



# Organisering av aktiveringsinsatser

Vad säger forskningen om samband mellan integrerad  
respektive specialiserad organisering och insatsernas resultat?

*Gunilla Bergström Casinowsky*

April 2016

## Förord

FoU i Väst har med stöd av arbetsmarknadsenheterna inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) i uppdrag att bygga upp en kunskapsplattform kring det kommunala arbetsmarknadsuppdraget. Syftet är att på olika sätt bidra till den regionala kunskapsuppbyggnaden. Arbetet startade 2013 och under de första två åren genomfördes en kartläggning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna i de 13 GR-kommunerna.<sup>1</sup> Kartläggningen var i huvudsak deskriptiv med fokus på att beskriva verksamheternas organisering, omfattning och innehåll.

En fråga som väcktes i samband med kartläggningen knyter an till det faktum att de kommunala arbetsmarknadsenheterna vanligtvis utför arbetsmarknadsinsatser på uppdrag av antingen Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten. Innan ett uppdrag ställs till arbetsmarknadsenheten gör uppdragsgivaren en utredning av individens behov och förutsättningar – en utredningen som utgör underlag för valet av insats. Intervjuer med arbetsmarknadsenheternas personal visade emellertid att man ofta fick omvärdera den bedömning av förutsättningar och behov som uppdragsgivarna hade gjort. Intervjupersonerna förde en del resonemang kring tänkbara orsaker. Man hänvisade bland annat till uppdragsgivarnas höga arbetsbelastning och otillräckligt med tid för att inhämta den kunskap om individen som behövs för bedömningen. Ett annat skäl som angavs var att den kommunala arbetsmarknadsenheten, till skillnad från Arbetsförmedlingen och socialtjänsten, inte är en myndighet med makt över individens ersättning. Att *inte* ha den makten uppfattades bidra till att en mer förtroendefull relation skapades, vilket i sin tur upplevdes bidra till en snabbare och mer träffsäker bedömning av individens förutsättningar och behov. Slutsatsen som intervjupersonerna själva drog var att effektiviteten och kvaliteten i insatserna skulle öka om ansvaret för att utreda och bedöma inför val av insats förflyttades till ”utförarledet”, det vill säga de kommunala arbetsmarknadsenheterna.

Diskussionen kring den här frågan fortsatte inom ramen för kunskapsplattformen och i dialog mellan arbetsmarknadsenheternas chefer och FoU i Väst beslutades att under 2015 titta närmare på om det finns tillgänglig forskning som belyser den här typen av organisatoriska frågor med koppling till insatsernas effektivitet och kvalitet. Föreliggande rapport är resultatet av det arbetet.

---

<sup>1</sup> Bergström Casinowsky 2014

## Innehållsförteckning

Inledning.....	2
Syfte och frågeställningar.....	4
Disposition.....	4
Bakgrund .....	6
Aktiveringspolitikens organisering i Sverige.....	7
Teoretiska skiljelinjer.....	9
Tjänsteintegration: organisation i samklang med individens behov .....	9
Specialisering: förutsättning för det professionella sociala arbetet .....	10
Tillvägagångssätt .....	13
Att mäta effekter av aktiveringsinsatser .....	15
Resultat.....	18
Welfare-to-work-strategies: USA .....	18
Jobcentre Plus: Storbritannien.....	21
Gemensamma verksamheter eller kommunaliserad modell: Tyskland.....	22
NAV-reformen: Norge .....	23
Diskussion.....	25
Litteratur .....	28
Bilaga 1 .....	32

## Inledning

Samarbete eller samverkan mellan olika aktörer inom välfärdssektorn brukar beskrivas som ett arbetssätt vars syfte är att överbrygga de problem som de senaste decenniernas ökade specialisering och sektoriseringen inom välfärdssektorn medfört.<sup>2</sup> De problem man syftar på är att välfärdssektorns uppgifter hanteras av en mängd olika organisationer som omfattas av strukturella olikheter vad gäller synsätt/perspektiv, organisation och regelverk. Skillnaderna tenderar att skapa låsningar, med följden att individen hamnar mellan stolarna.

Aktiveringspolitiken är ett exempel där behovet av samverkan mellan de involverade aktörerna påtalats. Aktiveringspolitik är benämningen på den övergripande strategi mot arbetslöshet och social exkludering som lanserades av Europeiska unionen (EU) i samband med 1990-talets massarbetslöshet. Kärnan i strategin är att, istället för så kallade passiva åtgärder i form av kontantersättningar, tillämpa aktiva insatser där individen som motprestation förväntas delta i en aktivitet.<sup>3</sup> Målgruppen för aktiveringspolitiken är i huvudsak arbetslösa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, utan är i behov av ekonomiskt bistånd. Tanken med att ställa krav på deltagande i en aktiv arbetsmarknadsinsats – exempelvis utbildning, praktik, eller olika socialt och kompetensmässigt stödjande insatser – är att detta ska främja de arbetslösas etablering på arbetsmarknaden och därmed förflytta individerna från bidragsberoende till egen försörjning.<sup>4</sup>

I Sverige är arbetsmarknadspolitiken i grunden ett statligt ansvar med Arbetsförmedlingen som utförande myndighet, men i organiseringen och leveransen av aktiveringsinsatser är ett flertal organisationer inblandade varav kommunen är en. Kommunen kan sägas ha en betydande roll, dels genom att en stor andel av de personer som blir föremål för aktiveringsinsatser är i behov av det kommunalt finansierade ekonomiska biståndet för sin försörjning (försörjningsstöd)<sup>5</sup>, dels genom att kommunerna via socialtjänsten och egna arbetsmarknadsenheter organiserar insatser riktade till målgruppen. Arbetsförmedlingen,

---

<sup>2</sup> Se exempelvis Danmark 2000

<sup>3</sup> Lødemedel & Trickey 2000

<sup>4</sup> van Berkel med flera

<sup>5</sup> Ekonomiskt bistånd är samlingsbegreppet för det stöd en person kan få från sin kommun om hen har ekonomiska problem. Det bistånd som avser försörjning kallas försörjningsstöd, men man kan också få bistånd som avser andra behov som exempelvis läkemedel, tandvård, glasögon eller hemutrustning (se [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)).

socialtjänsten och de kommunala arbetsmarknadsenheterna är därmed centrala organisationer i det svenska ”aktiveringslandskapet”.

När det gäller ökat samarbete mellan aktiveringspolitikens organisationer är olika typer av integrerad service eller tjänsteintegration<sup>6</sup> samarbetsformer som introducerats på många håll. Integreringen kan ske på övergripande organisatorisk nivå och då handla om olika så kallade one-stop-shops.<sup>7</sup> Det kan innebära alltifrån att organisationerna samlokaliseras sig, men fortsätter att arbeta med sina ursprungliga uppgifter, till genomgripande sammanslagningar. Integreringen kan också handla om den interna arbetsfördelningen och avser då främst hur arbetsuppgifter som handlar om att utreda rätten till ersättning och uppgifter som handlar om stödande insatser fördelas mellan de anställda. En långtgående integrering innebär i detta sammanhang att samtliga arbetsuppgifter sammanförs i en och samma tjänst (generalistmodellen), medan den andra motpolen representeras av en specialisering där flera handläggare, exempelvis en socialsekreterare, arbetsförmedlare, arbetsmarknadskonsulent eller motsvarande, ansvarar för en eller ett fåtal avgränsade uppgifter.

Allmänt har utvecklingen gått mot en högre grad av tjänsteintegration.<sup>8</sup> Samtidigt riktas kritik mot den här typen av organisatoriska reformer – en kritik som framförallt tar sin utgångspunkt i teorier om det sociala arbetets förutsättningar.<sup>9</sup> I korthet menar man att vissa av de ansvarsområden och arbetsuppgifter som sammanförs står i motsats till varandra. Mer precist handlar det om uppfattningen att de stödande insatserna förutsätter en förtroendefull relation mellan klienten och den som levererar stödet, men förutsättningarna för att skapa en sådan relation undergrävs om den som levererar stödet också ska utföra aktiveringspolitikens administrativa och kontrollerande uppgifter (bedömning och beslut som rör rätten till ekonomiskt ersättning, samt beslut om sanktioner i de fall då individen inte fullgör den motprestation som förväntas). Att sammanföra de stödande och de administrativa/kontrollerande uppgifterna antas underminera de stödande insatsernas potential att främja individens etablering på arbetsmarknaden.

Det tycks således finnas olika uppfattningar om hur aktiveringspolitikens genomförande bör organiseras och det tycks också finnas välgrundade argument för båda principerna. I en

---

<sup>6</sup> Minas 2009

<sup>7</sup> Se exempelvis Minas 2010 för en typologi av olika one-stop-shops i Europa

<sup>8</sup> Minas 2009

<sup>9</sup> Hasenfeld 1999

utvärdering av den europeiska aktiveringspolitiken från tidigt 2000-tal<sup>10</sup> drogs exempelvis slutsatsen att det generellt fanns ett behov av ökad tjänsteintegration bland EU:s medlemsstater. Samtidigt pekar forskning inom socialt arbete på problemen med en alltför långtgående integration av aktiveringspolitikens uppgifter. Frågan är då vad man utifrån befintlig forskning kan säga om kopplingen mellan de två organiseringsprinciperna och aktiveringsinsatsernas resultat?

### **Syfte och frågeställningar**

Syftet med studien är att sammanställa tillgänglig forskning som belyser betydelsen av hur aktiveringsinsatserna organiseras med avseende på förväntade resultat. De organisatoriska skiljelinjer som står i fokus är integration och specialisering. Såväl forskning som belyser frågan på en övergripande organisatorisk nivå, som studier med fokus på intern arbetsfördelning inom organisationerna inkluderas. Den fråga som sammanställningen riktar in sig på är följande:

*Kan man med stöd i befintlig forskning dra slutsatsen att en specialiserad eller en integrerad organisering av aktiveringspolitikens aktörer, alternativt specialiserad eller integrerad fördelning av aktiveringspolitikens centrala uppgifter, är mer effektiv med avseende på att nå de mål som aktiveringsinsatserna syftar till?*

Sammanställningen kan bidra med kunskap som är viktig för såväl praktiker som tjänstemän och politiker i diskussioner och beslut som rör samarbete och organisering inom den svenska aktiveringspolitiken.

### **Disposition**

Texten som följer inleds med en mer utförlig redogörelse för bakgrunden till det ökade trycket mot integrerad organisering av aktiveringsinsatserna, följt av ett stycke som preciserar de teoretiska skiljelinjer som argumenten för de olika organiseringsprinciperna lutar sig mot. Därefter redovisas de metoder som använts för att genomföra kunskapssammanställningen. Här förs också en diskussion kring de metodologiska frågor som sammanställningen aktualiserat, liksom de metodologiska problem som studier av aktiveringspolitikens resultat generellt brottas med. Efter metodgenomgången följer en resultatredovisning som är grundad

---

<sup>10</sup> Minas 2009

i tillgänglig forskning på området. Kunskapssammanställningen avslutas med ett diskussionsavsnitt.

