

En hybridstyrning– hierarki och nätverk

En studie om styrning av samverkansarbetet mellan
Försäkringskassan och Arbetsförmedling.

Abstract

The following thesis investigates the elements of the governance theories Governance and Government in policy document relating to the interaction between Försäkringskassan and Arbetsförmedlingen. In my research I have, on the basis of government letters and other key policy documents, interpreted the characteristics of both the more softer negotiation focused management and a more hierarchical governance collaboration in rehabilitation efforts. Thus I have been able to deduce that there is an increased cooperation in this policy between the public and private sectors.

The participation of the private sector in the reformation of the rehabilitation efforts are emphasized as both necessary and essential to improve the recovery efforts for the individual. The regulation of cooperation between authorities is supposed to take place within the framework of the existing governance of the agencies' activities. However, I have found a more transparent governance structure through Nationella samverkansgruppen, which is a network without formal authority. This network has become a venue for coordinating the collaboration between Försäkringskassan and Arbetsförmedlingen.

Elements of a more hierarchical control exists even in the rehabilitation sector since the government has appointed a parliamentary investigation committee that has been commissioned to survey rehabilitation efforts in social insurance.

Nyckelord: Governance, Government, Samverkan, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Arbetslivsinriktade rehabilitering.

Antal ord:9450

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	2
1.1.1	Avgränsningar	2
1.1.2	Disposition	3
1.2	Politisk styrning	3
1.2.1	Styrning enligt "Government"	4
1.2.2	Styrning enligt "Governance"	5
1.2.3	Governance och nätverk	6
1.3	Metod	7
1.3.1	Kvalitativ textanalys	7
1.3.2	Idealtyp	8
1.3.3	Idealtyp med karaktärsdrag av styrning enligt <i>Governance</i>	8
1.3.4	Idealtyp med karaktärsdrag av styrning enligt <i>Government</i>	8
1.3.5	Analyschema	9
1.4	Material	11
1.4.1	Källkritik	11
1.5	Tidigare forskning om <i>Governance</i>	11
2	Bakgrund	13
2.1	Sverige och EU	13
2.2	Myndigheternas uppdrag	14
2.3	Arbetslivsinriktade rehabilitering	14
2.4	Rehabiliteringskedjan	15
2.5	Gemensam kartläggning	15
2.5.1	Ansvarsuppdelning inom samverkansmodellen Gemensam kartläggning	16
3	Samverkan en del av governanceperspektivet	18
3.1	Decentralisering, samverkan och nätverk	18
3.1.1	Finansiella samordningsförbundet (Finsam)	19
3.1.2	Europeiska socialfonden (ESF)	19
3.1.3	Nätverk för samordningsförbundet (NNS)	20
3.2	Fragmentering	20
3.2.1	Nationella samverkansgruppen	20
3.3	Avslutande kommentarer	21
4	Analys	22
4.1.1	Vad ska prioriteras?	22
4.1.2	Var ligger beslutmakten?	23
4.1.3	Hur ska styrningen utformas?	23
4.1.4	Hur uppfattas externa aktörers involvering i genomförande?	24
4.1.5	Demokratimodell	25
4.1.6	Vem reglerar?	26
4.1.7	Demokratiska reformer	26
5	Inslag av styrningsmodellerna <i>Governance</i> och <i>Government</i>	28
5.1.1	Inslag av <i>Governance</i>	28
5.1.2	Inslag av <i>Government</i>	28

6	Sammanfattning och slutsats.....	30
7	Referenslista	32

1 Inledning

Socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar är två centrala delar av vårt gemensamma offentliga trygghetssystem. Den senaste tiden har det genomförts en hel del organisatoriska förändringar i den svenska offentliga sektorn. Den nyaste trenden inom lagstiftningen är att uppmuntra samverkan mellan både offentliga och privata aktörer inom flera politikområden (Quist, 2009, s. 29-40). I den parlamentariska utredningen om socialförsäkringar konstateras det att det har skett en ökad samverkan mellan parter inom olika politikområden.

“Under 2000-talet har det genomförts ett antal reformer för att förbättra samverkan”(Parlamentarisk socialförsäkringsutredning, 2010, s. 4).

Den centraliserade förvaltningsmodellen anses numera vara både byråkratisk och ineffektiv. Vidare anses en centralisering öka distansen mellan myndigheterna och medborgaren. Medborgarorientering är numera ett viktigt mål för myndigheternas verksamhet. Den offentliga sektorn strävar efter att erbjuda samma sammanhållna tjänsteprocess som erhålls av den privata sektorn och därmed har kravet om samverkan bortom byråkratigränserna ökat. Har processerna blivit viktigare än institutionerna? Finns det inslag av *Government* som betonar vikten av en hierarkisk relation mellan berörda aktörer eller *Governance* som betonar en mer decentraliserad och fragmenterad arbetsform som leder till mer komplexa beslutsprocesser och en mindre tydlig gräns mellan offentligt och privat?

Jag har skapat idealtyperna ”styrning enligt *Governance*” och ”styrning enligt *Government*” för att granska inslaget av styrningsmekanismer i området arbetslivsinriktad rehabilitering där det bedrivs en ökad samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen samt berörda privata aktörer som till exempel arbetsgivarna.

Uppsatsen har som ambition att söka tillföra något till diskussionen om den centraliserande nationalstatssmodellen har spelat ut sin roll i Sverige och om huruvida staten inte längre är ensam aktör i utformningen av den offentliga sektorn. Om gränsen mellan det offentliga och det privata tenderar att suddas ut och om det är så att båda aktörer får en mer avgörande roll i välfärdssektorn?

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsens ambition är att undersöka om det finns karaktärsdrag av styrningsmodellerna *Government* och/eller *Governance* i de policydokument som förespråkar samverkan mellan myndigheterna. Min undersökning är en teoriprovande studie som fokuserar på att applicera två styrningsideal på valda empiriska material för att undersöka hur empirin förhåller sig till styrningsteorierna.

Frågeställning:

Hur beskrivs samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i regleringsbrev och offentliga utredningar? Stämmer beskrivningen bäst överens med idealtypen "styrning enligt *Governance*" eller "styrning enligt *Government*?"

Min undersökning fokuserar på att granska förekomsten av styrningsmekanismerna *Governance* och *Government* inom området arbetslivsinriktade rehabiliteringar. För att förtydliga detta har jag valt att formulera en underfråga till min huvudfråga

Är samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utformad som en centraliserad hierarkisk styrning eller som en decentraliserad förhandlingsinriktad styrning?

1.1.1 Avgränsningar

Jag väljer en idécentraliserad undersökning och därför utesluter jag nyinstitutionella teorier i min studie och fokuserar på de olika styrningsteorierna *Government* och *Governance*. Eftersom min ambition är att granska vilka styrningsmekanismer som förekommer i policydokument som berör samarbetet mellan myndigheterna kommer jag behöva redogöra för hur myndigheterna hanterat behovet av att samverka inom området arbetslivsinriktad rehabilitering påverkar styrningen. Jag kommer däremot bara presentera detta för att avgränsa mig från både teorier som gäller organisationsteori samt institutionella föreställningar.

Min valda styrningsteori grundar sig i olika demokratimodeller vilket är något som kommer att redovisas i min undersökning. Jag kommer inte ägna mig åt någon djupgående demokratiutvärdering utan presenterar endast hur styrningsformerna *Government* och *Governance* har sina utgångspunkter i olika demokratimodeller. Jag väljer att fokusera på den politiska nivån av styrning när det gäller förvaltningspolitik. Uppsatsen har för avsikt att granska policydokumenten.

1.1.2 Disposition

I Avsnitt 1.2 behandlas en teoretisk redogörelse om politiskt styrning samt vad som karaktäriseras som styrning enligt både *Governance* och *Government*. I 1.3 redogörs för den metod som har legat till grund för min undersökning samt de två idealtyperna som är skapade utifrån styrningsteorierna. .

I avsnitt 2 presenteras myndigheternas uppdrag samt enheten arbetslivsinriktad rehabilitering och den effektivisering som har gjorts av sjukskrivningsprocessen som i sin tur har skapat arbetsmetoden rehabiliteringskedjan. Gemensam kartläggning är den samverkansmodell som ligger till grund för Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens samarbete inom området arbetslivsinriktad rehabilitering. I Avsnitt 3 behandlas hur samverkan är en del av governanceperspektivet och där finns även en redogörelse för funna karaktärsdrag av *Governance* inom samarbetet mellan myndigheterna.

I Avsnitt 4 behandlas den granskning som har gjorts av materialet utifrån det analyschema som jag har skapat innehållande styrningsindikatorerna med karaktärsdrag av idealtyperna *Governance* och *Government*.

I avsnitt 5 presenteras inslag av styrningsmodellerna som har funnits i policydokumenten. I avsnitt 6 presenteras även en sammanfattning innehållande undersökningsresultaten och den slutsats jag har kunnat dra av min undersökning.

1.2 Politisk styrning

De offentliga myndigheterna i Sverige har genomgått en stor förändring som till största delen beror på att medborgarnas utbildningsgrad har ökat och därmed skapat en mer medveten och kravställande samhällsmedborgare. Den medvetna medborgaren ställer helt nya krav på de offentliga förvaltningarna (Quist, 2009, s.39). Johan Quist (2009) redogör hur *Governance*, alltså den mjukare styrningsformen, har setts som ett medel för att kunna uppfylla de högre ställda kraven på offentliga myndigheter. Effektivitets- och sammanhållningskrav som kommer från medborgaren har därmed skapat helt nya förväntningar på de offentliga verksamheterna.

De problem som möter myndigheterna är bland annat hur myndigheten ska kunna bedriva en mer sammanhållen tjänsteprocess samt hur man kan införa bättre leveranskanaler gentemot medborgarna (Quist, 2009, s.399). Den offentliga sektorn kritiserar för att inte erbjuda en sammanhållen process som den privata sektorn erhåller medborgaren. Förvaltningarnas autonomi ses som ett problem eftersom den bryter upp tjänsteprocessen i olika delar (ibid.).

