

FoU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund

# Dua i Göteborgsregionen

Delrapport 1 2016

## Sammanfattning

Denna rapport är en delredovisning av uppdraget att inom ramen för FoU-plattform arbetsmarknad följa Dua-arbetet i Göteborgsregionen. Fokus för uppföljningen ligger på resultat och samverkansprocesser. Studiens datamaterial utgörs av de överenskommelser som de aktuella kommunerna och arbetsförmedlingarna formulerat och undertecknat, uppföljning av offentlig statistik, samt intervjuer med företrädare för arbetsmarknadsverksamheterna i GR-kommunerna. Tidigare vetenskapliga studier och teorier om samverkan inom välfärdsområdet utgör det analytiska ramverk som ligger till grund för bedömningen huruvida samverkansarbetet i GR-kommunerna har förutsättningar att fungera väl. Det analytiska ramverket används också för att försöka förstå varför samverkan fungerar olika väl i olika kommuner.

Överenskommelserna tecknades under 2015. Under 2016 har Dua-arbetet varit i en planerings- och uppbyggnadsfas. Därmed kan inga långtgående slutsatser dras kring huruvida man åstadkommit de resultat- och verksamhetsmål som beskrivs i överenskommelserna. När det gäller samverkanstemat har inte alla samverkande parter intervjuats ännu, men med det förbehållet kan man säga att delegationens arbete främjat goda förutsättningar för samverkan i termer av tydlighet i styrning, struktur och samsyn via de överenskommelser som skrivits. Överenskommelserna är emellertid ingen garanti för att det ska fungera i praktiken. Hur samverkan fungerat lokalt, både i arbetet med att skriva fram överenskommelsen och hur man sedan realiserar planerna, påverkas av det lokala stödet från politik och förvaltningsledning, samt mer konkreta förutsättningar i den egna organisationen, exempelvis personalomsättning, chefsbyten och omorganisationer.

Två mer specifika erfarenheter kan lyftas fram. Den ena är att de insatser som lanserades i samband med Dua, det vill säga utbildningskontrakt och trainee, inte uppfattas som relevanta för målgruppen, vilket är problematiskt både ur effektivitetssynpunkt, men också ur legitimitetssynpunkt. En annan, och mer positiv erfarenhet, är att tidigare fungerande samarbeten på lokal nivå fungerat som en påtagligt gynnsam faktor i samverkansprocessen.

## Innehåll

Sammanfattning.....	1
Innehåll.....	2
Introduktion .....	3
Syfte och frågor .....	4
Metod.....	4
Duas målgrupp - unga utanför .....	5
Tidigare forskning.....	6
Hur fungerar samverkan?.....	7
KUP, UNG och Frikommunsförsöket .....	7
Nationella utvärderingar av det pågående Dua-arbete .....	8
Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten.....	8
SKL:s enkätstudie.....	9
Sammanfattning tidigare forskning.....	10
Vad är samverkan - begreppsdefinitioner.....	10
Samexistens, samverkan, samordning, samarbete eller samsyn? .....	11
Strukturell respektive processinriktad samverkan.....	11
Struktur.....	11
Process.....	12
Fungerande samverkan – teoretiska utgångspunkter .....	13
Förutsättningar för fungerande samverkan .....	14
Resultat och analys.....	14
Överenskommelserna .....	15
Kartläggning.....	15
Resultatmål.....	18
Verksamhet som ska bedrivas i samverkan .....	20
Samverkan .....	21
Styrning, struktur och samsyn.....	22
Faktorer som förenar god samverkan.....	23
Avslutning.....	24
Referenser .....	26

## Introduktion

Att motverka arbetslöshet är ett framträdande samhällspolitiskt mål i Sverige, liksom i stora delar av världen i övrigt. För individen är de materiella konsekvenserna av arbetslöshet uppenbara, men man brukar också framhålla att en svag position på arbetsmarknaden innebär ökad risk för att hamna i vad som beskrivs som en mer allmänt utsatt situation jämfört med dem som befinner sig i arbetskraften.<sup>1</sup> Utsattheten handlar exempelvis om långvarigt bidragsberoende och att inte kunna kvalificera sig för socialförsäkringssystemet.<sup>2</sup> I det svenska sammanhanget har ungdomsarbetslösheten rönt ett särskilt stort intresse – inte minst eftersom flera rapporter visat på att den svenska ungdomsarbetslösheten under senare år stått för en ovanligt hög och ökande andel av den totala arbetslösheten jämfört med situationen i andra länder<sup>34</sup>. Det finns också indikationer på att ungdomsarbetslöshet har särskilt negativa konsekvenser när det gäller risk för social utsatthet.<sup>5</sup>

Minskad ungdomsarbetslöshet är också ett prioriterat område i den svenska arbetsmarknadspolitiken. En del i den nuvarande regeringens strategi för att nå detta mål är Delegationen för Unga till Arbete.<sup>6</sup> Delegationens uppgift är att verka för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. Här utgår man från tanken att minskad ungdomsarbetslöshet förutsätter en bred mobilisering av lokalt förankrade aktörer, där regeringens bedömning är att kommunerna spelar en särskilt viktig roll. Den nationella politiken handlar bland annat om att erbjuda olika former av subventionerade anställningar, liksom insatser där studier kombineras med praktik. Kommunen är en viktig part i sammanhanget, både som potentiell arbetsgivare och som ansvarig för verksamheter med betydelse för många arbetssökande, exempelvis vuxenutbildningen. Kommunerna betraktas också som en viktig brygga mellan den nationella politiken och andra lokala aktörer såsom det lokala näringslivet, civilsamhället, samt olika regionala och statliga myndigheter på lokal nivå. Ett av delegationens centrala uppdrag är därför att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklingen av nya samverkansformer.

För att fullfölja sitt uppdrag identifierade delegationen på ett tidigt stadium lokala överenskommelser om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling som ett strategiskt redskap. Man satte upp målet att samtliga kommuner i landet skulle teckna överenskommelser under 2015. De allra flesta kommunerna valde också att teckna sådana överenskommelser, vilket även samtliga 13 kommuner i Göteborgsregionen gjorde.<sup>7</sup> Parallellt gavs FoU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) i uppdrag av de kommunala arbetsmarknadsenheternas chefer att följa processen och belysa kommunernas arbete inom ramen för Dua-överenskommelserna under 2016. Uppdraget preciserades inte närmare. Istället gavs FoU i Väst/GR möjlighet att formulera ett mer avgränsat syfte. Det preciserade syftet tar avstamp i den övergripande ambitionen som delegationen pekar ut, det vill säga att långvarigt minska ungdomsarbetslösheten genom att skapa långsiktigt hållbara strukturer för samverkan mellan stat och kommun. Särskilt fokus riktas mot den sista delen; det vill säga samverkan. Resultatmål uppmärksammas också, om än i mindre grad. Att inte prioritera resultat i termer av minskad ungdomsarbetslöshet kan tyckas märkligt, men skälet är att en uppföljning av det slaget har byggts in i överenskommelserna från centralt håll. I instruktionerna för hur överenskommelserna skulle skrivas anges en rad mål med koppling till arbetslöshet och sysselsättning. Det finns däremot inga krav

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen 2001a

<sup>2</sup> SOU 2003:92

<sup>3</sup> Exempelvis Nordström Skans 2009, Oscarsson 2013.

<sup>4</sup> Det ska dock sägas att även om ungdomsarbetslösheten utgör en väsentligt större andel av den totala arbetslösheten i Sverige jämfört med andra länder, så är en viktig förklaring till detta att gruppen unga arbetslösa domineras av studerande. Se exempelvis Skans, Eriksson & Hensvik 2017.

<sup>5</sup> Nordström Skans 2004

<sup>6</sup> Dir 2014:157

<sup>7</sup> De 13 kommunerna i regionen är Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö.

på uppföljning av verksamhetsmål, exempelvis hållbara strukturer för samverkan. Att följa upp i vad mån samverkansstrukturer har etablerats och i vad mån de fungerar är därmed ett arbete som kan komplettera den uppföljning som initierats av delegationen.

## Syfte och frågor

Studiens ambition är att följa upp resultatet av den samverkan som sker inom ramen för DUA-överenskommelserna mellan GR-kommunerna och aktuella Arbetsförmedlingskontoren. De resultatmål som formuleras i överenskommelserna följs upp, men särskild tonvikt läggs på vad som kan kallas organisatoriska förutsättningar för fungerande samverkan. Syftet är att belysa förutsättningarna för samverkan mellan huvudaktörerna och det faktiska samspelet mellan de deltagande myndigheterna.

Tre övergripande frågor ramar in studien:

- Hur utvecklar sig Dua-arbetet i förhållande till de resultat- och verksamhetsmål som skrivits in i överenskommelserna?
- Vilka förutsättningar för samverkan finns i Dua-arbetet?
- Vilka erfarenheter har chefer och medarbetare av samverkan inom ramen för Dua-arbetet?

## Metod

För att besvara studiens frågor har en rad olika metoder använts. I ett första steg har överenskommelsernas innehåll granskats och tematiserats för att få en överblick över de centrala delarna vad gäller resultat- och verksamhetsmål. De resultatmål som sedan har följts upp är arbetslöshetsnivåer och insatserna utbildningskontrakt och traineeplatser. Här har statistik tillgänglig via Arbetsförmedlingens statistikdatabaser sammanställts. Verksamhetsmålen har följts upp genom intervjuer med ansvariga för Dua-arbetet inom respektive kommuns arbetsmarknadsenhet.

Även samverkanstemat har fångats upp via intervjuer, men också via dokument och observationer. De dokument som studerats är den nationsövergripande uppföljningen av uppdraget som delegationen genomförde under 2015 och en bit in på våren 2016<sup>8</sup>, liksom en mindre uppföljning som SKL (Sveriges kommuner och landsting) genomförde 2016. Vid ett tillfälle genomförde delegationen en webbkonferens med GR-kommunerna. Fältanteckningar från detta tillfälle har också använts som underlag för studien. Därutöver har de 13 GR-kommunernas överenskommelser studerats och analyserats med fokus på samverkansaspekter. Intervjuer har genomförts med chefer och medarbetare inom tio av de 13 kommunala arbetsmarknadsenheterna i GR-området. Information har också hämtats in i samband med de nätverksträffar för Göteborgsregionens arbetsmarknadsenheter (AME), vuxenutbildningsenheter och Arbetsförmedlingskontor som GR arrangerat, liksom i samband med ett antal träffar enbart riktade till AME-cheferna. Befintlig forskning om vad som krävs för att åstadkomma fungerande samverkan mellan välfärdsorganisationer har sedan använts som ett ramverk i analysen av det insamlade datamaterialet.

Det arbete som genomförts under 2016 ska ses som en delstudie i en pågående uppföljning. Företrädare för samtliga arbetsmarknadsenheter har ännu inte intervjuats och intervjuer har inte genomförts med företrädare för Arbetsförmedlingen, vuxenutbildningen eller andra lokala samverkansaktörer. Om den aktuella studien ska kunna bidra med slutsatser av ett bredare och djupare värde bör samtliga samverkande aktörer inkluderas.

---

<sup>8</sup> Delegationen unga till arbete 2016

## Duas målgrupp - unga utanför

Dua-arbetet syftar till att motverka ungdomsarbetslöshet och inledningsvis kan det vara på sin plats att ge en inblick i bakgrunden till satsningen, samt en mer precis beskrivning av målgruppen "unga som riskerar att hamna i utanförskap".

