

Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete

MISSIV

DATUM
2018-10-16
ERT DATUM
2018-01-11

DIARIENR
2018/13-5
ER BETECKNING
A2018/00053/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete

Regeringen gav den 11 januari 2018 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). I utvärderingen ska Statskontoret följa upp Duas metoder och arbetssätt, analysera hur Dua har genomfört sitt uppdrag och utvärdera vilka resultat arbetet har lett till utifrån målen för verksamheten.

Statskontoret redovisade preliminära slutsatser i en muntlig återrapportering den 19 juni 2018.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete* (2018:21).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff, utredare Eero Carroll, utredare Eshat Aydin och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bättre samverkan kring unga och nyanlända	11
1.2	Dua ska främja lokal samverkan	13
1.3	Statskontoret har i uppdrag att utvärdera Dua	15
1.4	Genomförande	18
1.5	Disposition	19
2	Duas metoder och arbetssätt	21
2.1	Dua är en operativ kommitté	21
2.2	Dua vill ge stöd till samverkan i praktiken	24
2.3	Lokala överenskommelser det primära verktyget	25
2.4	Dua ger råd, stöd och rekommendationer	31
2.5	Dua förbereder integrering i ordinarie verksamhet	33
3	Duas hantering av främjandemedel	37
3.1	Främjandemedel stimulerar och ökar arbetets status	37
3.2	Bidrag till överenskommelser för att öka incitament	39
3.3	Stimulans men ingen strategi	41
4	Duas betydelse för lokal samverkan	43
4.1	Lokala överenskommelser har stärkt samverkan	43
4.2	Framgångsfaktorer i Duas arbete	47
4.3	Duas bidrag till samverkan ser olika ut	50
4.4	Fortsatta utmaningar i samverkan	54
5	Samverkans betydelse för arbetslösheten	59
5.1	Det går inte att belägga effekten av samverkan om unga	60
5.2	För tidigt för att se effekter av Dua nyanlända	63
5.3	Ingen synbar ökning av subventionerade anställningar eller praktikplatser	65
5.4	Samverkan kan ge indirekta effekter	67
6	Sammanfattande slutsatser	69
6.1	Dua har genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt	69
6.2	Främjad samverkan men oklar effekt på arbetslösheten	71
6.3	Ett styrmedel med vissa begränsningar	71
6.4	Vad behövs för långsiktigt hållbar samverkan?	73
	Referenser	77

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	81
2	Metodbeskrivning	85

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua).

Dua har i uppdrag att främja lokal samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen för att minska arbetslösheten bland unga och nyanlända. Dua inledde sitt arbete i december 2014 och ska slutredovisa sitt uppdrag i februari 2021.

Statskontorets huvudsakliga slutsats är att Dua hittills har genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och bidragit till att utveckla processerna för samverkan i enlighet med målen för verksamheten. Duas konstruktion som fristående kommitté har fungerat bra för att initiera och driva på samverkan. Men i det mer långsiktiga arbetet behöver både regeringen och de samverkade parterna utveckla formerna för styrning av samverkan.

Dua är en operativ kommitté med tydlig inriktning

Dua är en operativ kommitté som fokuserar på att stödja lokal samverkan. Kommittén består av en delegation med elva ledamöter och ett kansli med ett tiotal personer. Duas huvudsakliga verktyg har hittills varit frivilliga lokala överenskommelser mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Duas arbete har fått legitimitet genom ett omfattande kommunikationsarbete, närvaro ute i landet och tillgänglighet för råd och stöd. Arbetet har också fått ökad tyngd genom att Dua kan fördela statsbidrag.

Duas arbete har främjat lokal samverkan

Nästan alla Sveriges kommuner har tecknat en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen enligt Duas modell. Statskontorets utredning visar att Duas arbete har påverkat samverkan på följande sätt:

- Arbetet med överenskommelserna har bidragit till ökad samsyn och förståelse mellan parterna.