Det finns en trend som visar att uppkomsten av ett behov av samverkan kan vara en reaktion mot New Public Management- (NPM) reformerna som starkt har influerat så att förvaltningarnas verksamheter har lagt en kraftig betoning på organisatoriskt avgränsande och på att kunna skapa mätbara enheter (Quist, 2009, s.39). New Public Management (NPM) är en samling av moderniseringsidéer tagna ur den privata sektorn för att reformera den offentliga sektorn (Røvik, 2008, s. 27). Samverkan är ett sätt för

institutionerna att bryta sig loss från ”de vertikala, stuprörslänkande system” som skapades i och med inträdet av NPM som att man har lagt stark betoning på ”prestationsbaserade mät – och styrsystem” (Quist, 2009, s. 40). Enligt Quist har det därför uppkommit ett fenomen som forskaren väljer att kalla för synergieffekter som innebär att det har skapats en idé om ”att två organisationer tillsammans kan skapa något de inte klarar var och en för sig” (2009, s.41).

Hur ett ökat inträde av styrningsmodellen *Governance* påverkat de svenska institutionerna är även något som forskaren Jon Pierre (2001) diskuterar kring. Pierre (2001) menar att det finns ett tydligt samband mellan hur nationalstaten väljer att organisera sina institutioner och den typ av politik som är möjlig för staten att genomdriva (2001b, s.120). Har det ökade inslaget av en mjukare normgivande styrning kommit att utmana organisationsideal hierarkiskt styrning ” och kanske är det så att den centraliserade nationalstatsmodellen delvis spelat ut sin roll i Sverige” (Pierre, 2001b, s. 120).

1.2.1 Styrning enligt ”Government”

Den byråkratiska modellen bygger på lagar och auktoritet där det finns tydliga regelverk med överenskomna regler som alla är beredda att följa (Sjölund, 1996, s. 399). Weber beskriver ämbetsmannens roll som den som ” fattar beslut och utdelar anvisningar, men följer å sin sida den opersonliga ordningen som blir bestämmande för hans beslut” (Sjölund, 1996, s. 399). Styrningsmodellen *Government* tar sin utgångspunkt i den Weberska byråkratimodellen som anser att de offentliga förvaltningarnas uppgift är att implementera politiskt tagna beslut och att myndigheten är ett hem för tjänstemän med expertiskunskap inom sitt specifika politikområde. *Government* betonar vikten av centraliserade processer med tydliga hierarkiska uppdelningar mellan aktörer samt ser myndigheterna som avgränsande organisationer (Pierre och Sundström, 2009, s. 12).

Den här hierarkiska styrningsmodellen drar en tydlig gräns mellan det offentliga och privata. *Government* som styrningsform ser de offentliga förvaltningarna som autonoma aktörer med fokus på ett specifikt politikområde (Pierre och Sundström, 2009, s. 7,20; Lundqvist, 1998, s. 156-157).

Statens roll i den här styrningsmodellen är *Top-down* vilket innebär att styra genom en centraliserad styrning som innehåller tydliga mål och direktiv på förvaltningarnas verksamheter. Staten styr samt reglerar i den här styrningsformen genom att utforma lagstiftning (Sannerstedt, 2001, s. 24).

Den demokratiska modellen som förknippas med ”*Top-down*” är enligt den demokratimodell som kallas för representativ demokrati och innebär att vi väljer folkvalda som sedan ska debattera utformningen av vårt välfärdssystem (Pierre och Sundström, 2009, s. 17). Den representativa demokratimodellen är en modell som grundar sig i ” tydlighet vad gäller såväl politiskt styrning och kontroll som regel och organisatoriska gränser, inte minst mellan offentligt och privat” (Pierre och Sundström, 2009, s. 17).

Lundin och Thelander beskriver karaktärsdrag som tillhör styrningsmodellen *Government* så här:

“Den centraliserade modellen utgår från att offentlig politik bör vara enhetlig och koordinerande. Effektivitet och värden förknippas med en god rättsstat och kan genom detta uppnås i högre grad. Den viktigaste informationen finns centralt, eftersom det endast är här hela verksamheten kan överblickas. Tanken om att stordriftsfördelar är viktiga för att politiken ska fungera på bästa möjliga sätt är starkt förankrade ”(Lundin och Thelander, 2012, s. 11).

För att tydligt definiera centralisering har jag valt att presentera tre argument som förespråkar centralisering för att fånga begreppets innebörd.

- ”Det finns en större möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar”
- ”Möjligheten att samla expertis och sprida deras kunskap och kompetens i organisationen blir större”.
- ”Standardisering leder till mer enhetlighet och att klienter i samma situation får en mer likartad service” (Lundin och Thelander, 2012, s.9).

1.2.2 Styrning enligt ”Governance”

Governance är motpolen till *Government*. Det råder däremot delade meningar om *Governance* är en ny eller en gammal styrningsform i den offentliga sektorn endast med en ny benämning *Governance* (Hedlund och Montin, 2009, s. 8; Pierre och Sundström, 2009, s. 10). Pierre och Sundström (2009) beskriver *Governance* som en styrningsmodell som utmanar den traditionella, stelare, samt den mer formella regleringsformen och öppnar istället upp för en mjukare styrningsform som gör att myndigheterna samarbetar och tar fram gemensamma mål, handlingsprogram och riktlinjer inom politikområdet.

Forskarna beskriver det som ”en övergång från hierarkiskt centraliserande styrning till decentraliserande förhandlande styrning från ”hard law” till ”soft law” (Pierre och Sundström, 2009, s. 10). *Governance* betonar processen snarare än institutionerna. Det är i processerna som berörda aktörerna kan mötas och sätta upp kollektiva mål vilket är startpunkten på ett samarbete (Pierre och Sundström, 2009, s. 10). Den här styrningsmodellen är bredare och mer allomfattande än den traditionella centraliserande styrningsformen eftersom att *Governance* betonar vikten av informella utbyten mellan aktörerna men som kan förflytta gränsen mellan offentligt och privat (Pierre och Sundström, 2009, s. 10).

Governance är ett brett och svårdefinierat begrepp. Jag väljer att använda mig av governanceforskaren Jan Kooimans definition av begreppet:

”*Governance* can be considered as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate: aimed at solving societal problems or creating societal opportunities: attending to the institutions as context for these governing interactions: and establishing a normative foundation for all those activities” (Kooiman, 2003, s. 4).

Pierre och Sundström (2009) redogör för hur *governance* tenderar att förändra statens roll i styrningen när man har rör sig bort från en centraliserad styrning enligt *Government* till att likna den mer decentraliserande styrningsformen *Governance*.

Däremot ökar fragmentering som leder till ”en minskad insyn för icke iblandande, komplicerade ansvarsutkrävande, konflikter i genomförandefasen och olikheter bland deltagande vad gäller olika typer av resurser och makt” (Pierre och Sundström, 2009, s. 259).

Hur påverkar *Governance* demokratin? Från att tidigare ha satt upp myndigheternas mål och gett direktiv blir statens uppgift istället att öka medborgarnas inflytande i de politiska besluten (Pierre – Sundström, 2009, s. 18). Att samtala kring ett samhällsligt problem har en tydlig förankring i demokratimodellen *deliberativ*.

Den *deliberativa* demokratin innebär att de som berörs av ett beslut ska samtala sig fram till ett politiskt beslut. Målet med den här demokratimodellen är samtala sig fram till de starkaste argumenten” och därigenom nå konsensus om ”det gemensamma bästa” (Pierre och Sundström, 2009, s. 18). I den *deliberativa* demokratin kan både privata och offentliga aktörer delta i samtalet, vilket skiljer sig från den *representativa* demokratimodellen som drar en gräns mellan de offentliga och de privata aktörerna (Pierre och Sundström, 2009, s. 18).

Lundin och Thelander (2012) har forskat om skillnaden mellan centralisering och decentralisering. För att ge en tydlig definition av begreppet decentralisering har jag valt att använda mig av tre argument som förespråkar den här formen av styrning.

- ”Besluten blir flexibla och anpassas bättre till vad de berörda av besluten behöver och vill ha eftersom de kan tas närmare klienterna”.
- ”Besluten kan tas snabbare eftersom belastning på högre nivåer inom hierarkin minskar”.
- ”Möjligheterna att ta i beaktande olika lokala förutsättningar förbättras. (Lundin och Thelander, 2012, s. 9).

1.2.3 Governance och nätverk

Styrningsteorin *Governance* handlar mer än endast om nätverk. Begreppet avser ”hur ett samhälle styrs och samordnas, och det är inte mer korrekt att säga att detta alltid sker genom nätverk än att säga att det alltid sker genom politiska strukturer” (Pierre, 2009a, s. 49). Det är däremot intressant att granska vilken aktör som initierar samt organiserar skapandet av nätverken på policynivå. Är nätverken skapade av samhälliga aktörer eller av politiska institutioner ”för att öka sin styrningsförmåga” inom politikområdet? (Pierre, 2009a, s. 49).

Nätverk som gemensamma forum är geniala för att samordna autonoma aktörer med olika intressen (ibid.). Pierre menar däremot att nätverk är "problematiska i termer av rekrytering, beslutsfattande, styrningsförmåga och ansvarsutkrävande" (2009a, s. 49). Dessa forum förenklar även en ökad integration mellan den offentliga och den privata sektorn. Eftersom de inte från början har ett gemensamt forum att mötas och diskutera i. Genom att skapa olika nätverk och därmed gemensamma forum förenklas dock även samarbetet mellan dem två aktörerna.

Pierre och Sundström diskuterar hur nätverken som kritiserats för avsaknaden av demokratisk legitimitet motverkas genom att staten är konstruktör. "Ges staten en framträdande roll som konstruktör av arenor och nätverk kan governancesamhället hämta demokratisk legitimitet från både den representativa och den debaliberativa demokratin, i alla fall om "statens" agerande som konstruktör är ett uttryck för de folkvalda politikernas viljor (Pierre och Sundström, 2009, s. 18).

1.3 Metod

För att besvara min problemformulering kommer jag att använda mig av kvalitativ textanalys. Jag har valt denna metod för att få en djupare förståelse för den styrningsmodell som präglar samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vid utformandet av min metod har jag valt att använda mig av analysverktyget idealtyp som är en analysmetod som förknippas med sociologen Max Weber (Beckman, 2005, s. 28).

Min undersökning har en teoriprovande ambition vilket innebär att jag använder mig av styrningsteorierna Government och Governance för att granska vilken organisationsideal som präglar området arbetslivsinriktad rehabilitering genom att pröva teorierna på mitt empiriska material (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl., 2012, s.40-41).

