

# Internationella exempel på samordning

## Förord

Sveriges Kommuner och Landstings uppfattning är att det i framtiden behövs en samorganisering av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas ekonomiska bistånd, arbetsmarknads- och flyktingverksamhet.

Målet är att snabbare ge alla arbetslösa rätt stöd för att komma ut i arbetslivet. Vår uppfattning är också att olika insatser som jobbcoachning, praktik, studier och rehabilitering behöver samordnas på ett bättre sätt i en varaktig organisation.

I denna rapport beskrivs hur Danmark, Norge och Storbritannien på olika sätt har förändrat sina organisationer för att möta dessa utmaningar.

Rapporten kan ses som en viktig inspirationskälla för hur vi i Sverige kan organisera oss och vad som kan vara viktigt att tänka på när vi vill förbättra stödet till enskilda.

Avslutningsvis tackar vi Viktor Wigren som står bakom denna rapport.

Stockholm i april 2010

Per-Arne Andersson  
*Avdelningen för Lärande och arbetsmarknad*

<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
<b>Den danska arbetsmarknadspolitiken .....</b>	<b>5</b>
Kommunal organisation .....	5
Jobcenter.....	6
Regionalt och nationellt perspektiv på arbetsmarknaden .....	6
Regional nivå.....	6
Nationell nivå.....	7
A-kassan och Jobcenter.....	7
Finansieringssystem.....	7
Tidigt i reformen .....	8
<b>Erfarenheterna från Norge .....</b>	<b>9</b>
NAV-kontoren.....	9
<b>En myndighet och två aktörer.....</b>	<b>9</b>
<b>Brukarperspektiv.....</b>	<b>10</b>
<b>Personalens åsikter .....</b>	<b>10</b>
<b>Pilotkontoren .....</b>	<b>10</b>
<b>Statliga delen av NAV .....</b>	<b>11</b>
<b>Kommunernas roll i NAV .....</b>	<b>11</b>
<b>Jobcentre Plus – Storbritannien.....</b>	<b>12</b>
Förändring av arbetsmarknadspolitiken .....	12
Huvudmål .....	13
Arbetslinjen.....	13
Effekterna av Jobcentre Plus på arbetsmarknaden .....	13
Resultat .....	13
Brukarnas och personalens åsikter.....	14
<b>Avslutning.....</b>	<b>15</b>
Skillnader och likheter .....	15
Effekter .....	15

# Inledning

Arbetsmarknaden är i ständig förändring. Just nu domineras den av den höga arbetslösheten. Ett mål har alltid varit coaching och syftet att snabbt få människor i arbete.

Många myndigheter har även de tvingats förändra sig för att leva upp till de nya krav som ställs på dem utifrån samhällsförändringen. En tydlig utveckling är behovet av en ökad samordning mellan olika välfärdssystem - framförallt försäkringskassa, socialtjänst och arbetsförmedling, men även sjukvård och insatserna för att förbättra integrationen.

Skälet till samordningen är att alltför många människor berörs av flera myndigheter och de svårigheter som uppstår med att samordna dessa system. Det resulterar ofta till en minskad effektivitet eller att den enskilde ses som ett ansvar för någon annan.

Samordnande organisationer har uppstått på många ställen i Europa och världen. Samtliga syftar till att ge arbetslösa en bättre förankring på arbetsmarknaden och tar sikte på alla arbetslösa ska ges rätt insats oberoende av vilken form av ekonomisk ersättning de har.

Det finns olika sätt att organisera en samordning av myndigheterna. I denna rapport redovisas hur Danmark, Norge och Storbritannien har valt att samordna några av sina myndigheter. De ska tjäna som illustrativa exempel för att beskriva att en samordning kan ske på olika sätt. Rapporten beskriver dessa länders organisering av välfärden och ger en bild av hur den nya samordnade organisationen har fungerat.

Beskrivningen skiljer sig åt av flera skäl beroende på att länderna har olika utmaningar och förutsättningar. Det gör att organisationerna för varje land skiljer sig åt, även om det finns gemensamma drag och utgångspunkter.

Att organisationerna dessutom befinner sig i olika faser har gjort att tillgången till relevant material har varierat. I Danmark har Jobcenters-organisationen bara några månaders erfarenheter, att jämföra med Storbritannien och deras Jobcentre Plus som har funnits i snart tio år.

# Den danska arbetsmarknadspolitiken

Den danska arbetsmarknadspolitiken var tidigare uppdelad i två delar med två aktörer. De statliga arbetsförmedlingarna gav service åt arbetslösa som hade a-kassa, medan alla övriga var hänvisade till det kommunala ekonomiska biståndet och kommunala arbetsmarknadsinsatser. Dessa två aktörer delade på uppgiften att ge medborgarna tillgång till en aktiv arbetsmarknadspolitik. Som en konsekvens fanns det två politiska och administrativa system för medborgarna att förhålla sig till.

En strukturreform där landstingen ersattes av regioner samtidigt som antalet kommuner minskade gav underlag till en förändring av arbetsmarknadspolitiken.

