

Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete

Rapport från Oxford Research AB



Knowledge for a better society

Oxford Research provides knowledge for a better society by combining our competencies in research, strategy and communication.

We carry out analyses and evaluations across a number of thematic fields, including industry and regional development, welfare policy, labour market and education issues, as well as research and innovation systems.

We also facilitate processes of implementation and change based on the outcome of our analyses and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AB

Norrlandsgatan 11
111 43 Stockholm
Sweden
(+46) 8 24 07 00
office@oxfordresearch.se
www.oxfordresearch.se

Uppdragsgivare

Delegationen för unga och nyanlända till arbete
(Dua)

Projektperiod

december 2019 – juni 2020

Projektteam

Thomas Westerberg
Louise Fabricius
Anna-Karin Gustafsson



The Venn diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, to provide knowledge for a better society.

Sammanfattning

Bakgrund

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) inrättades 2014 för att främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt utveckla nya samverkansformer. Syftet med Dua är att bidra till minskad ungdomsarbetslöshet och effektivisering av nyanländas etablering i arbetslivet. Duas uppdrag är tänkt att avslutas år 2021. Mot denna bakgrund har Dua upphandlat Oxford Research AB som under våren 2020 utvärderat hur Dua bidragit till samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Utvärderingens inriktning

Utvärderingen har inriktats mot tre huvudfrågor:

- Hur etablerad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är.
- Vad som fungerar och vad som inte gör det, allmänt, och kopplat till de lokala överenskommelserna om samverkan och de lokala jobbspåren.
- Om, och i så fall hur, Duas arbete bidragit till en fördjupad och/eller mer etablerad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Till huvudfrågorna har Oxford Research kopplat ett analysramverk för att relatera samverkans etablering och funktion mot begreppen samtal, samsyn, samverkan och samhandling. Genom analysramverket är det möjligt att bedöma hur långt samverkans etablering och funktion kommit, det vill säga i vilken fas samverkan befinner sig.

Som underlag till utvärderingen har vi inhämtat information från dokumentstudier, intervjuer med tjänstemän och statssekreterare från Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Regioner, Dua samt intervjuer och seminarier med representanter från kommuner.

Slutsatser

Dua har stärkt samverkans etablering och funktion mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Utvärderingen pekar entydigt på att Dua bidragit till att förflytta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen från en latent fas till en framväxande fas. Genom Dua har formerna för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen stärkts kring unga och nyanlända. Dua har bidragit till att intensifiera samtalen mellan aktörerna, skapat samsyn och möjliggjort samverkan kring riktade insatser mot unga och nyanlända. Samverkan har emellertid inte nått fram till samhandling i samverkansprocessens sista mognadsfas. Detta eftersom aktörernas samverkan upplevs vara för beroende av fortsatt externt stöd för den fortsatta utvecklingen.

Den samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen som Dua bidragit till riskerar enligt utvärderingen att framöver försvagas. Orsakerna beror på osäkerheten kring Arbetsförmedlingens roll i samband med myndighetens minskade organisation samt otydlighet kring vad som händer då Dua avslutas. För att säkerställa fortlevnad av den samverkan Dua bidragit till att bygga, anser utvärderingen att regeringen snarast bör tydliggöra formerna för hur samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen fortsatt ska stödjas efter 2021.

Innehållsförteckning

Sammanfattning

1. Inledning	3
1.1 Dua ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer	3
1.2 Utvärderingens syfte och metoder	8
1.3 Rapportens disposition	8
2. Konsten att samverka	9
2.1 Sammanfattning	9
2.2 Samhandlingstrappan – ett sätt att relatera samverkan mot	9
2.3 Samverkans utveckling över tid	10
2.4 Samhandlingstrappans och samverkansfasernas matchning mot Duas verksamhet	11
3. Samverkan	13
3.1 Sammanfattning	13
3.2 Samverkans etablering	13
3.3 Samverkans funktion	18
3.4 Duas bidrag till samverkan	22
4. Slutsatser	25
4.1 Sammanfattning	25
4.2 Samtal mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har stärkts	26
4.3 Samsynen kring insatser för målgrupperna har utvecklats	26
4.4 Samverkan om insatser för målgrupperna har ökat	26
4.5 Samhandling har ännu inte uppnåtts som ett led i samverkansarbetet	27
Bilaga A: Utvärderingens metodologi	29
Bilaga B: Duas hanterade statsbidrag	33

1. Inledning

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har sedan den bildades i 2014 fokuserat på frivilliga lokala överenskommelser mellan kommunen och Arbetsförmedlingen som sitt huvudsakliga verktyg. Syftet med överenskommelserna är att de framför allt ska bidra till hållbara strukturer för samverkan mellan kommuner och staten, och på sikt bidra till effektivare nyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och en ökad sysselsättning.

En utvärdering av Duas verksamhet från 2018 pekar på att överenskommelserna bidragit till bland annat ökad samsyn och förståelse mellan parterna, att de utgjort ett stöd i utvecklingen av samverkanstrukturer, samt ett styrdokument och ett åtagande om gemensam prioritering av samverkan.¹ Dessutom tycks Duas omfattande kommunikationsarbete, dess höga närvaro ute i landet och dess tillgänglighet för råd och stöd ha bidragit med legitimitet. Det faktum att Dua kan fördela statsbidrag för samverkansinsatser verkar också ha gett arbetet extra tyngd.²

Duas uppdrag är tänkt att avslutas år 2021. I ett tilläggsdirektiv begärs att Dua i slutredovisningen av sitt uppdrag beskriver hur målet – att nya arbetsformer som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet – har uppnåtts. Mot denna bakgrund har Dua gett Oxford Research AB i uppdrag att utvärdera hur delegationen bidragit till samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Oxford Research har genomfört utvärderingen under våren 2020. Denna rapport utgör slutrapportering för uppdraget.

1.1 Dua ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer

Utmaningar i etableringen av unga och nyanlända på arbetsmarknaden

År 2009 var ungdomsarbetslösheten i Sverige rekordhög. Finanskrisen var ett faktum och 10 procent av ungdomar varken arbetade eller studerade. När konjunkturen vände sjönk arbetslösheten i befolkningen överlag, men bland unga höll den sig kvar på förhållandevis hög nivå. Den bakomliggande problembilden är mångfacetterad, men att många unga går ut gymnasiet utan fullständiga betyg är ett av de viktigaste skälen till att ungdomsarbetslösheten är fortsatt högre bland unga än i befolkningen generellt.

Under 2000-talet har ungdomsarbetslöshet utgjort en av de högst prioriterade arbetsmarknadspolitiska utmaningarna. Kommunerna har här fått en viktig roll, inte bara i egenskap av att vara stora arbetsgivare, utan även som ansvariga för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Från regeringens sida ville

¹ Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, Rapport 2018:21.

² Ibid.

man stödja kommunerna i att nyttja sina kontaktnät med det lokala näringslivet, civilsamhället, regionala aktörer och statliga myndigheter på lokal och regional nivå. För att tillhandahålla ett sådant stöd tillsattes 2014 en delegation – Delegationen för unga till arbete – med uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet skulle få större genomslag på lokal nivå, genom att främja statlig och kommunal samverkan.³

Under perioden 2014–2015 tog Sverige emot ett stort antal asylsökande. Att förhållandevis många hade kort utbildning är ett av skälen till att deras inträde på arbetsmarknaden tagit tid. Regeringen konstaterade att kraftigare åtgärder krävdes för att underlätta de nyanländas etablering. Förutom de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtogs på statlig nivå såg man även behov av starkare samarbete på lokal nivå, givet kommunernas ansvar för exempelvis svenska för invandrare (sfi). Mot bakgrund av detta utökades Duas uppdrag i 2017 till att även främja samverkan mellan olika aktörer som har betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet.⁴ Med detta blev Delegationen för unga till arbete istället Delegationen för unga *och nyanlända* till arbete.

Målsättningen är att Dua ska bidra till att korta vägen till arbete

Den övergripande målsättningen för Dua är bidra till att korta vägen till arbete för unga och nyanlända. Detta ska ske med hjälp av bland annat utbildning, sysselsättning, praktik och arbetsträning, som exempelvis kan ske i de kommunala verksamheterna, i Arbetsförmedlingens regi eller via kommunernas kontakter med lokala arbetsgivare.⁵ Delegationen ska således driva ett långsiktigt utvecklingsarbete för att skapa bättre förutsättningar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig mot unga och nyanlända att få större genomslag på lokal nivå. Regeringens målsättning är att delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan samt bidra till utvecklingen av nya samverkansformer. Arbetet ska utgå från både befintliga insatser och tillkommande initiativ.

Duas uppdrag är att främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen

Duas uppdrag är tudelat. Dels handlar det om att främja den lokala samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen genom lokala överenskommelser, dialog med enskilda kommuner, stöd och spridning av goda exempel. Dels handlar det om att på nationell nivå verka för ökad samverkan och påtala behov och hinder i arbetsmarknadspolitiken för regeringen. I sitt arbete ska Dua särskilt uppmärksamma vikten av jämställdhet i arbetslivet och beakta möjligheter att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

Regeringen inrättade Dua i december 2014 i syfte att få ett större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå. Uppdraget var allmänt formulerat: ”Dua ska

³ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*

⁴ Kommittédirektiv 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete.*

⁵ Ibid.

främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer”.⁶ Mot denna bakgrund identifierade Dua tidigt lokala överenskommelser om samverkan mellan kommuner och den lokala Arbetsförmedlingen som ett effektivt verktyg. Lokala överenskommelser om unga mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har tecknats sedan 2016, medan överenskommelser för nyanlända tecknats sedan 2018. Duas huvudsakliga uppdrag handlar alltså i hög grad om att främja att kommuner och Arbetsförmedlingen ingår lokala överenskommelser, att följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna samt att besluta om statsbidrag till kommunerna för att ytterligare främja samverkan.

I Duas uppdrag ingår även att föra dialog på lokal, regional och nationell nivå. Detta inkluderar kommuner, arbetsmarknadens parter på flera nivåer, regionala aktörer, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Syftet med dialogen är att få en tydligare bild och förankring av hur arbetsmarknadspolitiska insatser som riktar sig mot unga och nyanlända kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå. Dua ska även främja dialogen *mellan* aktörerna inom det arbetsmarknadspolitiska området genom att samla och sprida kunskap och goda exempel om insatser och samverkansformer i arbetet mot arbetslöshet bland unga och nyanlända.

Slutligen har Dua i uppdrag att identifiera hinder och brister i samverkan mellan staten och kommunerna vid genomförandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken och mot denna bakgrund påtala eventuella behov för åtgärder från regeringens sida. De ska även samverka med andra offentliga aktörer på området såsom Arbetsförmedlingen, regeringens samordnare för unga som varken arbetar eller studerar, samt en referensgrupp med företrädare för politiska partier.

