Management* (NPM) har balanserats med nya reformer. Den tydliga trenden rörande horisontell samverkan under 2000-talets första hälft beskrivs ofta som en reaktion mot den kraftiga betoningen av organisatoriskt avgränsade och mätbara enheter som mål- och resultatstyrningen inom NPM skapat. Forskare talar till och med om en *post-NPM* rörelse (Ferlie et al 2003). Argumenten går ut på att framförallt mål- och resultatstyrningen har förstärkt organisationsgränser och ökat fokus på det interna arbetet inom respektive organisation. Det är alltså de baksidor som NPM skapat i form av för stort fokus på detaljerade prestationsmått och svårigheter att samverka över organisationsgränser som lyfts fram. Vi ser således i många länder en form av motreaktion där en bärande idé är att bryta sig loss från de vertikala, silo-liknande system som skapats med stark betoning på prestationsbaserade mät- och styrsystem.

På olika nivåer i förvaltningen finns en risk att man vid fragmentering tappar fokus på dem som är mottagare av det värde som ska skapas inom det aktuella området. Såväl styrning som uppföljning koncentreras på den del av en process som ligger inom departementets eller myndighetens ansvarsuppgifter. En ökad horisontell samverkan kan leda till positiva effekter för mottagaren, inte

² Denna benämning används här som ett samlingsnamn för offentliga aktörer på de två nivåerna stat och kommun.

minst för att det skapas förutsättningar för ett *end-to-end* ansvar. Utöver den uppenbara vinsten i form av "nöjd kund" som uppnås kan härigenom också produktionsrelaterade vinster skapas. Till exempel kan risken för dubbelarbete reduceras och tid sparas. Det kan också finnas synergieffekter; att två organisationer tillsammans kan skapa något de inte klarar var och en för sig.

Frågan hade dock inte varit av evig karaktär om området inte också varit behäftat med en rad strukturella hinder. Någon har sagt att horisontell samverkan kan liknas vid att arbeta mot gravitationskraften. Det är givetvis inte bara förvaltningar som uppvisar liknade problem. En stor del av den organiserade världen uppvisar spår av byråkratisering och funktionell indelning. De amerikanska forskarna Agranoff & McGuire (2003) sammanfattar väl:

Since Max Weber, scholars and public managers have explicitly or implicitly accepted that legal authority vested in a hierarchy keeps people operating in a bureaucratic structure and is the reason why they allow themselves to be led, as long as expectations are within a zone of acceptance. Collaboration is not based on the legal authority paradigm, however. When people from different organizations are not in legally bounded authority relationships, why would they decide to come to the table, work together on problem clarification and solutions, reach agreement, and follow through on implementation?

Vi har redan tangerat ett strukturellt hinder som försvårar arbetet med horisontell samverkan i form av hur offentliga aktörer styrs och följs upp. Till detta kan läggas olika former av belöningsstrukturer som följer samma logik. Det är således mer värdeskapande för individen i organisation A att arbeta i enlighet med (de ibland felaktiga) styrsignalerna för organisationen än att samverka med andra för att skapa bästa möjliga nytta för mottagaren av tjänsten. Ovanpå detta kan vi lägga hinder i form av regler och lagstiftning. Inte minst tycks lagstiftning rörande informationshantering vara ett stort problem. Effektiv samverkan kräver ofta möjligheten att dela information mellan parterna, vilket inte alltid är tillåtet.

Ytterligare en utmaning lyfts fram av Bakvis & Juilett (2004) som påpekar att en redan omfattande börda i form av dokumentation och rapporteringskrav tenderar att öka vid samverkan med andra organisationer. Samma författare talar också om en något paradoxal svårighet för enheter som ligger nära varandra uppgiftsmässigt. De indikerar att enheter som arbetar inom ett och samma policyområde och som logiskt borde se värdet av samverkan istället tenderar att tävla om uppmärksamhet och budgetutrymme. Peters (1998) uttrycker liknande: *"It seems that horizontal coordination often means departments intruding each other's policy space, which can then lead to resentment and more competition."* Givetvis förekommer också den omvända svårigheten, det vill säga att enheter med olika professionell kultur har svårt att samverka. Horisontell samverkan innebär också i många fall en potentiell förändring för de anställda, vilket likt andra förändringsinitiativ av många kan ses som ett hot.

Vi har under de senaste åren noterat att den reaktion mot New Public Management som diskuterats ovan har gjort intåg såväl i den politiska retoriken som i den praktiska verkligheten inom den svenska förvaltningen. Förra statsrådet med ansvar för förvaltningspolitiken var Sven-Erik Österberg. Det linjetal som ministern höll inför landets generaldirektörer strax före sommaren 2005 rubricerades *En modern och sammanhållen förvaltning*. Också Österbergs efterträdare, Mats Odell, betonar i sitt

linjetal i maj 2007 denna fråga. Han önskar utveckla styrningen utifrån ett helhetstänkande. Fokus läggs alltför ofta på den enskilda myndigheten och dess prestationer istället för på önskvärda effekter. Ett av de områden som har nämnts i den svenska debatten är just arbetslivsinriktad rehabilitering, där fokus hittills lagts på de enskilda myndigheternas prestationer, men att man nu ser tendenser till att också effektmål får ett större utrymme.

Utan tvekan är horisontell samverkan mellan olika statliga aktörer det område som fått störst uppmärksamhet i den pågående diskussionen, men vi ser nu ett ökat intresse också för frågor som berör den vertikala samordningen mellan olika nivåer inom offentlig förvaltning (primärt stat och kommun). Denna trend ser vi också tydligt i den kommande framställningen.

2. Samverkan inom de nordiska länderna

I detta avsnitt presenteras beskrivningar av samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningar i de fem länder som rapporten täcker. I tur och ordning följer här texter om Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. För den läsare som snabbt vill orientera sig följer här en kort, sammanfattande introduktion.

Från *Danmark* lär vi oss i första hand om vertikal samordning mellan den statliga arbetsförmedlingen och de nya kommunernas arbetsmarknadsenheter. Dessa parter arbetar sedan 2007 tillsammans i vad som kallas Jobcenters. Beskrivningen från *Finland* behandlar primärt uppdelningen mellan den finska arbetsförmedlingens två servicemodeller, Jobbcenter och Servicecenter. Den *isländska* beskrivningen bidrar främst med att konstatera dess olikhet i förhållande till övriga länder. Informationen om vad som pågår i Norge handlar nästan enbart om den nya välfärds- och arbetsförvaltningen som kommit till genom den så kallade NAV-reformen. Från *Sverige* kan vi främst notera den samverkan som utvecklats mellan de två statliga aktörerna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

2.1 Danmark

Merparten av den tillgängliga dokumentationen från Danmark berör den omfattande reformen som resulterat i lokala servicekontor under benämningen *Jobcenters*. Framställningen baseras primärt på interna rapporter från den danska förvaltningen. Det betyder vidare att bilden som presenteras möjligen har karaktären av det tänkta idealet, snarare än vilka effekter reformen har haft för medborgare och företag. I ett par artiklar i den danska dagspressen som vi haft tillgång till riktas omfattande kritik mot reformen, men det är svårt att värdera dessa artiklar varför de lämnats utanför i vår rapport. Värt att notera är också att Danmark saknar den myndighet som i till exempel Sverige kallas för Försäkringskassan. Vidare är det självständiga arbetslöshetskassor som står för utbetalningen av den så kallade dagpenningen till de arbetslösa som är försäkrade. Det innebär att några av de gränssnitt som är problematiska i andra länder, har en annan karaktär i Danmark.

Reformen i ett sammanhang

Det har tidigare funnits en tydlig uppdelning mellan det statliga och det kommunala åtagandet inom den danska arbetsmarknadspolitiken. De statliga arbetsförmedlingarna har ansvarat för de försäkrade arbetslösa, det vill säga de grupper av arbetslösa som haft rätt till arbetslöshetsersättning. Kommunerna å sin sida har haft ansvar för de grupper som generellt betraktas som svagare och

därmed oförsäkrade arbetslösa. Det stöd som riktats mot dessa grupper har benämnts kontanthjälp (socialbidrag).

Sedan början av 90-talet har den aktiva arbetsmarknadspolitiken³ spelat en allt större roll i Danmark. Som ett led i aktiveringspolitiken fick kommunerna, genom den dåvarande *Lagen om kommunal aktivering*, ansvar för att ge alla ungdomar under 25 år stöd, rådgivning och aktiveringsinsatser. Kommunerna fick ansvaret för att upprätta individuella handlingsplaner, också för de med problem som inte direkt var arbetsmarknadsrelaterade.

Under hösten 2002 presenterades ett omfattande reformprogram som benämndes *Flere i Arbejde*. Regeringen ansåg att den rådande situationen med olika regler för stat och kommun var otillfredsställande och menade att det var hög tid att se över möjligheterna att inrätta ett system som inte tog utgångspunkt i vilken ersättningsform som den arbetslöse var berättigad till.

Det reformarbete som vi visar intresse för i denna rapport – framväxten av Jobcenters – är ett resultat av en mer omfattande strukturreform inom den danska förvaltningen. Den Strukturkommission som arbetat på uppdrag av regeringen har lagt grunden för en ny administrativ organisering. Gränsdragningen mellan den statliga och kommunala nivån har påverkats av det faktum att landet idag består av strax under hundra kommuner, vilket är avsevärt färre än tidigare⁴.