Sverige har en ganska lång tradition av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska satsningar riktade till ungdomar och mer specifikt unga som befaras hamna i utanförskap.<sup>9</sup> Utvecklingsgarantin för unga är ett exempel. Detta arbetsmarknadspolitiska program lanserades 1998 och riktades till långtidsarbetslösa ungdomar som trots högkonjunkturen mot 1990-talets slut inte hade etablerat sig på arbetsmarknaden.<sup>10</sup> Tillkomsten av Delegationen för Unga till Arbete bottenar i ett lite annorlunda scenario. Startpunkten kan sägas vara en statlig utredning från 2013, vilket är ett par år innan en högkonjunktur medförde sjunkande ungdomsarbetslöshet på de flesta håll i landet. Utredningen genomfördes alltså i en tid då ungdomsarbetslösheten generellt uppfattades ligga på höga nivåer. Fokus var emellertid inte ungdomsarbetslöshet generellt, utan mer specifikt situationen för ungdomar som varken arbetar eller studerar och som riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet, det vill säga den grupp som kallas UVAS.<sup>11</sup> Framförallt lyfts ungdomar fram som aldrig påbörjar eller inte fullföljer en gymnasieutbildning. Här pekar utredningen på att det både saknas uppföljningssystem och adekvata insatser för gruppen. Skolverket genomför exempelvis uppföljningar av ungdomar tre år efter avslutad gymnasieutbildning, men det sker ingen uppföljning när det gäller unga som saknar gymnasieutbildning eller som avbryter utbildningen. När det gäller insatser är utgångspunkten i utredningen att många i gruppen UVAS har behov av stöd som tar flera myndigheter eller organisationer i anspråk, men att välfärdsstatens "stuprörsorganisering" medför att ingen enskild instans har det samlade ansvaret, vilket innebär en risk att för ungdomarna inte får det stöd de behöver.

Att belysa nuläge och lämna förslag på åtgärder för att förbättra gruppen UVAS möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället som helhet var utredningens huvudsakliga ambition. Att samverkan behövs kan sägas vara en given utgångspunkt. Betydelsen av samverkan framhålls utifrån glappet mellan ett holistiskt perspektiv på människan som en helhet och välfärdsorganisationernas fragmentariska karaktär.<sup>12</sup> I utredningen konstateras att myndigheter visserligen har skyldigheter att samverka med varandra och omvärlden kring målgruppen, men att de krav på samverkan som finns vanligtvis rör specifika områden för särskilda målgrupper, exempelvis personer med ekonomiskt bistånd, unga med aktivitetsersättning, eller nyanlända, men det finns få generella krav på samverkan kring UVAS. Det saknas också en formell struktur för samverkan som är etablerad i hela landet och som möjliggör gemensamma arbetsätt för de samverkande organisationerna. Vidare pekas på avsaknad av strukturer för samverkan där de ekonomiska förutsättningarna är reglerade, där det finns tydliga mål som följs upp och där det finns krav på att de samverkande aktörerna representeras på ledningsnivå.

Sammanfattningsvis konstateras att unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp där några endast behöver stöd i att söka arbete, medan andra omfattas av flera problem, exempelvis arbetslöshet i kombination med oavslutad gymnasieutbildning, psykisk ohälsa och ekonomiska svårigheter. För den första gruppen kan Arbetsförmedlingens insatser vara tillräckliga, men för den

---

<sup>9</sup> Schröder 2000

<sup>10</sup> Carling & Hartman 2002; Angelin 2009

<sup>11</sup> Här bör det noteras att beteckningen UVAS inte är helt optimal eftersom den grundar sig i beskrivningen Unga som Varken Arbetar eller Studerar, men att varken arbeta eller studera inte är tillräckliga kriterier för att ingå i riskgruppen. För att uppfattas tillhöra riskgruppen krävs att personen omfattas av ytterligare problematik, exempelvis psykisk ohälsa eller ej fullgjord gymnasieutbildning.

<sup>12</sup> Se också Danermark 2009; Ungdomsstyrelsen 2009; Riksrevisionen 2013

andra gruppen behövs stöd från flera håll. Stödet behöver också samordnas eftersom det annars finns risk för att inblandade myndigheter och organisationer initierar parallella processer, eller insatser som i någon mening motverkar varandra. Utredningen landar i ett antal förslag, varav några sorteras in under rubriken *Satsa på unga i samverkan*.<sup>13</sup> Här pekas samordningsförbunden ut som en central part och man föreslår att Samordningsförbundets verksamhet ska utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för effektiv samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Parallellt med detta föreslås ett ökat finansiellt stöd till förbunden och att en samordnare tillsätts med uppgiften att främja Samordningsförbundets insatser.

I praktiken kom Samordningsförbunden inte att få den centrala roll som föreslogs i utredningen. Regeringen tog emellertid fasta på en rad slutsatser som pekade på behovet av såväl övergripande former för samverkan som behov av lokala samverkansmodellerna.<sup>14</sup> Ett konkret initiativ som togs var inrättande av en delegation med uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet ska få större genomslag på lokal nivå, det vill säga Delegationen för Unga till Arbete. I regeringens direktiv till delegationen anges specifikt att den ska främja statlig och kommunal samverkan och nya samverkansformer.<sup>15</sup>

## Tidigare forskning

Delegationens uppdrag kan alltså ses som initiativ för ökad samverkan mellan statliga och kommunala aktörer. Initiativ av det här slaget är inget nytt och det är heller inget som är avgränsat till det arbetsmarknadspolitiska området – tvärtom - samverkan har kommit att bli en utbredd strategi för att överbrygga de problem som den ökade specialiseringen och sektoriseringen inom välfärdssektorn i stort medfört. Problembeskrivningen är gemensam oavsett vilka sektorer eller organisationer som är inblandade. Det handlar om att många individers behov av stöd inte ryms inom en enskild välfärdsorganisation. Konsekvensen är att individen hänvisas till en rad olika organisationer som omfattas av strukturella olikheter vad gäller synsätt/perspektiv, organisation och regelverk. Skillnaderna tenderar att skapa låsningar, med följderna att individer riskerar att falla mellan stolarna.<sup>16</sup> Samverkan syftar till att överbrygga det organisatoriska glappet och det finns till och med de som menar att samverkan har blivit helt nödvändig och inget som välfärdsorganisationer kan välja.<sup>17</sup>

Samverkan är således en utbredd arbetsform i det svenska välfärdssystemet och samarbete, liksom lokal anpassning är allmänt viktiga inslag i de övergripande arbetsmarknadspolitiska målen.<sup>18</sup> I de allra flesta fall samverkar också kommunerna och Arbetsförmedlingen i någon mån. En enkätundersökning från 2012<sup>19</sup> visar exempelvis att samtliga svarande kommuner (230 stycken) samarbetar med Arbetsförmedlingen, även om samarbetet kan se väldigt olika ut. Det kan exempelvis handla om möten på ledningsnivå, kontakt genom samordningsförbund eller andra samverkansgrupper. Det kan vara trepartssamtal eller andra former av direktkontakt mellan handläggare/medarbetare.<sup>20</sup> Samverkan kan också ske i projektform eller inom reguljär verksamhet.

---

<sup>13</sup> SOU 2013: 74, sidorna 250-269

<sup>14</sup> Regeringen 2015

<sup>15</sup> Dir 2014:06

<sup>16</sup> Danermark 2000, Socialstyrelsen 2001b

<sup>17</sup> Danermark & Kullberg 1999

<sup>18</sup> SFS. Förordning 2000:628 Om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

<http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2000:628>, hämtad 2016-11-05

<sup>19</sup> SKL 2012

<sup>20</sup> Statskontoret 2013, se även Bergström Casinowsky 2014, SKL 2011

## Hur fungerar samverkan?

Hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna fungerar har belysts i flera studier, men den samlade bilden ter sig ganska splittrad. Att det allmänt finns en del motsättningar inbyggda i samarbetet konstateras. Det finns exempel en studie som visar att nära nog samtliga chefer inom Arbetsförmedlingen lägger stor vikt vid att följa lagar, förordningar och riktlinjer från centralt håll, medan andelen kommunala politiker och tjänstemän med samma inställning är betydligt lägre. Samma studie visar att en stor andel kommunala företrädare tänker att arbetsmarknadsinsatserna ska förbättra den kommunala servicen, vilket inte är ett prioriterat mål bland Arbetsförmedlingens chefer.<sup>21</sup> I en undersökning från 1997 uppmärksammas ett annat spänningsförhållande. Här pekar författarna på att kommunerna agerar för att föra över kostnader för personer som har sin försörjning från kommunala försörjningsstöd till statliga ersättningar, medan Arbetsförmedlingarna uppfattas försöka vältra över sina kostnader på kommunerna genom att exempelvis inte ta ansvar för arbetslösa med försörjningsstöd<sup>22</sup>. En enkätundersökning från SCB<sup>23</sup> uppmärksammar att kommuner och Arbetsförmedlingen många gånger gör olika bedömningar om huruvida en arbetssökande som har försörjningsstöd är anställningsbar, det vill säga om den står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Anställningsbarheten är i sin tur viktig eftersom det avgör om det är kommunen eller Arbetsförmedlingen som har huvudsvaret för insatserna, där Arbetsförmedlingen har ansvaret om personen bedöms som anställningsbar.

De motsättningar som uppmärksammas ovan har till stor del sin grund i kommunernas och Arbetsförmedlingens olika uppdrag. Trots motsättningarna finns det studier som tyder på att personal inom såväl Arbetsförmedling som kommuner och deltagare i olika insatser upplever att samverkan fungerar relativt bra.<sup>24</sup> Andra studier pekar dock i motsatt riktning. Exempelvis finns undersökningar som visar att kommunerna upplever svårigheter med att bygga upp långvariga samverkansstrukturer med Arbetsförmedlingen till följd av myndighetens centralstyrning och strikta följsamhet till snäva regelverk – ett regelverk som dessutom ändras ofta.<sup>25</sup> Liknande resultat påvisas i en rapport som särskilt fokuserar på samverkan kring ungdomar. Här betonas emellertid att samverkan med Arbetsförmedlingen inte är den mest kritiska frågan ur kommunernas perspektiv. Det är istället en begränsad lokal arbetsmarknad, samt en begränsad statlig och kommunal ekonomi som utgör de största hindren när det gäller att ge ungdomar stöd i att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>26</sup>

## KUP, UNG och Frikommunsförsöket

Ett par mer övergripande arbetsmarknadspolitiska satsningar som i flera avseenden liknar det uppdraget som gavs till Delegationen för Unga till Arbete kan vara värda att nämna. Det kommunala arbetsmarknadsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UNG) är två exempel.<sup>27</sup> Programmen lanserades i mitten av 1990-talet och innebar att en kommun och den lokala arbetsförmedlingen kunde tecknade avtal om att kommunerna fick anordna aktiviteter och kompetenshöjande insatser inom ramen för dessa program. Målgruppen var arbetslösa ungdomar mellan 18 och 24 år och syftet med insatserna var att ge utbildnings- och yrkeserfarenhet som också kunde motivera till fortsatta studier. Kommunen fick ersättning av staten för den verksamhet som bedrevs, men var samtidigt ålagda ett lagstadgat ansvar för ungdomar upp till 20 års ålder, vilket bland annat innebar skyldighet att erbjuda gymnasieplats och att hålla sig informerade om alla i åldern 16 till 20 år som inte deltog i