1.3.1 Kvalitativ textanalys

Kvalitativ textanalys är en analysmetod för att uttolka innehållet i texten genom att intensiv läsning av materialet. Det centrala tillvägagångssättet för att använda sig den här analysmetoden är att läsa aktivt, att ställa frågor till materialet och undersöka om texten kan vägleda forskaren i hur argumentationskedjan i texten är utformad (Esaiasson - Gilljam – Oscarsson och m.fl, 2012, s. 210-211).

Jag har valt att systematisera materialitets innehåll och det finns tre olika undergrupper inom den här huvudgruppen. Det som skiljer dem åt är att de har olika syften med att systematisera textens innehåll (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl, 2012, s. 211). En undersökning kan syfta till att *klargöra tankestruktur* hos aktörer i den politiska debatten eller för att *logiskt ordna* materialets innehåll. Den kan också syfta till att *klassificera* textens innehåll. Min undersökning syftar till att systematisera materialet för att sedan kunna klassificera textens innehåll. Detta kommer jag att göra genom att skapa två polära idealtyper som kan hjälpa mig att "placera tankeinnehållet under en

lämplig sammanfattande rubrik” (Esaiasson - Gilljam – Oscarsson och m.fl, 2012, s. 211).

1.3.2 Idealtyp

Idealtyp är ett analysinstrument som används för att renodla ett begrepp för att sedan kunna analysera fenomenet i den samhällskontext som begreppet är verksamt i. Det är däremot viktigt att vara medveten om att idealtyp är en form av tankekonstruktion. Jag har valt att använda mig av idealtyp eftersom det är ett analysverktyg som ger mig möjlighet att dra väl motiverade slutsatser om det empiriska fallet som undersöks (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl., 2012, s. 140-143). Det positiva med analysverktyget idealtyper är att den ger mig möjlighet att renodla begrepp och teori för att kunna analysera och dra slutsatser om ett händelseförlopp.

Jag har valt att skapa två idealtyper för att analysera om det har skett en förändring i mitt empiriska fall. Max Webers analysverktyg är lämpligt för min undersökning eftersom det är en analysmetod som har förmågan att fånga vilken styrningsmodell som präglar det samarbete som bedrivs mellan myndigheterna (Beckman, 2005, s. 28).

För att kunna analysera det material som ligger till grund för min undersökning kommer jag att utgå från de två idealtyperna som jag har konstruerat med hjälp av styrningsteorierna *Government* och *Governance*. Jag har valt att fylla varje idealtyp med fyra eller fem karaktärsdrag som förknippas med någon av dessa två styrningsmodeller *Government* eller *Governance* (Pierre och Sundström, 2009, s. 8-9).

1.3.3 Idealtyp med karaktärsdrag av styrning enligt *Governance*

- **Samverkan:** två eller flera aktörer interagerar varav minst en från offentlig sektor.
- **Decentralisering:** ”besluten blir flexibla och anpassas bättre till vad de som berörs av besluten behöver och vill ha eftersom de kan tas närmare klienterna ”(Lundin och Thelander, 2012, s. 9).
- **Medborgarinflytande:** att öka medborgarens delaktighet i de politiska beslutsprocesserna.
- **Otydlig gräns mellan det offentliga och det privata:** både offentliga och privata aktörer är delaktiga i den offentliga sektorn
- **Nätverk:** Ett informellt forum där både privata och offentliga aktörer kan delta i den politiska beslutsprocessen.
- **Fragmentering:** gör det svårt att utkräva ansvar samt få en överblick över vilken insats som styr verksamheten.

1.3.4 Idealtyp med karaktärsdrag av styrning enligt *Government*

- **Expertis:** Tjänstemännen rekryteras efter kompetens och ges särskild utbildning
- **Hierarki:** Fast hierarki av tjänstepositioner
- **Regeltillämpning:** implementering av regelverket

- **Tydlig gräns mellan det offentliga och det privata:** Endast offentliga aktörer deltar i den arbetsprocess som rör den offentliga sektorn
- **Centralisering:**” standardisering leder till mer enhetlighet och att klienter i samma situation får en mer likartad service ”(Lundin och Thelander, 2012, s. 9)

1.3.5 Analysschema

För att vara säker på att min teoretiska definition stämmer överens med min operationalisering har jag valt att utforma ett analysschema för att granska styrningsindikatorerna. Jag kommer att använda mig av några analytiska frågor som styrningsindikatorer för att kunna uttolka förekomsten av mina valda styrningsindikatorer i policydokumenten (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl., 2012, s. 55).

Jag granskar policydokumenten med hjälp av ett analysschema innehållande sju analytiska frågor som kan hjälpa mig att uttolka vilka styrningsmekanismer som framkommer i policydokumenten. Detta för att sedan kunna placera in de funna styrningsmekanismerna och titta på om de överensstämmer med något/några av karaktärsdragen som presenterades i idealtyperna ”styrning enligt Government” och ”styrning enligt Governance ” (Esaiasson – Gilljam– Oscarsson och m.fl.2012, s. 220-221). Idén med det här upplägget är att på ett enkelt sätt kunna granska styrningskedjan inom båda myndigheterna.

Den styrningskedja som jag undersöker är regleringsbrevet som regeringen skickar varje år till myndigheterna och som innehåller de uppdrag som det är tänkt att myndigheten ska fokusera på under det aktuella året samt den återrapportering som görs av myndigheterna med utlåtande om hur man har tänkt genomföra uppdraget. Den granskning som görs av Inspektion för Socialförsäkring (ISF) som granskar hur myndigheterna har uppfyllt uppdraget.

Analysschemat är en sammanslagning av analysenheter från tidigare forskning inom ämnet. Frågorna är mina styrningsindikatorer för att kunna utläsa vilken idealtyp som visar sig i materialet. De fyra första styrningsindikatorerna är tagna ur Lundin och Thelanders forskning om uppkomsten av decentralisering och centralisering i den svenska arbetsmarknadspolitiken. De tre sista styrningsindikatorerna är inspirerade av Ulrika Mörths undersökning om de två maktsystem som finns inom EU.

Jag väljer att kombinera forskarnas styrningsindikatorer i mitt analysschema eftersom jag anser att de stärker varandra och ökar styrkan i min granskning av styrningsmekanismen inom området arbetslivsinriktad rehabilitering.

		Government	Governance
1. Vad ska prioriteras?	Politiska beslutsprocesser bör vara ...	Centraliserade	Decentraliserade
2. Var ligger beslutsmakten?	Besluten bör vara i så hög grad som möjligt fattas ...	”Top-down”	Lokalt
3. Hur ska styrningen utformas?	Styrningen från centrala nivåer bör vara ...	“Hard law” Lagstiftning	“Soft law” Mjuk normgivning
4. Hur uppfattas externa aktörers involvering i genomförandet?	Externa aktörers roll i genomförandet av politiska uppfattas som ...	Hot	Möjligheter
5. Demokratimodell	Hur ska demos styra? Vilken är den befintliga demokratimodellen?	Representativ och statscentrerad	Deliberativ och samhällsbaserad
6. Vem reglerar?	Vilka deltar och påverkar det politiska beslutsprocessen?	Offentliga aktörer	Offentliga och privata aktörer
7. Demokratiska reformer	Vilken demokratireform används samt vilken politiskt struktur reglerar?	Hierarki och ökat parlamentariskt inflytande	Öppna strukturer och nätverksskapande

Tabell 1. Analysschema

(Källa: Egen bearbetning av data. Lundin och Thelander, 2012, s. 11; Mörth, 2009, s. 229)

1.4 Material

Materialet som kommer att ligga till grund för min undersökning är primärdata i form av policydokument som exempelvis regleringsbrev, återrapportering och utredningsrapporter. Primärdata innebär att materialet som insamlats till undersökningen är förstahandskällor. Sekundärdata är andrahandskällor vilket innebär att materialet är bearbetat av en forskare, vilket minskar sitt oberoende förhållande till den berättare som samlat in materialet (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl. 2012, s. 282-283).

Jag är intresserad av att undersöka styrningskedjan från regleringsbrev till återrapportering av uppdraget som uppgavs i regleringsbrevet. Därför kommer regleringsbreven som skickades av regeringen år 2012 och 2013 till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ligga till grund för min undersökning, samt den återrapportering som skett från myndigheterna till regeringen efter att ha genomfört eller påbörjat de uppdrag som myndigheterna fått av regeringen.

Jag kommer även använda mig av sekundärdata i form av utredningsrapporter utgivna 2010, 2012 samt 2013 av Inspektion För Socialförsäkringar (ISF) som är den ansvariga myndigheten för att granska de berörda myndigheternas arbete inom socialförsäkringar, samt två underlagsrapporter till parlamentariska utredningar: Arbetslivsinriktad rehabilitering och Samverkan mellan Arbetsförmedling och Försäkringskassan.

1.4.1 Källkritik

Källkritik handlar om att förhålla sig till trovärdigheten samt äktheten i den information som presenteras i det material som ligger till grund för en forskarens undersökning (Esaiasson – Gilljam – Oscarsson och m.fl., 2012, s. 278-279). Min undersökning är till största del baserad på primärdata i form av regleringsbrev samt andra centrala policydokument vilket ökar trovärdigheten eftersom det empiriska materialet är förstahandskällor. De sekundärdata som jag använder är bearbetat av källor som har till uppdrag att granska det här politikområdet.

1.5 Tidigare forskning om *Governance*

Den tidigare forskningen som har gjorts om styrningsmodellerna *Governance* och *Government* är relevant att förhålla mig till, detta eftersom styrningsteori är en central del av min undersökning.

Jag är medveten om att det finns delade meningar om forskning som berör huruvida *Governance* som styrningsmodell är en ny förekomst eller inte och om huruvida det pågår ett skifte från *Government* till *Governance*. Pierres och Sundströms (2009) forskning talar om att förändringen ”från hierarkiska och mer auktoritativa

styrningsmekanismer (government) håller på att ersättas av horisontella och mer egalitära mekanismer (governance)” (2009, s. 7). Det finns dock forskning som kritiserar detta och istället menar att det finns anledning att inta en viss skeptiskt hållning gentemot påståenden som talar om nya former av politiskt styrning (Hedlund och Montin, 2009, s. 8).