I augusti år 2009 övergick de två parallella organisationerna till en samlad organisation med kommunen som huvudman, under namnet Jobcenter. Kommunerna fick ansvaret för att ta hand om både de som uppbär ersättning från arbetslöshetskassan (dagpeng) och de i behov av ekonomiskt bistånd (kontanthjälp).

När kommunerna fick ett ansvar som tidigare var statens är syftet att det ska skapas större möjligheter att optimera resursanvändandet, få ett tydligt ledarskap och undvika dubbelarbete.

## Kommunal organisation

Att Jobcentren organiserades i kommunen som huvudman motiverades från centralt håll med att en organisation med ”en ledning, en ekonomistyrning, och en samlad finansiering är bättre rustat att möta framtidens utmaningar än Jobcenter med två olika system.”

Den nya organisationen ska förstärka arbetsmarknadsanknytningen genom att det skapas en sammanhängande och målinriktad arbetsmarknadsinsats för alla medborgare och verksamheter. Kommunerna anses vara bättre lämpade att ta hänsyn till lokala förhållanden, genom att de har kunskap om samtliga lokala insatser och nära kontakt med medborgarna i varje enskild kommun. Reformen ska också innebära ökat kommunalpolitiskt fokus på alla målgrupper i arbetsför ålder.

De kommunala Jobcentren har visat upp goda resultat under den försöksperiod som systemen varit i bruk. Även i en jämförelse med den statliga motsvarigheten har resultaten visat sig vara något bättre. Arbetslösheten har i de kommuner som haft kommunala Jobcenter visat sig stiga mindre vid en jämförelse med genomsnittet för respektive region.

Även om kommunerna har tagit över ansvaret för arbetsmarknadsåtgärderna har den danska staten en stark styrning av den kommunala verksamheten på Jobcentren. Det sker genom tydliga ekonomisk styrning som ska säkerställa att kommunerna levererar goda resultat.

En kritik som har riktats mot omorganiseringen är att den skett utan tillräckligt empiriskt material. Den utvärderingsprocess som skulle ske och vara färdig år 2010 avvaktades inte. Beslutet att omorganisera arbetsmarknadspolitikens togs innan utvärderingen var färdig. Ett skäl var att det så småningom ändå skulle bli ett gemensamt system samt att utvärderingen ska fortsätta med fokus på organisatoriska frågor i reformen.

## Jobcenter

Det finns 91 Jobcenter i Danmark, nästan ett i varje kommun. Vissa små kommuner har valt att samarbeta över kommungränserna.

Jobcentrets främsta uppgift är att få arbetslösa i arbete. Det ska främst ske genom att skapa en effektiv matchningsprocedur mellan arbetstagare och arbetsgivare. På lokal nivå är det Jobcentren som har hand om uppgiften att få de arbetslösa in på arbetsmarknaden och unga in i utbildning. De ska även hjälpa arbetsgivare att hitta arbetskraft. Ren förmedling av arbeten där arbetsgivarna frågar efter arbetskraft är dock en liten del av verksamheten. Jobcenter ska ses som ett instrument för öppen rekrytering genom att de hjälper till att etablera kontakter mellan arbetsgivare och arbetstagare, t ex genom att hänvisa till databaser där lediga jobb annonseras ut.

De som står nära arbetsmarknaden ska så snabbt som möjligt matchas mot ett arbete. Personer med nedsatt arbetsförmåga som vänder sig till Jobcenter och bedöms ha svårigheter att få ett jobb ska få ta del av alla de insatser som finns och som syftar till att förbättra deras anställningsbarhet.

Ett verktyg har utvecklats som värderar de som kommer till Jobcenter och deras möjligheter att matchas till den aktuella arbetsmarknaden. I verktyget anges graden av matchning mellan brukarens resurser och arbetsmarknadens krav och därmed samspelet mellan de båda. I verktyget har det skapats fem olika grader av matchningsbarhet, från vad man kallar omedelbar match till ingen matchning. Utifrån brukarens matchbarhet avsätts sedan resurser för att få individen i arbete. För arbetslösa med omedelbar matchning krävs inte mycket från Jobcentrens sida för att få ut den arbetslösa i arbete. Kategorin ingen matchning däremot behöver stora resurser för att förstärka sin arbetsmarknadsanknytning. Det kan vara i form av arbetsträning, praktik m.m.

I och med att kommunerna övertagit statens uppgifter kan vem som helst vända sig till Jobcentren. Inte bara de som är arbetslösa och har en a-kasseersättning utan även de som får ekonomiskt bistånd kan nu vända sig till Jobcentren till skillnad från tidigare.

Den nya organisationen styrs av det lokala arbetsmarknadsrådet som har en rådgivande funktion till Jobcentren. Rådet hjälper till att samordna och utveckla de lokala insatserna för personer som har svårt att klara sig på arbetsmarknaden. Medlemmarna i rådet utses av kommunstyrelsen och består av representanter från arbetsmarknadens parter, handikapporganisationer, integrationsråd och kommunstyrelsen.