Den nya strukturen

I januari 2007 öppnade 91 nya Jobcenters spridda över hela Danmark. Den nya kommunkartan innehåller 98 danska kommuner och de allra flesta har alltså ett eget kontor i den nya strukturen. Det som ingår i de nya kontoren är den statliga arbetsförmedlingen och kommunernas arbetsmarknadsenhet. För att underlätta Jobcenters fokus på huvuduppgifterna, främst att få arbetslösa så snabbt som möjligt till arbete, har man i samband med kommunreformen skiljt arbetsmarknadsinsatser från utbetalningar av bidrag. Det innebär att Jobcenters inte betalar ut några bidrag. Det sker i en annan del av den kommunala förvaltningen eller hos A-kassan, beroende på vilken bidragsform den arbetslöse har rätt till. Personal på Jobcenters rapporterar förvisso olika former av underlag som kan vara av betydelse för olika bidragsformer, men fattar inga beslut i sådana ärenden.

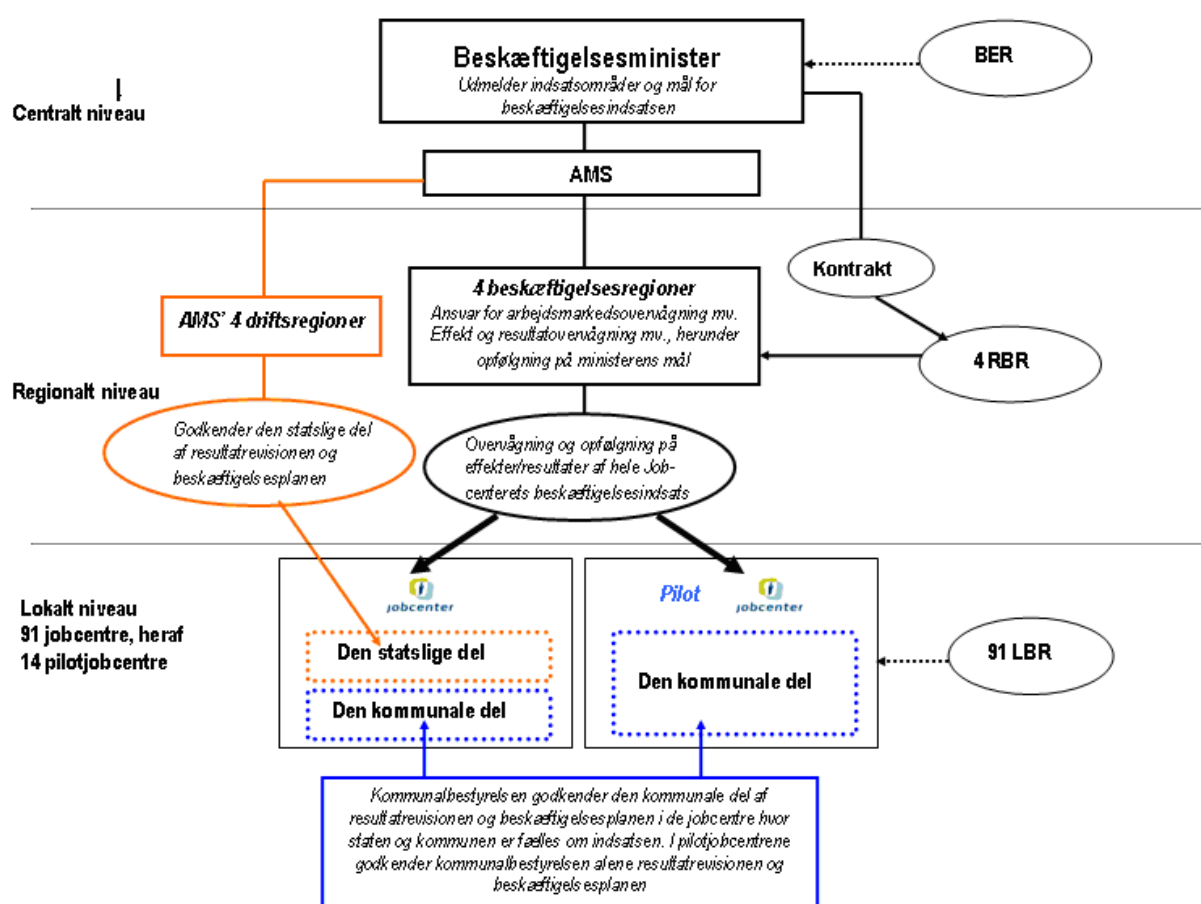
I den officiella retoriken rörande tillkomsten av Jobcenters framhålls vikten av en gemensam ingång för alla som söker ett arbete. Oavsett om individen vid tillfället är mottagare av arbetslöshetsersättning eller socialbidrag så ska man vända sig till ett och samma kontor. De centrala uppgifter som framhålls är att så snabbt som möjligt få fri arbetskraft i arbete och därmed också hjälpa företag och andra arbetsgivare att rekrytera vid behov, samt att se till att sjukskrivna kan återvända till sitt arbete så fort som möjligt.

³ Denna rapport behandlar inte denna policyförändring närmare. För mer ingående diskussioner avseende den danska aktiveringspolitiken hänvisas till Torfing, 2004.

⁴ Reformen som fick genomslag under 2007 har reducerat antalet danska kommuner från 271 till 98. De tidigare länen som var 14 till antalet är nu ersatta av fem nya regioner med folkvalt styre. (Dock är det enbart fyra arbetsmarknadsregioner.) Kommunerna har fått ett allt större ansvar för leveransen av de offentliga tjänsterna och kommunernas del av de offentliga utgifterna uppgick 2007 till cirka 50 procent, vilket är högst inom OECD.

Utformningen av de nya kontoren tillåts att variera mellan de olika kommunerna. Värt att notera är att det fortsatt råder en strikt ansvarsfördelning mellan den statliga och den kommunala delen av verksamheten. Det är fortsatt så att staten ansvarar för den försäkrade delen av kundgruppen, medan kommunen ansvarar för oförsäkrade. På varje kontor finns också en statligt och en kommunalt tillsatt chef. Kontorets personal förväntas dock arbeta gränsöverskridande.

I 14 av de 91 fallen drivs dock så kallade Pilot-Jobcenters där man på försök överlåter hela det tidigare statliga åtagandet (inom arbetsförmedlingen) till kommunerna. Figur 1 nedan beskriver den nya organisationsstrukturen. På central (nationell) nivå finns fortsatt en arbetsmarknadsminister och AMS centrala ledning. Den regionala nivån består av fyra arbetsmarknadsregioner som primärt ägnar sig åt styrning och uppföljning och på den lokala nivån finns de 91 nya Jobcenters.



Figur 1. En beskrivning av den nya organisatoriska strukturen rörande Jobcenters (hämtat från ett så kallat notat från danska AMS).

Styrning och uppföljning

Reformen har också inneburit att fokus i mål- och resultatstyrningen har förskjutits från prestationer till att fokusera på resultat och att studera effekterna av arbetsmarknadsinsatsen. Istället för att utforma centrala mät- och styrsystem som fokuserar antalet samtal eller andel med individuell handlingsplan – vilket är exempel på prestationsbaserade mätetal – formulerar den nationella nivån övergripande effektmål för den samlade insatsen på det arbetsmarknadspolitiska området. De

övergripande, nationella målen för 2009 års verksamhet finns redan formulerade och är tre till antalet:

- Jobcenters ska säkerställa att antalet som varit oavbrutet arbetslösa eller befinner sig i arbetsmarknadspolitisk aktivitet i mer än tre månader minskar.
- Jobcenters ska säkerställa att antalet individer med sjukpenning i mer än 26 veckor i följd minskar.
- Jobcenters ska säkerställa att antalet unga under 30 år med socialbidrag, starthjälpbidrag, introduktionsbidrag och arbetslöshetsersättning minskar.

De fyra arbetsmarknadsregionerna ansvarar för att analysera förändringar i respektive region och bedriver en intensiv dialog med Jobcenters för att stödja och ställa krav på det enskilda kontoret med syfte att utveckla den lokala arbetsmarknadsinsatsen och få ut bättre effekt av dessa. Arbetsmarknadsregionerna/De regionala råden (RBR) upprättar dessutom ett årligt kontrakt med arbetsmarknadsministern, där de arbetsmarknadspolitiska målen är centrala. Det är arbetsmarknadsministern som utser medlemmar i de regionala råden, vilka innehåller bland annat representanter för fackförbund, olika intresseorganisationer och arbetsgivare. De regionala råden ska arbeta i nära samverkan med arbetsmarknadsregionerna.

På lokal nivå ska varje Jobcenter årligen utarbeta en egen handlingsplan (Beskaeftigelseplan) som täcker arbetsmarknadsinsatserna för såväl de statliga som de kommunala målgrupperna för det kommande året. Varje Jobcenter måste också upprätta en resultatredovisning varje år. Det är en rapport som innehåller tabeller och figurer, som kan hämtas från Arbetsmarknadsstyrelsens databas (www.jobindsats.dk). Resultatredovisningen gör det enkelt att få en överblick på resultaten i såväl den kommunala som den statliga delen av Jobcentrat. Den gör det också lättare att ta ställning till vad som ska prioriteras under det kommande året. På den lokala nivån ska både handlingsplanen och resultatredovisningen granskas i det lokala arbetsmarknadsrådet (LBR).

Sammanfattning

Vi har försökt att ge en koncentrerad bild av den omfattande danska reformen där nya lokala kontor, så kallade Jobcenters, har skapats. De nya kontoren är en sammanslagning av de statliga arbetsförmedlingarna och de kommunala arbetsmarknadsenheterna. Det primära syftet med reformen har varit att skapa en aktör som renodlat arbetar med att matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.