- Överenskommelserna har fungerat som ett stöd för parterna att utveckla sina strukturer och rutiner för samverkan.
- Överenskommelserna har också fungerat som ett styrdokument och som ett åtagande om gemensam prioritering av samverkan.

Inga mätbara effekter på arbetslösheten

Det är inte möjligt att mäta effekterna av Duas arbete på arbetslösheten. Det finns en tilltro på lokal nivå till att samverkan om planering och insatser har bidragit till att minska ungdomsarbetslösheten, men det är inget som går att belägga.

Bland nyanlända är arbetslösheten fortsatt hög under den första tiden i Sverige. Kommunerna och Arbetsförmedlingen ser positivt på det arbete med lokala jobbspår som Dua har lanserat, men det handlar fortfarande om en verksamhet som kommunerna och den lokala arbetsförmedlingen håller på att bygga upp. Det innebär att arbetet ännu inte avspeglas i statistiken.

Långsiktig samverkan kräver långsiktig styrning

Statskontoret bedömer att Duas konstruktion som fristående kommitté har fungerat bra för att initiera och driva på samverkan. Det finns flera faktorer som har påverkat genomslaget. Dua har uppfattats som en aktör som är fristående från Arbetsförmedlingen och kommunerna. Dua har också haft ett tydligt politiskt mandat. Båda dessa aspekter har gett Dua en legitimitet som har ökat deras genomslag. Både kommunerna och Arbetsförmedlingen upplever också att Duas arbete har svarat mot deras behov.

Men det är ändå kommunerna och Arbetsförmedlingen som ansvarar för samverkan. Statskontoret bedömer att både regeringen och parterna kan behöva vidta åtgärder om regeringen vill bibehålla eller stärka resultaten av Duas arbete.

Regeringen behöver efterfråga samverkan

Om regeringen vill att lokal samverkan även i fortsättningen ska vara ett prioriterat område, behöver regeringen tydliggöra detta i sin reguljära styrning av Arbetsförmedlingen.

Ett sätt är att tydliggöra Arbetsförmedlingens ansvar för att fortsätta utveckla den lokala samverkan i enlighet med Duas modell genom att fråga efter samverkan i de löpande kontakterna med myndigheten. Motsvarande gäller för regeringens kontakter med företrädare för kommunerna. Om regeringen ytterligare vill markera att samverkan är ett prioriterat område kan regeringen peka ut detta ansvar i Arbetsförmedlingens instruktion.

Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver organisera samverkan

Statskontoret bedömer att parterna behöver styra och organisera sitt arbete så att det stöder samverkan för att samverkan ska bli en fullt ut integrerad del i Arbetsförmedlingens och kommunernas verksamhet. Det handlar om att tydliggöra ansvaret för samverkan och följa upp aktörernas arbete med samverkan. Men det handlar också om att utveckla sätt att mäta resultaten av samverkan.

En särskild fråga är hur kommunerna och Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthålla den känsla av att vara jämbördiga parter som Dua har bidragit till. Statskontoret menar att det är rimligt att den nationella aktören Arbetsförmedlingen ska ha ett ansvar för att underlätta samverkan med kommunerna.

Dua behöver fortsätta att stärka uppföljningen och kunskapsöverföringen

Under sina sista två år behöver Dua tydliggöra vad parterna behöver för att samverkan ska fungera utan det externa tryck som Dua har utgjort. En del i detta arbete bör vara att mer systematiskt bygga upp kunskapen om erfarenheterna av lokal samverkan enligt Duas modell. Andra frågor som Dua bör prioritera under de kommande åren är hur samverkan ska följas upp, vem som ska göra det och hur resultaten av samverkan ska mätas.

1 Inledning

Regeringen vill sänka arbetslösheten bland ungdomar och förbättra etableringen av nyanlända. Regeringen anser att staten, arbetsmarknadens parter, kommunerna och landstingen, det privata näringslivet samt det civila samhället behöver samverka för att nå framgång i arbetet mot både ungdomsarbetslöshet och för att snabbare etablera nyanlända. I detta arbete är kommunerna en särskilt viktig samverkanspartner.