## Regionalt och nationellt perspektiv på arbetsmarknaden

Även om kommunerna är de som ska hjälpa de arbetslösa in på arbetsmarknaden har inte värdet av att bibehålla en nationell syn på arbetsmarknaden glömts bort. På regional och nationell nivå finns det därför organisationer och strukturer som ska se till att Jobcentren sköter uppgiften de tilldelats.

### Regional nivå

Den danska arbetsmarknaden är uppdelad i fyra regioner. Uppgiften på regional nivå är att analysera resultat och effekter av Jobcentrens insats samt utvecklingen på regional nivå.

Arbetsmarknadsregionerna administrerar medlen till Jobcentren. En viktig uppgift är att följa upp arbetet i Jobcentren. Om ett kontor visar resultat som markant avviker från de övriga kommunernas kan rådet kräva att regionen sluter ett avtal med Jobcentret att de

måste förbättra sin insats. De beslutar även om tilldelning av extra medel till Jobcentren vid nedläggningar av eller stora varsel hos företag. De försöker även att förebygga brist på arbetskraft inom olika områden.

De regionala arbetsmarknadsråden analyserar dessutom utvecklingen i stort på arbetsmarknaden. Det sker bland annat genom att undersöka resultat och effekter av utförda åtgärder i regionerna. Rådets medlemmar består av arbetsmarknadens parter, kommuner, regionråd och handikapporganisationer. Det är arbetsmarknadsministern som utser medlemmarna efter rekommendationer från berörda parter.

## Nationell nivå

Arbetsmarknadsministern har det överordnade ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Uppgiften innebär också att vara huvudansvarig för arbetsmarknadsregionerna och för åtgärderna i Jobcenter.

Den statliga myndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen huvuduppgift är att stödja insatser som får människor från bidragsberoende till arbete, det vill säga att få största möjliga arbetskraftsutbud. Deras uppgift är att bidra med kunskap och underlag till politiken. De har också ansvaret för att verkställa tagna politiska beslut. I praktiken betyder det att arbetsmarknadsstyrelsen har ansvar för att implementera och följa upp insatser på arbetsmarknadsområdet.

Det centrala arbetsmarknadsrådet har en rådgivande funktion till arbetsmarknadsministern i frågor om arbetsmarknadspolitikens mål och genomförande. De ger även råd i frågor om uppföljning av den regionala insatsen på arbetsmarknadsområdet, försöksverksamheter och förslag till ny lagstiftning. En gång om året ger de även ut en rapport om situationen på arbetsmarknaden. Rapporten tar upp resultat och effekter av insatser på arbetsmarknadsområdet i Danmark som helhet. Rådet består av representanter från arbetsmarknadens parter, kommunerna och handikapporganisationerna.

## A-kassan och Jobcenter

A-kassan och Jobcentren har ett gemensamt intresse för de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning. Det krävs därför ett samarbete för att kunna stödja de arbetslösa på bästa sätt.

A-kassan har en egen uppgift att vägleda i jobsökandet så att de arbetssökande på bästa sätt ska förbereda sig inför jobbansökningar. Detta sker bland annat genom att kvalitets-säkra CV:n och utarbeta planer för de arbetslösas jobsökande. De gör även bedömningar om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Jobcentren ska rapportera om händelser till a-kassan som kan ligga till grund för indragen ersättning. Om den arbetssökande inte dyker upp vid möten eller avbokar utan giltiga anledningar ska a-kassan underrättas. De ska även meddelas om Jobcentren anser att den arbetssökande inte står till arbetsmarknadens förfogande. Utifrån den information de får sig tillsänd ska sedan a-kassan avgöra om dessa händelser ska få konsekvenser i form av minskad ersättning.

Jobcentren underrättar även a-kassan om de aktiviteter som de ger de arbetssökande i form av jobbplaner, anvisningar till jobb och aktiveringsinsatser. A-kassan har dock inget formellt inflytande över de insatser som Jobcentren tillhandahåller till de arbetslösa. Likväl som Jobcentren inte heller har något formellt inflytande över a-kassans utvärderingar om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

## Finansieringssystem

I och med att kommunen har fått ta över statens uppgifter på arbetsmarknadsområdet har de fått ökade utgifter. För att täcka kommunens kostnader har ett nytt finansieringssystem utarbetats.

Betalningsansvar i procent	Kommun	Stat
<b>A-kasseersättning (Arbejdsløshedsdagpenge)</b>		
<i>Upp till 18 veckors arbetslöshet</i>		
Aktiverad	0	100
Ej aktiverad	0	100
<i>18-36 veckors arbetslöshet</i>		
Aktiverad	25	75
Ej aktiverad	50	50
<i>Över 36 veckors arbetslöshet</i>		
Aktiverad	25	75
Ej aktiverad	100	0
<b>Ekonomiskt bistånd (Kontanthjælp)</b>		
Aktiverad	35	65
Ej aktiverad	65	35
<i>Ej aktiverad efter 36 veckor</i>	100	0

Finansieringen av arbetsmarknadsåtgärder och transfereringar ska ske i ett samspel mellan stat och kommun både för de som har a-kasseersättning och för de med ekonomiskt bistånd. Staten har till en början det största finansieringsansvaret men ju längre tid som går och om Jobcentret "misslyckas" med att få ut den arbetslöse i arbete eller aktivering övergår ansvaret till kommunen. Tabellen nedan redovisar hur finansieringsansvaret gradvis övergår till kommunen både för de med A-kassa och ekonomiskt bistånd.