Forskarna Hedlund och Montin (2009) speglar diskussionen som bedrivs om styrningsmodellerna *Governments* och *Governances* närvaro i förvaltningspolitiken och frågar sig ”om det handlar grundläggande förändringar av nationella och globala förhållanden, om det är mindre förskjutningar av statens och politikens roll i samhällsutvecklingen eller om det bara är en ny beteckning på gamla företeelser?” (2009, s 9). Hedlund och Montin menar istället att begreppet governance snarare är ett nygammalt begrepp i diskussionen om politiskt styrning. Det är tydligt att det råder delade meningar om huruvida styrningsmodellen Governance är något nytt i den svenska förvaltningspolitiken.

Min ambition är att använda mig av governanceperspektivet för att fånga det faktum att staten som en institution inte längre är ensam aktör i den offentliga sektorn och fördelningen av värden. Pierre (2009) menar att ”det nya i denna strategi är alltså en mer eller mindre institutionaliserad samverkan mellan offentligt och privat(2009a, s. 40).

2 Bakgrund

År 2006 gick moderaterna till val på arbetslinjen: ”en politisk prioritering som innebär att jobb alltid ska gå före bidrag.” En prioritering kräver en reformering av socialförsäkringslagen (Moderaterna, 2013). Den borgerliga alliansen vann valet och nu återstod det att implementera den utlovade politiska prioriteringen som var tänkt att ge en direkt påverkan på utformningen av socialförsäkringsslagen.

Socialförsäkringslagen reformerades både år 2008 och 2010 vilket förändrade sjukskrivningsprocessen (Prop.2009, s. 17,31). Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskriver nedanför hur förändringar i sjukförsäkringen påverkat deras verksamheter.

”i takt med att sjukförsäkringen reformerats har nya behov av **samverkan** uppstått. Efter de erfarenheter som kan dras av befintligt arbete har myndigheterna för avsikt att vidareutveckla ett systematiserat samarbete från en helhetsstruktur där insatser riktade till individen ingår i en **gemensam samverkansstruktur**” (ISF, 2013, s.31).

Min undersökning grundar sig i socialförsäkringar och därför kommer jag ge en kortare definition av vad begreppet socialförsäkringar innebär. Forskaren Paula Blomqvist beskriver socialförsäkringar som ”att staten åtar sig att spara pengar för medborgarens räkning och därmed agerar som ett stort försäkringsbolag där medlemskap är obligatoriskt” (Blomqvist, 2008, s. 238).

Min undersökning tar sin utgångspunkt i två av de viktigaste socialförsäkringarna som är sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen (Blomqvist, 2008, s. 238).

2012 startades samverkansmodellen Gemensam kartläggning mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Myndigheternas förväntningar på samverkansmodellen var att den skulle klargöra individens behov av rehabilitering för att kunna hitta den mest lämpliga lösningen för den berörda individen i fråga så att den kan återvända till förfogande för arbetsmarknaden (Försäkringskassan b, 2013).

2.1 Sverige och EU

Jag har valt att ge en kortare redogörelse om att den mjukare styrningen delvis har ökat i med Sveriges inträdde i den Europeiska Unionen (Pierre och Sundström, 2009, s. 8). Pierre och Sundström beskriver hur både internationaliseringen samt integration med EU har påverkat ökningen av den här mjukare styrningsteorin. Innebörden av integration med EU ” är bland annat att staten har avträtt betydande delar av sin maktbas till olika internationella institutioner. EU, i sin tur, har utvecklat styrformer

som ofta inkluderar transnationella och subnationella institutioner– så väl offentliga som privata...[..]” (Pierre och Sundström, 2009, s. 8: Pierre, 2009, s. 40).

2.2 Myndigheternas uppdrag

Jag tänkte ge en översiktlig redogörelse för vad som är myndigheternas uppdrag för att ge läsaren förståelse för vilka styrningsmekanismer som kan användas i inom detta politikområde. Arbetsförmedlingens verksamhet regleras av lagar och förordningar. Myndigheten styrs utifrån ”de långsiktiga målen och uppgifterna som kommer från riksdag och regering och är formulerade i en instruktion för Arbetsförmedlingen. Där anges att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga Arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Uppdraget kompletteras årligen i ett regleringsbrev” (Arbetsförmedlingen a, 2013).

Försäkringskassan regleras genom lagar, verksförordningar samt av instruktioner som anges i regleringsbrev och sänds årligen av regeringen. Myndigheternas uppdrag är att ”ansvara på regeringens uppdrag för en stor del av socialförsäkringen som omfattar de flesta som bor eller arbetar i Sverige. Vårt uppdrag är att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen” (Försäkringskassan a, 2013).

2.3 Arbetslivsinriktade rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering är den enhet där samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedrivs. Arbetslivsinriktade rehabiliteringar är de insatser som görs för att förebygga att en individ blir sjukskriven samt att hjälpa den enskildes väg tillbaka till arbetsmarknaden (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning 2010, s. 23).

Enheten arbetslivsinriktade rehabiliterings uppdrag syftar till att hitta möjligheter för individen att återfå arbetsförmågan som behövs för att kunna återgå till arbetsmarknaden och bli självförsörjande (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s. 23).

Arbetslivsinriktade rehabilitering ligger inom Försäkringskassans samordningsansvar, vilket innebär att i myndighetens uppdragsbeskrivning enligt Socialförsäkringsbalken är Försäkringskassans uppgift är att vägleda, samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för att kunna genomföra rehabiliteringsverksamheten (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s.24-26).

Försäkringskassan ska därför samverka med andra berörda aktörer som till exempel Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren, sjukvården för att rehabiliteringsarbetet ska kunna fortlöpa utifrån de bästa förutsättningarna (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s.24-26). Arbetslivsinriktad rehabilitering är det område som ansvarar för Rehabiliteringskedjan och Gemensam kartläggning och det är inom dessa insatser som det sker ett samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning 2010, s. 9-11).

2.4 Rehabiliteringskedjan

Rehabiliteringskedjan är en metod som används av den ansvarige myndigheten Försäkringskassan för att effektivisera sjukskrivningsprocessen. Den här arbetsmetoden uppkom efter regeländring som genomfördes i sjukförsäkringen som trädde i kraft den 1 juli 2008 och som ”har som generell utgångspunkt att så många personer som möjligt ska kunna försörja sig själva genom eget arbete, för både sin egen och samhällets skull” (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s.27-28).

Det ligger inom Försäkringskassans uppdrag att samordna rehabiliteringsinsatserna med andra aktörer inom området arbetslivsinriktad rehabilitering som till exempel Arbetsförmedlingen (ibid.). Rehabiliteringskedjan var tänkt att ge en tydligare och en mer fast prövningsmetod för att granska individers rätt till sjukpenning (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s.29).

ISF beskriver att rehabiliteringskedjan syfte är ”reglerar i socialförsäkringsbalken och styr de bedömningar som Försäkringskassan ska göra för att avgöra rätten till sjukpenning beroende på hur länge en försäkrade varit sjukskriven” (ISF, 2013, s.27). Rehabiliteringskedjan samarbetade myndigheterna för att tydliggöra myndigheternas olika roller i individens tillfriskning (ISF, 2013, s.28-29). Inspektion för socialförsäkringar beskriver syftet med rehabiliteringskedjan ”var att effektivisera sjukskrivningsprocesserna och öka möjligheten för sjukskrivna att återgå i arbete” (ISF, 2013, s.27).

Det är skillnad mellan arbetsmetoden Rehabiliteringskedjan och samverkansmodellen Gemensam kartläggning som trädde i kraft 2012 och som kommer att diskuteras i mer djupgående analys i nästa avsnitt. Inom rehabiliteringskedjan är det Försäkringskassan som har huvudansvaret för rehabiliteringsinsatser (Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013, s. 9). De berörda aktörerna Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hade inte kommit överens om gemensamma mål eller metoder för individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser av båda aktörerna inom rehabiliteringskedjan.

2.5 Gemensam kartläggning

Gemensam kartläggning är en samverkansmodell inom området arbetslivsinriktad rehabilitering som startades år 2012 efter att regeringen hade gett Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att skapa förutsättningar för samarbete mellan myndigheterna (Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013, s. 9). Användning av samverkansmodellen mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen påbörjas genom att myndigheterna gör en gemensam kartläggning av individens behov av rehabiliteringsinsatser (ISF, 2012, s. 37-38). Så här beskriver myndigheterna själva orsaken till ett utökat samarbete mellan myndigheterna och vilka förväntningar de har på samverkansmodellen Gemensam kartläggning.

”Försäkringskassan är en viktig samarbetspart för Arbetsförmedlingen. Samarbetet startar med en gemensam kartläggning, där individen deltar, för att tillsammans klargöra det samlade behovet av rehabilitering och för att hitta vägar för individen att få eller återgå i arbete. Även andra parter (till exempel hälso- och sjukvård, kommun, arbetsgivare) kan medverka i den gemensamma kartläggningen.” (Arbetsförmedlingen b, 2013).

Det övergripande villkoret att delta i Gemensam kartläggning är att individen har en nedsatt eller riskerar att få försämrade arbetsförmåga på grund av sjukdom (ISF, 2012, s. 37). Samverkansmodellen beskrivs som ett handläggarstöd i det nya samarbetet mellan myndigheterna.

Syftet med gemensam kartläggning är att sätta allt fokus på individens behov (ISF, 2012, s. 37). För att göra detta krävs att kartläggningen innefattas av ett eller flera möten tillsammans med representanter från båda myndigheterna för att avgöra individens rehabiliteringsbehov. I kartläggningen kan även andra aktörer delta, som till exempel arbetsgivare (ISF, 2012, s. 37).

2.5.1 Ansvarsuppdelning inom samverkansmodellen Gemensam kartläggning

Jag har tänkt redogöra för vilka enheter inom de två myndigheterna som berörs av och ansvarar för gemensam kartläggning. Inom Försäkringskassan är avdelningen för lokala försäkringscenter uppdelade i fyra olika geografiska verksamheter, Syd, Öst, Väst och Norr, som ansvarar för samverkan med Arbetsförmedlingen på lokal, regional och nationell nivå (ISF, 2013, s. 18-19).