Det som uppenbart saknas i de underlag som vi haft tillgång till från den danska förvaltningen är hur de nya gränssnitt som uppstått genom reformen upplevs av medborgarna. Genom att till exempel separera de kommunala enheterna för arbetsmarknad och socialtjänst riskerar en ny form av fragmentering att uppstå. Rimligtvis är detta en frågeställning som kommer att kunna besvaras när reformen fått några ytterligare år på nacken och därmed också kunnat utvärderas.

2.2 Finland

Merparten av framställningen om Finland berör utvecklingen mot vad som kallas servicecenter (LAFOS) och texten baseras på rapporter från forskare inom området och på förvaltningsinformation. Finland hade en mycket turbulent tid i början av 1990-talet med allt högre arbetslöshet och sjunkande sysselsättningsgrad. Under de första åren av 90-talet steg arbetslösheten dramatiskt och

antalet socialbidragstagare ökade snabbt. Även om arbetslösheten har sjunkit sedan dess så har Finland haft kvar relativt höga arbetslöshetsnivåer, inte minst när det gäller långtidsarbetslöshet⁵. För att klara av den höga arbetslösheten och att främja de arbetslösas möjligheter att återvända till arbetsmarknaden infördes år 1994 en reform, där den tidigare behovsprövade grunddagpenningen fördelades på två separata förmåner: grunddagpenning och arbetsmarknadsstödet. Grunddagpenningen betalas till dem som uppfyller arbetsvillkoret, men som inte är medlemmar i A-kassan⁶.

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet fick allt fler arbetslösa därmed svårt att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen, vilket märktes i allt fler mottagare av arbetsmarknadsstödet och socialbidragstagare i kommunerna. Ett särdrag av det finska systemet är att socialbidrag ofta betalas parallellt med arbetsmarknadsstödet. I genomsnitt en tredjedel av personer med arbetsmarknadsstöd får samtidigt socialbidrag. Antalet mottagare av arbetsmarknadsstödet var som högst åren 1997/98. Ett omfattande arbete med att reformera arbetsmarknadsstödet inleddes därför i slutet av 1990-talet, vilket medförde att stödet till långtidsarbetslösa gjordes mer beroende av motprestationer och aktivering. Sedan dess har nivåerna sjunkit, vid årets slut 2005 hade antalet mottagare sjunkit med drygt 50000 personer⁷. År 2006 reformerades finansieringen av arbetsmarknadsstödet ytterligare så att staten och kommunerna deltar med lika stora andelar i finansieringen av "det passiva stödet", medan staten helt betalar utkomstskyddet åt förmånstagarna under aktiveringsperioder. Samtidigt förändrades finansieringen av det kommunala socialbidraget så att staten och kommunerna delar kostnaderna för grunddelen av utkomststödet medan kommunerna ensamt ansvarar för tilläggsdelen. Målsättningen med reformen var att ge kommunerna incitament för att erbjuda aktivering och arbete åt sina långtidsarbetslösa invånare. Även om det är svårt att skilja mellan konjunkturutvecklingen och effekter av reformen så har reformen uppenbarligen medverkat till det sjunkande antalet mottagare av arbetsmarknadsstödet. Det är viktigt att notera att reformeringen av ersättningssystemet under hela perioden pågått parallellt med organisatoriska reformer och en förändrad lagstiftning.

Reformarbetet i Finland kan delas in i två vågor. Den första vågen som inleddes år 1996 har beskrivits som ett internt rationaliseringsarbete. Den andra reformvågen från början av 2000-talet mynnade ut i ett nätverkssamarbete mellan myndigheter (Arnkil 2007). Det första reformarbetet syftade till att dels förändra arbetsförmedlingarnas arbetssätt, dels att förhindra utslagning från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingarna skulle i högre utsträckning aktivera arbetslösa och förbättra deras möjligheter att få jobb. Vidare skulle man utveckla individuella handlingsplaner. Det fanns också en förhoppning att åtstramningar i rätten till den statliga ersättningen skulle öka individernas benägenhet att stanna i arbete och på arbetsmarknaden. Förändringarna som trädde i kraft år 1998 innebar att arbetsförmedlingarna i högre utsträckning skulle aktivera arbetslösa arbetssökande och förbättra

⁵ Intressant att notera är att Finland sedan länge har rätten till arbete och statens skyldighet att ge arbete inskriven i konstitutionen, vilket fick stora konsekvenser under krisåren. Ända tills 1994 var grunddagpenningen behovsprövad och saknade tidsbegränsning.

⁶ Strukturen i arbetslöshetsförsäkringen är den samma som i Sverige sedan 1998

⁷ Rätt till arbetsmarknadsstöd har de som är arbetslösa och som fått grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning för maximitiden (500 vardagar) eller som inte har rätt till arbetslöshetsdagpenningen eftersom arbetsvillkoret inte är uppfyllt. Arbetsmarknadsstödet är lika stort som grunddagpenningen, men är i motsats till grunddagpenningen behovsprövat.

deras förmåga att söka arbete, och det var även av högsta prioritet att förstärka effektiviteten hos arbetsförmedlingen.

Den finska nätverksmodellen

I början av 2000-talet inleddes ytterligare en reformvåg som baserades på en översyn av tidigare reformer. Denna reformvåg hade bland annat som syfte att skapa verktyg för att ändra de arbetslösas sökbeteende (Johansson 2006). Vid den här tiden konstaterade den finska regeringen att de äldre arbetstagarna var i färd med att lämna arbetsmarknaden, men samtidigt att de som borde vara aktiva på arbetsmarknaden ändå inte kom in. Det främsta skälet till att de inte fick arbete var att man inte lyckats aktivera dem i tillräckligt hög grad. Man talade också om att den finländska arbetsmarknaden var präglad av strukturarbetslöshet⁸. Därför föreslogs förstärkta åtgärder för alla arbetslösa efter en tids arbetslöshet, men också att skapa finansiella incitament för kommunerna att effektivisera arbete med de arbetslösa.

I Finland till skillnad mot exempelvis Sverige har staten traditionellt sett haft ett större ansvar för socialbidragskostnaderna och socialbidragstagarna har också fler rättigheter. Men parallellt med arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändrades också sociallagstiftningen. År 2001 kom *lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte* med syfte att förbättra för socialbidragstagare som varit utan arbete under en lång tid att komma in på arbetsmarknaden. En central del i förändringen var att utveckla individuella handlingsplaner för denna grupp arbetslösa och ge individuella insatser till alla arbetslösa under ett tidigt skede. Lagen innebar att arbetsförmedlingarna och kommunernas socialtjänster *ålades* att samarbeta för att få arbetslösa i arbete. Tanken var att de olika resurserna och kompetenserna som fanns inom arbetsförmedlingen och inom socialtjänsten skulle användas inom en och samma organisation. I fokus för reformen stod främst de unga och personer med omfattande behov, exempelvis arbetslösa med ekonomiska bistånd och långtidsarbetslösa. De bedömdes ha mer komplex och mångfacetterad problembild än andra arbetslösa.

Målsättningen var att skapa organisatoriska enheter där arbetsförmedlingens och socialtjänstens olika kompetenser och resurser samarbetade. Till skillnad från tidigare verksamheter skulle denna gemensamma enhet erbjuda arbetsmarknadsrelaterat stöd, socialt stöd och träning, men också hälso- och sjukvårdsrelaterade tjänster. Under år 2002 initierades så kallade Joint Service Centres (JOIS) som försöksverksamhet i 25 större finska städer, där långtidsarbetslösheten var som högst. Den enskilde besökaren skulle vid första besöket möta en multi-professionell grupp av experter, som hade till uppgift att utvärdera den arbetslösas behov. Dessutom skulle gruppen bedöma vilken av de tre myndigheterna, arbetsförvaltningens arbetskraftsbyrå (motsv. arbetsförmedlingen), folkpensionsanstalten (motsv. försäkringskassa)⁹ och kommunal social- och hälsotjänst, som hade huvudansvaret för individen. Kommunerna var centrala aktörer i samarbetet eftersom de stod för hälften av finansieringen för verksamheterna.

⁸ Strukturell arbetslöshet avser bestående skillnader i arbetskraftsefterfrågans och arbetskraftsutbudets sammansättning avseende region, bransch, yrke eller utbildning.

⁹ Folkpensionsanstaltens (FPA) verksamhet omfattar minimipensionsskyddet, sjukförsäkringen, rehabiliteringen, grundtryggheten vid arbetslöshet, utkomstskyddet för barnfamiljer, olika slags bostadsbidrag, handikappförmånerna, militärunderstöden, stöd som betalas till invandrare samt studie- och skolresestödet.

Pilotförsöket mottogs väl av både besökare och anställda. Men det pekades också på en rad svårigheter, till exempel de olika arbetssätten och lagstiftningen inom arbetsförmedlingen och socialtjänsten, samt svårigheter att administrera de tre inblandade myndigheterna. JOIS-kontoren var också beroende av att beställa, förmedla eller köpa tjänster, till exempel rehabiliteringstjänster och arbetspraktik hos andra. Dessa tjänster bedömdes vara bristfälligt utvecklade och/eller varierade stort över landet.

I sammanhanget är det värt att notera att Finland sedan 2003 arbetat med en ny form av tvärssektoriella politikprogram. Målsättningen beskrivs av Kekkonen (2006):

The main objective is to improve horizontality within central government in order to enhance the implementation of the Government Programme. Instead of trying to solve problems by structural changes, "box management", the decision was to go for a much more ambitious objective of reforming the working methods of Government.