Tanken med den nya finansiering är skapa ekonomiska incitament för kommunerna att så snabbt som möjligt hjälpa de arbetslösa att hitta ett arbete eller aktiveras i någon form av åtgärd.

Staten finansierar även de regionala arbetsmarknadsregionerna och de administrativa utgifterna till Jobcentren.

## Tidigt i reformen

Eftersom Danmark först i augusti år 2009 övergick till en samordnad organisation har effekterna av reformen inte börjat synas än. Det går därför inte att göra en bedömning av effekterna av förändringen.



# Erfarenheterna från Norge

## NAV-kontoren

Etableringen av de nya NAV-kontoren i Norge är nu nästan fullbordad. Av de 457 kontoren som ska finnas återstår endast tio stycken.

Den norska riksdagens ambition om att ge en lokal dimension till NAV-reformen<sup>1</sup> är nu på god väg att realiseras. Det tar sig uttryck i de kommunala tjänster som införs på kontoren. Genom att ge möjlighet till lokal anpassning och variationer visade riksdagen att det kommunala självstyret är fortsatt viktigt och att det inte är lämpligt att införa en enhetlig organisation som ska passa in i hela landet. Avsikten är att servicen till medborgarna kan bli olika över landet vilket kan försvåra en nationell standardisering av välfärdstjänsterna.

Tjänsterna som erbjuds på varje NAV-kontor varierar och få kommuner har valt att begränsa sig till det lagstadgade miniminivån. Lagen säger att kommunen ska samordna det ekonomiska biståndet och det så kallade kvalificeringsprogrammet<sup>2</sup>. De vanligaste former av tjänster som kommunerna väljer att lägga till är ”rusbehandling” som över 80 procent har valt att ta med. Även bostadsbidrag är vanligt förekommande, nästan 80 procent av NAV-kontoren erbjuder den servicen. De flesta kommuner har dessutom valt att ta med ytterligare tjänster.

Den statliga delen av NAV är dock fortfarande inne i en krävande omställningsprocess då åtgärder utvecklas och anpassas inom myndigheten samtidigt som det sker en omorganisation av pensionssystemet och hur återbetalningen av sjukvårdskostnaderna ska fungera.

## En myndighet och två aktörer

Även om NAV-kontoren är en myndighet är de anställda fortfarande ett ansvar för sina gamla arbetsgivare - staten eller kommunen. Budgeten i NAV är dessutom uppdelad och de gamla ansvarsområdena består i den nya organisationen. Att det formellt finns två organisationer att förhålla sig till kan medföra problem. De olika delarna har separata budgetar och den kommunala delen i partnerskapet rättar sig efter en budget bestämd på lokal nivå av dess förutsättningar. Samtidigt har den statliga parten inom samarbetet ett nationellt perspektiv att tillvarata och fördela budget efter. De två

---

<sup>1</sup> Ny arbets- och välfärdsorganisation.

<sup>2</sup> från år 2008.

parterna har dessutom olika bestämmelser och direktiv att rätta sig efter, vilket skulle kunna minska effektiviteten i organisationen.

NAV-kontoren har en formell juridisk rätt att själva välja utformningen av styrmodell, men det finns tydliga riktlinjer som anger att det ska vara en enhetlig organisering med en chef. Denne ska ha både det yrkesmässiga och organisatoriska ansvaret för kontorets anställda och aktiviteter. De flesta kontor följer dessa riktlinjer, men några kommuner har valt en uppdelad styrmodell. Det är först och främst de större städerna som Oslo, Bergen och Stavanger som har gjort detta. I de tretton kommunerna bor 34 procent av Norges befolkning.

## Brukarperspektiv

En av de främsta anledningarna för att införa en ny arbets- och välfärdsförvaltning var att förenkla ingången till välfärden för brukarna men också att anpassa verksamheten efter enskildas behov. Det har dock hittills varit svårt att värdera om en ökad anpassning har skett. Ur ett brukarperspektiv är det svårt att säga om NAV-reformen hittills har gjort någon skillnad.

I en undersökning som gjordes år 2009, tillfrågades via intervjuer drygt 12 000 brukare om deras åsikt om myndigheten. Resultaten från undersökningen var tvetydiga då det var ungefär hälften som var nöjda och lika många som inte var nöjda med NAV avseende service, tillit, förväntningar, respekt, information och så vidare. Samma undersökning, men ett år tidigare, uppvisade resultat med nöjdare kunder.

I de kontor som har varit etablerade en längre tid (pilotkontoren) har dock utvecklingen varit den motsatta, dvs. en ökning av tillfredsställdheten. Det skulle kunna tyda på att ju längre tid ett kontor har varit etablerat och därmed hunnit skapa nya rutiner och arbets-sätt desto nöjdare blir brukarna. Rundgångsproblematiken, som också lyftes i samband med reformen av välfärdssystemet, har enligt brukarundersökningen inte minskat och problemet kvarstår.