---

<sup>21</sup> Lundin 2007

<sup>22</sup> Hallström 1997

<sup>23</sup> SCB 2007

<sup>24</sup> Lundin 1999, SKL 2012

<sup>25</sup> Statskontoret 2013

<sup>26</sup> Panican mfl. 2009

<sup>27</sup> Se Sibbmark & Forslund 2005 för en beskrivning av programmen



gymnasieutbildning eller annan sysselsättning. Effekterna av programmen tycks inte ha belysts, men det finns några studier som undersöker hur medarbetare inom kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattade programmen och samarbetet. Både medarbetare inom kommunerna och Arbetsförmedling verkar generellt ha varit positiva till programmen och i stort tycks samarbetet också ha fungerat bra<sup>28</sup>, men ett par konfliktytor påtalades. Från kommunernas håll menade man att Arbetsförmedlingen hade kunnat anvisa betydligt fler ungdomar till programmen, medan vissa arbetsförmedlingar ansåg sig ha bättre förutsättningar att ge ungdomarna rätt stöd och att det därmed hade varit bättre om man hade haft kvar ansvaret för målgruppen.<sup>29</sup> Samtidigt fanns det arbetsförmedlare som framhöll det positiva med att kommunerna, till skillnad från Arbetsförmedlingen, även kunde erbjuda ungdomarna ett socialt stöd.<sup>30</sup>

Ett annat exempel är den verksamhet som går under namnet Frikommunförsöket och som bedrevs under perioden juli 1996 till december 1997. Bakgrunden till verksamheten var regeringens propositioner *En effektivare arbetsmarknadspolitik*<sup>31</sup> och *Tillväxtpropositionen*<sup>32</sup>. I likhet med dagens diskussioner kring gruppen UVAS var utgångspunkten här att arbetsmarknaden präglades av en konjunkturuppgång, men att uppgången inte kom alla grupper till del. Lågutbildade kvinnor, ungdomar, invandrare och arbetshandikappade uppfattades löpa särskild risk att hamna i permanent arbetslöshet enligt regeringens bedömning. Ett av de politiska initiativ som syftade till att motverka den befärade utvecklingen var ökad samverkan mellan kommunerna, Försäkringskassan och dåvarande Arbetsmarknadsverket, men till skillnad från omfattningen i det uppdrag som gavs Delegationen för Unga till Arbete begränsades initiativet till att omfatta 28 kommuner. I en utvärdering<sup>33</sup> av verksamheten försöker en grupp forskare belysa både effekter med avseende på effektivare resursanvändning och samverkansprocesser. När det gäller samverkansprocesserna pekar man på en del problem till följd av otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen mellan de samverkande parterna och man menar att tydligare direktiv i det här avseendet hade varit önskvärt. När det gäller effektivare användning av offentliga medel menar utvärderarna att bilden är splittrad med begränsade möjligheter att dra slutsatser. I rapporten antyds också att man inte bör ha alltför höga förväntningar på vad god samverkan ska kunna åstadkomma eftersom de frågor som parterna samverkar kring i hög utsträckning är beroende av hur nationella system och regelverk är utformade – inte minst socialförsäkringssystemet.

### Nationella utvärderingar av det pågående Dua-arbete

Delegationen för Unga till Arbete har ett uppdrag som löper över tre år och som ska slutredovisas i februari 2018. Under arbetets gång genomförs emellertid uppföljningar och redan 2015 publicerade delegationen en omfattande rapport - *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten* – som belyser hur arbetet fungerat under uppdragets första år.

#### Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten

I rapporten skriver delegationen bland annat att man fört en aktiv dialog med företrädare för över 250 enskilda kommuner och många arbetsförmedlingskontor och att man har lagt stor kraft på att ge förutsättningar för att de lokala parterna ska kunna skapa strukturer i arbetet för att minska ungdomsarbetslösheten. Att samverkansarbetet är i full gång konstateras. Det konstateras också att konjunkturen är god och att ungdomsarbetslösheten därmed sjunker och i rapporten ställs frågan om ungdomsarbetslösheten verkligen är ett problem. Delegationens svar på den frågan är ja med hänvisning till att de goda tiderna inte kommer alla till del. Ungdomar som saknar gymnasieutbildning,

<sup>28</sup>Salonen & Angelin 2000, Svenska Kommunförbundet 2002

<sup>29</sup> Ståhl 1999, Statskontoret 1999

<sup>30</sup> Salonen & Angelin 2000

<sup>31</sup> Prop 1994/95:218

<sup>32</sup> Prop 1995/96:148

<sup>33</sup> Behrenz med flera 1998

utrikes födda ungdomar, framförallt de som kommer till Sverige i tonåren, samt personer med funktionsnedsättning, är grupper som trots goda tider har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. I goda tider finns emellertid möjlighet att i större utsträckning fokusera på dessa grupper, menar delegationen.

I rapporten presenteras de slutsatser som delegationens företrädare dragit utifrån dialogen med parterna. När det gäller Arbetsförmedlingen menar delegationen att det finns behov av bättre samverkan kring ungdomar under 20 år och att det finns ett handlingsutrymme i regelverket som myndigheten bör kunna använda på ett bättre sätt.

Kommunerna bör å sin sida motverka de negativa effekterna av stuprörsorganiseringen. Delegationen menar att kommunerna måste se till att alla relevanta kommunala enheter involveras i arbetet. Exempel på enheter som inte självklart är med, men som enligt delegationen borde vara det, är HR-avdelningar/personalenheter och näringslivsenheter. Här menar delegationen också att SKL kan vara med och stötta kommunerna för att få till stånd ett sektorsövergripande samarbete.

De synpunkter som framförs kring kommunala vuxenutbildningen handlar om de problem som komplexiteten i verksamheten medför. Regelverket är komplext och det finns många utbildningsformer, vilket gör att systemet är svåröverskådligt. Medel för att bedriva utbildning söks dessutom för ett år i taget och kortsiktigheten utgör ytterligare ett hinder. Vad som behöver åstadkommas är ett långsiktigt och stabilt, men ändå flexibelt utbud av vuxenutbildning. Här menar delegationen att kommunerna måste ta ett större ansvar, exempelvis genom ett ökat samarbete över kommungränser. Samtidigt påpekas att det krävs tydliga signaler från regeringen för att främja detta arbete.

Delegationen presenterar också ett antal övergripande rekommendationer. Att det arbetsmarknadspolitiska regelverket behöver ses över på ett antal punkter är en sådan rekommendation. Arbetsförmedlingens lönesubventioner till arbetsgivare, åldersgränser för insatser och program, insatsernas konstruktion (exempelvis trainee och jobbgarantin för unga) är exempel på inslag som delegationen menar behöver ses över. I detta sammanhang betonas arbetsgivarperspektivet där delegationen menar att det återkommande framförs önskemål om enkelhet och tydlighet i utformningen och genomförande av arbetsmarknadspolitiken från arbetsgivarnas håll. Arbetsgivare vill ofta anställa, men regelverket utgör ett hinder. Vidare menar delegationen att hur EU:s regelverk på det arbetsmarknadspolitiska området ska tolkas och tillämpas är något som behöver förtydligas. Ett förtydligande behövs även när det gäller upphandling, där kommunen inom ramen för Dua-samarbetet inte kan ses som leverantör av tjänster till Arbetsförmedlingen. Slutligen kommenterar delegationen flyktingsituationens betydelse, där man påpekar att unga nyanlända inte omfattas av Arbetsförmedlingen etableringsuppdrag. Med nuvarande ansvarsfördelning är det kommunerna och i hög grad skolan som förväntas stå för stödet till dessa ungdomar – en situation som enligt delegationens bedömning är ohållbar.

#### [SKL:s enkätstudie](#)

Även SKL har följt upp Dua-arbetet, men utifrån de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas perspektiv. Studien är betydligt mer begränsad jämfört med delegationens uppföljning, men ger ändå en intressant inblick i de kommunala arbetsmarknadsverksamheternas erfarenheter. Det är 28 kommunala arbetsmarknadsverksamheter som ingår i studien. Fokus har legat på att se vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra, samt att fånga upp idéer kring utvecklingsmöjligheter.

De positiva erfarenheter som de 28 kommunerna ger uttryck för är att överenskommelserna bidragit till tydlighet i arbetet när det gäller struktur, ansvarsfördelning och målbild. Parternas vilja att samarbeta har ökat och man upplever också en ökad öppenhet i samarbetet. Den finansiering som funnits att söka har bidragit till möjligheten att anställa processledare och/eller att genomföra gemensamma utvecklingsinsatser för kommunens och Arbetsförmedlingens personal.

De mer negativa erfarenheterna handlar i viss mån om samma faktorer som de positiva. Det finns exempelvis kommuner som menar att rollfördelningen mellan parterna är oklar och att samordningen mellan delegationen respektive samordnaren för UVAS är bristfällig. Vidare finns upplevelser av att Dua-arbetet konkurrerar med befintliga samarbetsformer<sup>34</sup>, att administrationen kring uppdraget är för omfattande och komplicerad samt att det ges för lite utrymme för lokal anpassning.

De utvecklingsområden som pekas ut kan sammanfattas i tre kategorier; insatsernas konstruktion, regelverk och barnsjukdomar. Utbildningskontrakt och traineeplatser är de två insatser som lanserades i samband med delegationens uppdrag och som specifikt riktades till målgruppen, men kommunerna menar att insatserna inte är anpassade efter målgruppens behov. Framförallt gäller det traineeplatserna. Uppfattningen är också att det generellt är konkurrens mellan olika former av praktikplatser, stödanställningar och andra arbetsplatsförlagda insatser. När det gäller de utbildningsrelaterade inslagen framförs önskemål om ökad flexibilitet i uppstart av utbildningsinsatser, exempelvis tätare eller individuella starter av utbildningar.

De regelverk som ramar in Dua-arbetet upplevs som begränsande i vissa delar och här efterfrågar de kommunala arbetsmarknadsenheterna förändring för att öka möjligheten att utforma gemensam verksamhet och gemensamma insatser. Möjligheten att samköra register är ett konkret exempel på vad som efterfrågas.

Det utvecklingsområde som går under benämningen barnsjukdomar refererar till resonemang kring varför man i flera fall inte kommit så långt i arbetet som man hade trott. Man säger här att det tagit tid att utveckla rutiner, att identifiera presumtiva deltagare, värva arbetsplatser och så vidare, vilket innebär att verksamheten än så länge är relativt begränsad.

### Sammanfattning tidigare forskning

Utifrån tidigare studier kan man säga att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom det arbetsmarknadspolitiska är ett mycket utbrett fenomen. Samverkan är något som allmänt uppmuntras genom nationella politiska direktiv och periodvis har det också förekommit specifika uppdrag eller satsningar. Det kan också konstateras att det finns inneboende spänningar i samarbetet, men huruvida samverkan är en arbetsform som överbryggar spänningarna och fyller sitt tänkta syfte är en fråga som den samlade forskningen inte lyckats besvara, åtminstone inte om man med syfte menar ett effektivare utnyttjande av resurser i termer av bättre insatser för individen och minskade kostnader för verksamheterna. Att det förhåller sig så handlar till stor del om de metodologiska svårigheter som studier av effekter för med sig - fenomenets komplexitet innebär att det är svårt att isolera effekterna av just samverkan. Istället har forskningen om samverkan inom det svenska välfärdssystemet huvudsakligen uppmärksammat frågor som rör samverkansprocesser.

### Vad är samverkan - begreppsdefinitioner

Samverkan har alltså blivit något av en förgivettagen universallösning på de organisatoriska problem som välfärdssektorns präglas av, men samverkan är också ett begrepp som används för att benämna ganska olika former av samarbeten. För att klargöra vad begreppet står för i olika sammanhang har forskare försökt kategorisera fenomenet.

---

<sup>34</sup> Här hade det varit intressant att veta mer om vilka samarbetsformer som avses, men i enkätsvaren ges ingen ytterligare information i det avseendet.