Den sittande regeringen prioriterar tre horisontella områden¹⁰. Men i regeringens strategidokument finns ytterligare en mängd horisontella frågor identifierade¹¹. De tre prioriterade områdena leds och samordnas av en minister som därmed får mandat att påverka också utanför sin egen traditionella portfölj. Vidare finns det för varje program en grupp av ministrar som tillsammans arbetar med realisering av innehållet. Var och ett av de tre programmen har också en programdirektör. Genom de tre politikprogrammen löper arbetslinjen som en röd tråd. Som ett led i det tidigare politikprogrammet för sysselsättning föreslog regeringen år 2003 att bygga vidare på den typ av integrerade arbetsförmedlingar av JOIS-typ, som byggde på samarbete mellan kommun, försäkringskassan, men också den så kallade tredje sektorn¹² och privata företag. Efter pilotförsöken vidtogs därför en ny strukturreform av arbetsförmedlingen som inleddes 2004.

Det arbetet resulterade bland annat i *Projekt för förnyande av Arbetskraftsbyråns servicemodell* som innebar att den statliga arbetsförmedlingen delades upp i två olika enheter. En allmän arbetsförmedlande verksamhet, Jobbcenter, med inriktning mot arbetssökande som kan agera självständigt i sökprocessen med hjälp av webbaserade tjänster, telefonsamtal, gruppträffar, självbetjäningsterminaler, och viss personlig vägledning. Jobbcenter finns idag vid de flesta Arbetskraftsbyråer. Den andra enheten riktades mot dem som bedöms som svårast att få ut på arbetsmarknaden och som behöver personlig service i varierande grad. Målsättningen med den sistnämnda enheten är att komma till rätta med den strukturella arbetslösheten genom aktivering, hjälp med arbetssökande, utbildning och stöd för de personer som bedöms ha fått för lite stöd från de etablerade institutionerna. Dessa nya enheter kallas för servicecenter, (på engelska Labour Force

¹⁰ För mer information se: <http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/sv192359.jsp>. Politikprogrammen från december 2007 är: Programmet för arbete, företagande och arbetsliv, Programmet för hälsofrämjande, Programmet för barns, ungas och familjers välfärd.

¹¹ <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2008/j02-government-strategy-document/pdf/en.pdf>

¹² Med tredje sektorn avses allmännyttig social verksamhet utan strävan efter vinst. Verksamheten omfattar frivilligt arbete, medborgaraktivism och arbete i organisationer. Aktörer är t.ex. föreningar och förbund. De möjligheter som den så kallade tredje sektorn erbjuder är arbetsplatser med låg tröskel, där arbetslösa kan förbättra sina chanser att senare få arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Service Centre, LAFOS¹³), som ska ge en mer holistisk service för svårssysselsatta arbetssökande¹⁴. Kopplingen till lagen om rehabiliteringssyfte är uppenbar, inte minst eftersom servicecentren ska fungera som en brygga mellan långtidsarbetslöshet och den öppna arbetsmarknaden, med individanpassade lösningar för att kunna återinträda på arbetsmarknaden. Servicecentren byggde vidare på pilotförsöken med JOIS-enheterna och är således gemensamma servicepunkter för Arbetskraftsbyrån, kommunerna och folkpensionsanstalten. Klienterna vägleds till servicecentren via socialbyrån eller Arbetskraftsbyrån. Vid servicecentren träffar klienten en Arbetskraftskonsulent, men har också tillgång till ett omfattande nätverk av personer med kompetens inom många olika områden. I ett sådant nätverk arbetar exempelvis Arbetskraftshandledare, socialarbetare, hälsovårdare, sjukskötare, psykologer, personal inom missbrukarvården, skuldrådgivare och arbetstränare, försäkringssekreterare från Folkpensionsanstalten.

Under 2007 hade Finland 100 Arbetskraftsbyråer och 39 verksamma servicecentra. Vid dessa servicecentra arbetade sammanlagt cirka 600 heltidsanställda och cirka 100 deltidanställda, som gav service åt cirka 23 500 medborgare, varav ungefär 13 000 var arbetslösa. Inom regionerna pågår för närvarande åtgärder som syftar till ytterligare sammanslagningar av Arbetskraftsbyråer¹⁵.

	Jobbcenter	Servicecenter (LAFOS)
Verksamhetsidé	Informerande service för självständigt arbetssökande för den öppna arbetsmarknaden, arbetsgivarorienterad	Integrerat och individanpassat stöd för att skapa återinträde på arbetsmarknaden
Målgrupp	Arbetslösa och arbetssökande som är <i>job-ready</i>	Arbetslösa och socialbidragstagare med särskilda behov
Tjänster	Arbetsförmedling, jobbsökartips, karriärstöd, evenemang och rekryteringsstillfällen med arbetsgivare och utbildare	Arbetsförmedling, social service och hälso-service. Utbildning, rehabilitering, arbetsträning och pension
Orientering	Den öppna arbetsmarknaden	Primärt från arbetslöshet till en intermediär situation med övergångssysselsättning, dvs arbetspraktik, utbildning, rehab etc
Aktörer	Arbetskrafts- och näringscentralen ¹⁶ , näringsliv, kommuner	Kommuner, tredje sektorn, näringsliv, Arbetskraftsbyrån, Folkpensionsanstalten

Tabell 1. Den finska arbetsförmedlingens servicemodeller (Källor: Johansson (2006:83); Arnkil (2007) samt <http://www.finlex.fi/data/normit/23017-A132005AM.pdf>)

¹³ På finska: Työvoiman palvelukeskus (TYP)

¹⁴ En svårssysselsatt person är en arbetslös person som har rätt till arbetsmarknadsstöd men som inte längre har rätt till arbetslöshetsersättning eller som har fått arbetsmarknadsstöd de senaste 500 dagarna.

¹⁵ Arbets- och näringsministeriet (2008) *Sysselsättningsberättelse 2007*

¹⁶ Arbetskrafts- och näringscentralerna är sedan 1997 statens förvaltning på regionnivå. Arbetskraftsavdelningen inom Arbetskrafts- och näringscentralens verksamhetsområde ska sörja för att den regionala arbetsmarknaden fungerar och inom regionen främja och sköta Arbetskrafts- och arbetslivsärenden.

Verksamheten med servicecenter har nu permanentats och den är vanligen regionalt organiserad. Verksamheten täcker 159 kommuner och 52 Arbetskraftsbyråers distrikt. Enligt Stakes (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården) utvärdering har servicecentren fått ett positivt mottagande, både bland de besökande och bland de anställda (Arnkil et al 2007). Resultaten visar till exempel att de långtidsarbetslösas övergång till arbetsliv eller utbildning fungerar något bättre vid servicecentren än vid de reguljära Arbetskraftsbyråerna. Utvärderingen pekar dock också på några problemområden. Karjalainen menar att servicecentrens uppgift inom välfärdssystemet är oklar och det gäller också deras plats inom politiken¹⁷. Behovet är därför stort när det gäller att förtydliga centrens uppgifter och att systematiskt fokusera deras resurser. Vidare har servicecentrens strävan efter att bli mer oberoende administrativt sett stärkts. Ett sådant oberoende förutsätter dock fungerande samarbetsförbindelser med Arbetsförvaltningen, Socialförvaltningen, hälso- och sjukvården samt de övriga parterna. Det framhålls också att servicecentren är en utmanande och krävande arbetsplats för de anställda. I den finländska utvärderingen betonar man att det är särskilt viktigt att få tillgång till den senaste forskningen om ledning av nätverksliknande strukturer, om kollektivt lärande och om dialog¹⁸.

Sammanfattning

Beskrivningen av Finland har primärt behandlat uppdelning mellan den finska Arbetsförmedlingens två servicemodeller, Jobbcenter och Servicecenter. Jobbcenter riktas i första hand mot de målgrupper som förväntas klara ett relativt självständigt arbetssökande medan servicecentren är en mer integrerad Arbetsförmedlingsverksamhet där olika aktörer inom den finska förvaltningen samverkar. Vi kan konstatera att denna del av reformarbetet startade som ett resultat av kommunernas behov av effektivare hantering av arbetslösa socialbidragstagare.

2.3 Island

Den isländska beskrivningen skiljer sig från de övriga på grund av att det funnits språkliga barriärer när det gäller att finna kompletterande information vid sidan om den kortare promemoria som varit tillgänglig för oss. Ytterligare en orsak till den kortare framställningen är att förutsättningarna är så annorlunda och att många av de utmaningar som de övriga länderna brottas med saknas på Island. Till exempel arbetar 75 personer inom den myndighet som motsvarar den svenska Arbetsförmedlingen (Directorate of Labour). 20 av dessa finns på huvudkontoret i Reykjavik, övriga i de åtta regionala kontor som finns utspridda över ön. När det gäller de "klassiska" socialförsäkringarna som ålderspension, sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning är ersättningsnivåer lägre och begränsningstiderna kortare än i övriga Norden. Yrkesrelaterade försäkringslösningar är vanliga. På Island finns till exempel omkring 70 olika pensionskassor beroende på yrkestillhörighet. Arbetslösheten är låg på Island, vilket delvis förklaras av att migration utgör ett alternativ till arbetslöshet.

Inom den isländska förvaltningen har arbetslivsinriktad rehabilitering en väldigt kort historik. Men på grund av att gruppen som uppbär ersättning på grund av olika former av arbetshandikapp har vuxit

¹⁷ <http://info.stakes.fi/uutiskirje/SV/0702/4s.htm>

¹⁸ Nämnas bör också att regeringen under 2007 inledde en stegvis reformering av den sociala tryggheten där de första propositionerna ska överlämnas till riksdagen under hösten 2008. Syftet med reformen är att uppmuntra till arbete, minska fattigdom och skapa grundtrygghet i alla livssituationer. Regeringen har tillsatt en kommitté som har att arbeta med frågorna och man ska utreda utvecklingsbehoven av en rad arbetsrelaterade utkomstskydd samt arbetsmarknadsåtgärder.

snabbt (från 5,5 procent till 7,5 procent av arbetskraften från 1999-2006¹⁹) har regeringen och ett antal parter, så som arbetsgivarorganisationer och fackförbund, påpekat vikten av att rehabilitering till arbete ska kunna erbjudas i hela landet. Tillsammans arbetar representanter för dessa aktörer i en kommitté med syftet att förändra regelverket för socialförsäkringen och formerna för utvärdering av arbetshinder/arbetshandikapp. Regeringen förväntar sig att de nya reglerna, som alltså kommer att fokusera arbetslivsinriktad rehabilitering, ska gälla från och med ingången av 2009²⁰.