## Personalens åsikter

De flesta av medarbetarna på den nya myndigheten, oavsett var de varit anställda tidigare, har fått nya arbetsuppgifter efter reformen. Utifrån de nya arbetsuppgifterna har de inte fått tillräckligt med utbildning. I pilotkontoren anses dock behoven av kompetenshöjande insatser ha blivit åtgärdade, vilket tyder på att över tid sker en upplärning av personalen. De anställda har också fått en ökad arbetsbelastning efter reformen, vilket det går att se spår av i en ökad sjukfrånvaro och ökad personalomsättning.

Trots dessa negativa omdömen från de anställda inom organisationen finns det en genomgående positiv stämning kring reformen och dess effekt för den enskilda individen. Samarbetet över ämnesområdena anses ha förbättrats och det har skapats en sam-syn kring individen som inte funnits tidigare.

## Pilotkontoren

Pilotkontoren visar som sagt upp mer positiva resultat i jämförelse med övriga NAV-kontor. Det gäller både de anställdas och brukarnas uppfattningar om reformen och dess effekter på utbudet av välfärdstjänster. Även det faktiska utbudet av välfärdstjänster fungerar bättre i pilotkontoren och ärendehandläggningen är kortare där än i de nyare kontoren.

Pilotkontoren har valts ut för att representera olika slag av kommuner och det finns skillnader i hur väl de har lyckats. De kontor som är lite större har i allmänhet haft det svårare att etablera sina verksamheter och få till ett välfungerande samarbete över tidigare myndighetsgränserna. Det verkar bero på att i de små kontoren var de anställda mer inblandade i det direkta etablerandet av kontoret. Efter ett tag minskar dock skillnaderna och den kvarvarande variationen går inte att dela upp efter storlek på kontor.

En möjlig förklaring till att pilotkontoren presterar bättre i jämförelser med övriga kan vara att de har haft mer tid och hunnit utveckla det nya gemensamma NAV-kontoret som det var tänkt. De får därmed bättre möjlighet att bemöta eventuella problem, som t.ex. lång handläggningstid. Nyare kontor befinner sig fortfarande i en omorganiseringssfas med alla utmaningar som det innebär.

### **Statliga delen av NAV**

Det statliga ansvarsområdet inom NAV har fått ökade handläggningstider inom flera av sina områden och ärenden har samlats på hög. Även de kundcentra som har till uppgift att bidra med service via telefon har haft långa svarstider, vilket har skapat negativa upplevelser och reaktioner hos brukarna. Situationen för de anställda har därmed blivit ansträngd och sjukskrivningar hos personalen har ökat och en allmän frustration gällande reformen har uppstått.

### **Kommunernas roll i NAV**

Kommunerna har haft en viktig roll i reformen, då de är en av huvudmännen för organisationen. Kommunerna kom in i processen med en ny välfärdsorganisation i ett relativt sent skede. De flesta kommunala tjänstemän och politiker anser ändå att de har förtroende för NAV-reformens visioner och att brukarna kommer att få ett bättre stöd. Många tycker att utvecklingen på kontoren går i rätt riktning och reformens visioner och mål kommer att uppfyllas.

Politiker och tjänstemän anser att reformen uppfyller kommunernas förpliktelser och behov av välfärdstjänster lika bra eller bättre. Samorganiseringen mellan de båda parterna fungerar relativt bra och även om en del menar att staten har en tendens att vara stelbent och byråkratisk, så är en övervägande del positiva till samorganiseringen.

Kommunerna i NAV har inte upplevt ökade bördor i samma utsträckning som staten. Produktiviteten är oförändrad och någon ökning av obehandlade ärenden har inte inträffat. Antalet mottagare av ekonomiskt bistånd har minskat även om det är svårt att häröra denna minskning till den nya organisationen.

# Jobcentre Plus – Storbritannien

## Förändring av arbetsmarknadspolitiken

Efter att Labour vunnit valet i Storbritannien år 1997 inleddes en omfattande förändring av arbetsmarknadspolitiken. New Deal som syftade till att få utsatta grupper i arbete introducerades.

En del av förändringen var programmet Modernising Government som innehöll förslag om hur myndighetsstrukturen skulle rationaliseras och effektiviseras. Ur detta program växte Jobcentre Plus fram, vilket är en hopslagning av de tidigare myndigheterna Employment Service och Benefits Agency dvs. arbetsförmedlingen och det ekonomiska biståndet. Staten är ansvarig för verksamheten genom Department for Work and Pensions.

Den nya myndigheten har till uppgift att stödja enskilda in på arbetsmarknaden, se till att arbetsgivare kan fylla sina arbetsplatser, ge de i arbetsför ålder hjälp och stöd som de är berättigade till. De ska även sträva efter att förbättra kvalitén och tillgängligheten när det gäller att tillhandahålla tjänster till de i arbetsför ålder.