Duas uppdrag har utvecklats, preciserats och förlängts genom en rad tilläggsdirektiv. I juni 2015 fick Dua ett tilläggsdirektiv att främja lokala överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att ytterligare precisera uppdraget. Dua fick också rätt att besluta om statsbidrag för att främja och utveckla samverkan.⁷ I februari 2017 utvidgades Duas uppdrag till att även inkludera samverkan kring nyanländas etablering. Uppdraget förlängdes samtidigt till 28 februari 2019.⁸ I maj 2018 förlängde regeringen Duas uppdrag ytterligare två år, till den 28 februari 2021.⁹

Dua ska främja samverkan genom lokala överenskommelser

En av Duas huvudsakliga syften är att alla kommuner i landet ska ha en lokal överenskommelse för samverkan med Arbetsförmedlingen. Sammanlagt 287 kommuner har tecknat lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten medan 243 kommuner tecknat avtal för samverkan kring nyanlända.

⁶ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*

⁷ Kommittédirektiv 2015:68. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete.*

⁸ Kommittédirektiv 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete.*

⁹ Kommittédirektiv 2018:39. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*

Många kommuner har även innan Dua haft överenskommelser med Arbetsförmedlingen. Det som är specifikt för just Dua-överenskommelsen är att modellen för samverkan ska vara lokal och bygga på ett gemensamt kartläggnings- och analysarbete som underlag för det gemensamma arbetet med att organisera och bedriva arbetet för unga och nyanländas etablering i arbetslivet. En Dua-överenskommelse förutsätter därmed

- en kartläggning och en analys av det lokala kompetensförsörjningsbehovet
- en kartläggning och en analys av målgruppens sammansättning och behov
- en beskrivning av hur verksamheten i samverkan ska bedrivas och organiseras
- en beskrivning av hur kommunen och Arbetsförmedlingen gemensamt avser att stödja unga och nyanlända unga som inte har en fullföljd gymnasieutbildning i syfte att fullfölja en gymnasieutbildning och att etablera sig på arbetsmarknaden.
- I överenskommelsen för nyanlända, en beskrivning av (minst tre) lokala jobbspår.¹⁰

Omställningen av Arbetsförmedlingen under 2019, erfarenheter så här långt av samverkan, samt målgruppens förändring har bidragit med kompletterande typer av samverkan, som inte täckts av de ursprungliga lokala överenskommelserna. Bland annat finns ett behov av regional samverkan kring de kvarvarande arbetsförmedlingskontoren. Kombinationen av fallande ungdomsarbetslöshet samt att den stora flyktingvågens nyanlända har övergått från omedelbar etablering till långtidsarbetslöshet innebär också att det finns ett behov av att bredda målgruppsfokuset. 2019 tog Dua fram en ny modell för samverkan som fokuserar på en bredare målgrupp och har ett regionalt fokus genom flerkommunssamverkan. I dessa överenskommelser om förnyad samverkan bör minst tre kommuner ingå, förutom Arbetsförmedlingen. Våren 2020 hade 192 kommuner sökt det statsbidrag som är kopplat till de nya överenskommelserna, vilket innebär totalt 63 ansökningar från grupper av kommuner. I oktober 2020 kommer samtliga kommuner ha tecknat minst en överenskommelse.

Dua informerar, stöttar och följer upp de lokala överenskommelserna

Sedan 2015 har Dua bedrivit flera olika verksamheter som är fasta inslag i delegationens arbete.¹¹ En stor del av Duas informerande och stöttande arbete gentemot kommuner och Arbetsförmedlingen har skett genom att besöka dessa och delta i, samt anordna konferenser, workshops och seminarier på nationell, regional och lokal nivå. Detta för att sprida information om samverkans möjligheter, samt initiera eller utveckla befintlig samverkan. Andra viktiga delar av Duas informationspridning är deras hemsida som fungerar som en informationskanal. Dua har också, som utgångspunkt för de lokala parternas arbete med överenskommelser, tagit fram en mall för hur en överenskommelse bör utformas och ett stödmaterial för utarbetande av överenskommelsen. I arbetet med att främja lokala överenskommelser ingår

¹⁰ Dua (2017). *Överenskommelse och lokal modell*. Tillgänglig på <<https://www.dua.se/stod-samverkan/nyanlanda/overenskommelse-och-lokal-modell>>

¹¹ Dua (2016). *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten*. Rapport från Dua till regeringen den 31 mars 2016.

även att fördela statsbidrag till kommunerna för att initiera och utveckla samverkan.¹² Statsbidrag får lämnas till en kommun dels för utarbetande av lokala överenskommelser, dels för främjandet av lokala överenskommelser. Delegationen avgör utlysningarnas inriktning.

Kommuner och Arbetsförmedlingen har tillämpat olika arbetssätt för att främja samverkan och de lokala överenskommelserna för unga och nyanlända i praktiken. Ett arbetssätt som anammades av många kommuner i arbetet med unga var samlokalisering vilket gav en samlad dörr in till stöd från kommunen och Arbetsförmedlingen. Som en del av de lokala överenskommelserna för nyanlända tillkom utvecklingen av lokala jobbspår 2018, där deltagarna får möjlighet att kombinera utbildning och arbete och arbetsgivares kompetensbehov kan tillgodoses.

En viktig del av Duas arbetssätt är att följa upp samverkan och de resultat som åstadkoms till följd av samverkan och lokala jobbspår. Uppföljningen sker genom regelbundna enkäter till kommunerna genom vilka kommunerna får rapportera in resultat från jobbspåren samt uppge hur de bedömer samverkans omfattning och resultat. Uppföljning sker även genom INUK, ett IT-system för uppföljning av samverkan kring unga. Arbetet med INUK är fortgående, även om det finns utmaningar med att få kommuner att ansluta sig, samt att inkludera nyanlända i systemet.

Dua drivs av en delegation och ett kansli

Dua består av en delegation och ett kansli. Delegationen är utsedd av regeringen och består av en ordförande och nio ledamöter, vilka representerar fack, ESF-rådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, SACO studentråd, SKR, Skolverket samt en representant för näringslivet. Den ansvarar för Duas strategiska inriktning. Delegationens operativa arbete leds av ett kansli vilket består av en chef, fyra koordinatörer, en sekreterare, en kommunikator samt en arbetande ordförande. Kansliet har en stor pådrivande roll i och med att delegationens uppdrag är operativt, snarare än utredande. Medarbetare har erfarenhet av arbete hos Arbetsförmedlingen, andra myndigheter och i kommunal verksamhet.

Duas arbete regleras enligt fyra kommitté- och tilläggsdirektiv – Kommittédirektiv A 2014:157, tilläggsdirektiv 2015:08, tilläggsdirektiv 2017:20, tilläggsdirektiv 2018:39 – samt Förordning 2015:502, om viss samverkan om unga och nyanlända. Dua finansieras av regeringen och förfogar över en förvaltningsbudget på cirka 10 miljoner SEK per år, varav mellan 70 och 80 procent går till löner och sociala avgifter. Resterande del av budgeten finansierar huvudsakligen deltagande i och anordnande av konferenser, workshops, seminarier nätverksträffar och liknande samt resor.¹³

Hittills har Dua överlämnat två betänkanden och två rapporter till regeringen.

¹² Se Bilaga B: Duas hanterade statsbidrag för en fullständig lista

¹³ Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, Rapport 2018:21.

1.2 Utvärderingens syfte och metoder

Syftet med denna utvärdering är att följa upp och utvärdera hur de lokala överenskommelserna har fungerat som instrument. Från utvärderingen ska det framgå:

- Hur etablerad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är.
- Vad som fungerar och vad som inte gör det, allmänt, och kopplat till de lokala överenskommelserna om samverkan och de lokala jobbspåren.
- Om, och i så fall hur, Duas arbete bidragit till en fördjupad och/eller mer etablerad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Utvärderingen bygger på en kombination av datakällor för att åstadkomma en så heltäckande framställning som möjligt. Oxford Research har samlat in information om Duas verksamhet genom dokumentstudier, intervjuer med nyckelaktörer i och kring delegationen, intervjuer med representanter på lokal nivå som arbetar operativt med samverkan, samt digitala seminarier i grupp. Urvalet av respondenter har gjorts i dialog med Duas kansli och med ambitionen att säkerställa geografisk spridning liksom spridning i kommunstorlek. En fullständig beskrivning av metoder och metodologiska avvägningar återfinns i [Bilaga A: Utvärderingens metodologi](#).

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande:

- **Kapitel 2** redogör för rapportens analytiska ramverk om hur samverkan kan etableras.
- **Kapitel 3** presenterar utvärderingen i relation till samverkans etablering, samverkans funktion samt Duas bidrag till samverkan utifrån dokumentstudier, enkätdata, intervjuer och gruppseminarier.
- **Kapitel 4** sammanfattar utvärderingens slutsatser.

2. Konsten att samverka

2.1 Sammanfattning

Begreppet samverka kan vid en första anblick tyckas självklar. Att samtliga tillfrågade informanter i ett slumpmässigt urval skulle definiera samverkan på samma sätt är emellertid osäkert. Anledningen är att individuella erfarenheter, skilda formella eller informella förhållningssätt vid respondenternas verksamheter, samverkansfrågornas komplexitet och hur länge intervjupersonen har samverkat med andra kring en specifik fråga är exempel som påverkar svaren.

Mot bakgrund av spännvidden kring begreppet samverkan har vi i utvärderingen sett behov av ett analysramverk att relatera samverkansfrågan mot. En teoretisk grund som vi kan jämföra informanternas svar med.