## Samexistens, samverkan, samordning, samarbete eller samsyn?

Ett sätt att klargöra begreppet tar sin utgångspunkt i graden av överlappning mellan de samverkande organisationerna.<sup>35</sup> *Samexistens* är den första som i grunden inte innebär någon samverkan, utan bara att organisationerna känner till varandra. Den andra graden benämns just *samverkan* och här agerar organisationerna gemensamt, men parallellt. De behåller sina ursprungliga mål och det finns tydliga gränser mellan organisationerna. *Samordning* är nästa grad och här skapar parterna ett gemensamt arrangemang – man utformar gemensamma mål och utför arbetsuppgifter gemensamt. Om *samordning* i huvudsak innebär överlappning på organisatorisk nivå innebär nästa steg – *samarbete* – en överlappning även på mellanmänsklig nivå. Här arbetar man tillsammans, vilket kan leda till att parternas värderingar och normer anpassas till varandra. Den femte och sista graden är *samsyn* som uppnås vid fördjupat samarbete, som innebär att parterna är involverade i varandras sfärer. Här har också gemensamma uppfattningar och attityder skapats.

Vilken grad av överlappning som karakteriserar samverkan i Dua-arbetet är ingen fråga som analyseras närmare här, men bedömningen är att ambitionen har varit att åstadkomma den fjärde graden av överlappning enligt kategoriseringen, det vill säga samarbete. En mer specifik beskrivning av samarbete enligt den här kategoriseringen är att:

.....tillsammans med andra, ofta personer med annan utbildning, och som är styrda av andra regelsystem och i annan organisatorisk position, arbetar mot ett gemensamt mål. Samarbete är alltså medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte.<sup>36</sup>

Att använda begreppet samarbete kan emellertid vara vilseledande eftersom vi med samverkan menar något annat än den betydelse vi tillskriver begreppet samarbete i vårt vardagliga tal. Samverkan därför det begrepp som används här även fortsättningsvis.

## Strukturell respektive processinriktad samverkan

Ett andra sätt att försöka bena i begreppet samverkan handlar om en uppdelning i struktur respektive process. Struktur omfattar faktorer såsom vilka organisationer som är involverade, vilka aspekter man samverkar kring och på vilket sätt de samverkande parterna knyts samman, medan process handlar om hur samverkan är organiserad i praktiken, vilka parter som möts och hur detta sker.

### Struktur

Samverkan innebär ofta att olika samhällssektorer är involverade och man brukar tala om intersektoriell eller interorganisatorisk samverkan.<sup>37</sup> Beroende på hur många organisationer och sektorer som är inblandade skiljer sig graden av komplexitet i denna samverkan åt. En annan skiljelinje handlar om graden av formalisering, dvs i vilken utsträckning samverkan ramas in av avtal, överenskommelser etc.<sup>38</sup> Strukturell samverkan kan delas in i fyra undergrupper.

### Case management

Case management handlar inte så mycket om samverkan mellan berörda organisationer, utan snarare om samordning av organisationernas insatser gentemot en person. Ofta handlar det om att funktionen

---

<sup>35</sup> Se Fridolf 2004

<sup>36</sup> Danemark 2000

<sup>37</sup> Andersson & Axelsson 2007 i AFH

<sup>38</sup> Leutz, 1999, Åhgren & Axelsson, 2005

case manager finns inom någon av de organisationer som individen är knuten till, exempelvis Försäkringskassan, och att denna person hjälper individen att hitta rätt bland rehabiliteringsinsatserna.

#### *Partnerskap*

Partnerskap är en mer formaliserad samverkan mellan två eller flera organisationer. Här förekommer exempelvis samarbetsavtal eller strukturer för kommunikation och informationsutbyte.

#### *Samlokalisering*

Att samlokalisera berörda organisationer är ett exempel på samverkansform som ofta förordas inom forskningen, eftersom man menar att detta skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande samverkan.<sup>39</sup> Det har bedrivits flera försök med samlokalisering av statliga och kommunala myndigheter i Sverige. Ett exempel är så kallade medborgar- eller servicekontor<sup>40</sup>

#### *Finansiell samordning*

Modellen innebär att berörda organisationer lägger samman finansiella resurser i en gemensam budget för gemensamma insatser inom området.

#### *Process*

Processdimensionen handlar om hur samverkan är organiserad i praktiken, vilka parter som möts och hur detta sker. Begreppet process syftar också på att inte bara organisationer och sektorer samverkar, utan att också att olika professioner eller yrkesgrupper är inblandade. Även här skiljer sig graden av komplexitet åt liksom graden av intensitet. Här presenteras tre modeller för interprofessionell samverkan.<sup>41</sup>

#### *Kontakter och informationsutbyte*

Informella kontakter mellan olika specialister är den enklaste formen. Det kan handla om förfrågningar som rör en gemensam deltagare/klient, eller mer omfattande konsultationer mellan enskilda handläggare och specialister inom olika organisationer och myndigheter. Det kan också handla om att en grupp professionella träffas informellt på regelbunden basis för att diskutera gemensamma klienter, eller ett nätverk av professionella där syftet är att utbyta information och kunskap.

#### *Flerpartsmöten*

Flerpartsmöten mellan berörda yrkesgrupper/professioner är en annan modell. Dessa möten kan vara mer eller mindre frekventa och olika antal organisationer kan vara representerade. Regelbundenheten och systematiken i mötena varierar också där ena ytterligheten innebär att man gemensamt utreder, planerar och genomför olika insatser, ibland också tillsammans med den person som är i behov av sådana insatser. Graden av formalisering kan variera från uttalad informell prägel till en styrning via riktlinjer som är mer eller mindre evidensbaserade.

#### *Multidisciplinära team*

Multidisciplinära team är den mest intensiva formen av samverkan och innebär att representanter för olika professioner och organisationer arbetar kontinuerligt tillsammans i team. Exempel på detta inom arbetsrehabilitering är till exempel samverkansgrupper med specialister och handläggare från olika organisationer och myndigheter som ibland går under beteckningen interventionsteam.<sup>42</sup> Beroende

---

<sup>39</sup> Mc Coll med flera 2009

<sup>40</sup> SOU 2009:92

<sup>41</sup> Andersson med flera 2010

<sup>42</sup> Briand med flera 2008

på hur täta kontakterna är mellan deltagarna och hur beroende de är av varandra kan de beskrivas som multidisciplinära, interdisciplinära team och ibland även transdisciplinära team.<sup>43</sup>

Att beskriva de olika samverkansstrukturer som utvecklats i anslutning till GR-kommunernas Du-arbete utifrån de strukturella och processinriktade dimensionerna som presenteras låter sig inte göras utifrån befintligt underlag. För det krävs ett både bredare och djupare datamaterial än vad som finns tillgängligt i dagsläget. De olika samverkansbegreppen, såväl de som gäller graden av överlappning och de som rör de strukturella och processinriktade kategorierna kan emellertid vara viktiga för den allmänna förståelsen av fenomenet samverkan. När det gäller fungerande samverkan - som är den fråga som står i fokus för den aktuella rapporten – finns emellertid en del relevant forskning som kan vara vägledande i analysen av befintligt underlag. Denna forskning presenteras i nästa avsnitt.

## Fungerande samverkan – teoretiska utgångspunkter

Effekter av samverkan är, som redan nämnts, något som är svårt att studera. Inom forskningen hörs också en del kritiska röster som menar att bristen på effektstudier medfört att positiva effekter av samverkan har blivit en förgivettagen sanning.<sup>44</sup> Men om effekter inte låter sig undersökas, hur ska man då definiera vad som är fungerande samverkan.? I en välkänd och ofta refererad studie<sup>45</sup> definieras fungerande samverkan som att...

.... Valfärdsstatens organisationer omfattas av inneboende skillnader som inte kan påverkas på kort sikt. Om samverkan ska fungera är det avgörande att dessa skillnader accepteras och att man lär sig hantera dem. Fungerande samverkan handlar då om att lära sig identifiera skillnaderna och skaffa sig insikt i hur dessa ska hanteras – att hitta former för att lära sig leva med dessa skillnader.

Enligt ovanstående definition kan man säga att problem uppstår i samverkansprocessen då det finns oklarheter beträffande de olika aktörernas uppdrag, mål, värderingskriterier och förväntningar. På motsvarande sätt kan fungerande samverkan sägas handla om att synliggöra de inneboende skillnaderna i de samverkande organisationernas uppdrag och förutsättningar, samt att med utgångspunkt i den kunskapen försöka hitta ett sätt att samarbete kring gemensamma frågor. Detta är förmodligen lättare sagt än gjort. Den forskning som finns om samverkan tenderar också att belysa svårigheter och hinder. Man talar dels om strukturella hinder, exempelvis att de samverkande verksamheterna har olika regelsystem, ansvarsområden, administrativa gränser och inte minst olika budgetar. Kulturella faktorer kan också utgöra hinder. Det handlar då om olika värderingar, kunskapstraditioner, och professionella utgångspunkter. Som nämns i citatet ovan är det här olikheter som finns och som i många fall inte kan påverkas, åtminstone inte på kort sikt. Att skapa goda förutsättningar för samverkan är bland annat att synliggöra och diskutera dessa olikheter.<sup>46</sup> Det här kan sägas vara ett sätt att hantera de hinder som faktiskt finns, men det finns också studier som försöker visa på vad som förenar situationer då samverkan fungerat. De faktorer eller dimensioner som pekas ut befinner sig på två nivåer, en mer övergripande nivå och en mer konkret.

---

<sup>43</sup> Thylefors med flera 2005

<sup>44</sup> Se exempelvis Lundin 2008

<sup>45</sup> Danermark och Kullberg 1999, sidan 168

<sup>46</sup> Danermark 2000

## Förutsättningar för fungerande samverkan

På den övergripande nivån talar man om tre dimensioner som bör uppmärksammas. Det handlar om styrning, struktur och samsyn. För att samverkan ska fungera krävs tydlighet inom samtliga dimensioner.<sup>47</sup>

**Styrning:** Tydlig styrning och ledning är centralt om samverkan ska fungera. Här är också förankring och legitimitet viktiga aspekter. Att samverkan är väl förankrad på hög politisk och administrativ nivå i samtliga deltagande organisationer ger legitimitet och möjliggör formella överenskommelser om exempelvis mål, resurser, roller samt uppföljning och utvärdering.

**Struktur:** Med tydlig struktur avses tydlighet kring mål, målgrupper, arbetssätt och rutiner. Mer konkret kan det handla om gemensamma, riktlinjer, handlingsplaner och sektorsövergripande möten.

**Samsyn:** En samsyn kring uppdraget är nödvändigt när flera aktörer ska samverka för att lösa en gemensam uppgift. Samsynen avser det gemensamma målet och handlar inte om att respektive organisation ska förändra sitt grunduppdrag.

På den mer konkreta nivån har man pekat ut ett antal faktorer som i praktiken visat sig förena fungerande samverkan.<sup>48</sup> Dessa faktorer överlappar delvis de tre dimensionerna styrning, struktur och samsyn.