Job Centre Plus utvecklades utifrån pilotprojektet ONE och dess erfarenheter. Det fanns bland annat kunskaper av hur de tidigare myndigheterna fungerade och vilka brister det fanns när det gäller stödet till arbetslösa. År 2001 lanserades Jobcentre Plus på 56 platser runtom i Storbritannien och etableringen har fortsatt sedan dess. I dagsläget finns ungefär 860 kontor med sammanlagt över 70 000 anställda. Kostnaden för omorganisationen uppgick till strax under två miljarder pund.

Syftet med att skapa en myndighet, istället för som tidigare två, var att åstadkomma One Stop Shops. Avsikten var att den enskilde på ett ställe skulle få hjälp med de flesta frågor kring sin arbetslöshet som t.ex. försörjningsstöd relaterade till arbetslöshet, bristande inkomst, speciella insatser till ensamma föräldrar, insatser för de med nedsatt arbetsförmåga eller funktionshinder.

Fokus på kontoren ligger dock inte på de ekonomiska frågorna. Inriktningen är istället att få människor i arbete och att ge enskilda en bättre förankring i arbetslivet. Det sker genom att erbjuda insatser som underlättar inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. Förändringen har även öppnat upp för privata aktörer, både vinstdrivande och ideella. Privata arbetsförmedlare har visat sig prestera goda resultat när det gäller att erbjuda människor jobb, speciellt om de arbetat med dem som redan står relativt nära arbetsmarknaden.

## Huvudmål

Jobcentre Plus arbetar utifrån några övergripande huvudmål:

- 80 procent av den arbetsföra befolkningen ska vara i arbete.
- Stödja människor att få ett jobb.
- Vara en hjälp till arbetsgivare att fylla sina vakanser.

Inriktningen har mycket starkt fokus på *Work first* och ”varje arbetad timme räknas”, oavsett vad det är för arbete.

Huvudmålen är tänkta att uppnås genom ett antal prestationskriterier. ”Hur många människor har fått jobb”, men även olika serviceaspekter ska uppfyllas ”Hur lång handläggningstiden är i genomsnitt” och ”Hur nöjda brukarna är med den service de får” är ett axplock av dessa kriterier.

I gruppen brukare räknas såväl arbetsgivare som arbetssökande in. Storbritannien arbetar mycket detaljerat med uppföljning av insatser och grupper såväl inom ramen för arbetsmarknads- som inom utbildningspolitiken. De registrerar till exempel etniskt ursprung detaljerat för att kunna ringa in vilka grupper som behöver extra insatser.

## Arbetslinjen

En betoning av arbetslinjen och aktiva arbetsmarknadsåtgärder genomsyrar hela verksamheten som sedan realiserar genom en individuell anpassning till varje arbetslös. Med det fokuseras på att skapa en bättre matchning mellan arbetsgivares behov och arbetstagarnas utbud.

En översyn sker också av reglerna runt minimilönen, som för närvarande ligger på 5,60 pund. Det har även införts skattelättnader som ska öka marginalnyttan av att arbeta istället för att vara bidragsberoende.

## Effekterna av Jobcentre Plus på arbetsmarknaden

Jobcentre Plus är bara en del av en omfattande reformation av Storbritanniens arbetsmarknadspolitik. I samband med Modernising Government infördes en rad olika åtgärder som syftade till att öka deltagandet på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder riktade in sig på olika grupper som av olika anledningar inte arbetade. För att förbättra dessa enskildas arbetsmarknadsanknytning uppstod behovet av en integrerad och tätt sammanknuten myndighet. Då organisationsförändringen är en del av en större satsning är det svårt att visa vilka effekter och resultat som beror på olika program och åtgärder.

## Resultat

Sammantaget är resultatet av förändringarna ändå positiva och ungefär hälften av alla arbetslösa med arbetslöshetsersättning skrivs ut efter tre månader, inom ytterligare tre månader har tre av fyra lämnat Jobcentre Plus och efter ett år är 90 procent av samtliga utskrivna. Det bör dock poängteras att den brittiska a-kasseersättningen skiljer sig mycket från den svenska. Alla får samma ersättning oavsett om man har haft hög eller låg lön innan de blev arbetslös.

Åtgärderna har också haft stor genomslagskraft inom olika delar av befolkningen. Särskilt grupperna ensamstående föräldrar, de över 50 år och handikappade har ökat sin anställningsgrad. Det finns dock även grupper som inte har påverkats nämnvärt av genomförda reformer.

Det har skapats olika strukturer för att göra organisationen mer lyhörd för brukarnas behov. Att i ett tidigt skede i varje ärende fastslå rättigheter och skyldigheter och att skapa en personlig kontakt mellan brukare och handläggare ses som viktiga delar. Att åstadkomma ett samarbete mellan offentlig sektor, privat sektor och ideella föreningar anses också vara en viktig del av strukturen. Tillsammans med punktsatser i områden

med hög arbetslöshet och att erbjuda brukarna möjligheter till utveckling ses som en del av försöken för att skapa ökad lyhörddhet.