I nedanstående avsnitt presenterar vi:

- samhandlingstrappan som beskriver steg i framväxten av samverkan mellan aktörer
- samhandlingens olika faser som illustrerar samverkans mognadsgrad
- hur beskrivningen av Dua kan relateras mot steg i samhandlingstrappan

2.2 Samhandlingstrappan – ett sätt att relatera samverkan mot

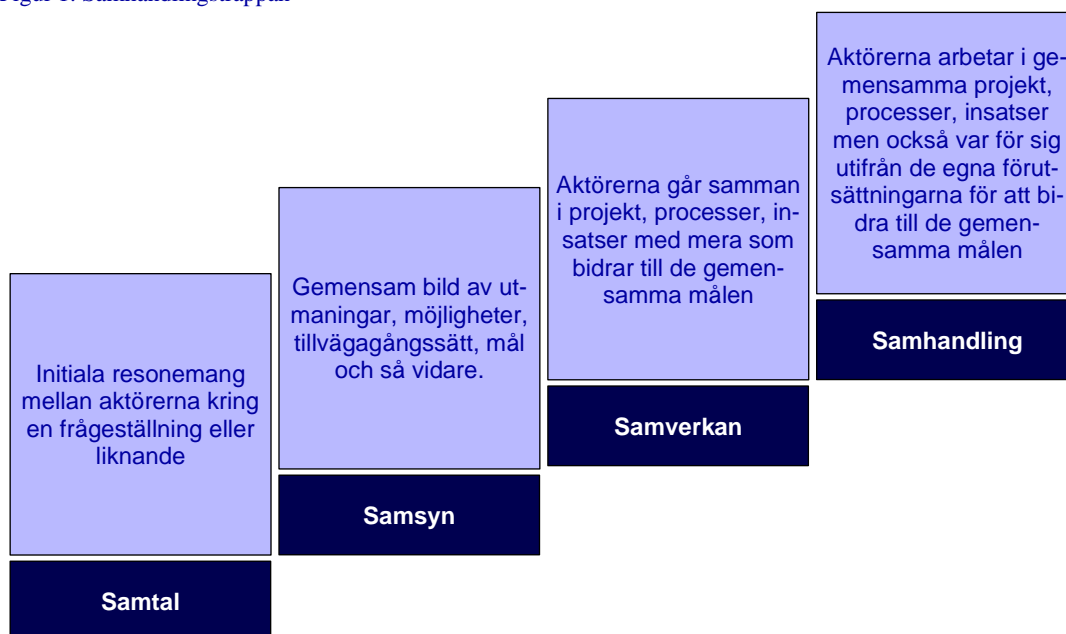
En ansats gällande samverkan som är beprövad, är den samhandlingstrappa som bland annat presenteras i Rapport två till organisationsutredningen för regional tillväxt¹⁴ och Tillväxtanalys.¹⁵ Samhandlingstrappan utgår från att aktörer som vill samverka inleder det gemensamma arbetet med samtal kring vad som behöver göras. Samtalen leder i bästa fall till samsyn kring gemensamma vägval och ambitioner, vilket ligger till grund för samverkan mellan aktörerna. När inte samsyn avbryts det gemensamma arbetet och/eller så fortsätter samtalen på förnyade sätt tills samsyn nås. Utifrån en gemensam samsyn samverkar aktörerna i processer, projekt eller med insatser mot gemensamma mål. I trappans sista steg börjar aktörerna samhandla. Vid samhandling arbetar aktörerna mot gemensamma mål men förutom samverkan i gemensamma avgränsade insatser arbetar också aktörerna var för sig utifrån sina förutsättningar för att bidra mot de gemensamma målen. Olika tolkningar och anpassningar av begrepp har genom åren gjorts av trappan. I vissa fall benämns samverkan som samarbete och samhandling som

¹⁴ SOU (2006). *Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning*. Rapport 2 till organisationsutredningen för regional tillväxt. SOU 2006:5.

¹⁵ Tillväxtanalys (2014). *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*. Tillväxtanalys, PM 2014:09

samverkan. För några aktörer innebär samverkan att man samtalar medan andra ser *samverkan* enligt ovanstående definition som just *samverkan*.

Figur 1: Samhandlingstrappan



2.3 Samverkans utveckling över tid

En brist med samhandlingstrappan är att verkligheten är mer dynamisk än vad samhandlingstrappans teoretiska utformning medger. I vissa frågor är aktörerna överens om hur de ska samverka. I andra inte. Aktörerna kan över tid vandra uppför och nedför samhandlingstrappan. Normalt i en utvecklingsprocess är också att tillkommande aktörer kompletterar processerna och att dessa aktörer nödvändigtvis inte startar från samma nivå där övriga aktörer befinner sig. Däremot kan man anta att aktörer som arbetat länge med varandra snabbare når insikt om samsyn för samverkan än aktörer som nyligt börjat samarbeta. På samma sätt kan man anta att aktörer som under lång tid bedrivit samverkan mot gemensamma mål, enklare kan motivera de egna organisationerna att samhandla mot gemensamma mål i processen, också utanför de formella samverkansformerna.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang, utgår vi från att ju längre tid som aktörer arbetat med varandra desto mer stabil är deras samverkan. Desto längre aktörerna arbetat med varandra desto snabbare går det nämligen att komma till ny samsyn kring en fråga och desto fler insatser präglas av ett samhandlande perspektiv relativt när samarbetet mellan aktörerna var nytt.

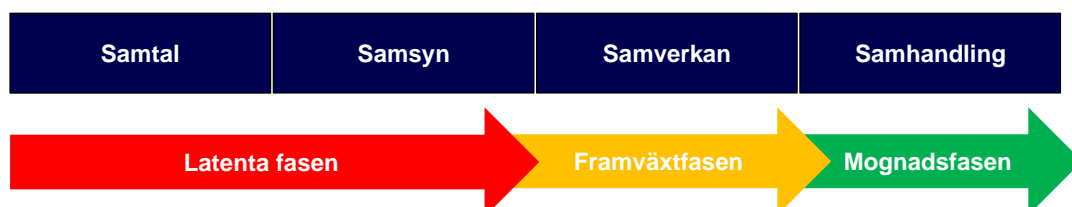
Givet att det finns förutsättningar för samverkan i termer av ambitioner att vilja samarbeta, viljan att hitta gemensamma lösningar, kontaktytor mellan aktörerna och tillräckliga resurser för att

operationalisera samarbetet, kompletterar vi i vårt analysramverk samhandlingstrappan, med ett intertemporalt perspektiv som delas in i tre faser:¹⁶

- **Den latenta fasen.** Kännetecknas av att aktörerna börjar samtala med varandra och avslutas med en ökad samsyn mellan aktörerna. Fasen kännetecknas dock av att aktörerna främst ser till sin egen organisation. Få insatser bidrar till strukturförändring och insatserna har svårt att få fäste över tid.
- **Framväxtfasen.** Under fasen går aktörerna mot en ökad grad av samverkan. Aktörerna börjar i högre utsträckning se sig mer som en del i ett gemensamt system. Lärande mellan aktörerna ökar möjligheter till strukturförändring i aktuella frågor.
- **Mognadsfasen.** Samhandling nås under fasen där aktörerna utifrån förutsättningar i det dagliga arbetet bidrar till gemensamma ambitioner som stärker aktörernas gemensamma intressen.

Resonemanget kring samverkans olika faser kan relateras till samhandlingstrappans olika steg. Den latenta fasen matchar samtal och samsyn. Framväxtfasen harmoniserar mot samverkan och mognadsfasen innebär att aktörerna rör sig från samverkan mot samhandling. [Figur 2](#) illustrerar samverkans olika faser relaterat till samhandlingstrappans olika steg.

Figur 2: Samverkans olika faser



2.4 Samhandlingstrappans och samverkansfasernas matchning mot Duas verksamhet

I Duas uppdrag ingår att *föra dialog med* och *främja dialog mellan*: enskilda kommuner, SKR, arbetsmarknadens parter på det kommunala och landstingskommunala området, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter, regionala aktörer samt andra aktörer om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga och nyanlända kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå.

Sett till det teoretiska resonemanget i ovanstående avsnitt speglar *dialog* eller *samtal* samverkansprocesser som befinner sig i *den latenta fasen*. Relevansen i antagandet är rimligt eftersom dialog mellan

¹⁶ Utgångspunkten i vårt resonemang kring de tre faserna är hämtad från en modell över det evolutionära marknadsperspektivet. Se Avnimelech, G., & Schwartz, D., (2009). Structural changes in mature Venture Capital industry: Evidence from Israel. Publicerad i Innovation: Management, Policy & Practice, vol. 11, utgåva. 1.

aktörer är en förutsättning för att hitta gemensamma utmaningar och möjligheter inom områden där det finns ambition att utveckla samverkan.

Samtidigt visar beskrivningen av Duas uppdrag att verksamheten ska främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt medverka till att främja samverkansformer genom framförallt lokala överenskommelser mellan, i första hand, kommuner och Arbetsförmedlingen.

Gemensamma överenskommelser, är något vi anser relaterar till begreppet *samsyn* i resonemanget kring samverkanstrappan. Genom dialog kring gemensamma utvecklingsbehov nås samsyn kring utmaningar och möjligheter, samt vilka insatser som krävs för att möta och stärka dessa, i gränsen mellan den *latent* och *framväxande fasen*.

Som diskuteras i ovanstående avsnitt definieras *samverkan* i litteraturen som att aktörer går samman i insatser som gemensamt antas påverka de utmaningar och möjligheter som parterna har samsyn kring. Relaterat till Duas verksamhet bedömer vi att samlokalisering, subventionerade anställningar, utbildningskontrakt och jobbspår är exempel på insatser som visar hur kommuner och Arbetsförmedlingen praktiskt samlats i den *framväxande fasen* för att möta utmaningar gemensamma för de målgrupper som aktörernas verksamheter möter.

Slutligen ska Dua stödja arbetsformer som ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Givet att antagandet att arbetsformerna också är tänkta att påverka kommunernas verksamhet finns i litteraturen här en indikator för *samhandling* inom *mognadsfasen* genom Dua.

3. Samverkan

3.1 Sammanfattning

Den bild som ges av intervjuer, digitala seminarier, dokumentstudier och analys av Duas enkätdata pekar i all väsentlighet på att Dua bidragit till samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Framförallt pekar data på att Dua drivit på arbetet med att organisera samverkan, något som underlättat arbetet mot en ökad samsyn kring insatser för målgrupperna. Genom de lokala överenskommelserna, insatser för unga och jobbspåren har kommuner, Arbetsförmedlingen men också andra parter hittat en gemenskap att samverka kring. Statsbidragen har bidragit till att samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kommit i ökat fokus och prioriterats på ett sätt som varit avgörande för samverkans utveckling. Även om lokala överenskommelser och jobbspår möjliggjort mer riktade insatser för målgrupperna, saknas det fungerande uppföljningssystem som kan leda i bevis att insatserna varit mer effektiva än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I nedanstående avsnitt presenterar vi Oxford Researchs insamlade data grupperat efter utvärderingens tre huvudsakliga utvärderingsfrågor:

- samverkans etablering
- samverkans funktion
- Duas bidrag till samverkan.

3.2 Samverkans etablering

Nedanstående avsnitt presenterar den syn på samverkans etablering som ges av intervjuade representanter vid kommuner och Arbetsförmedlingen. Med ”etablering” avses hur samverkan vuxit fram och vilka förändringar i arbetssätt som en utvecklad samverkan genom Dua bidragit till. Centrala iakttagelser från samtalen med informanterna, dokumenten och enkätdata är att

- Samverkan har möjliggjorts genom utpekade målgrupper, tydligt nationellt engagemang och finansiering.
- Personkemi och förbättrad förståelse för varandras verksamheter är viktiga.
- Samverkan har stärkts inom kommunerna.
- Den lokala politikens engagemang har varierat över tid.
- En organisatorisk styrning mot samverkan har vuxit fram.
- Den operativa nivån har enklare att se till resultat av samverkan.
- Samverkan inkluderar en bredd av aktörer.

- Det finns en skillnad i intresset av samverkan mellan Arbetsförmedlingens kontor lokalt och Arbetsförmedlingen nationellt.
- Det finns blandade förväntningar inför fler kommuner i samverkan.
- Skilda målsättningar och Arbetsförmedlingens omställning försvårar.