- gemensam uppfattning om syftet med samverkan
- gemensam uppfattning om organisering
- stöd för samverkan i organisationen
- förekomsten av en tydlig målgrupp
- legitimitet genom samverkan på ledningsnivå
- gemensamma utbildningsinsatser för samverkande parter
- förekomst av ekonomiska incitament för deltagande organisationer
- gemensamt arbetssätt för samverkande professioner och organisationer

De övergripande dimensionerna och de konkreta faktorer som förenar fungerande samverkan utgör det teoretiska ramverket i den aktuella studien. I nästa avsnitt redogörs för studiens resultat. Utöver en redogörelse för de resultat som berör samverkan i sig, redogörs också för överenskommelsernas innehåll, vilka resultat- och verksamhetsmål som samverkan avser att resultera i och i vilken grad dessa mål har realiserats. Avslutningsvis ställs resultatet i relation till det teoretiska ramverket i syfte att belysa i vad mån Dua-arbetet i GR-kommunerna omfattas av gynnsamma förutsättningar för fungerande samverkan.

## Resultat och analys

Redogörelsen består av två delar. Den första delen redogör för innehållet i de överenskommelser som GR-kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna skrev 2015 och ställer detta i relation till hur arbetet utvecklats under 2016. Den andra delen är inriktad på samverkanstemat.

---

<sup>47</sup> Se exempelvis Danermark 2009, SOU 2013:74

<sup>48</sup> Se exempelvis Inspektionen för socialförsäkringar 2013

## Överenskommelserna

I samtliga GR-kommuner valde parterna att skriva överenskommelser. Överenskommelsernas innehåll har tematiserats med avsikten att synliggöra såväl likheter som skillnader. I enlighet med direktiven från delegationen består överenskommelserna av tre delar; kartläggning av målgruppen, redogörelse för befintlig verksamhet, samt redogörelse för den verksamhet som ska ske i samverkan. Del två, redogörelse för befintlig verksamhet, har dock inte granskats närmare och tas inte upp i rapporten.

### Kartläggning

Kartläggningen syftade till att få en bild av målgruppens storlek och karaktär. I riktlinjerna till överenskommelserna definierade delegationen målgruppen och gav också anvisningar kring vilka data som skulle tas fram och från vilka källor. Definitionen av målgruppen är alla unga i åldern 16-24 år som varken arbetar eller studerar, eller som är undersysselsatta. När det gäller undersysselsättning visade det sig vara en mycket svårbedömd faktor och den har därför uteslutits här.

Målgruppens storlek bygger på respektive kommuns egen skattning, men skattningen gjordes utifrån ett antal föreskrivna parametrar; antalet personer i kommunala aktivitetsansvaret (KAA), antalet ungdomar under 25 år med ekonomiskt bistånd, samt antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen. De arbetslöshetssiffror som redovisas här är emellertid inte hämtade från överenskommelserna, utan direkt från Arbetsförmedlingens statistikdatabas.

Det ska också sägas att en viktig, men mycket svårbedömd parameter är unga som varken arbetar eller studerar och som har okänd aktivitet. Information om antalet personer som motsvarar den beskrivningen finns med i överenskommelserna, men rent generellt är tillgänglig information om denna grupp begränsad. De data som finns är dessutom relativt gamla. Utöver det finns en del problem med likvärdigheten i den information som redovisas i överenskommelserna eftersom kommunerna har utgått från olika åldersspann. Några har också försökt skatta nuvarande situation utifrån gamla data och så vidare. Sammantaget finns alltför många osäkerhetsfaktorer för att det ska vara meningsfullt att redovisa denna parameter och den har därför inte tagits med här.

**Tabell 1 Målgruppens storlek (antal)**

	MÅL- GRUPPEN	VARAV 16-19	KAA 20-24	>25 MED EKONOMISKT BISTÅND	AF 18-24** AUG 2015
ALE	162	55	50	49	148
ALINGSÅS	436	162	99	26	239
GÖTEBORG	4482	583	583	861	3476
HÄRRYDA	280	80	186	41	157
KUNGSBACKA	*	*	380	45	246
KUNGÄLV	179	54	18	78	127
LERUM	287	149	149	55	157
LILLA EDET	343	47	30	42	95
MÖLNDAL	388	253	150	75	252
PARTILLE	*	*	235	39	159
STENUNGSUND	198	29	21	77	104
TJÖRN	73	18	47	14	38
ÖCKERÖ	*	*	11	29	39
					5237

\*Med hänvisning till problem med dubbelregistrering har vissa kommuner valt att inte uppskatta målgruppens storlek.

\*\*Källa Arbetsförmedlingens statistikdatabas

Hur stor andel av ungdomarna som fullföljer gymnasieskolan inom tre år och hur många som går ut grundskolan utan behörighet till gymnasiestudier är de utbildningsrelaterade mått som kommunerna förväntades redogöra för. Här används data från Skolverket. Ett problem med Skolverkets register är



att det utgår från skola och inte individ. Det innebär att de data som knyts till en kommun inte självklart täcker in alla kommuninnevånare eftersom många går i skolor i andra kommuner än hemkommunen. Främst gäller detta gymnasieskolan och framförallt berör det kommuner som inte har en egen gymnasieskola eller som ligger inom pendlingsavstånd till kommuner med gymnasieskolor som är mer populära än den som finns i hemkommunen. Så här ser det ut i flera av Göteborgsregionens kommuner.

Ett annat problem rör tidsspannet. Att utgå från andelen som fullföljer gymnasiet inom tre år är allmänt ett kritiserat mått om syftet är fånga upp hur stor den grupp är som löper risk att inte fullfölja sina gymnasiestudier alls. Kritiken handlar om att många ungdomar tar ett extra år på sig för att fullfölja sina studier av en rad olika skäl som inte har med risk för avhopp att göra. Det kan exempelvis handla om att man byter program eller att man studerar utomlands en period. Ett tidsspänn på fyra år kan därför ge en mer rättvis bild av riskgruppens omfattning. Ytterligare ett problem är att data som finns i överenskommelserna enbart inkluderar dem som tagit examen och exkluderar dem som går ut med studiebevis. Studiebevis får den som fullföljt gymnasiet, men som inte är godkänd i samtliga ämnen som krävs för examen. Ett studiebevis ger inte behörighet att söka eftergymnasiala utbildningar<sup>49</sup>, men det är fullt möjligt att söka vissa folkhögskoleutbildningar och komvux, liksom arbete. Att jämställa studiebevis med icke-fullföljd gymnasieutbildning blir därmed också missvisande.

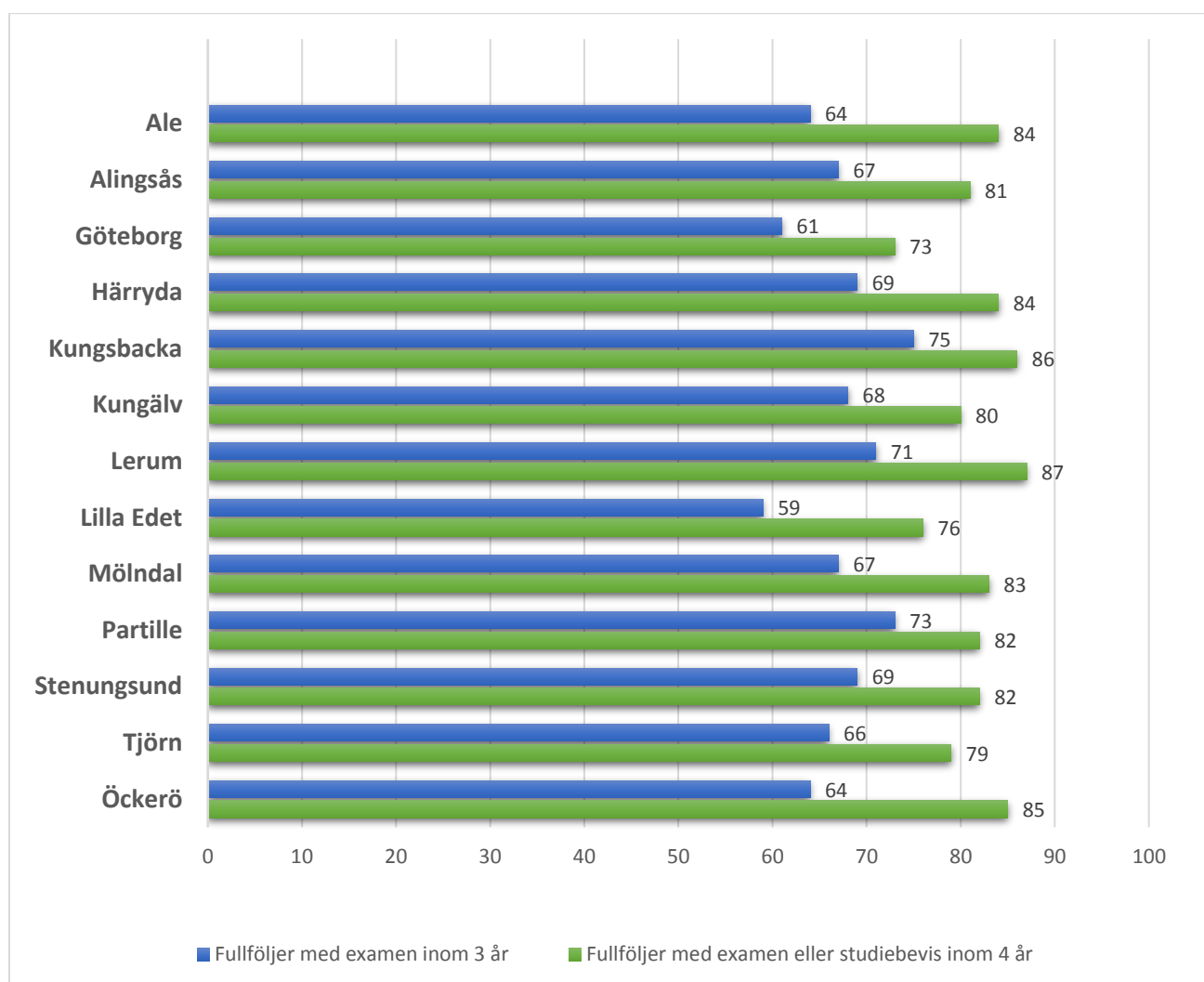
Delvis på grund av osäkerhetsfaktorerna har vissa kommuner inte redogjort för utbildningsvariabeln i överenskommelserna. Av det skälet har data hämtats in på egen hand och dessutom redovisas ett kompletterande mått. Det första måttet (blå staplar) visar Skolverkets statistik över andel elever som gått ut gymnasiet med examen inom tre år. Här utgår man alltså från de elever som går på en skola i den aktuella kommunen. Det andra måttet (gröna staplar) visar statistik som hämtats från Kolada.<sup>50</sup> Här baseras måttet på kommuninnevånare och inte skola, och det inkluderar både fullföljd utbildning med examen och studiebevis inom fyra år. Staplarna representerar därmed olika mått och är baserad på olika källor och det är viktigt att betona att de inte är jämförbara. Tanken med att ändå visa dessa mått i samma diagram är att påvisa hur olika bilden blir beroende på vilken typ av statistik man väljer att redovisa. Valet av statistik bör botten i den fråga man avser att besvara och i fallet med Dua-arbetet är det att synliggöra omfattningen av en riskgrupp som delvis definieras av ofullständiga gymnasiestudier. Att utgå från ett tidsspänn om fyra år och att även inkludera examen med studiebevis i gruppen som inte betraktas som "riskgrupp" kan vara en relevant utgångspunkt i det sammanhanget.

---

<sup>49</sup> Det är dock möjligt att söka yrkeshögskola inom fri kvot.