## Bakgrund

Arbetslöshet är en central riskfaktor för att hamna i fattigdom och social exkludering. Att stärka arbetslösas möjligheter att komma i arbete är därför ett viktigt mål. Kampen mot arbetslöshet och social exkludering har också varit en av de stora samhällspolitiska frågorna under de senaste decennierna och det är i det sammanhanget som Europeiska unionen i kölvattnet av 1990-talets ekonomiska kris och massarbetslöshet lanserade aktiveringspolitiken.<sup>11</sup> Aktiveringspolitiken har präglats av olika nationella kontexter, men en gemensam nämnare är ett skifte från så kallade passiva åtgärder i form av kontantersättning, till aktiva insatser där individen som motprestation förväntas delta i en aktivitet, exempelvis ett arbetsmarknadspolitiskt program.<sup>12</sup> Efter hand har också politiken utvecklats mot ökad decentralisering där lokala aktörer såsom regioner och kommuner fått allt större betydelse för genomförandet av politiken.<sup>13</sup> En annan utvecklingstrend är reformer som innebär att man i ökande grad sammanför arbetsmarknadsinsatser med socialtjänstens insatser.<sup>14</sup>

I det svenska sammanhanget kan utvecklingen delvis ses i ljuset av att kommunerna fick axla ansvaret för den växande grupp arbetslösa som inte lyckades ta sig in på arbetsmarknaden. I samband med krisåren under 1990-talet genomfördes en rad förändringar inom arbetslöshets- och socialförsäkringssystemet, förändringar som bland annat innebar att rätten till exempelvis aktivitetsersättning och sjukförsäkring knöts till individens tidigare arbetssituation. Personer som inte hade lönearbetat tidigare kvalificerade sig inte för dessa ersättningar. Eftersom det allmänt blev svårare att komma in på arbetsmarknaden under krisåren ökade den ”oförsäkrade” gruppen arbetslösa, med konsekvensen att andelen arbetslösa personer med behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning ökade.<sup>15</sup> Kostnaderna för arbetslösheten flyttades på så sätt över från det statligt finansierade ersättningsystemet till det kommunalt finansierade, behovsprövade systemet för ekonomiskt bistånd.<sup>16</sup> Ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd har därmed i allt högre grad kommit att fungera som en slags arbetslöshetsersättning för människor som inte omfattas av aktivitetsersättning och sjukförsäkring.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> van Berkel & de Graf

<sup>12</sup> Lødemedel & Trickey 2000

<sup>13</sup> van Berkel med flera

<sup>14</sup> Bonoli & Natali 2012

<sup>15</sup> Salonen 2014

<sup>16</sup> Salonen 1997

<sup>17</sup> Mörk, Sjögren & Svaleryd 2015



Utvecklingen i Sverige är inte unik – uppluckringen mellan arbetsmarknadspolitikens och socialpolitikens gränser är ett fenomen som slagit igenom i stora delar av världen.<sup>18</sup> Mot bakgrund av denna utveckling framförs argument för att även luckra upp de organisatoriska gränserna och tjänsteintegration tycks vara en organiseringsprincip som sprider sig på bred front. Här sticker emellertid Sverige ut som ett av de länder som hållit fast vid en mer specialiserad organisering.

### **Aktiveringspolitikens organisering i Sverige**

I Sverige har de administrativa och professionella dimensionerna inom det sociala arbetets yrkesfält traditionellt hållits isär genom organisering i olika funktionella enheter.<sup>19</sup> Att dela in verksamheten i exempelvis barn, funktionshinder, missbruk och så vidare är exempelvis ett vanligt sätt att organisera verksamheten på. När det gäller aktiveringspolitikens genomförande är arbetet med ekonomiskt bistånd en viktig del i socialtjänstens uppdrag och särskiljandet av arbetet med ersättningsfrågor från övriga delar av socialtjänsten är en utveckling som förstärktes under 1990-talet.<sup>20</sup>

Att specialisering som organisationsform är särskilt beständig i den svenska välfärdsstaten gäller inte bara intern organisering och hur aktiveringsarbetets uppgifter fördelats inom socialtjänsten. Även *mellan* aktiveringspolitikens centrala organisationer utmärker sig den svenska välfärdsstaten. Här är det istället länder som Storbritannien, Tyskland och Holland som varit tidiga med att anamma tjänsteintegration. Även jämfört med övriga nordiska länder har Sverige i högre grad hållit fast vid den traditionella, specialiserade organiseringen. I såväl Danmark som i Finland och Norge har man genomfört reformer som kan beskrivas som olika exempel på one-stop-shops.<sup>21</sup> Intresset för liknande lösningar finns emellertid också i Sverige. I en statlig utredning från 2009 föreslås exempelvis att så kallade servicecentrum ska finnas i alla kommuner, där det bland annat ska finnas representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst.<sup>22</sup> Ett annat förslag lanserades året därpå av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) när de tillsammans med ett stort antal kommuner i en skrivelse till regeringen förordade en försöksverksamhet där en ny organisation skulle

---

<sup>18</sup> Bonoli & Natali 2012

<sup>19</sup> Bergmark & Lundström 2007

<sup>20</sup> Minas 2008.

<sup>21</sup> Se Minas 2010 för en detaljerad beskrivning av olika one-stop-shops i Europa

<sup>22</sup> SOU 2009:92

ersätta Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, de kommunala enheterna för ekonomiskt bistånd samt de kommunala arbetsmarknadsenheterna och flyktingverksamheten.<sup>23</sup> Än så länge har inga av dessa initiativ realiserats, men på SKL:s webbplats kan man under rubriken ”En gemensam ingång – samordna myndigheter för arbetssökande” läsa att SKL driver frågan om en samordning av myndigheterna på nationell nivå och att flertalet svenska kommuner ställer sig bakom förslaget.<sup>24</sup>

Sammantaget tycks det finnas ett förändringstryck i riktning mot ökad integrering i Sverige, även om den traditionella, specialiserade organiseringen i realiteten är den som dominerar. En central fråga är förstås vilken organisationsform som ger bäst resultat.

Kunskapssammanställningens huvudsakliga syfte är att undersöka om tillgänglig forskning kan ge vägledning i den frågan. Studier som belyser effekter av olika organisatoriska lösningar står i fokus, men för att få en djupare förståelse presenteras också de vetenskapligt grundade resonemang som de olika organisationsformerna bottnar i.

---

<sup>23</sup> Mörk 2011

<sup>24</sup> <http://skl.se>. Hämtad 2016-04-06

## Teoretiska skiljelinjer

Det centrala argumentet bakom ökad tjänsteintegration handlar om behovet att förbättra organisationen och styrningen av aktiveringsinsatserna.<sup>25</sup> Välfärdsstaternas organisatoriska specialisering anses inte stå i samklang med individens mångfacetterade behov och en ökad integration av välfärdsstatens tjänster antas kunna kompensera för detta. Argumenten för den specialiserade organiseringen grundar sig istället på teorier om det professionella sociala arbetets förutsättningar. Här menar man att ett särskiljande av aktiveringspolitikens olika uppgiftsområden är en förutsättning för att kunna leverera ett stöd som främjar individens återgång till egen försörjning.<sup>26</sup>

### Tjänsteintegration: organisation i samklang med individens behov

Behovet att förbättra organisationen och styrningen av aktiveringsinsatserna kan sägas få stöd i forskning som visar på nödvändigheten av ökad samverkan mellan välfärdsstatens organisationer mer allmänt. Genom att länka ihop de centrala, regionala och lokala aktörer som involveras i politikens genomförande, liksom att länka samman olika nivåer inom dessa organisationer, vill man skapa en bättre samordning av aktiveringsinsatserna. Individen ska inte behöva ha kontakt med ett flertal olika instanser, som dessutom tenderar att hantera situationen på olika sätt och utifrån olika rationaliteter. De studier som den här typen av argument grundar sig i är exempelvis statliga utredningar som pekar på att de olikheter vad gäller synsätt, perspektiv, organisering och regelverk som välfärdsstatens organisationer omfattas av tenderar att skapa låsningar, ofta med följden att individen hamnar mellan stolarna.<sup>27</sup> Någon slags samverkan är den lösning som vanligtvis förordas, både på ett övergripande plan och i det dagliga samarbetet mellan olika verksamheter och yrkesgrupper.<sup>28</sup> Samverkan förväntas bidra med förutsättningar för ett holistiskt perspektiv där tillgängliga resurser kan kombineras mer effektivt. Samverkan har generellt blivit ett mycket utbrett fenomen och det finns studier som tyder på att samverkan blir alltmer nödvändig, men också svårare eftersom komplexiteten har ökat. Den ökade komplexiteten handlar om att samordningen alltmer riktas mot utsatta grupper i behov av ett mer samlat stöd, vilket gör att fler aktörer, perspektiv och olikheter aktualiserats i samverkansprocesserna.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Minas 2009

<sup>26</sup> Se exempelvis Hasenfeld 1999, Kjørstad 2005

<sup>27</sup> SOU 2000

<sup>28</sup> Danermark 2000

<sup>29</sup> Danermark & Germundsson 2005

Ett annat argument för integrerad service knyter an till aktiveringspolitikens grundläggande idé om att den som saknar arbete och är i behov av ekonomiskt stöd för sin försörjning ska delta i aktivitet som motprestation. Att erbjuda lämpliga resurser i form av individanpassade, stödjande arbetsmarknadsåtgärder och sociala tjänster är aktiveringspolitikens ena uppgift. Att kontrollera huruvida individen deltar i åtgärderna, samt att betala ut ersättning om individen uppfyller kraven på motprestation, alternativt utdela sanktioner om så inte är fallet, är den andra uppgiften. Bland de som förespråkar en integrerad organisering finns uppfattningen att individens anställningsbarhet ökar med en närmare koppling mellan ersättningsfrågan och de stödjande insatserna<sup>30</sup>. Exakt hur det sambandet ser ut preciseras däremot inte närmare.