För att främja samverkan mellan staten och kommunerna har regeringen inrättat Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). Dua ska verka för att den nationella arbetsmarknadspolitiken får genomslag på lokal nivå. Syftet är att minska arbetslösheten bland unga och nyanlända.¹

1.1 Bättre samverkan kring unga och nyanlända

Regeringen vill att den nationella och den lokala arbetsmarknadspolitiken ska samspela bättre för att sänka arbetslösheten bland unga och nyanlända.

1.1.1 Hög ungdomsarbetslöshet ett bekymmer för regeringen

Den höga arbetslösheten bland unga har varit en prioriterad fråga för regeringen under mandatperioden 2014–2018.

I början av 2000-talet låg arbetslösheten bland ungdomar 15–24 år på cirka 15 procent. Fram till 2005 steg arbetslösheten stadigt för att sedan under ett antal år parkera på nivåer runt 20 procent. Men i efterdyningarna av finanskrisen steg ungdomsarbetslösheten snabbt till 25 procent 2009.

¹ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*

Den har därefter stannat kvar på en hög nivå. Under 2013 var den 23,6 procent. Bland unga män och utrikes födda var den ännu högre.²

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2015 att även om arbetslöshetsperioderna är relativt korta för många unga så finns det en grupp unga arbetslösa som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och har svårt att hitta vägar in till arbetslivet. Störst risk för långtidsarbetslöshet och framtida arbetsmarknadsrelaterade problem löper unga som inte har fullföljt någon gymnasieutbildning, utrikes födda och personer som har nedsatt arbetsförmåga.³

Regeringen har pekat ut att kommunerna har en nyckelroll när det gäller möjligheterna för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunerna är stora arbetsgivare och ansvarar för stora delar av utbildningssystemet. De har dessutom kunskap om det lokala näringslivet och civila samhället.⁴

1.1.2 Snabb ökning av nyanlända kräver åtgärder

Under 2015 tog Sverige emot ett stort antal asylsökande. Regeringen har konstaterat att det kommer att krävas kraftigare åtgärder inom olika områden för att underlätta för de nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har vidtagit åtgärder i form av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Men för att hantera utmaningarna behöver Arbetsförmedlingen också samarbeta med kommunerna, bland annat när det gäller svenska för invandrare, vuxenutbildning och yrkesvux.⁵

1.1.3 Behov av bättre samspel mellan kommunala och statliga insatser

Kommunerna har länge samverkat med Arbetsförmedlingen, även om intensiteten och formerna har skiftat över tid. Den kommunala arbets-

² SCB. Arbetskraftsundersökningen.

³ Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv*, s. 23.

⁴ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*.

⁵ Kommittédirektiv 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.

marknadspolitiken fokuserar ofta på arbetslösa som måste delta i någon form av kommunal insats för att kvalificera sig för ekonomiskt bistånd. Kommunerna har utvecklat egna arbetsmarknadspolitiska insatser eftersom de anser att Arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt mycket för den grupp arbetslösa som har försörjningsstöd.⁶

Kommunerna och Arbetsförmedlingen arbetar parallellt. För en individ innebär det både en risk för att falla mellan stolarna och en risk för att bli föremål för planering och insatser från två håll samtidigt. Därför är samverkan ett medel för att både öka rättssäkerheten och för att använda resurser på ett mer effektivt sätt.⁷ Regeringen vill se hur de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna ska kunna fungera bättre tillsammans med de kommunala insatserna.⁸

Tidigare undersökningar har visat att parterna uppfattar att samverkan ofta fungerar relativt väl, men det finns också många vittnesmål om hinder och utmaningar för samverkan. Det handlar bland annat om otydlig ansvarsfördelning, bristande samsyn kring målgruppen och vad målgruppen behöver, organisatoriska hinder och regelverk som begränsar samverkan.⁹

1.2 Dua ska främja lokal samverkan

Dua är en kommitté som ska främja statlig och kommunal samverkan. Dua inrättades i december 2014 och består av en delegation och ett kansli.