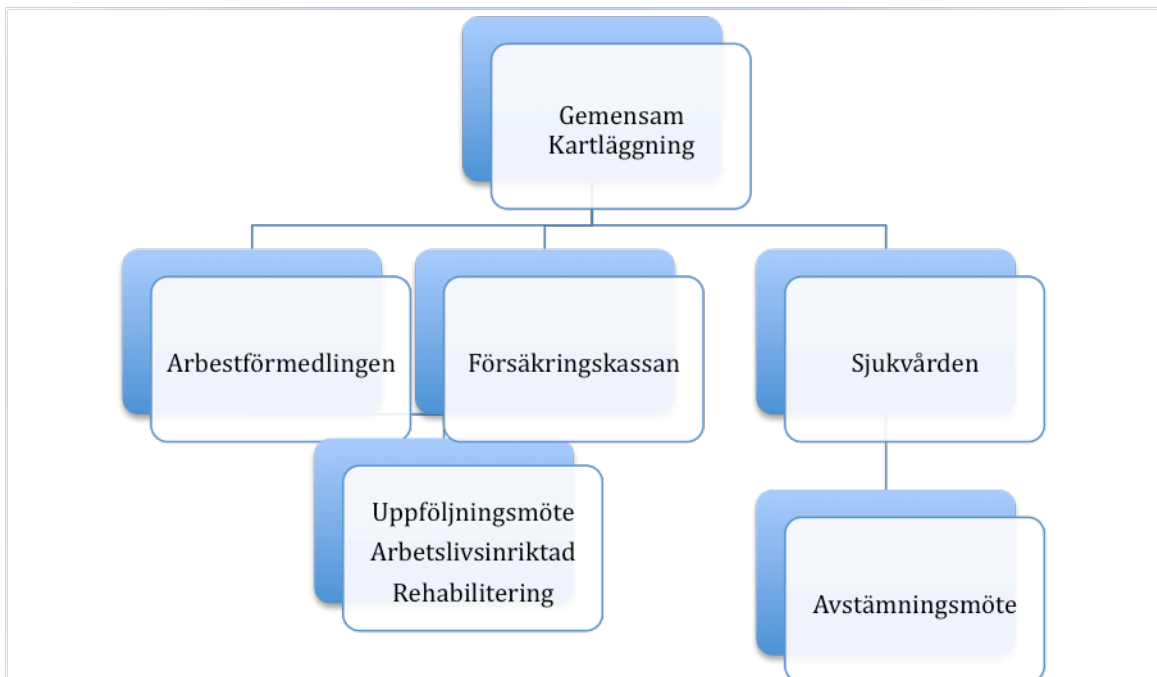
Inom Försäkringskassan ligger huvudansvaret hos verksamhetsområdeschefen i varje geografiskt område som har till sitt förfogande en samverkanssamordnare som i sin tur har till uppgift att bedriva samverkan med Arbetsförmedlingen (ISF, 2013, s. 18-19). De fem lokala försäkringscentren ansvarar för den operativa delen av samarbetet medan avdelningen för försäkringsprocesser har till uppgift att ta fram styrande dokument för samverkan samt att utveckla processbeskrivning och olika former av systemstöd för samarbetet mellan myndigheterna (ISF, 2013, s. 16-17).

Samverkansansvaret inom Arbetsförmedlingen ligger på avdelningen Rehabilitering till arbete, som har det generella ansvaret för alla sorters samarbete med andra parter samt Försäkringskassan (ISF, 2013, s.19). Det operativa samarbetet med Försäkringskassan sker inom ramen för Arbetsförmedlingens tio geografiska områden där det finns samverkanssamordnare som har till uppdrag att bedriva samarbetet mellan myndigheterna (ISF, 2013, s.19).

För att försäkra sig om att det finns möjligheter för att uppnå sitt mål med samarbete har myndigheterna skapat en nationell samverkansgrupp som kallas för NSG (ISF, 2012, s. 19). Samverkansgruppen har till uppgift att samordna samt att fatta de gemensamma besluten som behövs för att myndigheten ska kunna samarbeta med varandra utifrån de bästa förutsättningarna (ISF, 2012, s. 19). För att försäkra sig om att det finns möjligheter för att uppnå sitt mål med samarbete har myndigheterna skapat en nationell samverkansgrupp som kallas för NSG (ISF, 2012, s. 19).

Samverkansgruppen har till uppgift att samordna samt att fatta de gemensamma besluten som behövs för att myndigheten ska kunna samarbeta med varandra utifrån de bästa förutsättningarna (ISF, 2012, s. 19). Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens mål med samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering är:

- ”En tidig gemensam kartläggning för att klargöra individens förutsättningar för arbete och behov av rehabilitering”.
- ”Arbetsförberedande och arbetslivsinriktade insatser i samarbete mellan myndigheterna”.
- ”Konsultativt stöd till arbetsgivare för att de ska kunna fullgöra sitt rehabiliteringsansvar”(Försäkringskassan b, 2013).



Figur 1 (Egen bearbetning av data)

3 Samverkan en del av governanceperspektivet

Samverkan har en avgörande roll i min undersökning eftersom begreppet beskriver organiseringen av myndigheternas verksamhet, koordineringen och reglering av den här delen av välfärdssektorn. De offentliga myndigheterna har en strävan att öka sin samverkan med varandra vilket däremot kan luckra upp myndigheternas autonomi. Samverkan innebär att minst två eller flera aktörer interagerar med varandra för att ett gemensamt mål för att lösa en situation (Löfström, 2001, s. 20).

Det finns olika former av samverkan som kan bedrivas mellan myndigheter. Horisontell samverkan är när olika aktörer som befinner sig på en och samma nivå väljer att samarbeta, till exempel ett samarbete mellan två myndigheter inom samma politikområde (Quist, 2009, s. 49-50). För att skapa bra förutsättningar för att kunna samarbeta måste aktörerna identifiera den målgrupp som kommer att beröras av deras samarbete (Quist, 2009, s. 49).

Forskaren Quist redogör för hur samverkan ses som ett medel för att förbättra myndigheternas kontakt med den aktuella målgruppen. ”Genom att identifiera flödet utifrån medborgarens perspektiv blir det tydligt att processen håller samman de olika myndigheterna.” (Quist, 2009, s. 49).

Enligt forskaren Löfström finns det några centrala frågor man måste tänka genom innan man startar ett samarbete; hur ska samverkan organiseras? Vilka nya strukturer kommer att grundas? Hur ser dess gränser ut? och vilka handlingsrestriktioner ska gälla? (Löfström, 2001, s. 79-81).

Löfström menar att när man har löst dessa centrala frågor uppstår istället ett behov av att skapa ett gemensamt forum för att de olika aktörerna ska kunna mötas och göra gemensamma bedömningar av processen som bedrivs i samarbetet mellan parterna (Löfström, 2001, s. 79-81). Detta kommer att utmana vart den byråkratiska gränsen går mellan myndigheterna samt öppnar upp för deltagande av både privata och offentliga aktörer, “det vill säga försöket att fokusera på den enskilda klientens behov och tona ner myndigheternas drag av till exempel hierarki, specialisering och kontroll” (Löfström, 2001, s. 80).

3.1 Decentralisering, samverkan och nätverk

Just decentralisering, samverkan och nätverk vill jag framhålla som tre utmärkande drag av styrningsmodellen *Governance*. I policydokumenten har jag funnit både informella, formella nätverk samt transnationella samarbetet i området arbetslivsinriktade rehabilitering.

3.1.1 Finansiella samordningsförbundet (Finsam)

I min undersökning har jag stött på decentraliserad styrning i form av skapandet av finansiella samordningsförbund (Finsam). Samordningsförbundet (Finsam) är ett frivilligt samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting/region och kommunen för att skapa en gemensam process i syfte att öka eller återställa inträde tillbaka till arbetsmarknaden (Återrapportering, 2012, s. 6-7). Finansiella samordningsförbund är ett forum där alla berörda offentliga aktörer kan mötas och slå samman sina finansiella resurser för arbetslivsinriktade rehabiliteringar till en gemensam budget för gemensamma insatser inom området (Återrapportering, 2012, s. 6-7).

Samordning av Finsam är en mer decentraliserad arbetsform som är tänkt att öka de offentliga aktörernas möjlighet att tillgodose den enskildes behov av rehabilitering. Finansiella samordningsförbund infördes 2004 och deras verksamhet är lagstyrd. Verksamheten fokuserar på tre plan: För individen, för samverkan och för samhället (ISF, 2011, s. 17). Finansiella samordningsförbund är en myndighet vars individinriktade verksamheter ”syftar att förbättra förutsättningar för individers förmåga att utföra försörjning förvärvsarbete.[..]” (ISF, 2011, s. 17). Det finns däremot en lag som reglerar samt beskriver finansiella samordningsförbunds uppdrag:

”3 § Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och ett eller flera landsting samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas endast om Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, minst ett landsting och minst en kommun deltar. För finansiell samordning måste såväl kommun som landsting delta för varje del av samordningsområdet enligt 1 §. Finansiell samordning får dock bedrivas utan ett landsting för en del av samordningsområdet, om det för denna del deltar en kommun som inte ingår i ett landsting. Lag (2010: 350).” (Socialdepartementet, 2010. Lag (2010:350).

Däremot förekommer finansiella samordningsförbund endast i de regioner och kommuner som väljer att starta den här sortens samarbete (Återrapportering, 2012, s. 6-7). Detta kan leda till att det blir stora skillnaden mellan de regioner samt kommuner som väljer att använda sig av den här samverkansformen och dem som inte gör det när det gäller att erbjuda individen behovsinriktade rehabilitering som möjliggörs av den här samverkans fokuserade rehabiliteringsinsatser (Återrapportering, 2012, s. 6-7).

3.1.2 Europeiska socialfonden (ESF)

I de policydokument jag har läst omnämns Europeiska socialfonden som en närvarande aktör inom området rehabilitering. Europeiska socialfonden (ESF) är ett projektverktyg som används inom Europeiska unionen för att öka sysselsättningen inom regionen. ESF har en aktiv roll i samordningsförbundets verksamhet eftersom delar av de finansiella insatser som förbundet får är direkt tagna ur ESF-fonden (Återrapportering, 2012, s. 6-

9). Det är tydligt att myndigheternas samverkan inte endast styrs av nationella organ samt mellanstatliga och överstatliga insatser utan även av myndigheternas egna formella strukturer. Återrapporterings beskriver ESFs deltagande i området arbetslivsinriktade rehabilitering:

”Här är det oftast aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, arbetsgivare, fackliga organisationer, och den sociala ekonomin med flera som samverkar för att skapa bättre möjligheter till arbete för personer som har det svårt på arbetsmarknaden” (Återrapportering, 2012, s. 9-10).