### **Specialisering: förutsättning för det professionella sociala arbetet**

Argumenten för ökad tjänsteintegration har inte stått oemotsagda. Kritiken kommer i huvudsak från forskning inom socialt arbete och riktar sig mot aktiveringspolitiken i stort, men även mer specifikt mot olika aspekter av tjänsteintegration.<sup>31</sup> Såväl ”one-stop-shops” som mer genomgripande samordning av aktiveringspolitikens uppgifter beskrivs i termer av organisatoriska ”innovationer” som motverkar det sociala arbetets grundläggande utgångspunkter. Här ska påpekas att fränsett det aktiveringsarbete som utförs av socialtjänsten är det inte självklart att vare sig handläggaren eller organisationen har en uttalad ambition att arbeta i linje med det sociala arbetets utgångspunkter. I det svenska sammanhanget genomförs aktiveringspolitiken av en rad olika organisationer som delvis har olika uppdrag, ställer olika krav på personalens utbildning och tillämpar olika arbetsmetoder och förhållningssätt. Kritiken mot integrerad service i aktiveringsinsatsernas genomförande utgår emellertid ifrån att ett förhållningssätt som bottnar i det professionella sociala arbetet är en förutsättning för att de stödjande insatser som erbjuds ska få önskat resultat, oavsett vem som levererar stödet. Vad forskarna menar är att det professionella sociala arbetet är grundat i ett synsätt där klienterna tillskrivs hög moral, man arbetar utifrån ett individuellt perspektiv med skraddarsydda insatser utifrån den enskildes behov och man etablerar en relation mellan personal och klient som baseras på ömsesidigt förtroende. Att ekonomisk ersättning villkoras av klientens deltagande i en anvisad aktivitet innebär att samtycket till att delta i insatserna uppnås genom hot om sanktioner. Det här står i direkt motsats till det synsätt som tillskriver klienten hög moral, menar man. Möjligheten att erbjuda professionell social service

---

<sup>30</sup> Minas 2009

<sup>31</sup> Hasenfeld 1999, Kjørstad 2005

undermineras av den övervakande funktionen och de sanktioner som hotar om klienten inte lyder. Förutsättningarna för ömsesidigt förtroende undergrävs och de individuellt anpassade stödjande insatserna kommer då inte att få avsedd effekt.

En besläktad utgångspunkt handlar om att de stödjande och de administrativa/kontrollerande uppgifterna utgår från olika rationaliteter och bör hanteras på olika sätt. Beslut om rätten till ersättning, liksom utdelning av sanktioner bör utgå från en administrativ rationalitet med tydliga och standardiserade regler och en situation där interaktionen med klienten begränsas till inhämtning av information med betydelse för bedömningen av rätten till ersättning. Att besluta om stödjande insatser bygger istället på en mer professionell rationalitet där bedömningen av klientens behov baseras på klientens egna erfarenheter och berättelser. Kontinuerlig och intensiv interaktion med klienten är en viktig förutsättning för att nå ett gott resultat. Arbetet kräver också att den personal som möter klienten är goda problemlösare och att de arbetar för att utveckla och vidmakthålla en förtroendefull relation med klienten. Till skillnad från den regelstyrning och standardisering som lämpar sig för arbetet med bedömning av rätt till ersättning, bör arbetet med de stödjande insatserna omfattas av ett stort mått av handlingsutrymme. Företrädare för den här forskningstraditionen förordar egentligen en helt annan slags politik än aktiveringspolitiken, men när det nu är den strategin som gäller bör man åtminstone hålla de stödjande uppgifterna åtskilda från de administrativa och kontrollerande uppgifterna.<sup>32</sup>

Motsättningen i utförandet av aktiveringspolitiken uppstår alltså primärt om administreringen av aktiveringsprogrammen och administreringen av inkomststødet är integrerade. Att övervakning och sanktionering av arbetslösa människor är oförenligt med professionellt socialt arbete får också stöd i en rad studier<sup>33</sup>, men det finns andra forskare som menar att problemet skulle kvarstå även om dessa funktioner var organisatoriskt separerade. Här menar man att det finns en inneboende spänning mellan å ena sidan klientorienterad service och å andra sidan sanktioner och övervakningsprocesser, vilka båda är obligatoriska inslag i aktiveringspolitiken som helhet. Spänningen kan inte reduceras till en fråga om hur funktionerna för ekonomisk ersättning respektive aktivering är organiserade.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Se exempelvis Hasenfeld 1999

<sup>33</sup> Se exempelvis Handler 2006; Wright 2003; Thorén 2008.

<sup>34</sup> Se exempelvis Hill 2006

Argumenten för såväl organisatorisk integrering som specialisering kan sägas ha visst vetenskapligt stöd – åtminstone på ett teoretiskt plan. För att belysa om det finns empiriskt stöd för att den ena eller andra organisationsformen är mer framgångsrik och effektiv än den andra har tillgänglig forskning på området samlats in och analyserats. Tillvägagångssättet i detta arbete beskrivs i det följande avsnittet.

## Tillvägagångssätt

Insamlingen av relevant forskning har skett genom en bred litteratursökning via några av de databaser som Göteborgs universitetsbibliotek tillhandahåller, samt via Google scholar.<sup>35</sup>

Såväl vetenskapliga artiklar, akademiska avhandlingar, utvärderingsrapporter som bokkapitel har inkluderats i sökningen. För att få fram studier som motsvarar kunskapssammanställningens syfte har en strategi tillämpats där kombinationer av relevanta ord och begrepp satts samman i så kallade söksträngar. Inledningsvis användes enbart begreppen ”integrated service” och ”activation”, men efter hand kompletterades sökningarna med ytterligare begrepp. I tabellen nedan visas de sökord som använts. Tabellen illustrerar också hur olika söksträngar har byggts upp.

Tabell 1 Sökord

Begrepp 1		Begrepp 2
Integrated service	AND	Activation
OR		OR
Co-ordinated service	AND	Unemployment
OR		OR
One-stop shop	AND	Social assistance
OR		OR
Case management	AND	Social benefit

Den inledande söksträngen bestod alltså av ett begrepp från vardera kolumnen (”integrated service” AND ”activation”). Efter hand lades fler begrepp till och utökade söksträngar användes där flera eller samtliga begrepp i de två kolumnerna användes.

Sammanlagt genererade litteratursökningen ett tusental träffar. Det stora antalet indikerar att aktiveringspolitikens organisering har rönt relativt mycket uppmärksamhet inom forskningen – inte minst fenomenet one-stop-shops. För att få fram de publikationer som mer precist överensstämde med kunskapssammanställningens syfte gjordes en snabb scanning av studiernas titel och abstract. Antalet effektstudier visade sig vara klart begränsat, vilket ligger helt i linje med att det generellt är sparsamt med effektstudier inom aktiveringsforskningen.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> De databaser som använts är Pro Quest, Social Sciences, Scopus, Swe Pub och bibliotekets egen sökmotor Supersök

<sup>36</sup> Salonen & Ulmestig 2004; Thorén 2012

Efter snabb-scanningen återstod ett 50-tal studier. Publikationerna söktes fram och laddades ned via Google scholar och Göteborgs universitets tidskriftsdatabas. Via referenslistor i dessa studier kunde ytterligare studier sökas fram. Slutligen fanns cirka 70 publikationer som granskades närmare. Av dessa var det endast nio som utgjorde effektstudier där organisatorisk specialisering alternativt integrering i någon mån beaktades och det är dessa som slutligen kom att ingå i kunskapssammanställningen. Fyra av studierna är genomförda i USA, två i Norge, två i Tyskland och en i Storbritannien.

När det gäller vilken typ av effekter eller resultat som studierna mäter har inga avgränsningar gjorts. Inom aktiveringspolitiken är målet ofta att deltagarna i en insats ska få ett arbete, påbörja studier eller på annat sätt komma i egen försörjning, men målet kan också vara att deltagarnas hälsa och välbefinnande ökar, att deltagarna upplever insatsen som meningsfull och så vidare. De studier som kvalificerade sig för kunskapssammanställningen inkluderar också lite olika resultatmått, även om fler i egen försörjning, samt minskat mottagande av ekonomiskt bistånd är de parametrar som dominerar.

En aspekt i urvalsförfarandet som haft betydelse är att de studier som inkluderats är författade på de nordiska språken eller engelska – publikationer på andra språk har sorterats bort. Språkbegränsningen har medfört att en del intressanta studier inte har kunnat granskas. Både i Finland och i Tyskland genomfördes under 2000-talet reformer som introducerade one-stop-shops av olika slag.<sup>37</sup> I båda fallen kopplades också omfattande utvärderingsprogram till implementeringen av reformerna,<sup>38</sup> men de publikationer som finns att tillgå är huvudsakligen författade på finska respektive tyska och har alltså inte inkluderats i sammanställningen.

Slutligen ska det nämnas att det inte gjorts någon närmare bedömning av de inkluderade studiernas kvalitet eller styrkan i de resultat som presenteras. Det här är ett förfarande som inte är helt ovanligt i kunskapsöversikter och ett förfarande som innebär mer begränsade möjligheter att dra generella slutsatser.<sup>39</sup> Ett möjligt sätt att garantera kvaliteten i en kunskapssammanställning kan vara att enbart inkludera publikationer som genomgått granskning via det förfarande som vetenskapliga tidskrifter tillämpar.<sup>40</sup> Just i det här fallet

---

<sup>37</sup> Även länder som Danmark och Holland introducerade integrerade organisationsformer, men här kopplades inga omfattande utvärderingar till genomförandet av reformerna, se Minas 2010.

<sup>38</sup> Minas 2010

<sup>39</sup> Andersson 2003

<sup>40</sup> Vad som avses är det som kallas peer-review och som innebär att en studie inför publicering i en vetenskaplig tidskrift granskas och kommenteras av ett antal oberoende forskare med relevant kompetens. Antingen ges då



hade det emellertid inneburit att flera av de utvärderingsrapporter som nu finns med hade sorterats bort. Dessa utvärderingsrapporter har visserligen inte genomgått samma granskningsförfarande som artiklar publicerade i vetenskapliga tidskrifter, men rapporterna bygger på undersökningar genomförda av forskare och de har publicerats inom ramen för omfattande nationella uppföljningsprogram, vilket bör garantera att studierna håller god vetenskaplig kvalitet.

### **Att mäta effekter av aktiveringsinsatser**

Även om de studier som sorterats fram kan antas hålla god vetenskaplig kvalitet är en sammanställning av forskning inom aktiveringspolitiken förknippad med åtminstone två metodologiska svårigheter. Den första handlar om komplexiteten i fenomenet; välfärdssystemen ser olika ut i olika länder, de förändras över tid och påverkas av en rad externa faktorer – inte minst konjunkturen. Komplexiteten innebär att resultat som kan påvisas vid en viss tidpunkt i en viss nationell kontext inte är direkt överförbara till en annan tid och ett annat nationellt sammanhang. Flera forskare påpekar dessutom att just aktiveringspolitiken tenderar att vara mer lokal och specifik än andra delar i välfärdssystemen. Till skillnad från den övergripande nationella arbetsmarknadspolitiken administreras och levereras aktiveringsinsatserna ofta av lokala aktörer med ett visst mått av självbestämmande. Aktiveringsinsatserna tenderar därför att ha en lokal prägel<sup>41</sup> vilket ytterligare försvårar överförbarheten.