Samverkan har möjliggjorts genom utpekade målgrupper, tydligt nationellt engagemang och finansiering

Representanter för såväl kommuner som Arbetsförmedlingen pekar på att samverkan funnits mellan organisationerna redan innan Dua. Likväl menar representanterna att samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen förstärkts, fördjupats och formaliserats genom Duas försorg. De personer vi talat med återkommer till att Dua framförallt konkretiserat samverkan mellan organisationerna. Som exempel ges att framarbetandet av lokala överenskommelser för unga till arbete och därefter nyanlända till arbete samlat organisationerna runt aktuella och avgränsade målgrupper på ett sätt som tidigare inte skett.

Att en stärkt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen var efterfrågad demonstreras av att 287 av 290 kommuner tecknade lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen om unga när möjlighet gavs i februari 2016. Personer som vi pratat med vid kommunerna bedömer att en orsak till det stora intresset var att kommunerna upplevde att de lokala överenskommelserna möjliggjorde för den lokala nivån att bli en mer likställd partner till staten (läs Arbetsförmedlingen), i arbetsmarknadspolitiska insatser som rörde den egna kommunen. Ytterligare en orsak till intresset som både representanter för kommunerna och Arbetsförmedlingen nämner är att regeringen vid tillfället starkt kommunicerade behovet av ökad samverkan mellan stat och kommun kring arbetsmarknadspolitiska insatser. Oavsett organisation menar flera informanter att statsbidragen bidragit till förutsättningar att utarbeta lokala överenskommelser. Sett till det samverkande perspektivet upplever vi utifrån intervjuerna att statsbidraget, i enlighet med villkoret för stödet, riktats mot att utveckla samverkan, medan innehållet för verksamheten är något aktörerna själva fått bekosta. På så vis har betydelsen av samverkan lyfts fram genom att just arbetet med samverkan resurssatts.

Personkemi och förbättrad förståelse för varandras verksamheter är viktigt

På frågan om vilka faktorer som främjat samverkan lyfter informanter från både kommuner och Arbetsförmedlingen vikten av god kommunikation präglad av engagemang, prestigelöshet och kompromissvilja. Det nära samarbetet, som ofta involverar ett fåtal personer i mycket hög grad, ställer krav på att de interpersonella relationerna fungerar. ”Rätt person på rätt plats” är ett återkommande svar på frågan från båda parter. Men för att undvika att samverkan blir alltför personbundet pekar en majoritet av informanterna också på vikten av strukturer, något man också ser att Dua på ett positivt sätt har bidragit till. Representanter vid såväl kommuner som Arbetsförmedlingen menar dessutom att samverkan genom Dua lett till ökad kännedom om varandras brukare.

Samverkan har stärkts inom kommunerna

Även om vår utvärdering främst rör Duas bidrag till samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kan vi konstatera att flera av de kommunrepresentanter vi talat med också pekar på en stärkt samverkan mellan kommunens olika förvaltningar som ett resultat av Dua. Främst lyfts ökad samverkan mellan arbetsmarknadsförvaltande- och utbildningsförvaltande enheter fram. Inte minst nämner informanterna att de lokala överenskommelserna bidragit till att den kommunala vuxenutbildningen (lärcentra) genom deltagare i styrgrupper och/eller operativa grupper fått en tydligare roll i samtalen kring insatser för arbetssökande. Ett antal intervjupersoner anser också att kommunens näringslivskontor och kommunens arbetsmarknadsenhet genom samverkan utifrån Dua kommit varandra närmare.

Den lokala politikens engagemang har varierat över tid

Intervjuer med kommunala tjänstemän bedömer att regeringens intresse för en stärkt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen i och med Duas inrättande varit viktig som injektion för samarbetet. Intervjupersonerna menar att regeringens tydlighet kring behovet av utvecklad samverkan mellan kommun och stat inledningsvis gav processen välbehövlig tyngd. Informanterna menar att en konsekvens av regeringens intresse för samverkansfrågan bidrog till att den lokala politikens initiala engagemang var stort. Intervjupersonerna menar emellertid att den lokala politikens intresse med tiden flyttat mot andra frågor. I nuläget anser respondenterna att ansvaret för att driva samverkansprocessen från kommunernas sida framförallt ligger hos tjänstepersoner.

En organisatorisk styrning mot samverkan har vuxit fram

Organiseringen av samverkan uppvisar en stor mångfald. Det är vanligt med såväl en gemensam organisation runt unga och nyanlända som parallella strukturer. I allmänhet beskrivs varken kommun eller Arbetsförmedlingen som processägande eller sammankallande. I presentationen av organisationen för den lokala överenskommelsen brukar det beskrivas vilken gruppindelning som finns, vilka aktörer som är representerade i de olika grupperna, vad de olika grupperna gör, hur ofta grupperna sammanträder och gruppernas relation till varandra. Kombinationerna av val i dessa olika frågor i de olika kommunerna är många. Nedan ges några varianter som är vanligt förekommande:

- Det finns nästan alltid någon form av indelning i styrnivå och operativ nivå. Det vanligaste upplägget av samverkansorganisation är att det finns en grupp av chefer på den strategiska nivån och en grupp av handläggare på den operativa nivån. Styrnivån är ofta bredare med fler aktörer än endast kommuner och Arbetsförmedlingen.
- I vissa kommuner finns en Dua-samordnare anställd, som ofta verkar parallellt med styrgrupp och arbetsgrupp och medverkar när båda sammanträder.
- Vissa kommuner har en gemensam styrgrupp för all Dua-samverkan, men uppdelade arbetsgrupper efter verksamhet eller efter målgrupp.
- Vid flerkommunssamverkan är det vanligt att det finns en gemensam styrgrupp och varsin arbetsgrupp kommunvis.

- Ibland finns en tredelad grupphierarki med en mittengrupp som handläggarna på operativ nivå jobbar mer direkt mot.
- I enstaka fall finns ytterligare någon grupp, som referensgrupp eller en beredningsgrupp.
- Ganska vanligt är att det i de lokala överenskommelserna anges att parterna vid Dua-samverkans upprättande har fortsatt på en tidigare samverkansform med samma eller typ samma aktörer som tidigare.
- Endast i ett par fall beskrivs samverkansorganisationen väldigt utvecklat. Exempelvis saknas beskrivningar av gruppernas ansvar och roller. Kännetecknande för lokala överenskommelser med svag organisationsbeskrivning är att samverkan enligt de årliga enkätundersökningar som Dua distribuerar har fungerat dåligt i de aktuella kommunerna.

Den operativa nivån har enklare att se till resultat av samverkan

Utifrån intervjuer med både representanter från kommuner och Arbetsförmedlingen ges bilden av att det finns ett samband mellan vad man i de lokala överenskommelserna vill uppnå (den strategiska nivåns styrning) och hur insatser operationaliseras genom bland annat samlokalisering, utbildningskontrakt och jobbspår mot brukarna (den operativa nivån). Samtidigt framkommer från intervjuerna att det primärt är på den operativa nivån som samverkan framförallt utvecklats genom framväxt av gemensamma metoder och en stärkt förståelse för varandras verksamheter.

Samtidigt som vi upplever att intervjupersonerna har enklare att exemplifiera samverkan som rör den praktiska nivån, finns också samverkansresultat på strategisk nivå. Vid sidan om de lokala överenskommelserna nämner informanterna exempelvis stordriftsfördelar som uppstått tack vare samverkan. Bland annat finns exempel där kommunerna har använt sig av Arbetsförmedlingens upphandlingssystem för sfi. Exempel som kan antas röra såväl strategisk som praktisk nivå är att Arbetsförmedlingen genom samverkan kunnat nå deltagande individer i kommunernas utbildningar för stödjande insatser. Dessutom nämns möjligheten att kunna kombinera Arbetsförmedlingens insikter i vilka behov som finns i näringslivet med kommunernas kännedom om brukarnas behov.

Samverkan inkluderar en bredd av aktörer

I vår utvärdering studerar vi primärt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. I genomförandet av samverkan genom Dua finns emellertid en stor öppenhet att också inkludera andra aktörer. I samtalen med framförallt representanter från kommunerna samt i analysen av de lokala överenskommelserna konstaterar vi att det finns en mångfald av aktörer som deltar som partners i samverkan. Oftast medverkar dessa aktörer på strategisk nivå. Aktörer som återkommande nämns är

- Lokala folkhögskolor och kommunala utbildningsförbund
- Fackföreningar, framförallt Vision och Kommunal
- Försäkringskassan.

I några lokala överenskommelser nämns även specifikt

- Finsam
- Landsting/region
- ESF-projekt
- Lokala näringslivsrepresentanter
- Migrationsverket
- Polisen.

Skillnad i intresset av samverkan mellan Arbetsförmedlingens kontor lokalt och Arbetsförmedlingen nationellt

Informanter vid kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor framhåller att samverkan mellan organisationerna fungerar väl och har utvecklats genom Dua. Vissa intervjupersoner bedömer att samverkan fungerar bra för att rätt personer deltar. Samtidigt upplever samma intervjupersoner att samverkansorganisering är så stabil att samverkan inte skulle påverkas om ledamöter i grupperna byttes ut. Både tjänstemän vid kommunerna och de lokala arbetsförmedlingskontoren upplever att samverkan framförallt fungerat bra på lokal nivå. Högre upp i Arbetsförmedlingens myndighetsstruktur (uttrycks av informanterna som Arbetsförmedlingen nationellt) är uppfattningen bland informanterna att intresset för samverkan genom Dua varit svalare. Bland de totala informanter som spekulerar kring orsaken till att samverkansspåret är svagare på nationell nivå än på lokal nivå, återkommer samtliga till att Arbetsförmedlingen som myndighet fortfarande upplever initieringen av Dua som kritik från regeringen mot myndighetens förmåga att hantera sitt samverkansuppdrag. Även om intervjupersonerna bedömer att Arbetsförmedlingen idag rättat in sig i ledet, menar informanterna att det initiala motståndet från Arbetsförmedlingen bidragit till det relativt passiva intresse som upplevs finnas från de centrala delarna av myndigheten.

Blandade förväntningar inför fler kommuner i samverkan

Huvudlinjen i det statsbidrag som utlystes i december 2019, att minst tre kommuner ska samverka i utarbetandet av lokala överenskommelser med start i oktober 2020, bedöms av framförallt informanter från mindre kommuner bli svårt att möta. Informanter i mindre glesbefolkade geografier tillägger att avståndet till potentiella samverkande kommuner är långt. Dessa informanter upplever en oro att effektiviteten i samverkan kommer bli begränsad. Andra utmaningar som lyfts fram bland de intervjupersoner som känner sig osäkra inför samverkan med ytterligare minst två kommuner är deras upplevelse att kommuner i närområdet visar andra utmaningar än den egna kommunen. Något som befaras tvinga fram andra inriktningar som ingen av de samverkande kommunerna kommer uppleva som helt optimala.