Idag saknas i stor utsträckning möjligheten att få arbetslivsinriktad rehabilitering. Enbart 4,4 procent av dem som uppbär ersättning på grund av olika former av arbetshandikapp har möjlighet att delta i någon form av rehabiliteringsprogram. I de områden som inte ligger direkt i anslutning till Reykjavik saknas möjligheterna till rehabilitering nästan helt.

Det rehabiliteringscentrum som idag är störst på Island heter Reykjalundur och etablerades 1945. En del av centrats verksamhet är inriktad mot rehabilitering till arbete. Insatserna består primärt av utbildning och alla deltagare får till exempel lära sig att formulera en CV. Vidare erhålls rådgivning som fokuserar den rådande arbetsmarknaden. Sådana insatser återfinns på de flesta rehabiliteringscentra på Island. Deltagarna får hjälp att fokusera sina ansträngningar på de lediga platser som har störst potential i det enskilda fallet. Men i slutändan är det upp till deltagaren att själv finna ett arbete.

Ett rehabiliteringscentrum med en annan inriktning heter Geysir. Här har man utarbetat en arbetsform som baseras på en kontraktbunden samverkan med företag och andra organisationer. Arbetssättet kallas RTR och är en form av anställning där man erbjuds arbetsträning. Processen inleds med att en av Geysirs medarbetare tränas upp för att klara en arbetsroll hos någon av de kontrakterade arbetsgivarna. Sedan tränar han/hon upp deltagaren i rehabiliteringsprogrammet för motsvarande arbetsuppgifter. Deltagaren arbetar sedan initialt 15-20 timmar per vecka och deltar parallellt i aktiviteter på Geysir. Under hela processen, som kan vara 6-9 månader, är den aktuella arbetsgivaren garanterad en insats som motsvarar en heltid. I de fall deltagaren av någon anledning inte kan närvara så finns andra deltagare alternativt medarbetaren från Geysir som mer eller mindre tillfällig backup.

Ytterligare ett annat rehabiliteringscentrum, SN (Starfsendurhæfing Norðurlands), fokuserar bland annat på entreprenörskap. Givet att alla inte har möjlighet att återinträda i anställning efter rehabilitering så utbildas man här i att starta och driva eget företag. Ett antal företag har etablerats som en direkt följd av denna insats. Detta ligger i linje med att de västnordiska socialförsäkringssystemen generellt är uppbyggda kring förväntningar på individers försörjningsmöjligheter via biinkomster och möjligheter till en viss grad av självhushållning.

Sammanfattning

Vilket inledningsvis konstaterades så skiljer sig den Isländska situationen från de övriga nordiska ländernas. Det pågår dock ett omfattande arbete för att inom kort kunna förändra regelverket och i

¹⁹ Det är intressant att notera att motsvarande siffra är 1 procent när det gäller arbetslöshet på Island. En möjlig förklaring till snedbalansen är att ersättningsnivåerna är lägre som arbetslös. Noteras bör också att i jämförelse med de övriga nordiska länderna så är det gruppen 19 år och yngre som avviker mest dramatiskt när det gäller ersättning på grund av arbetshandikapp.

²⁰ Det nuvarande regelverket gäller sedan 1999.

högre utsträckning arbete med arbetslivsinriktad rehabilitering. Några exempel på hur rehabilitering idag genomförs vid olika rehabiliteringscentrum har redovisats.

2.4 Norge

Vid millennieskiftet inleddes ett omfattande förändringsarbete av den norska välfärdsförvaltningens organisering²¹. Enligt norska reformforskare ligger detta arbete väl i linje med den internationella utveckling som beskrivits i inledningskapitlet (Christensen et al, 2007). I Norge har man valt att ändra organiseringen först och politiken i ett nästa steg. Den organisatoriska reformen som belyses nedan var ett led i en sammanhållen strategi för att uppnå *ett inkluderande samhälle och ett inkluderande arbetsliv*. Det var således den strukturella förändringen som lade grund för reformer av politikens mål och medel. Det bör dock konstateras att arbets- och välfärdsförvaltningen i Norge redan innan det omfattande reformarbetet byggde på en samarbetsdoktrin med avtal och riktlinjer samt reglering av samarbete på samtliga nivåer. Reformarbetet intensifierades under början av 2000-talet där vissa reformer riktades mot förändringar i ersättningssystemen, men huvudfokus kom emellertid att riktas mot genomgripande horisontella och vertikala organisationsförändringar mellan *Aetat*, *Trygdeetat* och kommunernas socialtjänst²². Alla tre parterna hade tidigare ansvar för personer som av olika anledningar hamnat utanför arbetsmarknaden.

Under tidigt 2000-tal riktades tre stora politiska programsatsningar mot arbetslösa och socialbidragstagare, *Et inkluderende arbeidsliv*, *Tiltaksplan mot fattigdom* och *Ny arbeidstids og velferdsforvaltning*. I utredningen *Et velfungerende arbeidsmarked* (St.meld. nr 19, 2003-2004) uppmärksammades det utbredda utanförskapet i Norge, det vill säga personer som på grund av pensioner, sjukdom, arbetslöshet etc, var exkluderade från arbetsmarknaden. Regeringen skapade då ett ambitiöst åtgärds paket inriktad på att öka sysselsättningen främst för personer med sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredningen pekade dessutom på att arbetsförmedlingarnas arbete och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna behövde förändras.

I regi av Sosial- og helsedirektoratet (motsv. Socialstyrelsen) startades under 2002 så kallade SATS-försök inom de offentliga servicekontoren på 16 platser (SATS i OSK, Samverkan mellom A-etat, Trygdeetat og sosialtjeneste i Offentlige ServiceKontor). Syftet var att etablera en gemensam rådgivnings- och uppföljningstjänst på mottagningsnivå för utsatta brukare, vilken skulle omfatta tjänster från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst. Brukarperspektivet skulle med försöket bättre tas tillvara genom ökad tillgänglighet, delegering av beslut, bättre personlig uppföljning och samarbetslösningar.

Vid sidan om satsningen på ett inkluderande arbetsliv initierade också den norska regeringen insatser för att minska fattigdomen i landet. En åtgärd i *Tiltaksplan mot fattigdom* (St. meld, nr.6 2002-2003) var att regeringen avsåg inrätta 1000 nya arbetsmarknadspolitiska jobb till:

²¹ Detta arbete har varit så omfattande och betydande att föreliggande rapport begränsade utrymme endast kan ge en översiktlig beskrivning av processen och nuläget.

²² *Aetat* (motsv. AMS/arbetsförmedlingen) svarade för arbetsförmedling och stödinsatser till vanliga arbetssökande och personer med funktionshinder. *Trygdeetaten* (motsv. RFV/försäkringskassan) förvaldade en rad stödåtgärder inklusive socialförsäkringar. Den kommunala *sosialtjenesten* (motsv. socialtjänsten) utgjorde ett skyddsnät med ett brett ansvar från allmänt förebyggande till bistånd till enskilda.

- Personer som har haft socialbidrag i mer än sex månader
- Unga i åldrarna 20-24 år och ensamförsörjare med socialbidrag som huvudinkomst
- Invandrare som ansågs behöva speciellt stöd för att få arbete

Liksom i ovanstående program betonades att åtgärderna skulle individanpassas bland annat genom individuella handlingsplaner. Arbetsförmedlingarna gavs i uppdrag att administrera insatserna. Åtgärdsplanen mot fattigdom mötte initialt skarp kritik från forskarhåll (se till exempel Dahl & Lødemel 2003), men i senare utvärderingar har kritiken i viss mån visat sig vara obefogad (se till exempel Schafft & Spjelkavik 2006).

Det tredje och i särklass mest omfattande och uppmärksammade åtgärdsprogrammet rörde välfärdsstatens organisationsstruktur. Bakgrunden till reformen var som nämnts ovan att allt fler personer stod utanför arbetsmarknaden och att de offentliga stödinsatserna var otillräckliga. En förklaring som gavs var mellanorganisatoriska problem, det vill säga att mellan aktörerna arbetsförmedling, försäkringskassa, och kommunernas socialtjänst fanns ansvarsområden som inte tydligt svarade mot någon av de tre, med resultatet att medborgare blev till *kasteballer* mellan förvaltningarna. För att komma tillrätta med det satte regeringen upp ett trefaldigt mål: *Flere i arbeide og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning samt en helhetlig og effektiv velferdsforvaltning*. I debatten som följde efter förslaget kom det andra målet att lyftas som det centrala, det vill säga att sätta brukaren i centrum. Den som möter brukaren ska utgå från en helhetssyn på den enskildes behov, oavsett hur ansvarsområdena inom välfärdsförvaltningen är organiserade. I slutet av 2002 lade regeringen fram ett förslag om en omfattande omorganisering (St. meld. nr. 14 2002–2003), men förslaget returnerades med krav om ytterligare utredning av alternativet med en gemensam förvaltning. Regeringen tillsatte då en kommitté (Rattsøutvalget) för att utreda olika organisatoriska modeller.