Det andra problemet handlar om svårigheten att mäta effekter. Att det finns så pass få effektstudier går åtminstone delvis att hänföra till detta. En grundläggande svårighet är att man aldrig säkert kan veta vad som är effekten av en insats eller ett program. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)<sup>42</sup> konstateras att:

Oavsett frågeställning utgör det faktum att en människa inte kan göra mer än en sak åt gången ett grundläggande problem, eftersom det innebär att vi inte kan veta vad som hade hänt om individen hade fortsatt att vara öppet arbetslös istället för att delta i programmet.

Man talar här om vad som i utvärderingslitteraturen brukar kallas det *kontrafaktiska tillståndet* – det vill säga det som hade hänt om individen inte hade deltagit i insatsen. Om

---

återkoppling till författaren med krav på mer eller mindre omfattande revideringar, eller så bedöms studien inte hålla tillräckligt hög kvalitet och refuseras.

<sup>41</sup> Thorén 2012

<sup>42</sup> Hemström & Martinsson 2002

man inte kan fastställa detta tillstånd kan man heller inte fastställa effekterna av insatsen. Man kan förstås aldrig få kunskap om det kontrafaktiska tillståndet, men i effektstudier försöker forskare på olika sätt hantera denna brist. Att genomföra kontrollerade experiment är ett exempel. Här får slumpen avgöra vilka personer som får delta i ett program och personer som inte deltar i programmet utgör kontrollgrupp. Lite förenklat kan man säga att det slumpmässiga urvalet garanterar att grupperna blir jämförbara.<sup>43</sup> Genomsnittliga skillnader i utfall kan då antas bero på att den ena gruppen deltog i insatsen, medan den andra inte gjorde det.

Att genomföra experiment inom arbetsmarknadspolitiken är relativt vanligt i USA, men inte i Sverige. En vanlig invändning är att det är etiskt tveksamt att undanhålla kontrollgruppen de eventuellt positiva effekter som insatsen kan ha. Om experimentmetoden ska fungera ställer det också höga krav på att deltagarna inte får påverkas av experimenten, vilket kan vara svårt att åstadkomma. Ett betydligt vanligare sätt är då att genom så kallade ekonometriska metoder försöka kompensera för att urvalet förmodligen inte är slumpmässigt. Ekonometri betyder att man med hjälp av statistiska och matematiska metoder analyserar all tillgänglig information som finns med avseende på de skillnader som existerar mellan deltagare och icke-deltagare i en insats. I likhet med experimentmetoden är syftet att renodla betydelsen av deltagandet i insatsen. Att inkludera information om kön, ålder, utbildningsbakgrund, om en person är in- eller utrikesfödd, är exempelvis vanligt i studier av arbetsmarknadspolitikens effekter eftersom man vet att det här är faktorer med betydelse för möjligheterna att få ett arbete. Samtidigt finns det alltid en mängd relevanta faktorer som inte lika lätt låter sig inkluderas. Föräldrarnas socioekonomiska situation, deras skolbakgrund och individens motivation är exempel på den typen av faktorer.

I de studier som finns med i kunskapssammanställningen tillämpas både experiment och ekonometriska metoder. I några fall använder man sig också av den så kallade difference-in-difference-metoden. Här utnyttjar man det faktum att en reformering av aktiveringspolitikens organisation genomförs stegvis i ett land. Under reformens implementeringsfas genomför man effektstudier i olika delar av landet och jämför utfallet i de områden där reformen genomförts med utfallet i de områden där man inte påbörjat implementeringen. Inte heller denna metod är oproblematiske. Olika geografiska områden omfattas av olika förutsättningar med relevans för aktiveringspolitikens målsättningar. Utöver befolkningens sammansättning är den lokala

---

<sup>43</sup> Metoden kräver också att det handlar om relativt stora volymer av deltagare.

näringslivsstrukturen ett exempel på omständigheter som har betydelse för människors möjligheter att få ett arbete. Även här är ekonometriska metoder den strategi som tillämpas för att i möjligaste mån parera för den typen av skillnader mellan olika geografiska områden.

Sammanfattningsvis kan man säga att det finns ytterst få effektstudier inom aktiveringspolitiken som försöker fånga organisatoriska aspekters betydelse. Effektstudier inom aktiveringsfältet är dessutom behäftade med metodologiska svårigheter som begränsar möjligheten att dra generella slutsatser. Till detta kan läggas tidsaspekten – samhällets villkor förändras vilket gör det problematiskt med överförbarheten av resultat från studier genomförda under olika tidsperioder. Vad en kunskapssammanställning på området ändå kan bidra med är ökad kunskap om hur olika organisatoriska lösningar tycks fungera i ett visst sammanhang under en given tidsperiod. Om kunskapen problematiseras och relateras till svenska förhållanden i nutid kan den fungera som ett avstamp i diskussioner kring hur den svenska aktiveringspolitiken kan organiseras på ett effektivt sätt.

## Resultat

Resultatredovisningen bygger i huvudsak på de nio studier som sorterades fram i litteratursökningsprocessen. Studierna har sammanfattats nationsvis och redovisas alltså inte var för sig. Istället ges en mer sammanvägd bild av de centrala resultat som studierna från respektive nationellt sammanhang visar på. För tydlighetens skull presenteras också de enskilda studierna kortfattat i tabellform (se bilaga 1).

Vad som redan inledningsvis kan vara värt att notera är att i såväl de amerikanska som de brittiska och tyska exemplen är de organisationsmodeller som studeras ”bara” en aspekt i studier av mer genomgripande reformer som innefattar förändringar av politiken som helhet. Till skillnad från det nordiska sammanhanget, där så kallade aktiva åtgärder såsom praktik, arbetsmarknadsutbildningar och så vidare sedan länge varit en väsentlig del av arbetsmarknadspolitiken, introducerades insatser av det här slaget för den bredare målgruppen i övriga Europa och USA först i samband med aktiveringspolitikens genomförande. Ett tydligt exempel är att grupper som tidigare enbart erhållit ekonomiskt stöd, exempelvis ensamstående föräldrar och personer med funktionsnedsättning, kom att omfattas av aktiveringsprogrammen. Reformernas genomgripande karaktär gör det svårt att isolera effekterna av organisatoriska aspekter.<sup>44</sup> Här utgör de norska studierna ett betydligt bättre underlag – både på grund av att Norges välfärdssystem är likt det svenska, men också på grund av att de norska studierna baseras på analyser av en reform som primärt innebar organisatoriska förändringar.

Redogörelsen inleds med de amerikanska studierna, följt av den brittiska, de tyska och avslutningsvis de norska studierna.

### **Welfare-to-work-strategies: USA**

De fyra amerikanska studierna baseras på ett omfattande utvärderingsprojekt (National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies) som löpte parallellt med aktiveringspolitikens genomförande under 1990-talet. Det övergripande ramverket för aktiveringspolitiken i USA vid denna tid var lagen Family Support ACT (FSA). Lagen föreskrev delstaterna att erbjuda utbildning, anställning och stöd till barnfamiljer som uppbar det specifika ekonomiska

---

<sup>44</sup> Minas 2010

biståndet Aid to Families With Dependent Children (AFDC). Kravet på motprestation var att föräldrarna skulle delta i aktiveringsprogrammet Job Opportunities and Basic Skills (JOBS).

Aktiveringspolitiken genomfördes genom att totalt 11 olika program sjuöptes på olika platser i landet. I Columbus (Franklin County, delstaten Ohio) implementerade man dessutom två olika organisatoriska modeller, vilket gav möjlighet att studera organiseringens betydelse för effektiviteten i insatserna. I utvärderingen tillämpade man en experimentell design genom att slumpmässigt välja ut klienter som anvisades till aktiveringsprogram som organiserades enligt någon av de två modellerna. En kontrollgrupp erhöi enbart inkomststöd och inga arbetsinriktade eller stödjande insatser.

De organisatoriska modeller som jämfördes benämns traditionell eller specialiserad respektive integrerad modell. I traditionell/specialiserad modell möter klienten två handläggare – en som ansvarar för ekonomiskt välfärdsstöd och en annan som ansvarar för arbetsinriktade och stödjande insatser. I den integrerade modellen möter klienten enbart en handläggare som då ansvarar för både ekonomiskt välfärdsstöd och arbetsinriktade samt stödjande insatser. Modellerna skilde sig enbart åt med avseende på organiseringen – i övrigt var de identiska. Insatserna bestod av kompetenshöjande aktiviteter i syfte att förbättra möjligheterna att komma i arbete, man erbjöd barnomsorg och annan service för att möjliggöra individernas deltagande i insatsen och man utdelade sanktioner i form av reducerat inkomststöd i de fall då deltagaren inte svarade upp mot de åtaganden som programmet föreskrev (exempelvis närvaro i anvisade aktiviteter). Målgruppen för programmet var ensamstående föräldrar som antingen ansökt om eller redan var mottagare av ekonomiskt välfärdsstöd.

Utvärderingsprogrammet som helhet omfattar en mängd olika studier som belyser en rad olika effekter, men det är framförallt fyra<sup>45</sup> studier som mäter effekterna av de organisatoriska modeller som prövades i Columbus. De effekter på individnivå som står i fokus är deltagande i insats, mottagande av ekonomiskt välfärdsstöd, sysselsättningsgrad och inkomst. Mottagande av ekonomiskt välfärdsstöd, sysselsättningsgrad och inkomst mäts två år efter insatsens avslut eller tre år efter att deltagaren skrivits in i projektet.

Sammanfattningsvis visar studierna att:

- Deltagare i den integrerade modellen hade högre närvaro i aktiviteterna.

---

<sup>45</sup> Brock & Harknett 1998; Scrivener & Walther 2001; Hamilton 2002; Hill 2006

- Båda modellerna visade på ökad sysselsättningsgrad och 10 procent högre arbetsinkomster för deltagarna jämfört med kontrollgruppen.
- Båda modellerna reducerade kostnaderna för ekonomiskt välfärdsstöd, men reduktionen var större i den integrerade modellen.
- Den integrerade modellen gav större effekter för deltagare med låg utbildningsnivå avseende inkomstnivå och minskat ekonomiskt välfärdsstöd.
- Ingen av modellerna ökade deltagarnas sammanlagda inkomster (arbetsinkomst, ekonomiskt bistånd, matchcheckar).

En av studierna<sup>46</sup> går in djupare i arbetsorganisatoriska förhållanden och tittar på olika varianter av intern uppgiftsfördelningen mellan handläggare. Den integrerade modellen – där en handläggare hanterar såväl de stödjande insatserna som ersättningsfrågorna, jämförs här med olika typer av specialiserade modeller där handläggare har hand om en eller ett par av uppgifterna. I likhet med övriga studier visar resultaten på ökade inkomstnivåer för deltagare som anvisats till enheter som tillämpade den integrerade modellen, men man kunde också se samma effekt för enheter som använde specialister med fokus på att hitta lediga jobb. Andra varianter på specialiserade modeller kunde inte knytas till ökade inkomstnivåer. I övrigt kunde inga skillnader mellan modellerna påvisas – vare sig avseende sysselsättningsgrad eller minskat mottagande av välfärdsstöd.