Samtidigt finns intervjupersoner vid kommunerna som menar att kravet på samverkan tvärtom varit välkommet. Dessa informanter menar att kravet inneburit ökad kunskapsdelning mellan kommunernas tjänstepersoner och stärkt tillgång till fler jobbopportuniteter för de målgrupper som jobbspåren och de

lokala överenskommelserna riktar sig mot. Ett flertal informanter pekar också på att fler kommuner i samverkan bidragit till ökade möjligheter att nå en bredare uppsättning utbildningsplatser inom yrkesvux mot bakgrund av att utbudet av utbildningar som erbjuds inom yrkesvux varierar mellan kommuner.

Skilda målsättningar och Arbetsförmedlingens omställning försvårar

Informanterna upplever att flera faktorer har hindrat samverkan. De två huvudparterna har visserligen samma ambitioner med samverkan, men målinriktningen skiljer sig åt i praktiken. Medan kommuner tenderar att fokusera särskilt på den del av målgruppen som mottar försörjningsstöd, ser Arbetsförmedlingen stärkt etablering som det främsta målet.

Den främsta hindrande faktorn som informanterna nämner är dock Arbetsförmedlingens omställning. I synnerhet kommunerna upplever att Arbetsförmedlingen i många fall i princip fallit ifrån. Även enkätundersökningarna vittnar om detta. Under 2018 bedömde nästan två tredjedelar (63 procent) av de tillfrågade kommunrepresentanterna att Arbetsförmedlingen prioriterade samverkan i hög eller mycket hög grad. Året därpå hade andelen sjunkit till en knapp tredjedel (31 procent), samtidigt som nästan en tredjedel (30 procent) ansåg att Arbetsförmedlingen nu prioriterade samverkan i låg grad.

3.3 Samverkans funktion

Givet att samverkan har etablerats, återges i nedanstående avsnitt det samlade intrycket från informanter vid kommuner och Arbetsförmedling kring samverkans funktion. ”Funktion” svarar här mot hur väl samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar och vilka resultat som framkommit internt och för målgrupperna genom samverkan. Vad som primärt framkommit i utvärderingen av samverkans funktion är att

- Möjligheterna för de arbetssökande bedöms ha ökat genom samverkan.
- Lokala överenskommelser underlättar och utvecklar den lokala samverkan.
- Jobbspår är en framgångsrik modell när den lokala arbetsmarknaden tillåter.
- Samverkan har hittat sin funktion men framtiden är osäker.
- Det finns en brist på mätverktyg för att kunna vissa på samverkans bidrag till målgrupperna.

Möjligheterna för de arbetssökande bedöms ha ökat genom samverkan

Representanter från kommuner och Arbetsförmedlingen ger överlag en bild av att samverkan bidragit till positiva resultat för målgruppen. Bilden stämmer överens med den som presenterades i Statskontorets utvärdering från 2018. I utvärderingen konstaterades att det på lokal nivå fanns en övertygelse om att samverkan hade positiva effekter för arbetslösheten. Handläggare lyfte särskilt att samverkan förkortade individens väg till studier eller arbete och att de individer som behövde stöd inte behövde bollas runt mellan olika aktörer. Samverkan uppfattades också skapa bättre förutsättningar för att ge rätt insats till rätt person.

Samtal med våra informanter stödjer den bilden. I intervjuer med personer verksamma vid kommuner och Arbetsförmedlingen understryks att samverkan dels förkortat ledtiderna för insatser mot målgruppen, dels lett till att åtgärderna blivit skarpare. En central orsak till effektivare åtgärder bedömer informanterna vara de målgruppskartläggningar som genomförts. Flera av de respondenter vi talat med anser dessutom att målgrupperna blivit mer tydligt prioriterade. Informanterna lyfter betydelsen av att samverkan säkerställts på ett annat sätt än tidigare samt att ”rätt” insats sätts in riktat mot individens särskilda behov, vilket medfört att ingen stått utan insats. Tack vare samstämmigheten mellan kommun och Arbetsförmedlingen har individen i större utsträckning mötts av ett och samma budskap.

Lokala överenskommelser underlättar och utvecklar den lokala samverkan

Informanternas bild av de lokala överenskommelsernas bidrag är övervägande positiv. Detta speglas även i enkätresultaten där en majoritet av respondenterna under åren har upplevt att samverkan inom överenskommelserna om unga och nyanlända lett till förbättrade resultat i relation till de gemensamma målen (se

Tabell 1). Även här syns dock en nedgång i upplevda resultat mellan 2018 och 2019. Deltagarna i de digitala seminarierna härledde detta i första hand till den osäkerhet som uppstått i och med Arbetsförmedlingens omställning men betonade även resursbrist inom kommunerna.

Förslag på åtgärder för att komma tillbaka till bättre måluppfyllelse var bland annat återställd personal vid de lokala arbetsförmedlingskontoren, ökat driv från Arbetsförmedlingen att ta initiativ och visa större vilja att engagera sig för samverkan rådande omständigheter till trots, samt ökat resurstöd till kommunerna genom exempelvis utökade statsbidrag.

Tabell 1: Samverkans resultat

Anser ni att samverkan inom överenskommelsen om unga/nyanlända lett till förbättrade resultat under året i relation till era gemensamma mål?	Unga (%)				Nyanlända (%)	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Ja	75	70	69	47	76	57
Nej	15	16	10	34	10	28
Vet ej	10	14	21	18	14	14

Källa: Duas enkät till kommunerna, 2016–2019.

Jobbspår en framgångsrik modell när den lokala arbetsmarknaden tillåter

Intervjuer med kommun- och Arbetsförmedlingsrepresentanter pekar på att jobbspåren har bidragit med större systematik och positiva resultat för målgruppen, i de fall de kunnat etableras.¹⁷ Enligt Duas

¹⁷ I dagsläget finns 432 aktiva jobbspår i 209 kommuner.

statistik går sammantaget 63 procent av deltagarna vidare till arbete eller studier efter avslutat deltagande (se Tabell 2).

Samtidigt vittnar många företrädare från såväl Arbetsförmedlingen som kommun om att det i de små kommunerna är svårt att få ”volym”, och därmed ekonomi, i jobbspåren. Problemet uppstår då både arbetskraftsutbudet (antalet potentiella deltagare i spåren) och arbetskraftsefterfrågan (antalet och storleken på de lokala arbetsgivarna) är för låga. Denna bild speglas även i de lokala överenskommelser som ingått i Oxford Researchs dokumentstudie. Även där lyftes vikten av att offentliga och privata arbetsgivare måste vara inställda på att ta emot individer i etablering och göra det som krävs för att anpassa sig till den rekryteringsformen, som att låta sina anställda utbildas till handledare.

Tabell 2: Resultat av jobbspår

Aktivitet efter avslutat jobbspår	Antal	Andel (%)
Osubventionerat arbete	1809	24
Subventionerat arbete	1697	23
Studier	1334	18
Annat jobbspår	148	2
Arbetslöshet	1539	20
Övrigt	992	13
Totalt	7519	100

Källa: Dnas uppföljningsenkät till kommunerna om jobbspår (2020). Anm.: Statistiken ovan visar antalet individer som avslutat ett lokalt jobbspår. Statistiken tar ingen hänsyn till ifall deltagaren slutat i förtid eller om han eller hon fullföljt ett jobbspår. Statistiken är baserad på en enkät till samliga kommuner och omfattar totalt 818 lokala jobbspår, både avslutade och aktiva. Statistiken omfattar också alla typer av spår, såväl de som är branschriktade och de som är förberedande.

Tabell 3: Samverkans omfattning mellan kommun och Arbetsförmedlingen 2015–2019

Hur omfattande har er samverkan med Arbetsförmedlingen rörande unga/nyanlända varit under året?	Unga (%)					Nyanlända (%)	
	2015	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Ingen samverkan	1	1	0	1	9	3	5
Viss samverkan	43	24	31	39	61	25	48
Omfattande samverkan	47	53	52	42	24	47	35
Mycket omfattande samverkan	10	22	16	18	6	26	12

Källa: Dnas enkätundersökning 2019.

Samverkan har hittat sin funktion men framtiden är osäker

Det finns en stor samstämmighet mellan såväl informanter vid kommunerna som vid Arbetsförmedlingen att omorganiseringen av Arbetsförmedlingen påverkat samverkan negativt. Intervjupersoner vid Arbetsförmedlingen pekar på de utmaningarna som finns med att inte längre få tydliga mandat och resurser för att arbeta med samverkan inom Dua. Representanter för kommunerna upplever samverkan som osäker på grund av att den samverkande partens (Arbetsförmedlingens) framtida roll upplevs otidlig.

Data från Duas årliga enkätundersökning bekräftar intervjupersonernas resonemang. Tabell 3 visar att andelen kommuner som uppfattat samverkan med Arbetsförmedlingen som omfattande eller mycket omfattande minskat från 75 procent år 2016 till 30 procent år 2019. Det stora tappet på 30 procentenheter sker mellan 2018 och 2019. Det vill säga under de år som osäkerheten kring Arbetsförmedlingen inleddes. På liknande sätt upplever kommunerna att samverkan med Arbetsförmedlingen också minskar rörande nyanlända mellan 2018–2019. Från 73 procent som uppfattar samverkan som omfattande eller mycket omfattande år 2018 till 47 procent år 2019.

Brist på mätverktyg för att kunna visa på samverkans bidrag till målgrupperna

I Duas uppdrag ingår att följa upp samverkan och resultatet av samverkan. I Statskontorets utvärdering av verksamheten från 2018 ges Dua rekommendationen att under de kommande åren ”prioritera hur samverkan ska följas upp, vem som ska göra det och hur resultaten av samverkan ska mätas”.¹⁸ Uppföljningssystemet INUK som tagits fram i samverkan med Arbetsförmedlingen och SKR bygger på digital överföring av information från kommunernas olika systemverktyg och Arbetsförmedlingens data till en gemensam databas. Den data som samlas in genom INUK rör idag endast samverkan om unga. På sikt är tanken att uppföljning av nyanlända också ska kunna ingå i systemet. Målet är att samtliga kommuner ska ansluta sig och statsbidrag har utlysts för att underlätta anslutning. I dagsläget är dock enbart ungefär en tredjedel av kommunerna anslutna. Under dialogseminarierna framkom att endast ett fåtal kommunrepresentanter kände till systemet. Bland de som kände till det hade ingen upplevt att de haft nytta av det.

Kommunerna har i regel stora svårigheter att följa upp insatserna på individnivå, och i vissa fall görs ingen uppföljning alls. Några beskriver att man har tillfredsställande uppföljning i samarbete med Komvux. Förekomst och omfattning av lokala jobbspår följs upp tre gånger per år genom enkäter som besvaras gemensamt av kommunerna och Arbetsförmedlingen. Många respondenter uppger dock att de, på grund av de övergripande uppföljningssvårigheterna, ofta får rapportera in data som utgörs delvis av gissningar.