Regeringen stod inför en rad problem med att inrätta en ny förvaltning, där frågan om relationen mellan statligt och kommunalt ansvar och socialtjänstens placering samt frågan om gränsdragning mellan de olika statliga aktörerna var centrala. Efter att ha brottats med olika förslag och utredningar föll det slutliga valet på en gemensam förvaltning och år 2005 presenterade regeringen förslaget om *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)* (St.prp. Nr 46, 2004-2005).

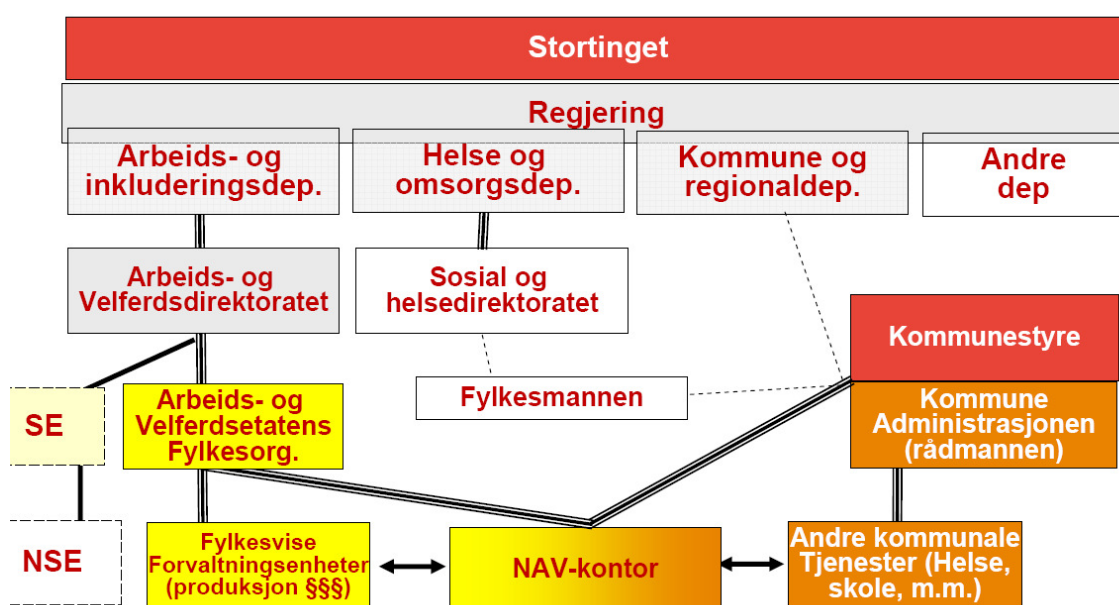
NAV-organiseringen

I augusti 2005 inrättades en interimorganisation, NAV-interim, för att leda det praktiska arbetet fram till att en ny statlig förvaltning hade etablerats. I januari 2006 lades Arbeids- og sosialdepartementet ned och istället upprättades Arbeids- og inkluderingsdepartement. En ny lag, Arbeids- og velferdsforvaltningsloven, antogs i Stortinget i juni 2006. Senare samma år, i juli 2006 etablerades den nya myndigheten, Arbeids- og velferdsetaten, som är en sammanslagning av de tidigare två statliga myndigheterna, Aetat och Trygdeetaten. Vidare etablerades Arbeids- og velferdsforvaltnigen, som består av Arbeids- och velferdsetaten och delar av den kommunala socialtjänsten. Konkret innebär sammanslagningen att ordningen med ett trygdekontor, ett arbeidskontor och ett socialkontor ersattes av ett arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) på kommunnivå²³. NAV-kontoren är således varken renodlade statliga myndigheter eller kommunala

²³ Mer precist så etablerades inte ett kontor i alla kommuner eftersom ett kontor kan täcka flera mindre kommuner.

förvaltningar. De är istället ett partnerskap där staten är ansvarig för sina tjänster och kommunerna för sina. De första lokala kontoren startades i oktober 2006, efter ungefär sex år av förberedelsearbete. Det är här värt att notera att Stortinget har i partipolitisk enighet varit drivande i processen. Likaså har majoriteten av kommunerna varit positiva och aktivt främjat reformen.

Ovanför de lokala NAV-kontoren, som tillåts se olika ut, finns en statlig NAV-organisation för respektive fylke, vilka utgör en regional struktur inom NAV-organiseringen. Hela den statliga delen av NAV-organisationen ligger under Arbeids- og velferdsdirektoratet²⁴. Målsättningen är att år 2010 ha etablerat 37 förvaltningsenheter i fylkeslinjen och 465 NAV-kontor. Därtill kommer närliggande mål om att etablera fem pensionsenheter och utvecklingen av ett helt nytt pensionssystem med flexibla självbetjäningsmoduler. Totalt omfattas c:a 12 500 statligt anställda och mellan 4000-6000 kommunalt anställda.



Figur 2. De organisatoriska huvuddragen i den Nya Arbeids- og Velferdsforvaltningen. Hämtad från en presentation av Trond Ingebretsen, (http://www.sou.gov.se/gammal_lokalservice/pdf/Trond%20Ingebretsen.pdf)

Det finns en lokal valfrihet kring kontoren, större kommuner kan ha flera NAV-kontor, och mindre kommuner kan samarbeta kring ett gemensamt kontor. Också regionala kontor är möjliga. På lokal nivå utgörs NAV således av en partnerskapsorganisation mellan staten (företrätt av NAV-myndigheten för fylket) och respektive kommun (som tillskjuter minst socialtjänstens ekonomiska bistånd). Kommunerna kan efterhand välja att föra in fler delar av socialtjänsten än det ekonomiska biståndet.

Verksamheten regleras alltså övergripande genom lagen *Lov om arbeids- og velferdsforvaltning*. Lagen ålägger stat och kommun att etablera ett gemensamt NAV-kontor och ingå lokala avtal, samt

²⁴ Notera: Den norska regeringen beslutade att från den 1 mars 2008 överföra socialområdet från Sosial- og helsedirektoratet till Arbeids- og velferdsdirektoratet. Denna förändring framgår ej av figur 2.

att definiera vilka kommunala tjänster som minst måste ingå i NAV-kontoret (det vill säga ekonomisk socialhjälp och numera också kvalificeringsprogrammet²⁵). Den vertikala samverkan mellan staten (det regionala NAV-kontoret i fylket) och kommunen regleras genom avtal. Centralt finns ett ramavtal mellan staten och KS (motsv. Sveriges Kommuner och Landsting). Det lokala avtalet reglerar vilka kommunala tjänster som ska ingå i NAV-kontorets verksamhet, det vill säga om något ska ingå utöver det lagreglerade ekonomiska biståndet. Det lokala avtalet reglerar också organisationen för det lokala NAV-kontoret, formerna för ledning och delegation av beslutanderätt. Det understryks att staten och kommunerna ska vara likvärdiga parter.

NAV har beskrivits som en innehålls- och kompetensreform, där arbets- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun inte påverkas. De ingående enheterna slås alltså inte samman eller ställs under samma styrnings- och rapporteringskrav. Kommunen ansvarar fortsatt för socialtjänsten, också när delar av denna utförs genom NAV-kontoret och på samma sätt har staten kvar sina ansvarsområden för de nationella systemen - arbetsmarknadspolitik och nationella försäkringssystem, även för det som läggs in i det lokala NAV-kontoret.

Personal och ledarskap

Cheferna och övriga anställda vid NAV-kontoren rekryteras antingen från kommunen *eller* från staten²⁶ och de kvarstår också som anställda hos respektive arbetsgivare. Det innebär att personalen har sina arbetsvillkor reglerade i olika anställningsavtal, vilket kan ge olika löner, arbetstider och andra arbetsvillkor. Chefen (kallad NAV leder) för kontoret har delegation att besluta i både statliga och kommunala frågor inom NAV-kontorets verksamhet och kan delegera beslutanderätt till anställda vid kontoret oberoende av var de är anställda. NAV-kontoret och deras anställda förutsätts arbeta nära samman med andra delar av kommunen.

Avrapportering sker både till stat och till kommun. Ansvarig för kontoret deltar ofta i ledningsgrupper inom både stat (NAV-fylket) och kommunen. Chefen för NAV-kontoret kan, i syfte att nå ökad samverkan, formellt också vara enhetschef i kommunen. Ledarskapet för NAV-kontoret har beskrivits som en "tusenkonstnär" och då åsyftas det faktum att man har två olika styrformer och regelverk att ta hänsyn till, att man måste förhålla sig till upp emot 15 statliga och kommunala datasystem, att man hanterar olika ekonomisystem och olika sätt att tilldelas budget, att man måste utforma planer och aktiviteter för både den statliga och den kommunala delen och ändå få till en gemensam plan för kontoret.

En gemensam ingång

Vid NAV-kontoret möts brukaren av en gemensam frontdisk, där man får all sin handläggning och personalen arbetar i team över de gamla vertikala (stat-kommun) och horisontella (olika myndigheter) gränserna. Det finns en övergripande, gemensam kanalstrategi för samtliga kontor som anger på vilka sätt brukarna ska komma i kontakt med NAV-kontoret. Antingen kan brukaren välja

²⁵ Kvalificeringsprogrammet som trädde i kraft november 2007 innebär förstärkta insatser för personer som under en längre tid erhållit socialbidrag och som har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Förvaltningen av programmet ligger vid NAV-kontoren och är således en ny uppgift. Målsättningen för 2008 är att programmet ska omfatta sammanlagt 5 392 deltagare. Mer om bakgrund till programmet finns i St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, samt på Helsedirektoratets hemsida: <http://www.shdir.no/sosialetjenester/kvalifiseringsprogrammet/>

²⁶ Av 121 NAV-kontor år 2007 kom 75 av cheferna från den statliga sidan, 34 från den kommunala och i 12 fall hade kontoren ett tudelat ledarskap från både kommun och stat.

självbetjäning med information via brev, telefon och internet eller personligt stöd och personligt besök. För brukare med mångfacetterade problem finns sammansatta team i fronten som hjälper till. Om situationen är extra komplicerad så finns backoffice-specialister som kan ge råd om åtgärder till dem som arbetar i fronten. Ett arbete har påbörjats för att se över och utveckla datastödet för de anställda. Målet är en gemensam IKT-plattform för hela NAV-verksamheten.