De slutsatser som dras i utvärderingsprogrammet är att en integrerad modell i vissa avseenden tycks fördelaktig i förhållande till traditionell/specialiserad modell. Integrerad modell tycks leda till en mer effektiv hantering av ekonomiskt välfärdsstöd som förkortar den tid en individ är i behov av ekonomiskt stöd och reducerar den totala summan som betalas ut. Man menar också att en integrerad modell har högre potential att öka individernas arbetsinkomster, framförallt när det gäller personer med låg utbildning. Samtidigt konstateras att kostnaderna för jobbrelaterade aktiviteter var högre i den integrerade modellen och att arbetet uppfattades som mycket krävande ur personalens perspektiv. En viktig slutsats är också att fattigdomen inte minskade – deltagarnas arbetsinkomster ökade visserligen, men den totala inkomsten förblev mycket låg. Slutligen noteras att organisatoriska aspekter har en begränsad förklaringskraft – klienternas individuella förutsättningar, den lokala arbetsmarknaden, insatsernas innehåll och personalens arbetsbelastning är faktorer som antas ha betydligt större inverkan på insatsernas resultat.

---

<sup>46</sup> Hill 2006

## **Jobcentre Plus: Storbritannien**

I Storbritannien genomfördes en reformering av arbetsmarknads- och socialpolitiken under perioden 2002–2006. En ny organisation infördes – Jobcentre Plus – där arbetsförmedlande insatser och ekonomiskt välfärdsstöd samlades under ett tak. Jobcentre Plus innebar emellertid inte bara en organisatorisk förändring, utan även en utvidgning av aktiveringspolitikens målgrupper. Tidigare riktades arbetsfrämjande insatser enbart till gruppen arbetslösa som uppbar arbetslöshetsersättning (Job Seeker Allowance), men i och med reformen kom traditionellt så kallade inaktiva grupper, såsom ensamstående föräldrar och personer med funktionsnedsättning, att omfattas av aktiveringskrav som motprestation för att erhålla ekonomiskt stöd.

Implementeringen av den nya organisationen skedde stegvis i olika delar av landet. Det innebar bland annat en möjlighet att utvärdera reformens effekter genom att jämföra resultat från områden som kommit olika långt i implementeringen. Som nämns i metodavsnittet finns generellt en del problem med den här typen av jämförelser. Med detta förbehåll redogörs för en studie<sup>47</sup> som försöker fånga effekterna av den organisatoriska förändringen. Andelen personer som gått från arbetslöshet till arbete är ett viktigt mått. Därutöver mäts upplevd service ur såväl klienters som arbetsgivares perspektiv, liksom kvaliteten i de tjänster som erbjuds (exempelvis om organisationen klarar att hålla utlovade handläggningstider, om man håller sig till uppföljningsrutiner och så vidare).

Resultaten visar att en högre andel arbetslösa i samtliga målgrupper gick vidare till arbete i de områden där Jobcentre Plus hade implementerats. Man kunde inte påvisa några skillnader avseende klienters och arbetsgivares upplevelse av servicen, men när det gäller servicens kvalitet visade analysen att servicen var sämre där reformen hade genomförts.

Den slutsats som författaren drar är att integrerad service tycks kunna generera positiva effekter avseende övergången till arbete och försörjning för en bred grupp arbetslösa. Samtidigt påtalas risken för att vissa delar i serviceutbudet prioriteras på bekostnad av andra i en multifunktionell organisation. Resultaten antyder att en betoning på jobbinriktade insatser har skett på bekostnad av servicen knuten till ersättningsfrågor, vilket indikerar att klienter som står närmare arbetsmarknaden har gynnats på bekostnad av klienter med mer komplexa behov.

---

<sup>47</sup> Karagiannaki 2007

### **Gemensamma verksamheter eller kommunaliserad modell: Tyskland**

I Tyskland introducerades stegvis en rad arbetsmarknadspolitiska förändringar – de så kallade Harz reformerna – från tidigt 2000-tal och framåt. Reformerna innebar genomgripande förändringar där såväl organisatoriska som innehållsmässiga aspekter påverkades.<sup>48</sup> På liknade sätt som i det brittiska exemplet utvidgades målgruppen för aktiveringsinsatserna. Obligatorisk närvaro och sanktioner vid underlåtenhet att uppfylla närvarokravet infördes.

Den största organisatoriska förändringen var en samlokalisering av den lokala administrationen för ekonomiskt välfärdsstöd och de lokala arbetsförmedlingar som ansvarade för arbetslösa som uppbar arbetslöshetsersättning. Tidigare ansvarade dessa organisationer för varsin grupp av arbetslösa där skiljelinjen gick mellan vilken ersättningsform individen uppbar. Genom Harz-reformerna skapades en ny organisation – gemensamma verksamheter (Jobbcentra) – som riktade sig till alla kategorier av långtidsarbetslösa oavsett ersättningsform. De lokala offentliga administrationerna i landet gavs emellertid möjlighet att välja en alternativ, ”kommunaliserad” lösning där ansvaret för hela gruppen långtidsarbetslösa överfördes till den lokala administrationen för ekonomiskt välfärdsstöd. Detta skedde i cirka tio procent av fallen. De två organisationsformernas särdrag sammanfattas kort nedan:

- a) Jobbcentra: samlokalisering av arbetsförmedling och ett eller flera socialkontor/administrativa enheter för ekonomiskt bistånd. Utför sina respektive uppdrag i samarbete.
- b) ”Kommunaliserad” modell: enheter för ekonomiskt bistånd/lokala socialkontor. Ansvaret för långtidsarbetslösa decentraliseras till lokal nivå.

En självklar fråga blev då vilken lösning som fungerade bäst och i ett par vetenskapliga artiklar<sup>49</sup> med några års mellanrum har man försökt utvärdera effekterna av de båda organisationerna. De effektmått som tas upp är arbetslöshetstal, mottagande av arbetslöshetsersättning, samt mottagande av ekonomiskt välfärdsstöd. Analyserna är baserade på data från perioden 2006–2007, respektive 2009–2013.

I båda studierna tyder resultaten på att Jobbcentra-modellen ger positiva effekter jämfört med den kommunaliserade modellen. I den ena studien<sup>50</sup> görs en fördjupad analys som visar att

---

<sup>48</sup> Kluve 2006

<sup>49</sup> Holzner & Munz 2013; Mergele 2015

<sup>50</sup> Holzner & Munz 2013



vissa enskilda interna organisatoriska aspekter kan knytas till positiva resultat. Det gäller tillämpningen av generell handläggarkompetens (i motsats till specialiserad), att arbeta internt med matchning/arbetsgivarkontakter istället för att anlita externa aktörer, samt ett nära samarbete mellan handläggare och ”matchare”. Märkligt nog var detta organisatoriska lösningar som förekom i högre grad i den kommunaliserade modellen. Trots en mer fördelaktig intern organisering kunde alltså den kommunaliserade modellen knytas till sämre resultat avseende arbetslöshetstal, mottagande av arbetslöshetsersättning och ekonomiskt välfärdsstöd.

Det kan vara viktigt att påpeka att de tyska studierna egentligen inte undersöker den typ av organisatoriska aspekter som kunskapsöversikten fokuserar på. De två organiseringsmodeller som jämförs innebär olika former av integrerade modeller eftersom klienterna i båda fallen hänvisas till en samlokaliserad enhet. I det ena fallet handlar det om en samlokalisering av arbetsförmedlingen och socialkontoren, i det andra fallet handlar det om att en enskild organisation axlar hela ansvaret (socialkontoren). Vad man framförallt studerar är då huruvida ett decentraliserat ansvar för aktiveringspolitiken är effektivare än ett samarbete mellan ansvariga parter på lokal, regional, eller statlig nivå.

Den gemensamma slutsatsen i de båda studierna är att en decentralisering av aktiveringspolitiken inte leder till effektivitetsvinster. I den ena studien påpekas också att ”decentraliseringsteser” tydligt motbevisas mot bakgrund av att man i den kommunaliserade modellen i högre grad tillämpade en rad fördelaktiga interna lösningar, men trots detta uppvisade sämre resultat jämfört med Jobbcentra.

### **NAV-reformen: Norge**

I Norge genomfördes den så kallade NAV-reformen<sup>51</sup> underperioden 2006–2011. Reformen innebar att man tillskapade en ny myndighet genom en sammanslagning av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och de kommunala socialkontoren. Till skillnad från exempelvis reformerna i Tyskland och Storbritannien innebar NAV-reformen i huvudsak organisatoriska förändringar och omfattade inga väsentliga nyheter i vare sig aktiveringsprogrammets utformning, eller i ersättningssystemen. Reformen medförde emellertid inte bara tjänsteintegrering på övergripande organisatorisk nivå – även den interna arbetsorganisationen berördes och man frångick den tidigare specialiseringen i olika

---

<sup>51</sup> NAV står för Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning

handläggartjänster och introducerade en generell handläggarkompetens där en och samma handläggare förväntades kunna hantera alla målgrupper och uppgifter.

Ett omfattande utvärderingsprogram kopplades till genomförandet av reformen. Därmed finns också en del studier att tillgå, men det finns bara två tillgängliga studier<sup>52</sup> som belyser kopplingen mellan organisatoriska aspekter och reformens resultat. Reformen implementerades stegvis i olika delar av landet och effektstudierna bygger på samma principer som den brittiska studien ovan; områden där reformen genomförts jämförs med områden där det gamla systemet fortfarande tillämpas. Båda studierna undersöker om NAV-reformen uppvisar förväntade effekter med avseende på målen fler i arbete och minskat uttag av välfärdsstöd (arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd).

Resultaten pekar mot att NAV-reformen haft en svagt negativ eller ingen effekt alls avseende de uppsatta målen. Den ena studien<sup>53</sup> visar att mottagare av välfärdsstöd tog emot stödet under längre perioder där reformen var genomförd jämfört med områden där reformen inte hade implementerats. I den andra studien<sup>54</sup> visade det sig att de negativa resultaten var mer uttalade på större orter (>5000 innevånare). I samma studie kunde dock en ”lärandeeffekt” observeras; kommuner som implementerat reformen i ett senare skede uppvisade ett *relativt* sett bättre resultat jämfört med kommuner som involverats i genomförandets tidigare fas. Den slutsats som dras är att åtminstone en del av de negativa resultat som påvisats förmodligen handlar om problem i genomförandet av reformen och inte om reformens innehåll.