3.1.3 Nätverk för samordningsförbundet (NNS)

Nätverk för samordningsförbund benämns i policydokument som ett medlemsbaserat nätverk som ligger utanför den formella myndighetsstrukturen som är ett initiativ från Finansiellt samordningsförbund (Parlamentariskt utredning, 2010, s. 59). Nätverksgruppen omnämns i de centrala dokumenten men det ges endast en kortare presentation av deras verksamhet.

Syftet med nätverk för samordningsförbundet är ”att vara språkrör för, samt stödja och utveckla samordningsförbundet ” (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s. 59). Det är svårt även att få insyn i vilka aktörer som ingår i nätverk för samordningsförbundet.

3.2 Fragmentering

Decentralisering kan leda till fragmentering eftersom det blir svårare att överblicka vilka som är de styrande aktörerna inom politikområdet (Pierre och Sundström, 2009, s. 259). Det är ett återkommande problem i de policydokumenten som reglerar samt organiserar samverkansarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

3.2.1 Nationella samverkansgruppen

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har bildat nationella samverkansgruppen för att kunna samordna det gemensamma uppdraget på central nivå (ISF, 2012, s. 18-19).

Nationella samverkansgruppen (NSG) är ett nätverk som är skapat för möjligheten att bedriva samverkan mellan myndigheterna (ISF, 2012, s. 18-19). Nationella samverkansgruppen gör det däremot svårt att överblicka var Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens olika ansvarsområden slutar inom området arbetslivsinriktade rehabilitering (ISF, 2012, s. 18-19). I en minnesanteckning om gruppens verksamhet uttrycker ena myndigheten en viss oro;

”Arbetsförmedlingen betonar att myndigheten ska iaktta stor försiktighet, så att det inte uppfattas som att de tar över ansvar som ligger utanför deras ansvarsområde” (ISF, 2012, s. 41).

NSG har ingen formell beslutsmakt utan nätverket är tänkt vara en mötesplats för representanterna med beslutsmakt från respektive myndighet (ISF, 2012, s. 18). Det är viktigt att representanterna har beslutsmakt inom den egna myndigheten för att kunna fatta nödvändiga beslut och på det viset bedriva samt utveckla samverkansarbetet (ISF, 2012, s. 18).

3.3 Avslutande kommentarer

Det förekommer både informell och formell samverkan inom det här politikområdet. Det är tydligt att samarbete sker bortom byråkratigränserna samt att både offentliga och privata aktörer deltar i beslutsprocessen inom området. Myndigheterna har även skapat gemensamma forum, som till exempel Finsam och NSG, för att bedriva samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering.

Jag har funnit att informella nätverk anses vara en tillgång i den här samverkansprocessen. De gemensamma forum som har skapats utgår från mer frivilliga samarbeten mellan myndigheterna som tar sin utgångspunkt i ord som förtroende snarare än auktoritet.

I samarbetet inom rehabiliteringsområdet deltar offentliga aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och privata aktörer som arbetsgivare samt transnationella aktören Europeiska socialfonden. En vilja att utöka sitt samarbete tyder på att man ser möjligheter snarare än hot i att öppna upp för externa aktörer, vilket alltså stämmer överens med en mer Governance-karaktäriserad styrning.

Nätverk för samordningsförbundet är ett nätverk inom arbetslivsinriktade rehabilitering som omnämns i policydokumenten däremot ges endast en kortare redogörelse om nätverkens verksamhet.

4 Analys

Jag använder mig av analyschema för att finna indikatorer som kan hjälpa mig att placera materialet i någon av idealtyperna ”styrning enligt Government” och ”styrning enligt Governance”. Detta gör jag för att kunna analysera vilka styrningsmekanismer som framkommer i materialet genom att granska styrningskedjan som presenteras i policydokumenten.

Jag ska detaljstudera materialet för att undersöka om jag kan hitta styrningsindikatorer som kan klassificeras som något av karaktärsdragen som presenterades i idealtyperna.

4.1.1 Vad ska prioriteras?

I detta avsnitt undersöker jag vilka styrningsindikatorer som presenteras, vad ska prioriteras; den decentraliserade eller den centraliserade förvaltningsmodellen?

I regleringsbrev skickat 2013 från Socialdepartementet beskriver regeringen hur Försäkringskassan ska ”präglas av en god service och en hög kvalitet i tillämpningen av socialförsäkringen” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2013, s. 1). Det är ett uttalande som har karaktärsdrag av Government eftersom det är tydlig betoning på regeltillämpning och hierarki. Regeringen anser att ett övergripande mål för myndigheten bör vara att ”åtnjuta medborgarens förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen”, det är återigen betoning på regeltillämpning och rättsäkerhet som är karaktärsdrag för Webers byråkratiska förvaltningsmodell Government (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2013, s. 1). Samtidigt betonas även vikten av samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedling och regeringen anser att

”Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska i samarbete vidareutveckla metoder och arbetssätt i de sjukfall där insatser bedöms nödvändiga för att stödja den enskildes återgång i arbete” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2013, s. 3).

Det är drag av en mjukare styrning eftersom regeringen vill att myndigheterna i samarbete ska implementera samt vidareutveckla metoder som behövs för att stödja individens återgång till arbetsmarknaden (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2013, s. 3). De kräver mer flexibla lösningar som går att anpassa efter varje individ, något som är motsatsen till den centraliserade lösningen; standardisering leder till mer enhetlighet.

Eftersom samarbetet sker på central nivå har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bildat myndigheten NSG som är enheten där representanter från alla aktörer kan mötas för att ta gemensamma beslut.

”För att samordna och styra det gemensamma uppdraget på central nivå har Arbetsförmedling och Försäkringskassan en nationell samverkansgrupp” (Åtterrapporering enligt regleringsbrev för 2013, 2013, s. 20).

Genom att Finansiella samordningsförbundet får projektmedel från den Europeiska socialfonden för att bedriva verksamheter inom området arbetslivsinriktad rehabilitering öppnas det upp för en decentraliserad organisering som ökat samarbete mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn enligt styrningsmodellen *Governance* (Åtterrapporering, 2012, s. 9-10 : Pierre och Sundström, 2009, s. 247).

4.1.2 Var ligger beslutmakten?

I detta avsnitt ska jag uttolka hur policydokumenten ser på hur beslutsbefogenheten ska fördelas mellan de centrala och lokala nivåerna av myndigheterna.

Enligt Regleringsbrev 2013 till Försäkringskassan betonas att besluten rörande sjukskrivningsprocessen bör fattas ”Top-down” eftersom regeringen betonar vikten av att ”bidra till en hög tilltro till socialförsäkringen (Regleringsbrev Försäkringskassa, 2013, s. 1). Beslutsmakten ska betonas av regelverken och förbättra medborgarens förtroende för lagen. Detta är enligt en centraliserad styrning som karaktäriserar Government.

När det gäller beslutsmakten i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen betonas istället processerna och medborgarinflytande, vilket innebär en mer mjukare normgivande styrning. Regeringen beskriver det som att ”samarbetet ska bidra till att klargöra ansvarsfördelning mellan myndigheterna och öka tryggheten för den enskilde”.

Det är tydlig fokus på individens deltagande i processen av utformning som är anpassad efter den enskildes behov. I detta avseende har jag uttolkat karaktärsdrag av styrningsmodellen *Governance* eftersom myndigheterna har fått medel för att implementera insatser som ska passa den enskilde och inte en enhetlighet insats som passar alla klienter i samma situation (Regleringsbrev Arbetsförmedling, 2012, s.3- 5). Det är mycket fokus på individen i policydokumenten, till exempel betonas tidigare insatser som en viktig del i arbetet inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Tidiga insatser kräver däremot att beslutsmakten över rehabilitering finns på mer lokal nivå av organisationen.

I regleringsbrevet skickat till Försäkringskassan 2013 betonas att ”sådana insatser ska bidra till att rusta människor att återgå i arbete, skapa fler vägar tillbaka till arbetsmarknaden.[..]”(Regleringsbrev Försäkringskassan, 2013, s. 3).

4.1.3 Hur ska styrningen utformas?

I detta avsnitt har jag granskat vilka styrningsindikatorer som förekommer i de centrala dokumenten. Hur styr regeringen samarbetet mellan myndigheterna, är det genom att lagstiftning eller en mer normgivande styrning?

Styrning av samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen sker inom ramen för myndigheternas direktiv. Trots den ökade samverkan har det inte skett några förändringar i de lagar och ramarverk som reglerar rehabiliteringsområdet (ISF, 2012, s. 18). Inspektion för socialförsäkringar ger det här utlåtandet om styrning av samverkan mellan myndigheterna.

”Myndigheternas interna styrning av samverkansarbetet sker genom de kanaler som respektive myndighet har beslutat om. Inom både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan styrs verksamheten primärt genom olika typer av styrande dokument” (ISF, 2012, s. 18).

Styrningen från politisk nivå, alltså styrningen från regeringshåll, av samverkansarbetet regleras av både socialdepartement och arbetsmarknadsdepartementet. Det är en mjukare samt normgivande styrning som reglerar samarbetet mellan myndigheterna. De politiska direktiven gällande samarbetet mellan myndigheterna förmedlas via två olika regleringsbrev.

Enligt socialförsäkringsbalken är det Försäkringskassan som har huvudansvaret för samarbetet som sker med andra parter. Däremot finns det en stark styrning eftersom samarbetet ändå grundar sig i de lagar och ramverk som gäller inom socialförsäkringar (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s. 9-11).

4.1.4 Hur uppfattas externa aktörers involvering i genomförande?

I detta avsnitt undersöker jag hur den politiska styrningen ser på externa aktörers involvering i området arbetslivsinriktade rehabilitering.

Enligt regleringsbrevet 2012 uppmuntras externa aktörer i genomförandet av samverkansmodellen Gemensam kartläggning. Regeringen beskriver vikten av externa aktörer i genomförandet av arbetsprocessen ”vidta åtgärder som syftar till att vidareutveckla strukturer för kontaktvägar tidigt i sjukfallet mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och andra aktörer såsom arbetsgivare och Arbetsförmedlingen” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 5). Att privata aktörer deltar i samarbetet inom området arbetslivsinriktade rehabilitering anses både vara nödvändigt och viktigt för att uppnå de bästa lösningarna för individen.

Parlamentarisk utredningen har intervjuat en medarbetare i Försäkringskassan som ger en redogörelse för hur man ser på relationen mellan den offentliga och privata sektorn.