Upplevda resultat av samverkan följs upp årligen av Dua genom en enkät till kommunerna. Då formuleringen av vissa enkätfrågor ändrats under årens gång och nya frågor tillkommit, bland annat då Duas uppdrag förändrats, är enkätens jämförbarhet över tid dock begränsad. I flera fall är frågorna dessutom

¹⁸ Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, Rapport 2018:21.

ställda på ett sådant vis att respondenten själv måste ta hänsyn till förändring över tid snarare än att ge en god bild av nuläget.

3.4 Duas bidrag till samverkan

Duas bidrag beskrivs implicit i ovanstående redogörelse av samverkans etablering och funktion. I nedanstående avsnitt visar vi

- att samverkansparternas upplevelse av Duas bidrag varit positiv.
- fyra förslag på framtida utformning och organisering av arbetet för samverkan.

Samverkansparternas upplevelse av Duas bidrag är positiv

Bilden av Duas roll som en samverkansfrämjande kraft är överlag klart positiv. I den årliga enkäten anger en övervägande majoritet av respondenterna att de anser att stödet från Dua varit ”ganska bra” eller ”mycket bra” under samtliga undersökningsår. Däremot syns under 2019 ett större missnöje, där andelen som upplevde Duas stöd som ”mycket dåligt” ökade till 12 procent jämfört med föregående års 2 procent. Anledningarna kan vara flera, men trenden är tydlig också då kommunernas missnöje kring samverkan generellt ökade kraftigt under 2019 – något som sannolikt kan härledas till Arbetsförmedlingens omställning under perioden. Det är troligt att missnöjet även färgar av sig på upplevelsen av det stöd som Dua kan erbjuda för att främja samverkan.

Informanter från både kommuner och Arbetsförmedlingen upplever att Dua på ett bra sätt har faciliterat informationsutbyte och lärande mellan parterna. Dessutom har de tillhandahållit kontakter och mötespunkter med motsvarande parter i andra regioner. Överlag har informanterna ansett det värdefullt med en utomstående part som kunnat bidra med information. Som konstaterats i avsnitten ovan lyfter flera även att statsbidragen för att stödja upprättandet av samverkan har varit avgörande, antingen genom resurstillskottet i sig eller genom initiativet de inneburit.

Åsikter går isär när det gäller i vilken grad samverkan hade kunnat etableras utan Dua. Många av informanterna tror inte att det hade varit möjligt utan Duas blåslampefunktion som verkat pådrivande på parterna och med stor tydlighet pekat på samverkans möjligheter. Andra tror att, även om förutsättningarna funnits där, hade samverkan sannolikt inte prioriterats av kommunen i samma utsträckning om Dua inte funnits med som en pådrivande aktör. Vissa kommuner gör bedömningen att stödet varit avgörande i samverkans uppstartsfas, men att behovet av denna stödfunktion nu är mindre när samverkansstrukturer finns på plats.

Framtida utformning och organisering av en samverkansfrämjande aktör

Oavsett Duas framtid, ger representanter för kommuner och Arbetsförmedlingen uttryck för att det framöver finns behov av en stödfunktion som motsvarar det Dua gör idag. Att det finns en aktör som fortsätter signalera att samverkan måste prioriteras. Flera framhåller också statsbidragen som fördelats

genom Dua som viktiga för att samverkan ska kunna fortsätta, även om åsikter går isär kring huruvida statsbidragen bör vara riktade eller inte. Informanterna vid både kommuner och Arbetsförmedlingen upplever Dua som en neutral part på nationell nivå. Trots sitt tidsbegränsade uppdrag har Dua upplevts som en långsiktig samverkansmäckande partner för i synnerhet intervjupersoner vid kommunerna. En av representanterna vilken är verksam i just en kommun menar att Dua över tid varit en betryggande konstant i en tid med stora svängningar. Intervjupersonen hoppas att den tryggheten fortsättningsvis återfinns i någon form.

Samtalen med informanterna ger totalt fyra typer av förslag på hur den verksamhet Dua bedriver idag kan organiseras framöver. Utan inbördes rangordning är intervjupersonernas förslag:

- Dua fortsätter verksamheten i nuvarande form.
- Duas verksamhet inkluderas som en del av Arbetsförmedlingen.
- Duas stödjande roll överförs till regionerna medan länsstyrelserna tar över beslut om statsbidrag.
- Duas stödjande tas över av SKR.

De fyra förslagen utvecklas i nedanstående avsnitt.

Dua fortsätter verksamheten i nuvarande form

Även om delegationsformen är tidsbegränsad finns informanter vid såväl kommuner som Arbetsförmedlingen som hoppas på en ytterligare förlängning av delegationens uppdrag. De menar att delegationen i sin kommittéform kunnat verka neutralt i sitt arbete mot såväl kommuner som Arbetsförmedlingen. Att Dua inte varit en del av vare sig SKR eller Arbetsförmedlingen menar intervjupersonerna har ökat legitimiteten hos Dua bland både kommuner och Arbetsförmedlingen. Informanterna anser vidare att Duas styrning genom direktiv från regeringen inneburit att Dua kunnat vara lätttröligt mot centrala arbetsmarknadspolitiska insatser; först ungdomsarbetslösheten, sedan etableringen av ny-anlända på arbetsmarknaden och nu utbildningsinsatser, mot bakgrund av konsekvenserna på arbetsmarknaden av coronavirusets spridning.

Duas verksamhet inkluderas under Arbetsförmedlingen

Att Dua efter nuvarande tilläggsperiod upphör som delegation anser vissa informanter som det mest naturliga. Dessa menar att själva kommittéformen inte kan pågå hur länge som helst. De intervjupersoner som ser framför sig en annan organisatorisk lösning än dagens organisering genom en kommitté anser att verksamheten som Dua idag bedriver bör inkluderas under Arbetsförmedlingen eller regioner och länsstyrelser.

De representanter som förespråkar Dua som en del av Arbetsförmedlingen återfinns både bland kommuner och Arbetsförmedlingen. Informanterna menar att Duas verksamhet som sådan väl kan inrymmas mot de uppdrag som Arbetsförmedlingen har på det arbetsmarknadspolitiska området.

Intervjupersonerna bedömer att beslut om att Arbetsförmedlingen skulle ta över Duas uppdrag sannolikt skulle stärka samverkansfrågan på alla nivåer vid myndigheten. Genom ett utökat samverkansuppdrag med Duas nuvarande verksamhet som bas bedömer informanterna att samverkansfrågan skulle bli en fråga för hela Arbetsförmedlingen, inte som nu då den primärt anses vara en fråga för de lokala arbetsförmedlingskontoren.

Duas uppdrag delas mellan regioner och länsstyrelser

Några informanter lyfter fram att regionerna tar över Duas stödjande roll för samverkan, medan länsstyrelserna tar över beslut om statsbidragen. Några få informanter menar att regionerna skulle kunna ta på sig hela ansvaret för såväl samverkansstöd som beslut om statsbidrag. Informanterna menar att fördelen med att regioner och/eller länsstyrelser tar över Duas verksamhet skulle vara att kommunernas arbetsmarknadsbehov i högre utsträckning ges möjlighet att samordnas mot andra regionala processer på kompetensförsörjningsområdet. De intervjupersoner som ger dessa förslag är samtidigt medvetna om att en sådan lösning skulle begränsa möjligheterna till en nationell central koordinering av kunskap och insatser och att modellen för att verka för samverkan över tid sannolikt skulle bli allt mer varierad över landet. Något informanterna, som samtliga representerar kommuner, ser både för- och nackdelar med. Fördelar för att lokala-regionala karaktäristika skulle ges större utrymme. Nackdelar för att sammanhållningen och tydligheten med en central styrning skulle försvinna.

Duas stödjande roll tas över av Sveriges Kommuner och Regioner

Ett fjärde alternativ som lyfts av några informanter vid kommuner är att Duas stödjande roll för samverkan skulle kunna koordineras av SKR. Intervjupersonerna menar att SKR är en central part med vana att stödja kommuner i hela landet med metodutveckling. Informanterna menar att SKR i kraft av sin organisation också skulle vara en stark central part som tillsammans med Arbetsförmedlingen på ett positivt skulle kunna driva på och fortsatt utveckla samverkan.

4. Slutsatser

4.1 Sammanfattning

Uppföljningen och utvärderingen av Duas bidrag till samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har inriktats mot tre primära utvärderingsområden:

- **Samverkans etablering** som undersökt hur väl samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är etablerad och vilken typ av samverkan som finns mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.
- **Samverkans funktion** som undersökt vad som fungerar väl och mindre väl gällande samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.
- **Duas bidrag** som undersökt hur delegationens arbete bidragit till att samverkan etablerats eller fördjupats mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, på vilket sätt som kommunerna och Arbetsförmedlingen arbetar med lokala överenskommelser och lokala jobbspår.

Slutsatserna från vår utvärdering pekar entydigt på att Dua bidragit till stärkt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Detta gäller såväl samverkans etablering som funktion. Framförallt har samverkan genom Dua formaliserats och tydliggjorts. Sedan Dua inrättades i december 2014 har kommunerna och Arbetsförmedlingen i de flesta kommuner intensifierat arbetet kring gemensamma insatser för unga och därefter nyanlända. Utgångspunkten har varit lokala överenskommelser från vilka jobbspår framarbetats. Genom Dua har samtal intensifierats, samsyn kring gemensamma ambitioner uppnåtts, samverkan organiserats såväl i strategiska lokala överenskommelser och jobbspårens innehåll som i praktiska insatser relaterat till jobbspåren. Tillika bedömer vi att insatser såsom samlokalisering, utbildningskontrakt, arbetsgivarrelationer utgör goda exempel på vad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen bidragit med. Däremot kan vår utvärdering inte verifiera att samhandling pågår.

Vi bedömer från utvärderingen att även om samverkan utvecklats väl finns en överhängande risk att den samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen som Dua bidragit till kan försvagas. Dels finns risker i att personella resurser för lokal samverkan försvinner eller inte återställs i de fall de redan har försvunnit som ett resultat av Arbetsförmedlingens omorganisering. Dels finns risker med att den drivkraft som Dua medfört till samverkansfrågan tillfälligtvis eller permanent begränsas när Duas uppdrag tar slut. I vilken grad riskerna kan reduceras bedömer vi beror på hur en framtida organisering av ansvaret för samverkansfrågan kommer att se ut och hur snart en framtida lösning kan presenteras.

I nedanstående avsnitt relaterar vi våra slutsatser gällande samverkans etablering, funktion och Duas bidrag mot det analysramverk som presenterades i avsnitt 2. I sammandrag innebär det att:

- Samtal mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har stärkts.

- Samsynen kring insatser för målgrupperna har utvecklats.
- Samverkan för insatser mot målgrupperna har ökat.
- Samhandling har ännu inte uppnåtts som ett led i samverkansarbetet.