Duas uppdrag är i första hand att aktivt främja statlig och lokal samverkan. Från början omfattade uppdraget endast unga, men det har med tiden utvidgats till att även gälla nyanlända. Uppdraget har också förlängts i flera

⁶ Se Lundin. (2018); Lundin. (2008); SOU 2017:82; Panican och Ulmestig. (2017).

⁷ SOU 2017:82. *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

⁸ Prop. 2014/15:1. *Budgetproposition för 2015. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv*, s. 37.

⁹ SOU 2017:82. *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, s. 239 ff.

omgångar. Enligt de senaste direktiven ska Dua slutredovisa sitt arbete den 28 februari 2021.¹⁰

Dua har haft en budget på cirka 10 miljoner kronor per år. Dua har också fördelat totalt 312 miljoner kronor i statsbidrag till kommuner för att främja deras samverkan med Arbetsförmedlingen.

1.2.1 Uppdrag att verka för politikens genomslag på lokal nivå

Dua hade inledningsvis ett vitt formulerat uppdrag. Enligt de ursprungliga direktiven är det övergripande uppdraget att verka för att öka genomslaget för arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Dua ska också särskilt verka för att kommunerna i sin verksamhet använder subventionerade anställningar och för att ge unga möjlighet att kombinera studier och praktik. Vidare ska Dua inom ramen för uppdraget

- föra dialog med relevanta parter och främja dialogen parterna emellan
- samla och sprida kunskap
- identifiera hinder och problem samt påtala eventuella behov av åtgärder från regeringens sida.

Dua ska arbeta i nära dialog med Arbetsförmedlingen. Målet är att Arbetsförmedlingen ska kunna integrera de metoder och arbetssätt som Dua utvecklar i sitt ordinarie arbete.¹¹

1.2.2 Duas uppdrag har preciserats, utvidgats och förlängts

Duas uppdrag har sedan delegationen bildades preciserats, utvidgats och förlängts genom flera tilläggsdirektiv.

¹⁰ Kommittédirektiv 2018:39. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*

¹¹ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*

- I juni 2015 fick Dua i uppdrag att främja lokala överenskommelser mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. I samband med detta fick Dua också rätt att besluta om bidrag för att främja lokala överenskommelser, så kallade främjandemedel. Dessa direktiv preciserade Duas arbetssätt.¹²
- I februari 2017 utvidgades delegationens uppdrag till att även gälla fördjupad samverkan kring nyanlända. Dua bytte då namn till Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Samtidigt förlängdes uppdraget med ett år till den 28 februari 2019.¹³
- I maj 2018 beslutade regeringen att förlänga Duas uppdrag med ytterligare två år, till den 28 februari 2021. Enligt tilläggsdirektiven ska Dua i sin slutredovisning av uppdraget särskilt beskriva hur delegationen har uppnått målet om att nya arbetsformer som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.¹⁴

1.3 Statskontoret har i uppdrag att utvärdera Dua

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera Dua och lämna en slutrapport till regeringen senast den 26 oktober 2018.¹⁵ Statskontoret ska

- följa upp vilka metoder och arbetssätt Dua har använt sig av
- analysera hur Dua har genomfört sitt uppdrag och vilka faktorer som har varit framgångsrika i arbetet
- utvärdera vilka resultat som arbetet har lett till utifrån de mål som har funnits för verksamheten.

¹² Kommittédirektiv 2015:68. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete.*

¹³ Kommittédirektiv 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete.*

¹⁴ Kommittédirektiv 2018:39. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*

¹⁵ Statskontorets uppdrag redovisas i bilaga 1.