För brukaren ska det inte märkas om tjänsterna utförs i statlig eller kommunal regi eller om tjänsterna korsar olika förvaltningsgränser. Härvidlag har NAV-samarbetet präglats av att undanröja byråkratiska hinder och olika samordningsinsatser har vidtagits och pågår alltjämt. Dessa samordningsinsatser kan kategoriseras i strukturella, relationella och normativa insatser (Haugli et al 2007). De strukturella innehåller val av ledarstruktur, inrättande av en koordinerande överordnad ledning, val av intern organisering etc. Relationella och normativa insatser ska främja gemensamma synsätt och en gemensam kultur oavsett tjänsteerbjudande till brukaren och på så vis bidra till att etablera gemensamma mål och värdeplattformar på lokal nivå. I fokus här står kulturskapande processer, medarbetare och en gemensam kompetensplan. Ett arbete har till exempel påbörjats för att se över och utveckla datastödet för de anställda. Målet är en gemensam IKT-plattform för hela NAV-verksamheten, samt olika anpassningar i IKT-systemen som gör att de anställda i NAV-kontoren kan kommunicera och utväxla information om brukarna tvärs över de två förvaltningsnivåerna.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att NAV-kontoren består av två självständiga offentliga förvaltningsinstanser. De vertikala förbindelserna utgörs av relationer mellan de två nivåerna stat och kommun, uttryckt i samarbetsavtal. På lokal nivå är NAV ett partnerskap som innebär en fysisk integration av kontorslokaler, produktionsmedel etc. En teknisk integration ska ske av planering, ärendehantering, IKT, ledning, resultatmätning och rapportering. Sociokulturellt krävs att normer, kultur, ledning m.m. vävs samman för att kunna ge bästa service för brukarna. NAV-samarbetet kan summeras i följande punkter:

- En gemensam ingång till välfärdstjänsterna
- Separata förvaltningsinsatser, men gemensamma mål
- Ingående parter är likvärdiga parter
- Förankring i lag och samarbetsavtal medför hög grad av formalitet
- Brukarna ska möta enhetliga och integrerade tjänster utan organisatoriska gränser

NAV-kontoren har kontinuerligt utvärderats och granskats. Slutsatser visar till exempel på en minskad bidragsutbetalning (för arbetslöshet och socialbidrag)²⁷, att samordning vid mindre kontor går enklare än vid stora kontor samt att det finns en stor tilltro till reformen från inblandade parter. Kopplat till NAV-reformen finns också ett antal frågor av mer kritisk karaktär, t ex huruvida NAV-organiseringen är en så kallad "govädersorganisation". I det sammanhanget väcks farhågor om hur väl samarbetet kommer att fungera vid större konflikter eller i en kärv ekonomisk situation. En annan fråga som väckts rör de olika arbetsvillkoren för personalen vid ett och samma NAV-kontor, ibland med identiska arbetsuppgifter. En annan kritisk invändning rör den omfattande rapporteringen som ska levereras till flera parter.

²⁷ <http://www.nav.no/805386163.cms> och <http://www.nav.no/page?id=805311543>

2.5 Sverige

Beskrivningen från Sverige behandlar primärt relationen mellan de två statliga myndigheterna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och de initiativ som tagits för att samordna de två myndigheternas arbete²⁸. En utgångspunkt för beskrivningen är att båda myndigheterna genomgått genomgripande förändringar där tidigare regionala myndigheter har slagits samman med de nationella myndigheterna och bildat Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen²⁹. Beskrivningen kommer också att beröra relationen mellan stat och kommun.

Tidiga initiativ

I syfte att skapa bättre samverkan för arbetslivsinriktad rehabilitering har det förekommit och förekommer en lång rad av utvecklingsinitiativ. I detta avsnitt beskrivs de mer omfattande initiativen från början av 2000-talet; Faros, framväxten av en nationell handlingsplan samt Finsam.

Faros påbörjades 2002 som ett regeringsuppdrag som syftade till ett förnyelsearbete rörande den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Den övergripande målsättningen var att utveckla effektiva metoder så att arbetslösa sjukskrivna skulle kunna börja jobba igen. När projektet avslutades 2004 kunde positiva resultat redovisas, framförallt i form av en samordnad arbetsprocess. Projektet har representerat Sverige i samband med den europeiska kvalitetskonferensen. Regeringen gav också de två myndigheterna i uppdrag att upprätta en årlig *nationell handlingsplan* för stöd till den enskildes återgång i arbete³⁰. Sådana handlingsplaner har upprättats årligen sedan 2003. Den metodik som upprättades inom *Faros* har använts inom ramen för detta arbete. Vi återkommer längre fram till senare års handlingsplaner.

Finsam är en förkortning för finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Genom en särskild lag som trädde ikraft 2004 skapades möjligheter för de då regionala enheterna inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, landstingen (hälso- och sjukvård) samt kommunerna att på frivillig väg skapa så kallade samordningsförbund³¹. Den finansiella samordningen innebär att parterna disponerar och beslutar om en gemensam budget. Försäkringskassan ska bidra med statens andel (hälften av de avsatta medlen) och landstinget och kommunen ska bidra med var sin fjärdedel. De olika förbunden har haft frihet att utforma verksamheten och de gemensamma åtaganden och de varierar påtagligt i form av ekonomisk omfattning och verksamhetsområden. Samordningsförbundet ska ha en självständig beslutsfunktion i förhållande till de reguljära organisationerna och gör övergripande prioriteringar och skapar förutsättningar för en fungerande samverkan. Förbundet får inte upphandla rehabiliteringstjänster, men däremot besluta att finansiera de insatser som de samverkande parterna sedan upphandlar. Statskontoret har i tre rapporter (2005:10, 2006:6 och

²⁸ De två myndigheterna styrs och följs upp av två olika departement (Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet).

²⁹ Myndigheten Arbetsförmedlingen är idag indelad i 68 arbetsmarknadsområden. Denna indelning bygger på människors pendlingsmönster och de områden inom vilka företagen vanligen rekryterar sin arbetskraft. Arbetsmarknadsområdena är i sin tur samlade i fyra marknadsområden. Totalt arbetar cirka 10 000 personer inom myndigheten. Försäkringskassans tidigare länsindelning har ersatts av en mer verksamhetsbaserad organisation. Totalt arbetar cirka 14 500 personer inom myndigheten.

³⁰ Den nationella handlingsplanen kompletteras med att de två myndigheterna får en gemensam målbeskrivning i respektive regleringsbrev.

³¹ Inom ramen för *Finsam* har det fram till och med oktober 2007 bildats 63 samordningsförbund där totalt 120 kommuner berörs.

2007:6) följt upp och utvärderat denna samverkansform. I rapporten från 2006 konstateras att verksamheten inom förbunden relativt väl stämmer överens med lagens intentioner och att fungerande arbetsformer har upprättats. Den senare rapporten är mer kritisk och bland annat framhålls ottydligheten i vilka resultat som verksamheten förväntas åstadkomma. En slutrapport lämnas den 15 maj och en slutlig effektutvärdering ska lämnas till regeringen den 15 december 2008.

Pågående och kommande initiativ

I detta stycke beskrivs mer nutida initiativ inom den svenska förvaltningen. Först bör dock påpekas att de initiativ som beskrivits i föregående avsnitt fortsatt utgör viktiga inslag i samverkansarbetet och till viss del kan sägas utgöra viktiga fundament för vad som idag sker. Vi kommer att introducera angreppssätt som PILA, Rehabiliteringskedjan och Servicekontor.

Försäkringskassan har ansvar för att redovisa hur medlen för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet används³². Under 2007 avsattes 1440 mkr och dessa har förbrukats i sin helhet. Som en delmängd av dessa medel återfinns den nationella handlingsplan som introducerades i föregående avsnitt. Den nationella handlingsplanen för 2007 avsåg insatser för:

- Sjukskrivna arbetslösa
- Arbetslösa med tidsbegränsad sjukersättning samt personer med icke tidsbegränsad sjukersättning, vilka fått förbättrad arbetsförmåga men har behov av samordnade rehabiliterande insatser
- Unga med aktivitetsersättning
- Anställda sjukskrivna eller anställda med sjukersättning eller aktivitetsersättning som inte kan återgå till sin anställning
- Personer som inte längre har rätt till ersättning från sjukförsäkringen men bedöms behöva arbetsrehabiliterande insatser för att komma tillbaka till arbetslivet.

2007 års plan beräknades beröra cirka 15000 individer och 750 miljoner kr avsattes för verksamheten. Målet för 2007 var att minst 40% (utfall 38%) av deltagarna, såväl kvinnor som män, senast 12 månader efter påbörjad insats, har fått ett arbete eller påbörjat en utbildning. Insatser som erbjuds deltagarna inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen i samverkan är framförallt vägledning, utredning, coachning och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har också vidtagit förstärkta insatser riktade till personer som varit sjukskrivna mer än två år eller personer med tidsbegränsad sjuk- eller aktivitetsersättning. Denna verksamhet benämns *PILA*. Särskilda handläggare inom Försäkringskassan har under 2007 arbetat med att gå igenom dessa ärenden och göra bedömningar av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov hos de försäkrade. De personer som har behov av arbetsmarknadspolitiska insatser aktualiseras för den ovan nämnda handlingsplanssamverkan.