4.2 Samtal mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har stärkts

Grunden för all samverkan är samtal mellan aktörerna. Vi bedömer att samtal funnits mellan kommuner och Arbetsförmedlingen också innan Dua. Gemensamma samtal var alltså inget nytt för aktörerna då Dua inledde sin verksamhet, vilket sannolikt har påskyndat samhandlingstrappans samtalsfas. Vi anser emellertid att Duas roll för samtalen varit viktig. Framförallt menar vi att Dua har förstärkt och organiserat samtalen. Genom Dua har kommuner och Arbetsförmedlingen erbjudits en plattform att formalisera dialogen kring. Centrala verktyg för att stärka samverkan har enligt oss varit de lokala överenskommelserna och jobbspåren som bidragit med möjligheten att avgränsa samverkansfrågan tematiskt och målgruppsmässigt. Utöver en redan pågående dialog då Dua startade bedömer vi att statsbidragen också bidragit till en snabb utveckling genom samverkansprocessens latenta fas. Sett till den höga andel positiva svar som redovisas i Duas samverkansenkät under Duas två första år finns skäl att anta att det funnits ett uppdämt behov av att samverka. Initieringen av Dua bör utifrån det ses som en insats rätt i tiden.

4.3 Samsynen kring insatser för målgrupperna har utvecklats

Vår utvärdering konstaterar att ett mer gemensamt språkbruk vuxit fram mellan tjänstemän vid kommuner och Arbetsförmedlingen. Vi bedömer vidare att personal vid kommuner och Arbetsförmedlingen genom Dua lärt känna varandras verksamheter bättre, vilket underlättat insatser för individer i behov av åtgärder hos både aktörerna. Genom stärkt kännedom om varandra och ett gemensamt arbete med framtagande och genomförande utav lokala överenskommelser och jobbspår har samsynen kring insatser för målgrupperna utvecklats. Vår uppfattning är att i synnerhet kartläggningsdelen i framtagandet av de lokala överenskommelserna varit värdefull för parternas samsyn. Möjligheten att allokera tid och resurser för att studera behov relevanta för målgrupperna anser vi utgjort en nyckelfaktor för samsynen mellan kommun och Arbetsförmedlingen.

4.4 Samverkan om insatser för målgrupperna har ökat

Vi återkommer till att de lokala överenskommelserna, jobbspåren och riktade insatser mot unga haft betydelse för den samverkan som utvecklats. Dokumenten och insatserna har enligt oss varit viktiga för att skapa en färdriktning att styra samverkan mot. Genom de lokala överenskommelserna, jobbspår och insatser som samlokalisering, utbildningskontrakt med mera har samverkan haft ramar att utvecklas kring. Utan lokala överenskommelser, jobbspår och riktade insatser mot unga bedömer vi att det varit svårare att både etablera samverkan och upprätthålla samverkans funktion. Att Dua medverkat till att

närpå samtliga kommuner upprättat lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen och att gemensamma insatser genomförts indikerar en samverkan i mognadsfas. Också det faktum att kunskapsutbyte och förändrade arbetssätt i linje med gemensamma ambitioner lyfts fram av informanterna stärker indikationen på att samverkan är i en mognadsfas.

Även om de lokala överenskommelserna, insatser för unga och jobbspåren enligt oss varit en förutsättning för att nå samverkan finns det bland de mindre kommunerna upplevda skillnader i hur effektiva de framtagna dokumenten och insatserna varit. Även om de mindre kommunerna i allmänhet ser positivt på lokala överenskommelser, insatser för unga och jobbspår är det bland de små kommunerna som svårigheterna nämns. Arbetsmarknadens storlek sett till antal potentiella deltagare i jobbspåren och arbetskraftsefterfrågan i termer av antal och storleken på de lokala arbetsgivarna är begränsningar som lyfts fram bland de mindre kommunerna. Det är emellertid inte möjligt att kontrollera om resultaten från jobbspåren skiljer sig åt mellan mindre och större kommuner. Avsaknaden av ett uppföljningssystem som följer individer från insats till arbete hindrar en sådan analys. Det saknas också ett uppföljningssystem som jämför skillnader mellan insatser i jobbspåren relativt andra arbetsmarknadsinsatser. Vi anser sammantaget att det är olyckligt att inga användbara uppföljningssystem utarbetats inom ramen för Dua som kan visa hur Dua-modellen i praktiken bidragit med resultat för målgrupperna. Vår rekommendation är att utveckling och implementering av ett uppföljningssystem prioriteras. Vi rekommenderar att uppdrag och resurser ges från regeringen till Dua och/eller Arbetsförmedlingen att snarast påbörja ett sådant utvecklings- och implementeringsarbete.

Även om det finns en organisering av samverkan genom Dua som innefattar en strategisk och operativ nivå där både kommun och Arbetsförmedlingen medverkar, har det lokala politiska intresset för samverkan genom Dua relativt sett minskat över tid. Vi tycker i och för sig inte att ett minskat politiskt intresse behöver vara ett problem så länge som tjänstemän operativt tagit ansvar för att bära upp den förvaltningspolitiska idé som Dua enligt vår uppfattning är. Enligt oss ligger utmaningen i vad som händer med samverkan framöver då det lokala politiska intresset uppfattas som lågt samtidigt som både Arbetsförmedlingens och Duas framtida roller är osäkra.

4.5 Samhandling har ännu inte uppnåtts som ett led i samverkansarbetet

Eftersom kommuner och Arbetsförmedlingen utifrån respektive organisations portfölj av insatser arbetar gemensamt utifrån jobbspår är vår bedömning att Dua drivit på samverkansprocessen mot samhandling. Samtidigt konstaterar vi att de insatser som gemensamt genomförs av kommuner och Arbetsförmedlingen är starkt beroende av Duas kunskapsstöd och statsbidrag. Vi anser därför att det inte går att påvisa att det gemensamma arbetssättet är en naturlig del av kommunernas och Arbetsförmedlingens verksamhetsutövning. Något som understryker slutsatsen är att närpå samtliga informanter anser att samverkansprocessen också fortsättningsvis behöver en drivande kraft som Dua eller motsvarande.

Även om Dua inte fullt ut bidragit till samhandling mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är vår bild att Dua sedan starten åstadkommit mycket. Med hjälp av Dua har kommuner och

Arbetsförmedlingen utvecklat sina samtal, nått samsyn kring lokala överenskommelser och jobbspår och genomfört gemensamma insatser för att stödja unga och nyanlända till arbete. Trots denna utveckling tycker vi att framtiden för samverkansformerna ser mörk ut. Arbetsförmedlingens roll som partner i samverkan är osäker, kommunernas resurser för samverkan likaså. Samtidigt är den framtida organiseringen och formen av Duas nuvarande verksamhet oklar. Vi hade inte varit fullt så bekymrade ifall samverkansprocessen fortfarande fanns i en latent fas, präglad av samtal och sökande efter samsyn. Ifall varken etablering eller funktion gällande samverkan nått så långt som de nu har gjort. Men eftersom samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen nått en framväxande fas på väg in i en mognadsfas där samverkan ges allt större möjlighet att övergå till samhandling blir ett eventuellt tapp i samverkans bevarande eller utveckling så mycket större. Oxford Research rekommenderar därför att frågan kring hur samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen fortsatt ska utvecklas prioriteras och tydliggörs i regeringens arbete med arbetsmarknadspolitiken.

Samverkan tar lång tid att bygga men kort tid att rasera.

Bilaga A: Utvärderingens metodologi

Utvärderingens design

För att samla in den nödvändiga data för att besvara utredningens frågeställningar har flera metoder använts. För att åstadkomma en så heltäckande och träffsäker framställning som möjligt har Oxford Research i samråd med Dua valt att kombinera dokumentstudier med individuella intervjuer och digitala seminarier i grupp.

Dokumentstudierna och de individuella intervjuerna har tillsammans bidragit med bredd respektive djup i förståelsen av samverkans utformning och Duas bidrag. Information från dokumentstudien och intervjuerna har testats och ytterligare nyanserats genom de digitala seminarierna. Under uppdragets genomförande har vi haft kontinuerliga avstämningar med Duas kansli kring vägval av strategisk art samt för dialog kring preliminära resultat från datainsamlingen.

Analysarbetet och utformandet av de enskilda datainsamlingsmomenten har präglats av det analytiska ramverk som presenteras i avsnitt 2.

Metoder för datainsamling

Dokumentstudier

Dokumentstudierna har dels utgjort grund för vår förståelse av nuläge och utveckling över tid gällande Duas uppdrag och verksamhet, dels gett oss en förståelse för vilka resultat som Duas verksamhet har bidragit med gällande samverkans utbredning och utformning. Dokumentstudierna har även använts för att utveckla bilden av vilken samverkan Dua främjar samt hur kommunerna uppfattar samverkan. Dokumenten har bestått av:

- **Underlag från Dua.** Nuvarande och tidigare uppdragsbeskrivningar, verksamhetsberättelser, bidragsutlysningar, tidigare utvärderingar, publicerade rapporter och Duas egna uppföljningar. Duas årliga rapportering från år 2016 och år 2019 samt betänkanden från år 2017 och år 2018, samt dokumentation av utlysningar och utdelningar av statsbidrag som delegationen har beviljat sedan år 2015. Statskontorets utvärdering av Dua från år 2018 samt Duas uppdragsbeskrivning i förordningen (SFS 2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.
- **Manualer och guider för överenskommelser.** Duas framtagna material med kriterier för stöd vid upprättandet av samverkan. 2015 års manual för lokala överenskommelser om unga (reviderad 2017), 2017 års manual för lokala överenskommelser om nyanlända och 2019 års handledning för utvecklade lokala överenskommelser.

- **Lokala överenskommelser med tillhörande bilagor** från totalt 42 kommuner. 18 utgör exempel på kommuner där samverkan med Arbetsförmedlingen anses fungera väl och som framhävts av Dua som goda exempel. 24 utgör exempel på kommuner där samverkan bedöms fungera mindre väl enligt Duas årliga enkät.
- **Duas årliga samverkansenkät.** Enkäten rörande kommunernas uppfattning av samverkan och dess resultat genomförs årligen. Datan täcker 2015–2019.

Intervjuer

Studien har innefattat tre typer av intervjuer: inledande explorativa intervjuer, intervjuer med kommuner samt intervjuer med Arbetsförmedlingen. Intervjuerna syftar till dels att ge en bättre förståelse för hur samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är uppbyggt rent operativt, dels att ge ett underlag för att värdera hur samverkan fungerar både allmänt och kopplat till de lokala överenskommelserna och jobbspåren, samt i vilken mån Duas arbete bidragit till etablerad eller fördjupad samverkan.

Explorativa intervjuer

För att utveckla vår förståelse av Duas verksamhet och arbetssätt, samt säkra att seminarie- och intervjuguider täckte alla relevanta frågeställningar och perspektiv, genomförde vi i studiens inledande fas 7 explorativa intervjuer. Respondenterna bestod av företrädare för SKR, Arbetsmarknadsdepartementet, Duas kansli samt region- och sektionschefer på Arbetsförmedlingen. På grund av omställningar vid Arbetsförmedlingen har vi inte kunnat nå representanter för Arbetsförmedlingen på central nivå. Intervjuerna genomfördes i januari och februari 2020.