Av uppdraget framgår att regeringen anser att det är angeläget att granska hur Dua använder främjandemedel och vilka resultat som Duas arbete har fått i förhållande till de resurser som Dua har använt.

Regeringen skriver vidare att de förväntar sig att Statskontorets utvärdering ska ge indikationer på om och i så fall i vilken utsträckning resultat kan uppnås genom att styra mer mot samverkan och samverkansformer.

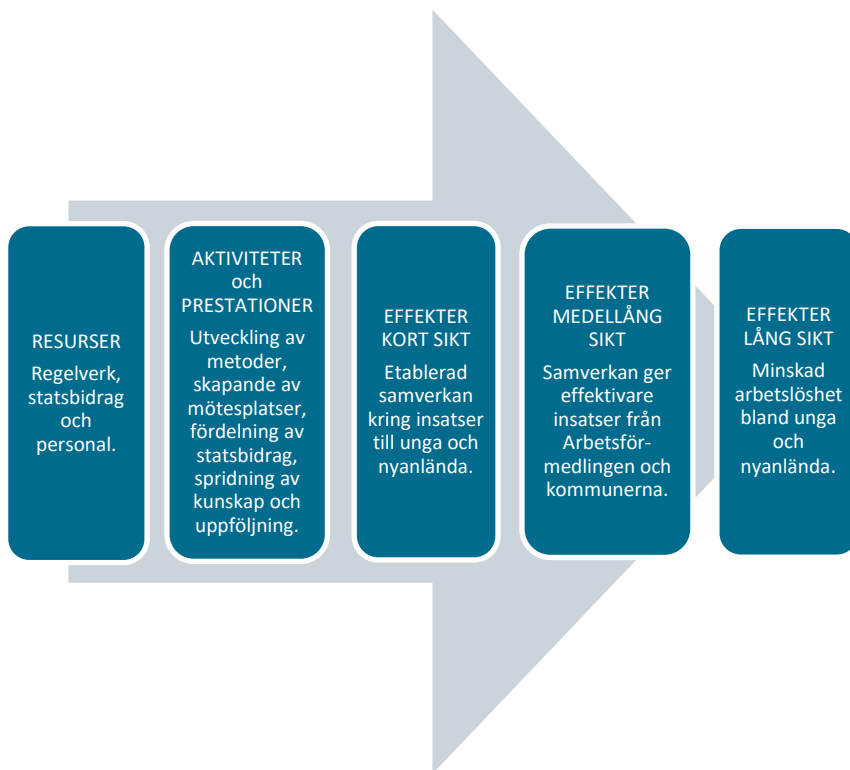
1.3.1 Främjad samverkan ska minska arbetslösheten

Statskontorets utvärdering utgår från målen för Duas verksamhet. Vår tolkning är att målen är resultat och effekter som utgör olika steg i en verksamhetslogik (figur 1.1).

På kort sikt är målet med att inrätta Dua att kommitténs arbete ska förstärka samverkan kring insatser riktade mot unga och nyanlända. På medellång sikt ska den förstärkta samverkan leda till att Arbetsförmedlingen och kommunerna genomför olika insatser på ett effektivare och mer samspelt sätt. Den sluteffekt som önskas är att arbetslösheten ska minska bland unga och nyanlända.

Eftersom Dua är en tillfällig insats, förutsätter långsiktiga effekter att Duas arbete ger permanenta avtryck hos de samverkande parterna. Regeringen uttrycker i direktiven att målet är att de arbetsformer som Dua utvecklar ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie arbete.

Figur 1.1 Verksamhetslogik för Dua.