”Den nationellt samverkansansvarige (Försäkringskassan) menar att samverkan med arbetsgivare har blivit tydligare och att mer av den varan är att önska. Man har, menar han, lyckats med stora arbetsgivare, och nu är det tid att försöka med medelstora och mindre arbetsgivare. Dagens mantra i rehabiliteringskedjan har förstärkt behovet av samverkan med arbetsgivare” (Parlamentariskt utredning, 2010, s. 64).

I den återrapporteringsrapport som skickades till regeringen från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskrivs den möjlighet som den privata sektorn kan bidra med i rehabiliteringsinsatser. Sociala företag, som exempelvis Samhall, ses som kompletterande aktörer med en viktig funktion som är en mer anpassande rehabiliteringsinsats för den enskilde som kräver detta (Återrapportering, 2011, s.10).

4.1.5 Demokratimodell

I detta avsnitt undersöker jag vilken/vilka demokratimodeller som finns presenterade i policydokumenten; är det statcentraliserad representativ demokrati eller samhällsbaserad deliberativ demokrati?

Det är svårt uttolka exakt vilken demokratimodell som presenteras i policydokumenten, däremot är det mycket fokus på relationen mellan staten och Sveriges kommuner och landsting samt relationen till dem privata aktörerna (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 6).

Demokratimodellen representativ demokrati bygger på en hög grad av tydlighet, inte minst mellan det privata och det offentliga (Pierre och Sundström, 2009, s. 17-19). Den samhällsbaserade demokratimodellen deliberativ drar ingen tydlig gräns mellan det offentliga och det privata, istället sätts fokus på samtalet mellan olika aktörer för att hitta det starkaste argument till en politisk lösning på ett samhällsligt problem. Utifrån detta verkar policydokumenten presentera ett ökat inslag av den samhällsbaserade demokratimodellen deliberativ (Pierre och Sundström, 2009, s. 17-19).

I policydokumenten betonas ett ökat samspel med privata aktörer inom arbetslivsinriktade rehabilitering. Den enskildes deltagande i processen anses även vara relevant för att skapa den bäst lämpade metoden för att få individen åter till arbetsmarknaden (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 5: Regleringsbrev Arbetsförmedlingen, 2012, s. 4-5).

I samspelet mellan Försäkringskassan och hälso- sjukvården lyfts vikten av att utveckla samspel även med andra privata aktörer. ”Försäkringskassan, hälso-sjukvården och andra aktörer såsom arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen. Ett utvecklingsområde är att skapa incitamentsmodeller för aktörerna som bidrar till adekvata insatser för ökad arbetsförmåga” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 5: Regleringsbrev Arbetsförmedlingen, 2012, s. 5).

Myndigheterna beskriver att syftet med samverkansmodellen är att förbättra möjligheten för medborgaren att återgå till arbetet (Återrapportering, 2011, s. 9). Det finns som tidigare nämnt öppnare och mer nätverksfokuserade inslag som ska gynna en ökad samverkan mellan de befintliga offentliga aktörerna men även för att de privata aktörerna ska delta och finnas representerade i beslutsprocessen (Återrapportering, 2011, s. 9).

Det finns även incitament för att öka individens deltagande i rehabiliteringsprocessen genom att vidareutveckla metoder för ”arbetsätt i de sjukfall där insatser bedöms nödvändiga för att stödja den enskildes återgång i arbete” (Regleringsbrev Arbetsförmedlingen, 2012, s. 4). Det verkar som att det finns en vilja att öka medborgarinflytande eftersom individens behov sätts i fokus och den enskildes deltagande i processen anses vara nödvändig.

4.1.6 Vem reglerar?

I detta avsnitt granskar jag vilka av de aktörer som presenteras i policydokumenten som ska vara delaktiga i samverkan; ska endast offentliga aktörer delta i samarbetet eller både offentliga och privata aktörer?

När regeringen talar om vilka aktörer som ska vara delaktiga i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är det betoning på processen och samverkan mellan både offentliga och privata aktörer. Försäkringskassan och Arbetsförmedling ska i sitt samarbete, ” inom ramen för samordningsförbundens verksamhet och genom samverkan med andra relevanta aktörskedja stödja unga med aktivitetsersättning som har behov a arbetslivsinriktade rehabilitering ..[.]” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 5: Regleringsbrev Arbetsförmedlingen, 2012, s. 4).

De offentliga aktörerna anses däremot ha huvudansvaret för att bedriva implementering av metoder för att kunna bedöma en individs arbetsförmåga. Försäkringskassan har sedan juli 2010 haft i uppdrag att samverka ” med Socialstyrelsen och i samråd med Arbetsförmedling vidareutveckla metoder och instrument för bedömning av arbetsförmågan inom socialförsäkringen” (Regleringsbrev Försäkringskassan, 2012, s. 6). Det verkar däremot finnas en ambition att skapa modeller som ska öppna upp för utomstående aktörer.

Jag tolkar det som man att talar om skapa modeller för att öppna upp för deltagande av privata aktörer. Även om det verkar finnas en vilja att skapa en sammanhållen tjänsteprocess när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering betonas att det bör ske inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheternas samverkan ”ska bidra till att klargöra ansvaret mellan myndigheterna i de situationer där den enskilde övergår från ena till den andra myndighetens ansvarsområde” (Regleringsbrev Arbetsförmedling, 2012,s. 5).

4.1.7 Demokratiska reformer

I detta avsnitt undersöker jag om användning av demokratiska reformer som presenteras i de centrala dokumenten har karaktärsdrag av hierarkisk styrning eller en mjukare styrning med öppnare struktur.

Regeringen uppmanar myndigheterna att utveckla sitt samarbete inom samordningsförbundet som är ett nätverksforum där både privata och offentliga aktörer kan delta i processen för att samordna rehabiliteringsinsatser. Det är alltså tal om en mer öppen struktur och vilja att skapa nätverk för att samordna insatser inom området arbetslivsinriktad rehabilitering (Regleringsbrev Arbetsförmedling, 2012, s. 5).

Samtidigt finns karaktärsdrag av hierarkisk ”*Government*” styrning inom det här politikområdet. Inom enheten arbetslivsinriktad rehabilitering finns det ett ökat inslag av parlamentariskt inflytande eftersom det är tillsats en kommitté som har till uppgift att granska både socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s. 4).

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har fått direktiv av regeringen att granska de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (Parlamentariskt socialförsäkringsutredning, 2010, s. 4). Kommitténs uppdrag är ”att analysera och pröva

möjligheten att utveckla samhällets samlade insatser för återgång i arbete eller studier genom organisations- och strukturförändringar” (Parlamentariskt utredning, 2010, s. 4).

Jag har däremot funnit att man har skapat den informella nätverksgruppen NNS, som är tänkt som ett stödjande forum för den mer formella myndigheten finansiellt samordningsförbund. Samtidigt har jag funnit att delar av insatserna i Finansiellt samtidigtförbund är finansierade av Europeiska socialfonden.

5 Inslag av styrningsmodellerna *Governance* och *Government*

I avsnitten 4 har jag ställt 7 analytiska frågor till policydokumenten som tidigare presenterades i avsnittet metod och analyschema. För att granska policydokument om jag kunde finna karaktärsdrag som stämmer överens med någon av idealtyperna ”styrning enligt *Governance*” samt ”styrning enligt *Government*”.

Jag har funnit karaktärsdrag av båda idealtyperna, vilket kommer att presenteras närmare i avsnitt 5.1.1 Inslag av *Governance*. I avsnitt 5.1.2 kommer jag att presentera inslag av *Government* som jag har funnit i policydokumenten.

5.1.1 Inslag av *Governance*

Det finns inslag av decentralisering samt medborgarinflytande eftersom det anses viktigt att ge individen möjligt att påverka utformningen av de rehabiliteringsinsatser som den enskilde är i behov av.

Gränsen mellan det offentliga och privata tenderar att suddas ut eftersom den enskildes arbetsgivare anses ha en avgörande roll för att effektivisera samt minska sjukskrivingarna i landet. Det finns även en vilja att minska beslutsvägarna för att kunna finna relevanta samt anpassande rehabiliteringsinsatser. Styrningsindikatorer som jag har funnit i materialet tyder på en decentraliserad styrning, detta är något som finns genomgående i policydokumenten genom att regleringsdirektiven ger ökad makt över regleringen av samverksarbetet mellan myndigheterna till det nya nätverket Nationella samverkansgruppen.

Samtidigt finns EU som en tydlig indikator på en mer decentraliserad samverkans fokuserade styrning eftersom Europeiska socialfonden är en närvarande aktör som finansierar delar av projekten som bedrivs inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Enligt forskarna Pierre och Sundström öppnar just den här sortens strukturfonder för ökat partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn (Pierre och Sundström, 2009, s. 8).

5.1.2 Inslag av *Government*

Däremot finns det karaktärsdrag av *Government* i policydokumenten. Eftersom det finns en parlamentarisk utredningskommitté som har till uppdrag att granska och ha översyn av både socialförsäkringar samt arbetslöshetsförsäkringar.

Regeringen betonar samtidigt vikten av att medborgaren har högtilltro till socialförsäkringar vilket ändå tyder på att det krävs en direkt tillämpning av regelverket

samt att arbetslivsinriktad rehabilitering ska hanteras av experter inom området, i detta fall Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det står däremot inget om ökat parlamentariskt inflytande i regleringsbrevet utan det är via SOU- rapporten (S2010: 04), underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, som jag har fått ta del av den granskning som gjorts av den parlamentariska utredningskommittén inom området arbetslivsinriktade rehabilitering.

6 Sammanfattning och slutsats

Jag har kunnat tolka inslag av både *Govenance* och *Government* i de policydokument som jag har granskat. Nätverk och hierarki är två styrningsmekanismer som närvarar hand i hand i regleringsbrev samt i de andra centrala policydokumenten.

Decentraliserade styrning är inget nytt inslag i de svenska förvaltningarna. Det är däremot intressant att det finns en vilja att utöva både en starkare och en svagare styrning inom det här politikområdet. Arbetslivsinriktad rehabilitering anses vara ett område där det behöver ske ett ökat samarbete mellan den offentliga och privata sektorn.

I policydokumenten nämns även vikten att vidareutveckla arbetsmetoder och öka samverkan inom ramen för samordningsförbundet. Det är en tydlig utgångspunkt i den mjukare styrningsformen *Governance* att den privata och offentliga sektorn samarbetar för att möjliggöra en minskning av sjukskrivningen i landet och öka chanserna för individens återgång till arbetsmarknaden. Den privata sektorn, i detta fall arbetsgivaren, betonas ha en avgörande roll i uppfyllandet av det här målet.