Ett nyligen taget initiativ är att regeringen har givit dessa båda myndigheter i uppdrag att inom ramen för en försöksverksamhet pröva alternativa insatser för långtidssjukskrivna. Syftet är att pröva om man genom att anlita kompletterande aktörer, som ges ersättning utifrån prestation och resultat, snabbare och effektivare kan ge långtidssjukskrivna stöd att återfå arbetsförmågan och erhålla ett

³² Sedan 2003 får Försäkringskassan använda fem procent av sjukpenningsanslaget för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Prop. 2002/03:2).

arbete. Försöksverksamheten ska bedrivas i Stockholm, Göteborg, Dalarna och Västerbotten under 2008 och 2009.

I propositionen En effektivare sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete (prop. 2007/08:136) föreslog regeringen ett antal åtgärder i syfte att effektivisera sjukskrivningsprocessen och öka möjligheterna för sjukskrivna att återgå i arbete. Regeringen föreslår bland annat att en rehabiliteringskedja införs med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan.

Den nya sjukskrivningsprocessen ska ses som en kedja av insatser som tillsammans med övriga förslag från regeringen bidrar till den försäkrades rehabilitering. Utgångspunkten för regeringens förslag är att människor ofta inte får det stöd de behöver för att komma tillbaka till arbete. Det tar oftast mycket lång tid – om det överhuvudtaget sker – innan det provas om en sjukskriven kan klara andra arbetsuppgifter än de han eller hon haft tidigare. Detta leder till att den rehabiliteringspotential som inledningsvis funnits ofta gått förlorad. Resultatet av dessa brister har kommit att bli att många människor fastnat i utanförskap, trots att de med ett bättre stöd hade kunnat återgå i arbete. Med införandet av en tidsbestämd rehabiliteringskedja blir sjukförsäkringen mer rättssäker och förutsägbart för den försäkrade. Den enskilde ska veta vid vilka tidpunkter han eller hon kan förvänta sig att en viss prövning sker. I dag kan den enskilde inte på förhand förutse vad som kommer att hända i hans eller hennes sjukfall. Propositionen har överlämnats till riksdagen och förslagen föreslås träda i kraft i huvudsak från och med 1 juli 2008.

Regeringen har även aviserat ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för personer med sjukersättning att komma tillbaka i arbete. Dessa förslag kommer att presenteras för riksdagen i en proposition i maj 2008.

Det sista initiativet som belyses från Sverige är den lokala servicesamverkan som just nu växer fram runt om i landet i form av så kallade *servicekontor*. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket har träffat en överenskommelse om att på bred front utveckla och etablera servicesamverkan avseende det personliga mötet³³. Initialt bygger Försäkringskassan och Skatteverket tillsammans upp en struktur med 82 servicekontor³⁴. De två myndigheterna kommer att samverka om de tjänster som erbjuds, det vill säga att samma personal hanterar såväl skatte- som försäkringsfrågor. På många av dessa kontor kommer också Arbetsförmedlingen att vara samlokaliserade, men än så länge med egen personal. Hur detta initiativ kommer att påverka till exempel rehabilitering är givetvis för tidigt att säga. Det är också fortsatt oklart om och hur de lokala aktörerna i form av kommun och hälso- och sjukvård i en framtid kommer att integreras i denna verksamhetsform.

En kvarstående utmaning

Från Sverige kan också rapporteras en kännedom om svårigheterna att styra, mäta och följa upp de initiativ som innehåller fler aktörer med olika huvudmän. Statskontoret använde just fallet med arbetslivsinriktad rehabilitering för sjukskrivna som studieobjekt i en rapport om sektorisering (2006:3). I rapporten konstateras att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen då varit föremål för intensiv debatt under de senaste tio åren. Trots att andelen personer med långa sjukskrivningstider

³³ Mer eller mindre parallellt med de stora myndigheternas arbete har regeringen tillsatt en statlig utredning *Utveckling av lokal service i samverkan*.

³⁴ Under 2008 öppnar ett fyrtiotal av dessa kontor.

ökade har hade en relativt liten andel av dessa personer blivit erbjudna rehabilitering. Efter en ingående genomgång av budgetpropositioner, regleringsbrev och återrapporteringar konstaterar Statskontorets utredare att det är framförallt i samband med att myndigheterna tolkar och översätter texterna i uppdraget till operativa mål för verksamheten som de myndighetsövergripande frågorna riskerar att förlora något av sitt värde. Det finns en risk att verksamhetsmålen renodlas och att frågor som samverkan förs in under övriga mål eller särskilda uppdrag. När målen möter en verksamhet på ett lokalt kontor riskerar de renodlade verksamhetsmålen att prioriteras. Liknande resonemang finns i en rapport från Verket för förvaltningsutveckling (Verva, 2007:12).

Statskontoret (2007:6) har också riktat kritik mot det nationella systemet för uppföljning av samverkansinsatser (SUS). SUS är ett gemensamt uppföljningssystem för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting och kommuner. Systemet var ursprungligen tänkt som ett verktyg för att underlätta ledning och styrning av samverkan. Målsättningen med SUS var att det skulle leverera statistik med uppgifter om kostnader, antal aktiviteter, målgrupper m.m. redovisat på nationell, regional och lokal nivå. Systemet har dock fortfarande brister som gör det svårt att använda för att redovisa resultat enligt regeringens återrapporteringskrav. Orsaken till problemen är framförallt att olika aktörer är inblandade och det har funnits svårigheter att lösa såväl behörighetsfrågor som sekretessfrågor. En ny version av systemet är under utveckling.

Sammanfattning

Vi har här beskrivit de initiativ som under 2000-talet lanserats för att stimulera samverkan mellan olika aktörer som alla påverkar den arbetslivsinriktade rehabiliteringen i Sverige. Angreppssätt som Faros, Finsam och Rehabiliteringskedjan har diskuterats. Vidare har fokus lagts på den nationella handlingsplanen som utarbetas mellan de två dominerande statliga myndigheterna på området. Flera nya initiativ är på väg att lanseras och till exempel de nya servicekontoren utmanar den befintliga organisationsstrukturen inom den svenska förvaltningen på ett spännande sätt. Området är dock komplext och utmaningar kvarstår.

Referenser

Agranoff, Robert & McGuire, Michael (2003) *Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington DC

Andreassen, Tone Alm; Drange, Ida; Thune, Taran & Monkerud, Lars Chr (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI rapport 4/2007. Arbeidsforskningsinstituttet

Arnkil, Robert (2007) *Reforming the Finnish Public Employment Services - Better results with broad cooperation in employment*. <http://www.arnkildialogues.com/PES.doc>

Arnkil, Robert, Karjalainen Vappu, Saikku Peppi, Spangar, Timo & Pitkänen Sari (2007) *Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna (373) Väliraportti Suomen työvoimapalvelujen* (Engelsk sammanfattning)

Bakvis, Herman & Juillet, Luc (2004) *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Forskningsrapport, Canada School of Public Services, Kanada

Christensen Tom, Fimreite Anne Lise & Per Lægreid (2007) "Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 3, 389-408

Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007) *Transcending New Public Management*, Ashgate, Aldershot, UK

Dahl, Espen & Ivar Lødemel (2003). Tiltaksplan mot fattigdom – en vurdering. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 6 (2): 107-124

Ferlie, Ewan, Hartley, Jean & Martin, Steve (2003) "Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects", *British Journal of Management*, Vol 14, s 1-14

Gorpe Peter och Lars Dahlberg (2007) *Staten regionalt och lokalt - modeller för organisation och samverkan*. Statskontoret promemoria 227-5

Haugli Nyhuus Katrine & Tone Thorsen (2007) *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor*. Masterstudium i offentlig lederskap og styring. Karlstads Universitet och Høgskolen i Hedmark

Johansson, Håkan (2006) *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. Fritzes offentliga publikationer: Stockholm (Expertgruppen för studier i samhällsekonomi, ESS)

Kekkonen, Sirpa (2006) *Horizontal Government Policy Programmes and Programme Management Reform in Finland*, i Finnish Public Management Building Sustainable Quality, Ministry of Finance, Finland.

Peters, B Guy (1998) "Managing Horizontal Government: The politics of co-ordination". *Public Administration*, Vol 76, s 295-311

Pollitt, Christopher (2003) "Joined-up Government: a Survey". *Political Studies Review*, Vol 1, s 34-49

Prop.2002/03:2 *Vissa socialförsäkringsfrågor mm*

Prop. 2007/08:136 *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*

Schafft, Angelika & Spjelkavik, Øystein (2006): *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsing for sosialhjelpsmottakere*, AFI-rapport 2006:7

Socialdepartementet (2008) *Införande av en rehabiliteringskedja*. Departementsskrivelse 2008:3

St.meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*

St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*

St.meld. nr. 19 (2003-2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*

St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*

St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*

Statskontoret (2005) *Den første tiden med Finsam – finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (2005:10)

Statskontoret (2006) *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* (2006:3)

Statskontoret (2006) *Fortsättningen med Finsam - målgrupper, insatser och arbetsformer* (2006:6)

Statskontoret (2007) *Finsam rapport 3 -oppfølging av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (2007:6)

Torfin, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag

Verva – Verket för förvaltningsutveckling (2007) *Styrning för ökad effektivitet* (2007:12)



REGERINGSKANSLIET

www.regeringen.se