<sup>50</sup> Kommun- och landstingsdatabasen, [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

**Diaram 1 Fullföljer gymnasiet med examen inom 3 år/med examen eller studiebevis 4 år (procent)**



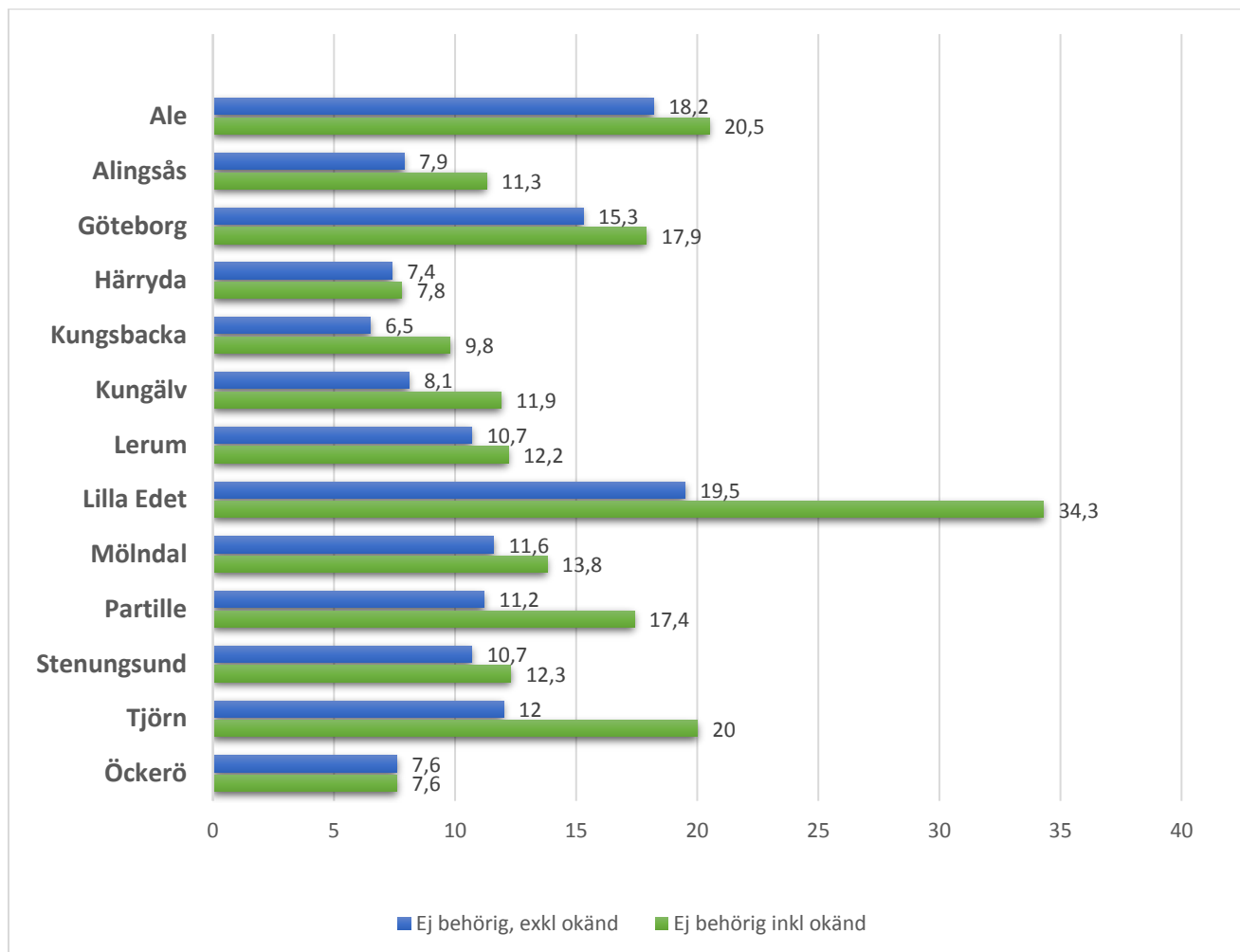
Källa; Kolada, [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

Den andra utbildningsvariabeln handlar om andelen ungdomar som går ut grundskolan utan behörighet till gymnasiet. Här har informationen hämtats från Skolverkets databaser. Problemet med att informationen baseras på skola och inte kommuninnevånare finns kvar, men andelen elever som går i grundskola utanför sin hemkommun är betydligt lägre jämfört med hur det ser ut på gymnasienivå. Av det skälet ger Skolverkets data troligtvis en ganska rättvisande bild när det gäller andelen ungdomar i respektive kommun som saknar behörighet till gymnasiet.

Eftersom det har gått en tid sedan överenskommelserna skrevs finns nyare data och diagrammet nedan bygger på resultat från läsåret 2015/2016. Ytterligare en skillnad jämfört med överenskommelserna är att två variabler redovisas där den ena omfattar elever med vad som definieras som känd bakgrund och den andra även omfattar elever med okänd bakgrund. I förklaringstexten skriver Skolverket att "Elever som har okänd bakgrund saknar uppgift om personnummer, tex om de ännu inte blivit folkbokförda". Skillnaden mellan de två variablerna är stor i vissa kommuner, framförallt i Lilla Edet, och obefintliga eller mycket små i andra, exempelvis i Härryda och Öckerö. Skillnaderna mellan kommunerna generellt är också mycket stora, där andelen i gruppen med enbart känd bakgrund spänner från 7,4 procent (Härryda), till 19,5 procent (Lilla Edet).

Än större är skillnaden när det gäller gruppen inklusive de med okänd bakgrund med 7,6 procent i Öckerö kommun och 34,3 procent i Lilla Edet. Skillnaderna här har självfallet också att göra med hur stor andel elever med okänd bakgrund det finns totalt sett i de olika kommunerna.

**Diagram 2. Ej behörig till gymnasiet (procent)**



Källa: Skolverket, [www.http://siris.skolverket.se](http://siris.skolverket.se)

### Resultatmål

Kvantifierbara mål uppges i samtliga överenskommelser. Minskad arbetslöshet bland ungdomar, minskat antal/andel KAA och UVAS, ökad andel som fullföljer gymnasiet och färre avhopp, är exempel på vanligt förekommande kvantifierbara mål. Att använda utbildningskontrakt och trainee är också mål som anges och i vissa fall preciseras ett antal.

De resultatmått som har kunnat följas upp hittills är antal utbildningskontrakt och trainee, samt arbetslöshetsnivåer för gruppen 18-24 år. Tabell 2 nedan redogör för dessa faktorer. Samtliga data är hämtade från Arbetsförmedlingens statistikdatabas. Som vi ser är det förhållandevis få utbildningskontrakt jämfört med målsättningen, men betydligt fler än antalet traineeplatser. Båda insatserna har varit föremål för utbredd kritik och beskrivs som "otajmade" både i delegationens egen uppföljning och i SKL:s enkät, liksom i den aktuella uppföljningen av Dua-arbetet i GR-kommunerna. Med "otajmad" menas att insatserna inte är anpassade efter målgruppens behov. I intervjuerna nämns exempelvis att många i målgruppen omfattas av en komplex problematik, framförallt psykisk ohälsa, och då krävs helt andra insatser innan exempelvis ett utbildningskontrakt kan bli aktuellt. Resultatet i

tabell 2, som visar på relativt få utbildningskontrakt och nära nog inga traineeplatser, kan ses som ett uttryck för den brist på överensstämmelse med ungdomarnas behov som kritiken bottnar i.

**Tabell 2 Resultatmått oktober 2016 (antal)**

	UTBILDNINGSKONTRAKT		TRAINEE		ARBETSLÖSHET 18-24	
	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Aug 2015	Okt 2016
ALE	10	10	10	0	148	140
ALINGSÅS	-	10	-	2	239	154
GÖTEBORG	-	83	-	0	3476	2601
HÄRRYDA	-	0	-	2	157	110
KUNGSBACKA	-	14	-	0	246	239
KUNGÄLV	-	3	-	0	127	96
LERUM	-	0	-	0	157	97
LILLA EDET	10	1	3	0	95	84
MÖLNDAL	50	3	5	0	252	153
PARTILLE	-	2	-	0	159	110
STENUNGSUND	10	11	10	0	104	86
TJÖRN	5	3	5	0	38	38
ÖCKERÖ	-	0	-	2	39	25
		140		6	5237	3933

Källa: Arbetsförmedlingens statistikdatabas.

Överenskommelserna innehåller som sagt en rad andra mätbara resultatmål, men inga mål som är gemensamma för samtliga kommuner. Dessa mål har inte har följts upp ännu, men i tabell 3 redovisas vilka dessa mål är och vilka kommuner som har uppgivit respektive mål.

**Tabell 3 Övriga resultatmål**

	Ale	Alingsås	Gbg	Härryda	Kungsbacka	Kungälv	Lerum	Lilla Edet	Mölnadal	Partille	Stenungsund	Tjörn	Öckerö
Färre KAA/UVAS	X							X			X	X	X
Färre avhopp/fler som återgår	X		X		X		X						
Minskad arbetslöshet funktionsnedsatta			X										
Minskad andel arbetslösa med försörjningsstöd										X			
(Ökad) andel som avslutas till arbete el studier (eller kortare väg)	X	X	X		X		X						
Ökad andel nyanlända som etablerar sig			X										
Inga unga i fas 3										X			
Ökad andel m försörjningsstöd som är inskrivna hos AF			X										
Alla 16-17 erbjuds feriejobb								X					
Antal deltagare i insats				X					X				X

## Verksamhet som ska bedrivas i samverkan

I överenskommelserna beskrivs den verksamheten som de samverkande parterna planerar att bedriva gemensamt. Överenskommelserna följer i grova drag en given mall, men det skiljer ändå en hel del med avseende på omfattning och detaljrikedom. Att samverkan ska ske inom ramen för befintliga strukturer är inskrivet i uppdraget och detta är något som påpekas i samtliga överenskommelser, även om det i vissa fall finns ganska höga ambitioner när det gäller att skapa nytt. Tabell 4 visar en sammanställning över de mest förekommande inslagen.

**Tabell 4 Verksamhet i samverkan**

	Ale	Alingsås	Gbg	Härryda	Kungsbacka	Kungälv	Lerum	Lilla Edet	Mölnådal	Partille	Stenungsund	Tjörn	Öckerö
Samlokalisering/ utlokalisering	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	
Uppsökande verksamhet, riktad information	x	x	x	x				x			x	x	x
Intensifiera befintlig samverkan (i huvudsak)			x	x	x			x	x	x			
Utveckla nya former		x				x	x						x
Gemensamma metoder, handlingsplaner etc		x					x						
Målgrupp involveras		x	x		x			x			x	x	

Några gemensamma nämnamn kan urskiljas. Samlokalisering är det mest framträdande inslaget och något som samtliga avser att genomföra på ett eller annat sätt. Uppsökande verksamhet av olika slag är ett annat gemensamt drag. Några uttalar också ambitionen att utveckla gemensamma metoder, arbetsätt, rutiner och handlingsplaner. Hur arbetsorganisationen ska se ut redovisas inte här, men i flera fall är tanken att arbetet ska ledas av en processledare. En operativ arbetsgrupp bestående av representanter från den kommunala arbetsmarknadsenheten, Arbetsförmedlingen och vuxenutbildningen, samt i vissa fall ytterligare personer, är en annan gemensam nämnamn. Att det ska finnas någon form av styrgrupp nämns också. I vissa fall är det en ny gruppering som ska bildas och i andra fall handlar det om att en befintlig grupp ges uppdraget att fungera som styrgrupp för Du-arbetet.