Jag har funnit att det finns två parallella processer inom arbetslivsinriktad rehabilitering, något som tidigare forskning om styrningsteorierna *Governance* och *Government* även har påvisat. Å ena sidan finns den hierarkiska styrning som bottnar i parlamentariskt inflytande och lagverken som finns inom socialförsäkringar eftersom det finns ett tydligt regelverk för socialförsäkringar som styr politikområdet.

Å andra sidan finns det en mer öppen struktur som möjliggör ett öppnare samarbete, vilket kan skapa samarbeten utifrån informella nätverksgrupper.

Jag har funnit en vilja att decentralisera styrning för att kunna ta besluten närmare medborgaren och erbjuda individen rehabiliteringsinsatser som den enskilde är i behov av för att öka sin arbetsförmåga.

Huvudansvaret för samarbete mellan andra aktörer inom arbetslivsinriktad rehabilitering ligger inom ramen för Försäkringskassans uppdrag. I och med skapande av Nationella samverkansgruppen tenderar det dock att skapas en otydlighet kring myndigheternas olika ansvarsområden, något jag upptäckte att det fanns en viss oro för inom Arbetsförmedlingens samarbete med Försäkringskassan där myndigheterna deltog i arbete som ligger utanför deras uppdrag.

Den centraliserade nationalstatsmodellen har kanske inte spelat ut sin roll i den svenska välfärden, istället har det skapas en vilja att koordinera delvis starkt genom lagstift och delvis normgivande för att kunna öka samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn. Den privata sektorn ses som en viktig samarbetspartner för den offentliga sektorn inom området arbetslivsinriktad rehabilitering.

För framtida forskning vore det intressant att undersöka vidare vad som sker när staten inte längre är den enda aktören i den offentliga sektorn. Hur påverkades den politiska styrningen av ett ökat samarbete mellan det offentliga och den privata sektorn? Ökar komplexiteten i styrning när den offentliga och den privata sektorn utökar sitt

samarbete inom till exempel området arbetslivsinriktade rehabilitering? Får staten det svårare att formulera och genomföra politiska beslut på egen hand och blir staten beroende av utomstående aktörer för att kunna bedriva egna politiska målsättningar. Detta är några områden som vore intressant att studera vid framtida forskning.

7 Referenslista

- Adolfsson, Petra och Solli, Rolf, 2009. ”Ordning och komplexitet– offentlig sektor till vardags och i princip” i Adolfsson, Petra & Solli, Rolf (red.) (2009). Offentlig sektor och komplexitet: om hantering av mål, strategier och professioner. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 17-32
- Arbetsmarknadsdepartementet, [Elektroniskt], 2011. Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen. Tillgängligt: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=14990> Hämtad: 2013-10-01
- Arbetsmarknadsdepartementet, [Elektroniskt], 2012. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen. Tillgängligt: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15584> Hämtad: 2013-10-01
- Arbetsförmedlingen b,[Elektroniskt], 2013. *Rehabiliteringsarbete till arbete*. Tillgängligt: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Rehabilitering-till-arbete.html> Hämtad: 2013-10-03
- Arbetsförmedlingen a, [Elektroniskt], 2013. *Så här styrs vår verksamhet*. Tillgängligt: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Styrning.html> Hämtad: 2013-12-20
- Beckman, Ludvig (2005). Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer. Stockholm: Santérus
- Blomqvist, Paula 2008. ”Den svenska välfärdspolitiken” i Bennich-Björkman, Li & Blomqvist, Paula (red.) (2008). *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. 1. uppl. Malmö: Liber, s. 235-258.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Försäkringskassan a, [Elektroniskt], 2013. *Styrning och Uppföljning*. Tillgängligt: http://www.forsakringskassan.se/omfk/styrning_och_uppfoljning!/ut/p/b1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOItjAx8nZwMHQ0sgg0sDDwtPSxd3SyN3F18jYAKIoEKDHAARwNC-r30o9Ky9fJz07L1w_WjwKrxGObnkZ-bql-

[QG1EZYuKoCACXmpbO/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzgyME1CQjFBMDhTMDgwSTIIOUVGOTJHREI2/](http://www.forsakringskassan.se/wps/portal/myndigheter/arbetsformedlingen/samverkan/forsakringskassan_arbetsformedlingen!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNDQ0MLJ0MHQ3cQ1wtDDxD3NwdXYINjYN9DPULsh0VAUMyy1Q!/) Hämtad: 2013-12-20

Försäkringskassan b, [Elektroniskt], 2013. *Gemensam kartläggning*. Tillgängligt: https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/myndigheter/arbetsformedlingen/samverkan/forsakringskassan_arbetsformedlingen!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNDQ0MLJ0MHQ3cQ1wtDDxD3NwdXYINjYN9DPULsh0VAUMyy1Q! Hämtad: 2013-12-05

Hedlund och Montin, 2009. ”Governance som interaktiv samhällsstyrning– gammalt eller nytt i forskning och o politik” i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press Sweden, s. 3-37.

Inspektion för socialförsäkring, [Elektroniskt], 2011. Rapport 2011:6. *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*. Tillgängligt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/0/521_2011-6.pdf Hämtad: 2013-10-01

Inspektion för socialförsäkring, [Elektroniskt], 2010. Rapport 2010:2. Samverkan inom socialförsäkringen: En sammanställning av uppföljning och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel. Tillgängligt: http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/samverkan_inom_socialforsakringen.cid2918 Hämtad: 2013-10-01

Inspektion för socialförsäkringar, [Elektroniskt], 2012. Rapport 2012. *Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans utveckling av förstärkta rehabiliteringsinsatser*. Tillgängligt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/1/1409_skrivelse_arbetsformedlingens_och_forsakringskassans_utveckling_av_f_rstarkta_rehabiliteringsinsatser.pdf Hämtad: 2013-10-01

Inspektion för socialförsäkring, [Elektroniskt], 2013. Rapport 2013: 3. *Förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan*. Tillgängligt: http://www.inspsf.se/publicerat/Rapporter/Rapporter+detaljsida//forstarkta_rehabiliteringsinsatser_i_samverkan.cid4250

Inspektion för socialförsäkring,[Elektroniskt], 2011. Rapport 2011:6. *Rutiner för övergång från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen*. Tillgängligt; http://www.inspsf.se/digitalAssets/0/521_2011-6.pdf Hämtad: 2013-10-03

Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. London: SAGE

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

- Lundin, Martin och Thelander, Jonas, 2012. Rapport 2012:1. Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknads politik 1995-2010.
- Löfström, Mikael, 2006. *Samverkan mellan offentliga organisationer– att konstruera gränser*. Kommunal ekonomi och politik, volym 5, nr 2, sid. 69-90.
- Moderaterna, 2013. *Arbetslinjen*. Tillgängligt: <http://moderaterna.net/solna/vad-menar-ni-med-arbetslinjen/> hämtad: 2013-10-03
- Mörth, Ulrika, 2009. ”Marknadens roll i EU – framväxten av offentligprivata samarbete” i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber, s. 225-245.
- Sannerstedt, Anders, 2001. ”Implementering– hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo & Bergström, Tomas (red.) (1991). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförbund. Näringsliv och samhälle), s. 18-48.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran, 2009. ”Samhällstyrning i förändring” i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber, s. 7-31.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran, 2009. ”Politikens roll i samhällstyrningen” i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber, s. 246-463.
- Pierre, Jon, 2009a. ”Tre myter om governance” i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, s. 37-56.
- Pierre, Jon, 2001b. ”Decentralisering, governance och institutionell förändring” i Rothstein, Bo & Bergström, Tomas (red.) (1991). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförbund. Näringsliv och samhälle), s. 105-126.
- Quist, Johan, 2009. ”Komplex koordinering” i Adolfsson, Petra & Solli, Rolf (red.) (2009). *Offentlig sektor och komplexitet: om hantering av mål, strategier och professioner*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 39-58
- Røvik, Kjell Arne (2008). *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. 1. uppl. Malmö: Liber

- Socialdepartementet,[Elektroniskt], 2012. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan. Tillgängligt: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=14248> Hämtad: 2013-10-01
- Socialdepartementet,[Elektroniskt], 2011. Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försäkringskassan. Tillgängligt: <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=13750> Hämtad: 2013-10-01
- Socialdepartementet,[Elektroniskt], 2009. Regeringens proposition 2009/10:34 Tillgängligt: <http://www.government.se/content/1/c6/13/41/36/58f8ce6a.pdf> Hämtad: 2013-10-01
- Socialdepartementet, [Elektroniskt], 2010. Lag 2003:1 210. Tillgängligt: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20031210-om-finansiell-_sfs-2003-1210/ Hämtad: 2013-12-01
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningar, [Elektroniskt]. *Arbetslivsinriktade rehabilitering.* (SOU- 2010:04). Tillgängligt: http://www.psfu.se/uploads/files/7_arbetslivsinriktad_rehabilitering.pdf Hämtad: 2013-10-10
- Sjölund, Maivor, 1996."Ny lönepolitik– ny värdestruktur i förvaltningen", 1996. Statsvetenskapliga tidskrift, 1996, Årg. 99, Nr 4, s. 390- 406.
- Återrapportering. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, [Elektroniskt], 2011. Sjukskrivnas återgång i arbete: Samverkan mellan Arbetsförmedling och Försäkringskassan. Tillgängligt: http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/8a44a737-bc1b-4788-bcb4-887e2af8c933/rupp26922_11_Samverkan_mellan_Fk_och_Af.pdf?MOD=AJPERES Hämtad: 2013-10-09
- Återrapportering. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, [Elektroniskt], 2012. *Uppföljning av finansiell samordning: politikområdet Ersättning vid arbetsoförmåga– återrapportering enligt regleringsbrev.* Tillgängligt: http://www.susam.se/finsam/rapporter/dokument/rapport_finansiell_samordning_2011.pdf Hämtad: 2013-10-10
- Återrapportering enligt regleringsbrev för 2013, [Elektroniskt], 2013. *Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete: Rehabiliteringsinsatser i samarbete.* Tillgängligt:<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.ee331c814035133371ae/ÅR+7a+Rehabiliteringsinsatser+i+samarbete.pdf> Hämtad: 2013-10-10