De båda studierna baseras på data från olika år. I det ena fallet är det data från åren 2002–2008<sup>55</sup>. Reformen genomfördes 2006–2011 och just denna studie inkluderar därmed enbart kontor där reformen implementerades i ett tidigt skede. Den andra studien<sup>56</sup>, som baseras på data från åren 2003–2011 och därmed omfattar hela implementeringsfasen, visar att resultaten har förbättrats över tid. Det kan då sägas stödja tolkningen att de negativa effekterna åtminstone delvis beror på svårigheter i samband med organisationsförändringen. Samtidigt påpekas att en viktig del i reformen var att frångå specialiseringen i olika handläggartjänster och istället tillämpa en generell handläggarkompetens. Här menar författarna att reformens negativa effekter också kan vara ett uttryck för att målgruppen är i behov av specialiserad kompetens.

---

<sup>52</sup> Schreiner 2012; Aakvik et al 2014

<sup>53</sup> Schreiner 2012

<sup>54</sup> Aakvik et al 2014

<sup>55</sup> Schreiner 2012

<sup>56</sup> Aakvik 2014

## Diskussion

De studier som granskats ger ett ganska spretigt intryck. För det första pekar resultaten i olika riktning – den brittiska och de amerikanska studierna tyder på att den integrerade modellen ger bättre resultat, medan de tyska och de norska studierna kan sägas peka i motsatt riktning. För det andra är det i grunden bara de amerikanska och de norska studierna som mer specifikt fångar de organisatoriska aspekter som kunskapsöversikten syftar till att belysa. Den brittiska studien fokuserar i och för sig på betydelsen av integrerad service, men eftersom införandet av Jobcentre Plus innebar genomgripande förändringar avseende såväl målgruppsdefinitioner som insatsernas innehåll är det svårt att urskilja de organisatoriska aspekternas betydelse. Även i USA innebar reformerna genomgripande förändringar, men i och med att man under experimentliknande former testade olika organisatoriska modeller med slumpmässigt utvalda deltagare finns här studier som i högre grad kan renodla betydelsen av organiseringen. Ett problem är emellertid att överförbarheten till det svenska sammanhanget är klart begränsad.

De tyska studierna ligger längst ifrån kunskapsöversiktens syfte. Här är det inte så mycket den övergripande organiseringen av insatserna, utan snarare ansvarsfrågan som står i fokus. Vad som är intressant i de tyska studierna är emellertid att man tittar närmare på den interna organiseringen av aktiveringsinsatserna. Här visar det sig att tillämpningen av generell handläggarkompetens (till skillnad från specialiserad) kunde knytas till lägre andel arbetslösa och ett minskat mottagande av ekonomiskt bistånd.<sup>57</sup> Det här är ett resultat som ligger i linje med en av de amerikanska studierna som specifikt undersöker betydelsen av den interna organiseringen.<sup>58</sup> Resultatet tyder på att en arbetsmodell där *en* handläggare hanterar alla aktiveringspolitikens uppgifter ger mer positiva effekter jämfört med specialiserade modeller där ersättningsfrågan separeras från de stödjande insatserna.

De norska studierna är de som är mest intressanta ur ett svenskt perspektiv, men ett bekymmer är att de studier som finns tillhands genomfördes under implementeringsfasen och det är svårt att säga i vad mån resultaten speglar faktiska effekter av reformen och i vilken mån det är förändringen i sig som slår igenom. Förändringsprocesser går aldrig smärtfritt och det tar tid innan alla rutiner, arbetsgrupper, yrkesroller och så vidare är på plats. Med det förbehållet tyder de norska studierna på att den integrerade organisationen *inte* leder till förväntade resultat i termer av att fler ska komma i arbete och ett minskat uttag av välfärdsstöd.

---

<sup>57</sup> Holzner & Munz 2013

<sup>58</sup> Hill 2006

En intressant reflektion görs i en av de norska artiklarna<sup>59</sup>. Författarna resonerar kring om reformens uteblivna eller till och med negativa effekter kan vara ett uttryck för att målgruppen är i behov av den specialistkompetens som avvecklades genom införandet av generella handläggartjänster. Ett av reformens centrala mål var att skapa en användarvänlig och holistisk organisation och införandet av de generella handläggartjänsterna förväntades bidra till det målet. Om målet ska anses vara realiserat förutsätter det emellertid att brukarnas upplevelser ligger i linje med målformuleringen, men de norska effektstudierna belyser inte den frågan. Frånsett den brittiska studien väger ingen av effektstudierna in klienternas erfarenheter av de olika organisatoriska lösningarna, men den frågan står i fokus för en avhandling som belyser NAV-reformen.<sup>60</sup> Avhandlingen motsvarar visserligen inte kunskapsöversiktens kriterier, men den är ett viktigt komplement för att få inblick i brukarperspektivet. Avhandlingen är baserad på intervjuer med 29 klienter och saknar såväl förutsättningar som ambition att ge statistiskt säkerställda resultat. Syftet är istället att belysa i vad mån en användarvänlig och holistisk myndighet har realiserats ur ett antal klienters perspektiv. Slutsatsen i avhandlingen är att reformens ambition inte har infriats. Intervjupersonerna upplever NAV som en stor och fragmenterad organisation. Trots införandet av den generella handläggarkompetensen möter brukarna ett flertal olika handläggare inom en rad olika enheter som hanterar deras frågor på olika sätt. En del av myndighetens service genomförs också av externa parter som följer en annan logik. Avhandlingen baseras på ett mycket begränsat underlag, men det är ändå intressant att resultatet ger en bild av en fragmenterad snarare än integrerad organisation.

Slutsatserna i den norska avhandlingen tyder på att de organisatoriska lösningar som undersöks i effektstudierna inte med självklarhet kan kategoriseras som integrerade i bemärkelsen användarvänliga och holistiska. En gemensam ingång på den övergripande organisatoriska nivån kan inte likställas med en integrerad organisation i dess ”rätta” bemärkelse – vad som döljer sig bakom ingången är av stor betydelse. I den norska avhandlingen framträder bilden av en organisation vars interna fragmentisering motverkar den övergripande sammanslagningens eventuella fördelar. Men en god intern organisering är inte heller en garant för ett positivt utfall. Det pekar åtminstone en av de tyska studierna på.<sup>61</sup> I den tyska studien är det emellertid inte den specialiserade handläggarkompetensen som knyts till

---

<sup>59</sup> Aakvik mfl. 2014

<sup>60</sup> Lundberg 2012

<sup>61</sup> Holzner & Munz 2013

positiva resultat, vilket är den norska studiens utgångspunkt. Den tyska studien framhåller istället den generella handläggarkompetensen som gynnsam. Som sagt – resultaten spretar.

Sammanfattningsvis kan man säga att kunskapssammanställningen ställer fler frågor än den ger svar. Den enda säkra slutsats som kan dras är att det behövs mer forskning på området – forskning som dels väger in brukarperspektivet, dels beaktar organiseringens olika nivåer. Avslutningsvis kan det också vara idé att återvända till de teoretiska utgångspunkter som argumenten för en integrerad respektive specialiserad organisering grundar sig i. De teoretiska utgångspunkterna knyter huvudsakligen an till olika organisatoriska nivåer och adresserar därmed delvis olika aspekter. Argumenten för den integrerade organisationen angriper främst problem på den övergripande nivån och den sektorisering som välfärdsstatens organisationer präglas av.<sup>62</sup> Argumenten för en specialiserad organisering fokuserar mer på de strukturer som ramar in det direkta samspelet mellan brukare och organisation på individnivå.<sup>63</sup> Båda utgångspunkterna framstår rent intuitivt som rimliga och kanske går de att förena i en organisationsmodell där det bakom den gemensamma ingången döljer sig en användarvänlig och holistisk organisation som tar sin utgångspunkt i det professionella sociala arbetet. Mer forskning kan kanske ge ett svar på den frågan.

---

<sup>62</sup> Minas 2009, Minas 2010

<sup>63</sup> Hasenfeld 1999

## Litteratur

- Aakvik, A., Monstad, K. & Holmås, T.H. (2014) *Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration reform (NAV-reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance*. Working paper, Bergen: Stein Rokkan Studies for Social Sciences.
- Andersson, G. (2003) *Metaanalys, metoder, tillämpningar och kontroverser*. Studentlitteratur: Lund.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007) Unitarian ideals and professional diversity in social work practice – the case of Sweden. *European journal of Social Work*, 10 (1).
- Bergström Casinowsky, G. (2014) *Det handlar om jobb. En kartläggning av kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen*. Rapport, FoU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Brock, T. & Harknett, K. (1998) A Comparison of two Welfare-to-Work Case Management Models. *Social Service Review*, 72 (4): 493–520.
- Danermark, B. (2000). *Samverkan – himmel eller helvete?*. Stockholm: Gothia.
- Danermark, B. & Germudsson, P. (2005) *Samverkan och brukarmedvetenhet*. Örebro universitet.
- Hamilton, G. (2002) *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*. Report – Evaluative (142). New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Handler, J. (2006) "Ending welfare as we know it": welfare reforms in the US, i Henman, P & Fenger, M. (eds.), *Administering Welfare Reform: International Transformation in Welfare Governance*, Bristol: Policy Press.
- Hasenfeld, Y. (1999) Social Services and Welfare-to-Work, *Administration in Social Work*, 23 (3–4): 185–199.

- Hemström, M. & Martinsson, S. (2002) *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*. Rapport 2002:1. Uppsala:IFAU.
- Hill, C., J. (2006) Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 263–288.
- Holzner, C. & Munz, S. (2013) Should local public employment services be merged with local social benefit administration? *Journal of Labour Market Research*, 46: 83–102.
- Karagiannaki, E. (2007) Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK, *Journal of Social Policy*, 36 (2):177–195.
- Kjørstad, M. (2005) Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work*, 8 (4): 381–398.
- Lundberg, K. G. (2012) *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, NAV-reformen og levd liv*. Avhandling. Bergen: Universitas Bergensis.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (eds.) (2001) *“An offer you can’t refuse”. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Mergele, L. (2015) *Are there gains from decentralizing public employment?* Working paper Series 2015–20. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Minas, R (2008) Arbete med socialbidrag: Kontinuitet och förändring, i Bergmark, Å., Minas, R., Lundström, T. & Wiklund S. (red.) *Socialtjänsten i blickfånget – Organisation, resurser och insatser. Exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.

- Minas, R. (2009) *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier 2009:11.
- Minas, R. (2010) *One-stop-shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2010:04.
- Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* Rapport 2011:6. Uppsala: IFAU.
- Mörk, E., Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2015) *Hellre rik och frisk – om familjebakgrund och barns hälsa*. Rapport 2015:13, Uppsala: IFAU.
- Salonen, T. (1997) *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, Meddelande från Socialhögskolan 1997:8, Lund, Socialhögskolan Lunds universitet.
- Salonen, T. (2014) *Socialt arbete och ekonomisk utsatthet i ett strukturellt samhällsperspektiv*, i Lalander, P. & Svensson, B. (red.), *Perspektiv på social utsatthet*. Studentlitteratur: Lund.
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktivering*. Rapportserie i socialt arbete, nr 1: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Schreiner, R. (2012) *NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd?* Rapport 1/2012 från projektet Arbeidsretting – effektstudier, Stiftelsen for samfunnsøkonomisk forskning.
- Scrivener, S. & Walter, J. (2001) *Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program*. National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. Report – Evaluative (142). New York: Manpower Demonstration Research Corporation.