För att fånga upp i vad mån verksamhetsmålen realiserats har information samlats in från träffar med arbetsmarknadsenheterna chefsnätverk och delegationens dialogmöten med samtliga parter i samarbetet. Därutöver har en mindre intervjustudie genomförts där företrädare för tio av de 13 kommunerna intervjuats – i huvudsak AME-chefer, men beroende på respektive enhets organisering och rådande personalsituation har även arbetsmarknadskonsulenter eller motsvarande intervjuats. Intervjustudien pågick under hela 2016 och det därmed är det stor spridning i tid mellan första och sista intervjun. Mycket kan alltså ha hänt i de kommuner som medverkade i de första intervjuerna i

början av året. Med det förbehållet är intrycket skillnaderna mellan kommunerna i hur långt man kommit i sitt arbete var ganska stor. På några håll var man igång med faktisk verksamhet och på andra håll var läget i stort sett detsamma som då överenskommelsen undertecknades. Att ungdomsarbetslösheten sjunkit betydligt under året är något som kan ha haft betydelse för hur angeläget arbetet med Dua uppfattades i kommunerna, och som därmed delvis skulle kunna förklara varför processen stannat av eller utvecklats långsammare än planerat. Av intervjuer och diskussionerna vid nätverksträffar kan man emellertid inte utläsa att de sjunkande arbetslöshetstalen skulle vara något som i grunden förändrat frågans aktualitet. Snarare var utgångspunkten att de ungdomar som trots goda tider är arbetslösa, är de ungdomar som traditionellt stått i fokus för kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Någon uttryckte det som att det är dessa grupper som är kommunernas "riktiga" målgrupp, till skillnad från den bredare målgrupp som man arbetat med under perioder då ungdomsarbetslösheten legat på betydligt högre nivåer. Man sa också att det i tider av lägre arbetslöshet finns utrymme att arbeta mer med organisatoriska frågor och att det nu borde finnas relativt goda förutsättningar att åstadkomma en långsiktigt hållbar samarbetsstruktur.

Dua-arbetet uppfattas alltså som meningsfullt och tidpunkten för intervjutillfället tycks inte självklart förklara varför man kommit olika långt i samarbetet. Istället är bedömningen att det finns ett antal andra faktorer som spelar en väsentlig roll:

- Gediget förarbete främjar: Processen kring formuleringen av överenskommelserna skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. Ett omfattande samarbete mellan parterna och en gedigen förankringsprocess i det förberedande arbetet tycks ha varit gynnsamt.
- Befintligt fungerande samarbete främjar: De enheter som kommit längst i samarbetet beskriver att man dragit nytta av goda erfarenheter från tidigare samarbeten, inte sällan genom projekt såsom Plug In och Mellan Rum. Det har varit relativt lätt att falla tillbaka på tidigare fungerande strukturer och goda personliga relationer.
- Osäkerheten i de organisatoriska förutsättningarna hindrar: I några kommuner har det rått stor osäkerhet kring exempelvis finansiering av verksamhet eller tillgång till lokal för samlokalisering, vilket stannat upp processen. Under den här rubriken kan också större omorganiseringar och förändrad verksamhetsinriktning placeras, vilket i något fall varit ett skäl till att processen stannat av.
- Osäker personalsituation hindrar: Personalomsättning och sjukskrivningsfall på såväl chefs- som medarbetarsidan har i några fall bidragit till att Dua-arbetet inte utvecklats som planerat.

## Samverkan

Utöver det faktiska samarbetet – hur långt man kommit i konkret verksamhet – har frågor ställts kring hur man ser på uppdraget som helhet och hur man uppfattar det pågående samarbete på lokal nivå. Uppfattningarna om uppdraget som helhet ligger i linje med vad som framkommer i SKL:s enkät och delegationens egen rapport. Här säger man att överenskommelserna "tvingar" fram och legitimerar ett samarbete som man anser vara nödvändigt. Uppfattningen är också att delegationen varit tillmötesgående och tillgänglig, men insatserna uppfattas som otajmade – de är helt enkelt inte anpassade efter den faktiska målgruppens behov. En annan synpunkt är att administrationen kring uppdraget är betungande och i en redan ansträngd organisation upplever vissa att det kostar mer än det smakar att vara med i Dua-arbetet. Vidare finns uppfattningen att kraven på mätbara mål riskerar att styra in verksamheten i en riktning som inte gynnar individen. Det finns en risk att man lägger för mycket fokus på "pinnar"/antal i statistiken, istället för att skapa bra verksamhet som ger långsiktigt hållbara effekter. Slutligen uppfattar företrädarna för arbetsmarknadsenheterna att det finns en hel del oklarheter kring såväl ansvarsfrågan som de samverkande myndigheternas regelverk. När det gäller

ansvarsfrågan uttrycks på vissa håll en känsla av att huvudansvaret för samarbetet hamnat i knät på den kommunala arbetsmarknadsenheten och man hade önskat en större tydlighet från delegationen när det gäller roll- och ansvarsfördelning mellan de samverkande parterna. Upplevelser av oklarheter kring regelverk gäller i förhållande till såväl Arbetsförmedlingen som vuxenutbildningen.

Otydligheter i roll- och ansvarsfördelning och oklarheter kring hur regelverk tolkas och tillämpas på lokal nivå är exempel på faktorer som kan hindra fungerande samverkan. Det är faktorer som handlar om relationen mellan de samverkande parterna. I intervjuerna resonerar företrädarna för arbetsmarknadsenheterna en hel del kring vad som är viktigt att tänka på för egen del, hur man kan "sopa framför egen dörr" för att åstadkomma goda relationer och sociala förutsättningar för att samverkansarbetet ska fungera:

- Betydelsen av rätt sammansättning i styrgrupp och arbetsgrupp. Det måste vara motiverade personer med mandat att ta de beslut som krävs, som upplever att det är relevant att vara med och som har en känsla av tillhörighet till gruppen. En kärna av ett mindre antal personer och att adjungera in bredden vid behov är en modell som förespråkas av några.
- Värna chefers/medarbetares tid. De flesta har en mycket hög arbetsbelastning och ett sätt att värna chefers och medarbetares tid kan vara att samordna olika styrgrupper för att minska den totala mötestiden.
- Motverka negativa konsekvenser av stuprörsorganiseringen: I linje med delegationens reflektion påtalar även AME-cheferna i GR-kommunerna behovet av ökad kunskap om/mer samverkan med andra kommunala förvaltningar. Här nämns exempelvis ökat behov av interkommunala kunskaper, det vill säga att de kommunala företrädarna får bättre kunskap om vad som sker i andra förvaltningar än den egna.
- Jobba på attityder: viktigt att säga "jag kan bidra med det här" istället för att säga "jag tycker att du ska göra det här".
- Få med politiken. Vikten av att politiken visar intresse och ger organisationen stöd för att arbeta med frågan är något som betonas.

Möjligheterna att dra slutsatser på basis av studien är begränsade i och med att samtliga kommuner inte har kommit till tals och, framförallt, att övriga samverkande parter ännu inte inkluderats i studien. Trots begränsningarna kan det vara intressant att göra en preliminär analys genom att ställa underlaget i relation till befintlig forskning om fungerande samverkan.

### Styrning, struktur och samsyn

Bedömningen är att delegationens arbete på ett teoretiskt plan har lagt en god grund för gynnsamma förutsättningar i termer av styrning, struktur och samsyn. Delegationen är i sig ett uttryck för tydlig styrning, ledning och förankring på högsta politiska nivå där kravet på överenskommelser och medföljande riktlinjer för överenskommelsernas innehåll ger förutsättningar för tydlighet kring strukturen och för samsyn kring målgruppen. De nationella uppföljningarna – delegationens egen rapport och SKL:s enkätstudie – tillsammans med uppföljningen av arbetet i GR-kommunerna ger emellertid en lite splittrad bild när det gäller samverkansparternas upplevelser i dessa avseenden. En del upplever att delegationens arbete medfört tydlighet, medan andra har en motsatt erfarenhet. Vad skillnaderna beror på är svårt att säga, men en rimlig delförklaring är att förutsättningarna på lokal nivå slår igenom. Att det finns tydlighet och en förankringsprocess från högsta politiska nivå är inte en garant för att tydligheten och förankringen följer med hela vägen ned till den lokala nivån. Att kommuner där parterna gemensamt arbetat fram överenskommelserna i en mer omfattande process också är de kommuner som tycks ha kommit längst i Dua-arbetet pekar på betydelsen av tydlighet i styrning och förankring på lokal nivå. Utifrån intervjuerna i GR-kommunerna kan man också ana att de

kommunala förvaltningarnas "vardag" med hög personalomsättning, sjukfrånvaro och omorganiseringar tagit politiska beslutsfattares och chefers tid och engagemang i anspråk med följden att DUA-arbetet inte prioriterats.

När det gäller samsyn kring målgruppen är det en fråga som bör uppmärksammas. Att insatserna är otajmade i bemärkelsen inte anpassade efter den aktuella målgruppens behov är en uppfattning som tycks relativt utbredd. Det är en uppfattning som inte rakt av kan tolkas som bristande samsyn kring målgruppen mellan de samverkande parterna på lokal nivå. Snarare tycks det saknas en samsyn i föreställningar och kunskap om målgruppen mellan den nationella politiska nivån och den lokala praktiska nivån. Att de insatser som utformades på central politisk nivå och som lanserades som viktiga verktyg i DUA-arbetet inte uppfattas som relevanta för målgruppen är ett problem på flera sätt. Ett uppenbart bekymmer är att tillgängliga resurser inte har använts effektivt, men risken finns också att den okunskap om "verkligheten" som glappet mellan insatsernas konstruktion och målgruppens behov signalerar, gör att de lokala företrädarnas tilltro till DUA-arbetet som arbetsmarknadspolitisk satsning i stort försvagas.

### Faktorer som förenar god samverkan

Avslutningsvis ställs det insamlade materialet i förhållande till de åtta faktorer som visat sig känneteckna god samverkan i praktiken.<sup>51</sup>

#### *Gemensam uppfattning om syftet med samverkan:*

Delegationen lägger en god grund för gemensam uppfattning om syftet i och med att man definierat ett syfte som skrivits in i överenskommelserna – en överenskommelse som de samverkande parterna undertecknat. För att få en mer djupgående förståelse kring graden av samsyn och eventuella konfliktytor behöver man emellertid gå djupare in i de samverkande parternas uppfattningar. Om frågan ska kunna belysas måste också alla samverkande parter tolkningar av syftet fångas upp.

#### *Gemensam uppfattning om organisering*

När det gäller organiseringen är det en fråga som delegationen lämnar till den lokala nivån att lösa, vilket förmodligen är en helt nödvändig strategi. I överenskommelserna beskriver samverkansparterna hur man planerar att organisera verksamheten, men frågan är hur arbetet utvecklats i praktiken och hur de aktörer som är involverade i arbete uppfattar organisationen. Beskrivs den på samma sätt av alla parter? Uppfattas den som funktionell? Finns en gemensam syn på roll- och ansvarsfördelning? Det är frågor som återstår att besvara.

#### *Stöd för samverkan i organisationen*

Det finns olika upplevelsen av politiskt stöd för DUA-arbetet i Göteborgsregionens kommuner, liksom olika upplevelser av frågornas relevans i hemorganisationen. Starkt stöd från politiken och i den egna organisationen tycks hänga samman med en positiv utveckling i arbetet. Men det är i grunden enbart arbetsmarknadsenheternas perspektiv som fångats upp och för att få en mer heltäckande förståelse behöver erfarenheter från övriga samverkande parter inkluderas.