Intervjuer med kommuner

Totalt har vi intervjuat 30 tjänstemän vid kommuner med pågående samverkan med Arbetsförmedlingen (se [Tabell A 1](#)). Vi har säkerställt geografisk representativitet hos urvalet genom att utgå från SKR:s kommungruppsindelning¹⁹ och säkra att alla grupper har varit representerade. Vi har även tagit hänsyn till faktorer som andel nyanlända, huvudnäringar samt typer av lokala överenskommelser som upprättats. Intervjuerna med kommuner genomfördes i februari och mars 2020.

Intervjuer med Arbetsförmedlingen

Totalt har vi intervjuat 17 motparter vid Arbetsförmedlingen i de utvalda kommunerna. Intervjuerna har syftat till att ge Arbetsförmedlingens perspektiv på samverkan med kommunen och hur Dua bidragit till denna. I vissa kommuner har den person som ansvarat för samverkan från Arbetsförmedlingens sida inte längre varit tillgänglig, varför motparter inte kunnat intervjuas i alla utvalda kommuner. Intervjuerna med Arbetsförmedlingen genomfördes i mars 2020.

¹⁹ Storstäder, Pendlingskommun nära storstad, Större stad, Pendlingskommun nära större stad, Lågpendlingskommun nära större stad, Mindre stad/tätort, Pendlingskommun nära mindre stad/tätort, Landsbygdskommun och Landsbygdskommun med besöksnäring

Tabell A 1: Förteckning över kommuner och samverkande arbetsförmedlingskontor vars företrädare intervjuats

Kommungruppsskod	Kommungrupp (SKR)	Kommun	Arbetsförmedlingen intervjuad
1	Storstäder	Göteborg	Nej
		Malmö	Nej
		Stockholm	Ja
2	Pendlingskommun nära storstad	Håbo	Ja
		Mölnadal	Ja
		Upplands-Väsby	Ja
		Vallentuna	Ja
3	Större stad	Helsingborg	Ja
		Jönköping	Ja
		Lund	Nej
4	Pendlingskommun nära större stad	Strängnäs	Ja
		Söderköping	Ja
		Vännäs	Ja
5	Lågpendlingskommun nära större stad	Lysekil	Nej
		Munkfors	Nej
6	Mindre stad/tätort	Karlshamn	Nej
		Nyköping	Ja
		Piteå	Nej
		Örnsköldsvik	Ja
7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Fagersta	Nej
		Högsby	Nej
		Munkedal	Nej
		Skara	Ja
8	Landsbygdskommun	Gällivare	Ja
		Jokkmokk	Ja
		Norsjö	Nej
		Vetlanda	Nej
		Övertorneå	Ja
9	Landsbygdskommun med besöksnäring	Borgholm	Ja
		Orsa	Nej

Digitala seminarier

För att komplettera resultaten från intervjuerna och dokumentstudierna har vi genomfört 4 digitala seminarier med företrädare för 16 kommuner som inte tidigare intervjuats (se [Tabell A 2](#)). Syftet med seminarierna har varit att ge analysen en bredare och djupare förankring genom att validera resultaten från den övriga datainsamlingen. Urvalet av kommuner har skett utifrån samma principer som intervjuerna. För att främja diskussionen och lärdomarna mellan deltagande kommuner deltog kommuner med

liknande förutsättningar i samma grupp. Oxford Research genomförde de digitala seminarierna i april 2020.

Tabell A 2: Förteckning över digitala seminarier och deltagande kommuner

Grupp/datum	Typ av kommun	Deltagande kommuner
Grupp 1 2020-04-22	Landsbygdskommuner	Ljusnarsberg Ronneby Vilhelmina
Grupp 2 2020-04-24	Pendlingskommun nära storstad	Burlöv Partille Sigtuna Sundbyberg Österåker
Grupp 3 2020-04-27	Täta kommuner (avlägset belägna)	Arvika Kiruna Lycksele Tranås
Grupp 4 2020-04-28	Täta kommuner nära en större stad	Finspång Klippan Uppsala Örebro

Bilaga B: Duas hanterade statsbidrag²⁰

År	Namn	Utlysningens storlek	Kommuner som fått bifall	Sökkriterier/mål
2015:1	Medel för att utarbeta en lokal överenskommelse	56 mkr (~200 tkr/kommun)	286	Kommuner skriver avsiktsförklaringar om att de ska skriva lokala överenskommelser tillsammans med Arbetsförmedlingen om hur de ska jobba för 90-dagarsgarantin. Statsbidraget kan användas av kommunen för att täcka de kostnader som arbetet med att utarbeta en överenskommelse innebär.
2015:2	2015 års statsbidrag om samverkan	19 mkr (~500 tkr/kommun*)	36	Bidrag kan erhållas för att, på basis av en lokal överenskommelse, etablera eller vidareutveckla långsiktigt stabila strukturer för samverkan mellan kommun/kommuner och Arbetsförmedlingen.
2016:1	Bidrag för främjande av lokala överenskommelser mot ungdomsarbetslöshet	37 mkr (100–400 tkr/kommun [†])	152	En förutsättning för att beviljas medel är att den lokala överenskommelsen är reviderad i enlighet med det yttrande som Dua före årsskiftet lämnade över den preliminära överenskommelse som inkom till Dua under november/december 2015. Bidrag kan sökas för vidareutveckling av samverkan mellan kommun, Arbetsförmedlingen och andra aktörer för att få till stånd utbildningskontrakt och traineejobb. Ansökan ska vara utarbetad i samverkan med Arbetsförmedlingen.
2016:2	Projekt för utveckling av nyskapande metoder och arbetssätt	39 mkr (~2 mkr/kommun)	21	Utlysningen av medel avser projekt för utveckling av nyskapande metoder och arbetssätt i syfte att fördjupa och bredda samverkan rörande unga arbetslösa. Projekt ska vara utarbetade i nära samverkan med Arbetsförmedlingen, och politiskt förankrade inom kommunen. Delegationen ser gärna projekt som omfattar fler än en kommun.
2016:3	Statsbidrag för erfarenhetsutbyte	1,7 mkr (~50 tkr/kommun)	57	Statsbidrag kan sökas för att genomföra konferenser, workshops och studiebesök med mera inom Sverige och är tänkt att täcka kostnader för resor, lokaler, föreläsare och liknande. Aktiviteterna ska främja spridning av kunskap och goda exempel samt erfarenhetsutbyte avseende samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen.

²⁰ Tabellen redogör inte för statsbidrag 2020:2 - Statsbidrag för korta jobbspår som utlystes i mars 2020.

År	Namn	Utlysningens storlek	Kommuner som fått bifall	Sökkriterier/mål
2017:1	Statsbidrag för fördjupad samverkan om nyanlända	47 mkr (150–400 tkr/kommun [‡])	243	Bidraget kan sökas av kommuner som har för avsikt att ingå en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om fördjupad samverkan i syfte att effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet, enligt den av Dua presenterade modellen. Medel går till utarbetandet av lokala överenskommelser. Dua uppmuntrar att kommuner går samman och tecknar en gemensam överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Ansökan om medel ska vara utarbetad i samverkan med det lokala arbetsförmedlingskontoret.
2017:2	Statsbidrag avseende anslutning till systemverktyg för uppföljning	19 mkr (~100 tkr/kommun)	201	I och med anslutning av kommunala verksamhetsstöd till det nya nationella systemverktyget för uppföljning uppstår vissa kostnader. Genom denna utlysning ges kommunerna möjligheten att ansöka om medel för kostnader som uppstår vid anslutningen.
2017:3	Statsbidrag för att utveckla samarbetet med företag	91 mkr	103 [§]	Bidrag kan sökas för att fördjupa och bredda samarbetet med företag inom modellen för fördjupad samverkan som ska biläggas överenskommelsen om nyanlända. Ansökan ska vara utarbetad tillsammans med Arbetsförmedlingen. Om flera kommuner planerar att teckna en gemensam överenskommelse ska ansökan om medel ske gemensamt.
2018:1	Statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande	2,2 mkr	57	Statsbidrag kan sökas för att genomföra möten, workshops, studiebesök med mera inom Sverige. Det övergripande syftet med statsbidraget är att främja dialog mellan olika aktörer samt utbyte av kunskap och erfarenheter av hur samverkan kan bedrivas. Ansökningar som avser aktiviteter som involverar fler aktörer än kommun och Arbetsförmedlingen – vilka ska vara delaktiga – prioriteras. Olika delar av kommunen bör vidare medverka (exempelvis personalenhet, näringslivsenhet, vuxenutbildning, socialtjänst, arbetsmarknadsenhet och skolan).
2018:2	Statsbidrag för anslutning till nationellt systemverktyg för uppföljning	1,5 mkr	16	Denna utlysning avser anslutning av kommunala verksamhetsstöd till INUK, ett nationellt systemverktyg för uppföljning och vänder sig till de 89 kommuner som inte tidigare sökt utlysning 2017:2.

År	Namn	Utlysningens storlek	Kommuner som fått bifall	Sökkriterier/mål
2018:3	Statsbidrag för anordnande av företagsträffar i regionen	10 mkr	46	För att informera om möjligheten och sprida lokala jobbspår som metod för att rekrytera utlyste Dua medel till att anordna företagsträffar. Träffarna ska planeras och genomföras med Arbetsförmedlingen. Träffarna kan med fördel anordnas i samarbete även med ytterligare aktörer som exempelvis branschorganisationer, Företagarna, Handelskammare, banker eller andra.
2019:1	Statsbidrag för utarbetande av lokala överenskommelser om samverkan	52 mkr (150-300 tkr/kommun)	192 [†]	Denna utlysning avser utarbetande av överenskommelser om lokal samverkan mellan minst tre kommuner gemensamt och Arbetsförmedlingen. Bidrag kan även sökas av kommuner som tillsammans med minst två andra kommuner redan har en gemensam överenskommelse om samverkan med Arbetsförmedlingen och som har för avsikt att revidera denna enligt de villkor som finns i utlysningen.
2020:1	Statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande	(max. 50 tkr/kommun)		Bidrag kan sökas för att genomföra möten, workshops, studiebesök med mera inom Sverige. Syftet är att stimulera erfarenhetsutbyte och lärande som en del av utarbetandet eller genomförandet av en lokal överenskommelse om samverkan.

*Stor variation i tilldelade belopp

[†]Summa enligt kommunstorlek

[‡]Summa enligt antal mottagna nyanlända

[§]69 ansökningar

[¶]64 ansökningar



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg of-
fice@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB Norr-
landsgatan 11
111 43 Stockholm of-
fice@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy Fred-
rikinkatu 61a, 6krs. 00100
Helsinki office@oxfordrese-
arch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels of-
fice@oxfordresearch.eu