SOU 2000:114. *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.*  
Stockholm: Fritze.

SOU 2009:92 *Se medborgarna för bättre offentlig service, betänkande för utveckling av lokal service i samverkan.* Stockholm: Fritze.

Stewart, M. (2003) Tackling the Challenge of Policy Integration, i *Managing Decentralization – A New Labour Market Policy*. OECD 2003.

Thorén, K. (2008) Activation Policy in Action. A Street-level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State. *Acta Wexionensia*, nr 163, Vårdvetenskap och socialt arbete.

Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Regeringen RFR 15 2011/12.

Ulmestig, R. (2009) *I arbetslinjens skugga – en studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Rapportserie i socialt arbete, nr 2: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.

van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2012) "Governance of the activation policies in Europe: Introduction", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32 (5/6): 260–272.

Wright, S. (2003) *Confronting unemployment in a street-level bureaucracy: jobcentre staff and client perspectives*, PhD Thesis (avhandling), University of Stirling, Stirling.

# Bilaga 1

## Studie 1–4. USA

---

<b>1.</b>	<b>Brock, T. &amp; Harknett, K. (1998) A Comparison of two Welfare-to-Work Case management Models.</b>
<b>Typ av publication</b>	Artikel, Social Service Review
<b>Syfte</b>	Studera effekterna av olika organisatoriska modeller med avseende på klienters deltagande i insats, mottagande av välfärdsstöd, sysselsättningsgrad och inkomst. a) Traditionell modell: klienten möter två handläggare – en som ansvarar för ekonomiskt välfärdsstöd och en annan som ansvarar för arbetsinriktade och stödjande insatser b) Integrerad modell: klienten möter en handläggare som ansvarar för både ekonomiskt välfärdsstöd och arbetsinriktade och stödjande insatser
<b>Metod</b>	Experimentell design: slumpmässigt urval av klienter anvisades till aktiveringsprogram som organiserades enligt någon av de två modellerna. Kontrollgrupp erhöll enbart inkomststöd (inga arbetsinriktade/stödjande insatser) Intervjuer personal
<b>Data</b>	Registerdata välfärdsstöd Registerdata aktiveringsprogrammet Intervjudata
<b>Målgrupp</b>	Ensamstående föräldrar med ekonomiskt välfärdsstöd
<b>Resultatmått</b>	Närvaro i aktiveringsinsatser Sysselsättningsgrad 1 och 2 år efter insats Inkomst 1 och 2 år efter insats
<b>Resultat</b>	I förhållande till kontrollgruppen visade båda modellerna på positiva resultat i förhållande till samtliga resultatvariabler. Jämförelsen mellan modellerna visar att individer som anvisades till den integrerade modellen i genomsnitt hade högre grad av deltagande i aktiveringsprogrammet och lägre nivåer i utbetalat välfärdsstöd. Det fanns inga skillnader i sysselsättningsgrad eller inkomstnivåer mellan deltagarna i de olika modellerna. Ur personalens perspektiv uppfattades den integrerade modellen vara mycket arbetskrävande.
<b>Slutsatser</b>	Studien visar att sättet på vilket det interna arbetet organiseras kan påverka aktiveringsprogrammets resultat. Slutsatsen är att den integrerade modellens positiva effekter handlar om att personalen har en närmare uppsikt över, och därmed kunskap om deltagarnas situation. Exempel som ges är att orapporterade inkomster upptäckas snabbare, men också att man snabbare identifierar individens behov av insatser. Betonar att effekterna av aktiveringsprogrammen generellt är mycket små.

---

---

**2. Hamilton, G. (2002) Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies.**

<b>Typ av publication</b>	Rapport inom uppföljningsprogrammet
<b>Syfte</b>	Identifiera metoder för förbättrade processer i arbetet med att flytta människor från beroende av välfärdsstöd till egen försörjning. Utgångspunkten är att besvara frågan: Vilka metoder och strategier fungerar för vilka målgrupper? (What works for whom?)
<b>Metod</b>	Metautvärdering: analyserar resultat från det omfattande utvärderingsprogrammet av aktiveringspolitikens genomförande i USA (National Evaluation of Welfare-to-Work Reform).
<b>Data</b>	Resultat från befintliga utvärderingsrapporter av de 11 aktiveringsprogram som ingick i reformen Welfare-to Work.
<b>Resultatmått</b>	Metautvärderingen omfattar samtliga studier och därmed samtliga frågor som utvärderades i samband med programmets genomförande. Här inkluderas enbart de slutsatser som rör organisatoriska modeller.
<b>Slutsatser</b>	Integrerad modell är fördelaktig i förhållande till traditionell modell, förutsatt att modellen är välfinansierad och välorganiserad. Integrerad modell tycks leda till en mer effektiv hantering av ekonomiskt välfärdsstöd, vilket i sin tur kan korta den tid en individ är i behov av ekonomiskt stöd och även reducera den totala summan som betalas ut. Integrerad modell har högre potential att öka individernas inkomster (uppföljningsperiod 5 år).

---

---

**3. Hill, C. (2006) Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices.**

---

<b>Typ av publication</b>	Artikel, Journal of Public Administration Research Theory
<b>Syfte</b>	Undersöker arbetsorganisationens betydelse för effekterna av aktiveringsprogram. Mer specifikt studeras sambandet mellan olika sätt att fördela arbetsuppgifter internt (task configuration) och resultat avseende deltagarnas sysselsättningsgrad, mottagande av ekonomiskt välfärdsstöd och inkomstnivå.
<b>Metod</b>	Regressionsanalys Klienter anvisades till aktiveringsprogram som organiserades enligt någon av följande arbetsmodeller: a) Enhetsmodellen: en handläggare har hand om samtliga delar i insatsen (bedömning av individens behov – både ersättning och stöd, utveckla handlingsplan, erbjuda stödjande insatser, följa upp) b) Sekventiell modell: olika handläggare ansvarar för vissa delar c) Koordinerad modell: handläggare specialiserar sig på specifika delar, men arbetar i team
<b>Data</b>	Registerdata aktiveringsprogram Registerdata över välfärdsstöd, sysselsättning, inkomst. Enkätdata
<b>Målgrupp</b>	Ensamstående mammor med ekonomiskt välfärdsstöd
<b>Resultatmått</b>	Total inkomstnivå två år efter insats Mottagande av ekonomiskt välfärdsstöd två år efter insats
<b>Resultat</b>	Resultatet visar på högre inkomstnivåer för deltagare som anvisats till enhetsmodellen och till enheter som använde specialister med fokus på att finna jobbtillfällen. Övriga modeller kunde inte knytas till ökade inkomstnivåer. I övrigt kunde inga positiva effekter påvisas – vare sig avseende sysselsättningsgrad eller minskat mottagande av välfärdsstöd.
<b>Slutsatser</b>	Studien tyder på att hur aktiveringsinsatsernas genomförande organiseras och styrs internt är aspekter som kan påverka insatsernas resultat. Mer forskning behövs för att utveckla kunskapen inom detta område.
<b>Teoretisk utgångspunkt</b>	Multitask principal agent theory: utgår från tanken att arbetsuppgifter som är objektivt mätbara bör hållas isär från arbetsuppgifter som inte är påtagligt mätbara eftersom belöningsystemet måste se olika ut beroende på uppgiftens karaktär. Anställda är mer benägna att arbeta i linje med organisationens mål om mätbara respektive omätbara uppgifter är grupperade i separata tjänster.

---

4.	<b>Scrivener, S. &amp; Walter, J. (2001) Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program. National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies.</b>
<b>Typ av Publication</b>	Rapport inom utvärderingsprogrammet
<b>Syfte</b>	<p>Studera effekterna av olika organisatoriska modeller med avseende på klienters deltagande i insats, mottagande av välfärdsstöd, sysselsättningsgrad och inkomst.</p> <p>a) Specialiserad/traditionell modell: klienten möter två handläggare – en som ansvarar för ekonomiskt välfärdsstöd och en annan som ansvarar för arbetsinriktade och stödjande insatser</p> <p>b) Integrerad modell: klienten möter en handläggare som ansvarar för både ekonomiskt välfärdsstöd och arbetsinriktade och stödjande insatser</p>
<b>Metod</b>	<p>Experimentell design: slumpmässigt urval av klienter anvisades till likvärdiga aktiveringsprogram som organiserades enligt någon av de två modellerna. Kontrollgrupp erhöll enbart inkomststöd (inga arbetsinriktade/stödjande insatser). Mäter effekter tre år efter inskrivning i insats.</p> <p>Statistisk analys (univariata analyser, regressionsanalys/OLS)</p> <p>Intervjuer</p>
<b>Data</b>	<p>Registerdata aktiveringsprogram</p> <p>Registerdata sysselsättning, välfärdsstöd, inkomst</p> <p>Registerdata utbildningsleverantörer</p> <p>Enkätdata</p> <p>Intervju personal</p>
<b>Målgrupp</b>	Ensamstående föräldrar som mottar ekonomiskt välfärdsstöd
<b>Resultatmått</b>	<p>Närvaro i insats</p> <p>Omfattning av sanktioner</p> <p>Kostnader för insats</p> <p>Arbetsinkomst</p> <p>Total inkomst (arbete och välfärdsstöd)</p> <p>Kostnader för välfärdsstöd</p>
<b>Resultat</b>	<p>Den integrerade modellen erbjöd mer individuellt stöd och tätare uppföljning av aktiviteter. Kostnaderna för jobbrelaterade aktiviteter var också högre här och deltagare hade högre närvaro i aktiviteterna. Utfärdandet av sanktioner låg på samma (höga) nivå i de båda modellerna, men i den traditionella modellen utfärdade man fler <i>varningar</i> om sanktioner. Båda modellerna visade på 10 procent högre arbetsinkomster för deltagarna jämfört med kontrollgruppen. Båda modellerna reducerade kostnaderna för ekonomiskt välfärdsstöd, men reduktionen var större i den integrerade modellen. Den integrerade modellen gav större effekt för deltagare med låg utbildningsnivå avseende inkomstnivå och minskat ekonomiskt välfärdsstöd. Ingen av modellerna ökade deltagarnas sammanlagda inkomster (arbetsinkomst, ekonomiskt bistånd, matchcheckar). Fattigdomen minskade inte.</p>
<b>Slutsatser</b>	<p>Båda modellerna bedöms ha resulterat i svagt positiva effekter. Resultaten pekar också på att den integrerade modellen kan ge ett mervärde jämfört med traditionell modell avseende ett högre deltagande/närvaro i aktiviteterna och större reduktion av utbetalt välfärdsstöd. I den integrerade modellen hade handläggarna stöd av relativt omfattande administrativa resurser, men personalen uppfattade ändå att kombinationen av ansvar för inkomststöd och de arbetsinriktade insatserna medförde en betungande arbetssituation.</p>