#### *Förekomst av en tydlig målgrupp*

Överenskommelserna definierar en tydlig målgrupp, men man kan säga att upplevelsen av att de lanserade insatserna (utbildningskontrakt och trainee) är otajmade signalerar en skillnad mellan de samverkande parternas och uppdragsgivarnas (delegationens/den nationella politikens) uppfattning om målgruppens behov. Att insatserna inte uppfattas som relevanta i sammanhanget visar sig både i intervjuerna med de kommunala företrädarna och i delegationens egen rapport, där även Arbetsförmedlingens perspektiv tas upp. Bristen på överensstämmelse mellan målgruppens behov och insatsernas konstruktion kan sägas ha skapat en viss osäkerhet, åtminstone inledningsvis. En annan

---

<sup>51</sup> Inspektionen för socialförsäkringar 2013



osäkerhetsfaktor är att omorganisering inom den kommunala arbetsmarknadsenheten i något fall förskjutit verksamhetens inriktning, vilket medfört en mer allmän förändring i definitionen av den målgrupp arbetsmarknadsenheten ska arbeta med.

#### *Samverkan på ledningsnivå*

Att samverkan sker på ledningsnivå är kännetecknande för fungerande samverkan. I överenskommelserna beskrivs styrgruppernas sammansättning, men hur arbetet fungerar i praktiken har hittills inte belysts närmare. Intrycket är emellertid att i den mån det finns samverkan på ledningsnivå som fungerar, så hänger det samman med att man har kunnat falla tillbaka på tidigare fungerande samverkansstrukturer.

#### *Gemensamma utbildningsinsatser, gemensamma arbetsätt*

Gemensamma utbildningsinsatser är initiativ som nämns i några av överenskommelserna. I några fall har man också genomfört de planerade initiativen, men eftersom Dua-arbetet på flera håll är i en uppstartsfas har det inte funnits möjlighet att realisera planerna i samtliga fall.

#### *Gemensamma arbetsätt*

I likhet med gemensamma utbildningsinsatser finns det på vissa håll uttalade ambitioner att utveckla gemensamma arbetsätt, rutiner, handlingsplaner och liknande. Det här är processer som tar tid och det finns i dagsläget inte något som tyder på att man kommit framåt i detta avseende. Vad man kan säga är att samlokalisering och teamarbetet är organisatoriska förutsättningar som förmodligen underlättar processen. Teamarbetet har kommit igång i flera av kommunerna och i några fall har man också fått till stånd en samlokalisering.

#### *Ekonomiska incitament*

De statliga medel som kunnat sökas inom ramen för uppdraget beskrivs som viktiga. De har exempelvis bidragit till möjligheten att anställa en processledare eller att genomföra gemensamma utbildningsinsatser. Samtidigt finns uppfattningen att Dua-arbetet tar mer resurser än vad man får igen. Upplevelsen är också att det varit komplicerat och stressigt att söka de utlysta medlen, något som särskilt drabbat organisationer med tung arbetsbelastning, hög personalomsättning och hög sjukfrånvaro.

## Avslutning

Om man ska summera uppföljningen av Dua-arbetet i Göteborgsregionen 2016 hittills ska det först sägas att fokus för uppföljningen ligger på samverkansprocesser, även om verksamhets- och resultatmål också har följts upp i viss utsträckning. Studiens centrala datamaterial utgörs av de överenskommelser som de aktuella kommunerna och arbetsförmedlingarna formulerat och undertecknat, samt intervjuer med företrädare för tio av de 13 kommunerna. Anteckningar från möten med olika nätverk i GR-området har också inkluderats. Resultat från uppföljningar som genomförts av delegationen och SKL ger en bild av hur samverkansprocesserna fungerar i ett nationellt perspektiv och kan ge en indikation på i vad mån erfarenheterna i GR är generella eller mer specifika. Tidigare vetenskapliga studier och teorier om samverkan inom välfärdsområdet utgör det analytiska ramverk som ligger till grund för bedömningen huruvida det samverkansarbetet i GR-kommunerna har förutsättningar att fungera väl. Det analytiska ramverket används också för att försöka förstå varför samverkan fungerar olika väl i olika kommuner.

På basis av tillgängligt underlag kan inga långtgående slutsatser dras. Att så är fallet handlar om att Dua-arbetet pågått relativt kort tid och att arbetet i GR-kommunerna till stor del varit i en uppbyggnadsfas under 2016. Andra viktiga skäl är att samtliga kommuner ännu inte har intervjuats och att samtliga parter i samverkansarbetet inte har involverats i studien. De kommunala företrädarnas

uppfattningar är självfallet viktiga och intressanta i sig, men om man vill belysa förutsättningar för samverkan behöver alla samverkande parter perspektiv belysas. Med det förbehållet kan man säga att resultaten tyder på att delegationens arbete främjat goda förutsättningar för samverkan i termer av tydlighet i styrning, struktur och samsyn via de överenskommelser som skrivits. Samtidigt är överenskommelserna ingen garanti för att det ska fungera lokalt. Hur samverkan fungerat lokalt, både i arbetet med att skriva fram överenskommelsen och hur man sedan realiserar planerna, påverkas av det lokala stödet från politik och förvaltningsledning, samt mer konkreta förutsättningar i den egna organisationen, exempelvis personalomsättning, chefsbyten och omorganisationer.

Tre erfarenheter av Dua-arbetet under 2016 kan vara värda att lyfta fram. Den ena är att de insatser som lanserades i samband med uppdraget, det vill säga utbildningskontrakt och trainee, inte uppfattas som relevanta för målgruppen, vilket är problematiskt både ur effektivitetssynpunkt, men också ur legitimitetssynpunkt. Det här är en uppfattning som inte bara representeras av GR-kommunernas företrädare, utan en uppfattning som tycks relativt utbredd i hela landet. En annan, mer positiv erfarenhet handlar om värdet av att samlas kring en överenskommelse – att formuleringen av överenskommelsen "tvingat" kommunerna och Arbetsförmedlingen att samlas och diskutera sig fram till ett gemensamt syfte och en gemensam förståelse av målgruppen. En annan positiv erfarenhet är att tidigare fungerande samarbeten på lokal nivå fungerat som en påtagligt främjande faktor för ett fungerande samarbete i GR-kommunerna.

Tanken är att följa upp Dua-arbetet i GR-kommunerna upp även under 2017. Det är då önskvärt att bredda och fördjupa underlaget för analys genom att involvera övriga samverkansparter i studien. Det handlar då om företrädare för Arbetsförmedlingen, den kommunala vuxenutbildningen och andra relevanta aktörer i de samverkanskonstellationer som utvecklats i GR-kommunerna.

## Referenser

- Axelsson, R. & Axelsson, S.B., red. (2007) *Folkhälsa i samverkan – mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, J., Axelsson, R., Axelsson, S.B., Eriksson, A. & Åhgren, B. (2010) *Samverkan inom arbetslivsriktad rehabilitering*. Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap.
- Angelin, A. (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Institutionen för socialt arbete, Lunds universitet.
- Behrenz, L., Delander, L., Niklasson, H. & Nyberg, E. (1998) *Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet*. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Högskolan i Växjö.
- Bergström Casinowsky, G. (2014) *Det handlar om jobb. Kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen*. Göteborg: FoU i Väst/ Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Briand, C., Durand, M.J., St-Arnaud, L. & Corbiere, M. (2008), "How well do return-to-work interventions for musculoskeletal conditions address the multicausality of work disability?", *Journal of Occupational Rehabilitation*, vol. 18, no. 2, pp. 207-217.
- Carling, K. & Hartman, L. (2002) *Does early intervention help the unemployed youth?* Working paper 2002:10. IFAU, Uppsala.
- Danermark, B. (2000). *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.
- Danermark, B., Germundsson, P., Englund, U. & Löof, K (2009) *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis, samt barn- och ungdomspsykiatri*. Slutrapport. Örebro universitet, Hälsoakademin.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Delegationen Unga till Arbete (2016). *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen, den 31 mars 2016*. Dnr: Komm2016/00551/A 2014:06.
- Fridolf, M. (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet. En skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommun och landsting*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet.
- Hallström, N-E. (1997) *Arbetslöshet, sysselsättning, försörjning. En studie av kommunernas insatser mot arbetslöshet i Östergötland*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2013) *Förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan – En granskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete*, rapport 2013:3, Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringar.
- Leutz, W.N. (1999), "Five laws for integrating medical and social services: lessons from the United States and the United Kingdom", *Milbank Quarterly*, vol. 77, pp. 77-110.
- Lundin, M. (1999) *Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie*. Stencil 1999:6, IFAU; Uppsala.

- Lundin, M. (2007) *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics and cooperation in Swedish active labor market policy*, Uppsala university: Uppsala.
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. IFAU: Uppsala.
- Mc Coll, M.A., Shortt, S., Godwin, M., Smith, K., Rowe, K., O'Brien, P. & Donnelly, C. (2009), "Models for integrating rehabilitation and primary care: a scoping study", *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*, vol. 90, no. 9, pp. 1523-1531.
- Nordström Skans, O. (2004) *Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?* Rapport 2004:13, IFAU, Uppsala.
- Nordström Skans, O. (2009) *Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?* Rapport till finanspolitiska rådet 2009/6. IFAU, Uppsala.
- Nordström Skans, O., Eriksson, S., Hensvik, L. (2017) *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådet 2015. Stockholm: SNS förlag.
- Oscarsson, E. (2013) *Ungdomsarbetslöshet - Mått, orsaker och politik*, Saco: Stockholm.
- Panican, A., Olofsson, J., Pettersson, I. & Righard, E. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbete – aktuella utmaningar och erfarenheter*. Meddelande från Socialhögskolan 2009:1, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*. RiR 2013:6. Stockholm.
- Regeringen (2015) *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet.
- Schröder, L. (2000) *Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*. Forskningsrapport 2000:4, IFAU, Uppsala.
- Salonen, T. & Angelin, A. (2000) *En på hundra. Utvecklingsgarantins tredje år*. Ungdomsstyrelsen utredningar nr 23, Ungdomsstyrelsen: Stockholm.
- SCB (2007) *Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd? En enkätundersökning*. I *SOU 2007:2, Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier. Stockholm: Fritze.
- Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. Rapport 2005:9, IFAU, Uppsala.
- SKL (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Skans, Eriksson, Hensvik (2017) *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådet
- Socialstyrelsen (2001a) *Social rapport 2001*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2001b) *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan, FRISAM*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU (2000) *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.* SOU 2000:114. Stockholm: Fritze.
- SOU (2003) *Unga utanför*. SOU 2003:92. Stockholm: Fritze.

- SOU (2009) *Se medborgarna – för bättre offentlig service*. SOU 2009:92. Stockholm: Fritze.
- SOU (2013) *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. SOU 2013:74. Stockholm: Fritze.
- Statskontoret (1999) Utvecklingsgarantin för ungdomar. Det första året. PM 1999-02-12. I Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. Rapport 2005:9, IFAU, Uppsala.
- Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*. Dnr 2012/47-5.
- Ståhl, L. (1999) *Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i 10 kommuner*, Ungdomsstyrelsens utredningar nr 16, Ungdomsstyrelsen, Stockholm.
- Svenska kommunförbundet (2002) *Ungdomsåtgärdernas framtid*. PM 2002-06-24. I Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. Rapport 2005:9, IFAU, Uppsala.
- Thylefors, I., Persson, O. & Hellström, D. (2005), "Team types, perceived efficiency and team climate in Swedish cross-professional teamwork", *Journal of Interprofessional Care*, vol.19, no. 2, pp. 102-114.
- Ungdomsstyrelsen (2009) *FOKUS 09 Metoder för att bryta ungas utanförskap. Exempel från Europa*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, Ungdomsstyrelsen, Stockholm
- Åhgren, B. & Axelsson, R. (2005), "Evaluating integrated care: a model for measurement", *International Journal of Integrated Care*, vol 5,