## **Brukarnas och personalens åsikter**

Den nya organisationen har inneburit en mer ansträngd arbetssituation. Ökade krav och tidspress är problem som personalen har upplevt. I det första ledet av mottagningen begränsar det möjligheterna att diskutera jobbsökande och andra frågor som är relevanta för att få den arbetslösa att skaffa sig en egen försörjning.

Personalen upplever att de inte har tillräcklig kompetens för att klara av vissa av sina uppdrag. De menar bland annat att de inte har den nödvändiga kunskapen för att besvara frågor om olika bidrag och att kompletterande utbildning skulle behövas.

I undersökningar av Jobcentre Plus om brukarnas åsikter kring organisationen, bemötande, information etc. ges positiva omdömen. De arbetslösa anser att de fått god hjälp och personalen menar att de märkt positivare framtidssyn hos brukarna.

Undersökt material till denna genomgång har varit av mestadels kvalitativ karaktär och daterar sig några år tillbaka i tiden. Det gör att uppgifterna kanske inte helt stämmer på den aktuella situationen. Materialet omfattar till exempel inte senaste nedgången i konjunkturen. Uppdaterade uppgifter fram till år 2008 från Jobcentre Plus centrala administration avviker dock inte från de tidigare undersökningarna.

När den reformerade arbetsmarknaden i Storbritannien förändrades och flera olika former av nya åtgärder infördes fanns stora förväntningar. Sänkt arbetslöshet och ökat arbetskraftdeltagande sågs som centrala element för att uppfylla dessa förväntningar. Jobcentre Plus är tänkt att vara verktyget för att uppnå dem och har lyckats till en viss grad.

Ett problem i genomförandet av den välfärdsreform som inleddes vid Labours regeringstillträde har varit bristande konsekvens i arbetslinjen. Vissa grupper av brukare har inte fått tillgång till det jobbfokus som borde få finnas, delvis på grund av bristande yrkeskompetens hos handläggare. Det finns även lagstiftning som till del försvårar fokuset, t ex bostadsbidragets utformning eller förmåner som berättigas till ensamstående med barn som innebär att det kanske inte lönar sig att arbeta.

# Avslutning

## Skillnader och likheter

Samordningen av de olika myndigheterna som har skett i de tre länderna skiljer sig åt. Om man börjar med Danmark och Jobcenter så har ansvarsfördelningen ändrats. Där är nu kommunen ensamt ansvarig för arbetsmarknadsinsatser på lokal nivå och staten är bara kvar som finansiär av verksamheten.

NAV-kontoren har behållit tidigare ansvarsfördelning, mellan stat och kommun, och har begränsat sin samordning till att vara av samorganiserande karaktär. Storbritannien har tagit samordningen ett steg längre och slagit ihop två myndigheter till en.

Skillnaderna i samordningen har främst betydelse för hur finansieringen utformats. I Danmark har det lösts genom ett relativt avancerat system med skiftande finansiering av olika åtgärder beroende på Jobcentrens framgång. NAV-kontoren har istället behållit tidigare fördelning av finansiering där kommunen har ansvar för de delar som de bidrar med i verksamheten och staten finansierar sin verksamhet. I Storbritannien var de hopslagna myndigheterna statliga vilket innebär att finansieringsansvaret också där är oförändrat, även om det ligger under ett annat departement än vad de tidigare gjorde.

Många länder har genomfört eller genomför reformer av sina välfärdsorganisationer. De länder som har beskrivits här är ett urval som representerar olika former av sätt att samordna tjänster. Men ett gemensamt drag för alla tre länder och deras myndigheter är att de alla har som målsättning att förbättra stödet till brukarna.

Syftet är att åstadkomma en dörr in för medborgarna för att få hjälp att bli egenförsörjande.