## Studie 5: Storbritannien

---

5.	<b>Karagiannaki, E. (2007) Exploring the effects of Integrated benefit Systems and Active Labour market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK.</b>
<b>Typ av Publikation</b>	Artikel, Journal of Social Policy
<b>Syfte</b>	Studerar effekter av reformen Jobcentre Plus med avseende på övergång till arbete och kvaliteten i levererad service. Jämför lokala kontor som kommit olika långt i implementeringen av reformen.
<b>Metod</b>	Difference-in-difference regression model. Reformen implementerades stegvis i olika geografiska områden. Kommuner där reformen inte implementerats vid tidpunkten för studien fungerar som kontrollgrupp.
<b>Data</b>	Registerdata Jobcentre Plus
<b>Målgrupp</b>	Ensamstående föräldrar Personer med funktionsnedsättning Arbetslösa
<b>Resultatmätt</b>	Övergång till arbete -Ett sammanvägt mått på övergång från arbetslöshet till arbete för samtliga målgrupper -Andel personer i respektive målgrupp som gått från arbetslöshet till arbete  Upplevd service (klienter och arbetsgivare) -Hur snabbt personalen svarar i telefon och tar emot klienter -Riktigheten i den information som ges -Hur väl organisationen förstår och kan bedöma klientens behov och hur framgångsrik man är i att skraddarsy individuellt anpassade insatser -Organisationens fysiska miljö inklusive tillgänglighet  Tjänsternas kvalitet -Hantering av ersättningsfrågor -Tidsaspekter (om man klarar att hålla utlovade handläggningstider) -Hantering av uppföljningsrutiner -Tillämpning av olika bedömningsinstrument
<b>Resultat</b>	Analysen visar att Jobcentre Plus inte tycks ha några effekter på upplevd service, men negativa effekter avseende hanteringen av ersättningsfrågorna för vissa målgrupper. När det gäller övergången till arbete visar analysen på positiva effekter i samtliga målgrupper.
<b>Slutsatser</b>	Studien visar att integrerad service kan generera positiva effekter avseende övergång till arbete och egenförsörjning för en bred grupp arbetslösa. Samtidigt påtalas risken att vissa specifika delar i serviceutbudet prioriteras på bekostnad av andra i en multifunktionell organisation. Resultaten antyder att en betoning på jobbinriktade insatser har skett på bekostnad av service knuten till ersättningsfrågor. Risken är här att klienter som står närmare arbetsmarknaden gynnas på bekostnad av klienter med mer komplexa behov.

---

## Studie 6 och 7: Tyskland

<b>6.</b>	<b>Holzner, C. &amp; Munz, S. (2013) Should local public employment services be merged with local social benefit administration?</b>
<b>Typ av Publikation</b>	Artikel, Journal of Labour Market Research
<b>Land</b>	Tyskland
<b>Syfte</b>	Jämför två organisatoriska strukturers effekter med avseende på sannolikheten att individer som uppbär arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd kommer i egen försörjning. Org. 1 (Joint Local Agency/gemensamma verksamheter): organisatorisk sammanslagning av arbetsförmedling och ett eller flera socialkontor/enhet för ekonomiskt bistånd. Utför sina respektive uppdrag i samarbete. Samlokalisering i lokala jobbcentra. Org. 2 (Approved Local Providers/kommunaliserad modell): Lokala socialkontor med utvidgat ansvar.
<b>Metod</b>	Logistisk regression (OLS)
<b>Data</b>	Registerdata via arbetsförmedlingen Registerdata, aktiveringsprogrammen i respektive organisation Enkätdata, respektive organisationer Registerdata via nationella statistikenheten
<b>Målgrupp</b>	Arbetslösa 18–64 år
<b>Resultatmått</b>	Andel arbetslösa (18–64 år) Andel mottagare av arbetslöshetsersättning (18–64 år) Andel mottagare av ekonomiskt bistånd (18–64 år)
<b>Resultat</b>	Analysen visar att sannolikheten att komma i arbete var lägre i de kommuner/regioner som tillämpade en modell med utvidgat ansvar för socialkontoret (Org 2), jämfört med en organisation där den lokala arbetsförmedlingen och socialkontoret samarbetade kring målgruppen (Org 1). En fördjupad analys av enskilda organisatoriska aspekter visar att tillämpningen av generell handläggarkompetens och att arbeta internt med matchning/arbetsgivarkontakter istället för att anlita externa aktörer, samt ett nära samarbete mellan handläggare och "matchare" kan knytas till positiva effekter. Det här är organisatoriska aspekter som visade sig vanligare förekommande i modell 2, det vill säga den modell som på ett övergripande plan uppvisade sämre resultat.
<b>Slutsatser</b>	Att modell 2 uppvisade sämre resultat, trots att man i högre grad tillämpade en rad interna organisatoriska lösningar som korrelerade med positiva effekter, tyder på att en gynnsam intern organisation inte kompenserar för den fördel som en sammanslagning av arbetsförmedlingen och socialkontoren på lokal nivå innebär.

7. **Mergele, L. (2015) Are there gains from decentralizing public employment?**

<b>Typ av Publikation</b>	Working paper, Humboldt-Universität, Berlin
<b>Syfte</b>	Undersöker effekterna av ett decentraliserat ansvar för aktiveringsinsatser riktade till långtidsarbetslösa. Jämför två organisatoriska strukturer: Org 1 (Joint Local Agency): organisatorisk sammanslagning av arbetsförmedling och ett eller flera socialkontor/enhet för ekonomiskt bistånd. Utför sina respektive uppdrag i samarbete. Samlokalisering i lokala jobbcentra. Org 2 (Approved Local Providers): Lokala socialkontor med utvidgat ansvar.
<b>Metod</b>	Difference-in-difference regression model Kommuner/distrikt där man tillämpar den mer centraliserade organisationsformen (Joint Local Agency) fungerar som kontrollgrupp.
<b>Data</b>	Registerdata arbetsförmedlingen
<b>Målgrupp</b>	Samtliga arbetslösa
<b>Resultatmått</b>	Andel korttidsarbetslösa Andel långtidsarbetslösa
<b>Resultat</b>	Decentraliserat ansvar (organisationsmodell 2) medförde en högre andel långtidsarbetslösa. De negativa effekterna var mest framträdande för gruppen kvinnor, medan de negativa effekterna var minst för gruppen utrikes födda.
<b>Slutsatser</b>	Studiens resultat tyder på att en decentralisering av arbetsmarknadspolitiken inte leder till förväntade effektivitetsvinster, men det är oklart vad effekterna blir på längre sikt. Mätperioden sträcker sig två år efter reformens genomförande, men det är möjligt att decentraliseringen kan ge andra resultat på sikt.
<b>Teoretisk utgångspunkt</b>	Decentraliseringsteoremet: lokala aktörer är bättre lämpade att ansvara för arbetsmarknadspolitiken eftersom de besitter mer kunskap om lokala förhållanden, de är bättre lämpade att ta fram skraddarsydda lösningar anpassade till heterogena behov.



## Studie 8–9: Norge

---

8.	<b>Schreiner, R. (2012) NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd?</b>
<b>Typ av Publikation</b>	Rapport, Stiftelsen Frischcentret for samfunnsøkonomisk forskning
<b>Syfte</b>	Utvärdera om NAV-reformen uppnått målen att få flera i arbete och färre som uppstår ekonomiskt välfärdsstöd. Estimerar sannolikheten att en person som uppburit välfärdsstöd går vidare till egen försörjning genom arbete, studier eller sjukersättning.
<b>Metod</b>	Deskriptiv månadsstatistik (inskrivningar och avslut) Difference-in-difference regression model. Kommuner där reformen inte implementerats vid tidpunkten för studien fungerar som kontrollgrupp.
<b>Data</b>	Registerdata välfärdsstöd Registerdata (uppföljningsdata för NAV-reformen)
<b>Målgrupp</b>	Arbetslösa Mottagare av ekonomiskt bistånd Sjukskrivna
<b>Resultatmått</b>	Andel arbetslösa Andel mottagare av ekonomiskt bistånd Andel mottagare av sjukersättning
<b>Resultat</b>	Reformen <u>minskar</u> sannolikheten för att personer som uppburit välfärdsstöd gått vidare till egen försörjning genom arbete, studier eller sjukersättning. Resultatet tyder på att reformen bidrog till att mottagare av välfärdsstöd tog emot stödet längre perioder jämfört med tidigare.
<b>Slutsatser</b>	Studien omfattar data från åren 2002–2008. Reformen implementerades 2006–2011 och studien inkluderar därmed enbart kontor där reformen implementerades i ett tidigt skede. Det är därmed svårt att avgöra om resultaten speglar bestående effekter av reformen eller snarare handlar om ”barnsjukdomar” i en turbulent uppstartsfas.

---

<b>9.</b>	<b>Aakvik, A., Monstad, K. &amp; Holmås, T.H. (2014) Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration reform (NAV-reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance.</b>
<b>Typ av publikation</b>	Working paper/rapport
<b>Syfte</b>	Att belysa i vilken utsträckning NAV-reformen uppvisar förväntade effekter med avseende på målen fler i arbete och minskat uttag av välfärdsstöd
<b>Metod</b>	Difference-in-difference regression model. Reformen implementerades stegvis i olika geografiska områden. Kommuner där reformen inte implementerats vid tidpunkten för studien fungerar som kontrollgrupp.
<b>Data</b>	Nationella registerdata
<b>Målgrupp</b>	Långtidsarbetslösa (> 6 mån) Långtidssjukskrivna (> 6 mån) Drop-outs
<b>Resultatmätt</b>	-Andel i arbete -Andel som mottar arbetslöshets- eller sjukersättning -Andel som mottar ekonomiskt välfärdsstöd
<b>Resultat</b>	Analysen tyder på att NAV-reformen haft en svagt negativ eller ingen effekt avseende målen fler i arbete och minskat uttag av arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd. De negativa resultaten är mer uttalade på större orter (>5000 innevånare) jämfört med mindre orter. Analysen tyder också på en "lärande-effekt"; kommuner som implementerat reformen i ett senare skede uppvisar ett relativt sett mer positiva resultat.
<b>Slutsatser</b>	NAV-reformens förväntade positiva effekter hade inte infriats i detta skede. Resultaten tycks ha förbättrats över tid, vilket tyder på att de negativa effekterna till viss del handlar om "barnsjukdomar" i implementeringsfasen. Författarna till studien menar också att de negativa effekterna kan vara ett uttryck för att målgruppen är i behov av specialiserade handläggare. Ett viktigt inslag i reformen var att ta bort specialiserade handläggarfunktioner och istället tillämpa en generell funktion där samtliga handläggare förväntas hantera alla frågor och målgrupper.