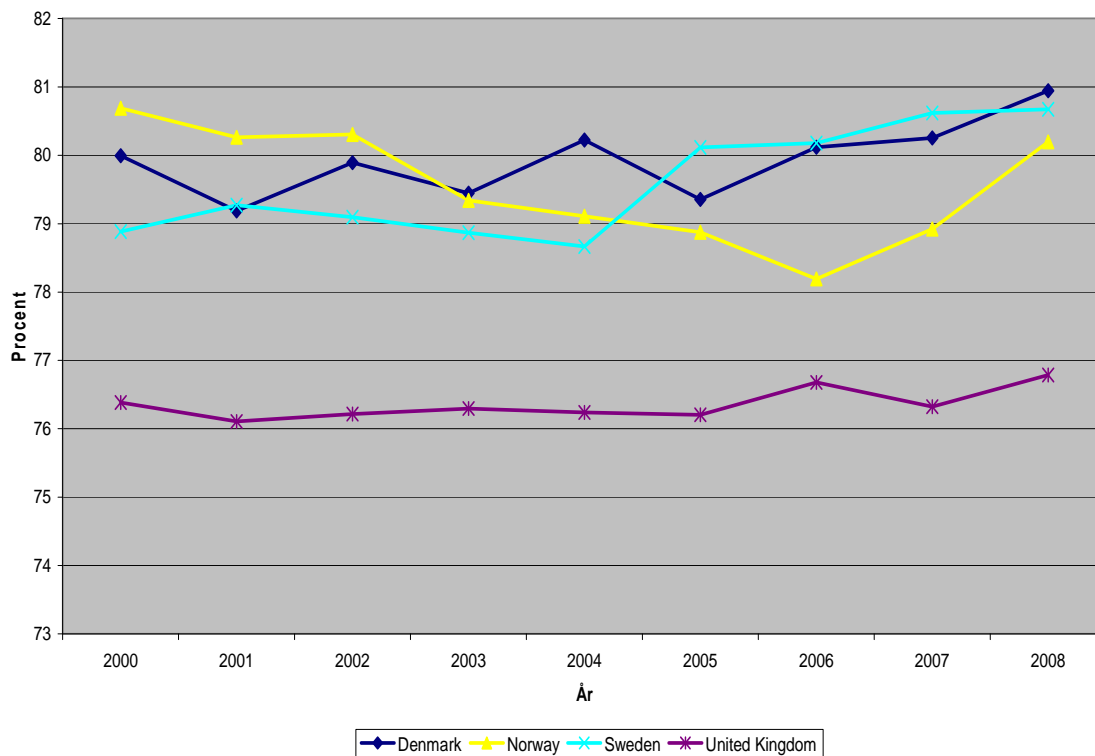
## Effekter

Att mäta om reformer som har genomförts också i verkligheten haft någon effekt är som tidigare nämnts vanskligt. Det finns problem när det gäller att välja de betydelsefullaste variablerna, men även om de rätta variablerna har valts kvarstår ändå problemet med att se om det är just samordningen som har bidragit till eventuella effekter. Arbetsmarknaden påverkas ju av konjunkturer och andra omständigheter som helt kan uppväga resultat av reformerna.

Det mest uttalade målet för alla organisationerna är att få arbetslösa i arbete eller att förbättra deras möjligheter att få ett jobb. Den nya organisationen är tänkt att underlätta det genom att bidra med en koordinerad insats som är individanpassade. Att mäta om andelen av den arbetsföra befolkningen i åldern 16-64 år står till arbetsmarknadens förfogande kan därför vara relevant.

Diagrammet nedan visar hur arbetskraftens andel av befolkningen varierat från år 2000. Det visar de tre redovisade länderna och Sverige för att få en referenspunkt. Av diagrammet går det att se andelen av arbetskraftsutbudet har varierat något över tid för de olika länderna.

Arbetskraftens utveckling under 2000-talet



Den mest markanta förändringen har skett i Norge. Från en initialt hög nivå har andelen av arbetskraften minskat stadigt för att under år 2006 vända uppåt. Norge har haft en minskning av arbetskraften trots att det har varit hög efterfråga på arbetskraft. Tänkbara förklaringar kan vara av demografisk karaktär eller att reformer av villkoren för förtidspension och annat kan ha förändrats. Den ökning som sker inträffar i samband med att NAV-reformen lanserades i ett antal pilotkontor. Men det antal som pilotkontor som etablerades kan inte ha påverkat utvecklingen så pass mycket att arbetskraftsutbudet skulle ha påverkats nämnvärt.

Danmark visar upp en svagt positiv trend och Storbritannien har under hela 2000-talet varit i princip oförändrat när det gäller arbetskraftens andel av den arbetsföra befolkningen.

Sverige visar upp en klart stigande trend. Det år den största ökningen skedde ändrades dock metoden för att beräkna arbetskraftsutbudet. Genom att kompensera för den ökningen blir då linjen avsevärt flackare. Sverige har i princip haft ett oförändrat arbetskraftsutbud, med en viss ökning under den senaste högkonjunkturen.

Även om reformerna hittills inte har medfört några påtagligt mätbara sysselsättningseffekter (ökad andel av befolkningen i arbetskraften och/eller minskad arbetslöshet) konstateras i de olika länderna att samordningen har haft positiva effekter, bl.a. medfört ökad tillgänglighet och ett förbättrat samarbete.

Samtidigt måste konstateras att många aspekter av reformerna och samordningen fortfarande kvarstår att undersöka

Det kan dock sammanfattningsvis konstateras att effekterna på individnivå eller om en reform inneburit ökad effektivisering återstår att belysa.



## på samordning

---

I denna rapport beskrivs hur Danmark, Norge och Storbritannien på olika sätt har förändrat sina organisationer för att på ett bättre sätt förstärka samtliga arbetslösas anknnytning till arbetslivet.

Rapporten kan ses som en viktig inspirationskälla för hur vi i Sverige kan organisera oss och vad som kan vara viktigt att tänka på när vi vill förbättra stödet till enskilda.

Upplysningar om innehållet  
Torgny Ljungkvist, [torgny.ljungkvist@skl.se](mailto:torgny.ljungkvist@skl.se)  
Tor Hatlevoll, [tor.hatlevoll@skl.se](mailto:tor.hatlevoll@skl.se)  
Leif Klingensjö, [Leif.Klingensjo@skl.se](mailto:Leif.Klingensjo@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010  
ISBN: 978-91-7164-536-4

Beställ eller ladda ned på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30