1.3.2 Vi har utgått från faktorer som främjar samverkan

För att kunna bedöma Duas arbete och resultat har vi tagit avstamp i vad vi vet om vad som främjar en väl fungerande samverkan. Arbetsförmedlingens och Socialstyrelsens tidigare studier av samverkan mellan staten och kommunerna lyfter fram ett antal faktorer som viktiga. De benämns och grupperas olika, men kan sammanfattas med:

- *Samsyn*. Fungerande samverkan kräver att aktörerna har en gemensam bild av problemet och av vad de vill uppnå. Samsyn gynnas av kontaktytor och kommunikation som underlättar för aktörerna att få kunskap om varandras uppdrag, resurser och begränsningar.
- *Struktur*. Samverkan behöver också en struktur i form av tydlig arbetsfördelning samt tydliga mål, målgrupper och rutiner.

- *Styrning*. Grundläggande för samverkan är att ledningen inom berörda organisationer prioriterar samverkan. En viktig uppgift för ledningen är att legitimera samverkan på lägre nivåer och efterfråga uppföljning och utvärdering av samverkan.¹⁶

1.3.3 Avgränsning av uppdraget

Inom ramen för uppdraget har vi gjort vissa avgränsningar.

Utvärderingen fokuserar på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Vi har i vår studie inriktat oss på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det innebär att vi inte närmare har studerat de lokala parternas samverkan med andra aktörer, eller Duas kontakter med andra aktörer vid sidan av Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Utvärderingen omfattar Duas hantering av statsbidraget, men inte effekter av enskilda bidrag

Dua har betalt ut statsbidrag till kommuner. Vår utvärdering gäller i första hand Duas arbete, inte det arbete som pågår i kommunerna. Vi har därmed analyserat hur Dua har hanterat de främjandemedel som delegationen har förfogat över, men inte granskat de enskilda verksamheter som har fått bidrag från Dua.

1.4 Genomförande

Vi har använt flera olika metoder i vår undersökning. Bilaga 2 redogör mer utförligt för genomförandet och de analysfrågor som vi har utgått från.

Utredningen har genomförts av Eshat Aydin, Eero Carroll och Lina Nyberg (projektledare). Projektet har biståtts av en intern referensgrupp. Docent Martin Lundin, forskare vid IFAU, har fungerat som extern referensperson och bidragit med värdefulla synpunkter. Dua och Arbets-

¹⁶ Socialstyrelsen. (2013). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*; Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen. (2015). *Kartläggning av samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Redovisning av regeringsuppdrag*; SOU 2017:82. *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

förmedlingen har faktagranskat relevanta delar av rapporten. Alla slutsatser är Statskontorets egna.

1.4.1 Dokumentation, statistik och verksamhetsdata

Vi har i vårt arbete utgått från befintlig litteratur, rapporter och statistik som berör Duas arbete. Viktiga källor har varit Duas betänkanden och underlagsmaterial i form av Duas egna uppföljningar, de överenskommelser som kommunerna och den lokala arbetsförmedlingen har träffat och dokumentation av Duas statsbidragshantering.

1.4.2 Enkätdata

Vi har använt befintliga enkätdata från Dua för att mäta samverkan och hur kommunernas uppfattar Duas bidrag till samverkan.

1.4.3 Intervjuer

Duas arbete går ut på att få andra aktörer att arbeta bättre tillsammans. Intervjuer med dessa aktörer om hur de uppfattar Dua och Duas arbete har därför varit en viktig del av vår utvärdering.

1.4.4 Fallstudier

För att studera effekterna av Duas arbete på lokal nivå har vi genomfört fallstudier av lokal samverkan i fyra kommuner. Fallstudierna ger ett underlag för en fördjupad analys av hur Dua har påverkat samverkan, vad denna samverkan har lett till och vilka faktorer som har varit viktiga.

1.5 Disposition

I kapitel 2 beskriver och analyserar vi hur Dua har tagit sig an sitt uppdrag.

I kapitel 3 redogör vi för hur Dua har hanterat sina främjandemedel.

I kapitel 4 redovisar vi våra iakttagelser av hur Duas arbete har påverkat samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

I kapitel 5 analyserar vi hur samverkan i sin tur har påverkat arbetslösheten för unga och nyanlända.

I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser om hur Dua har fungerat som styrmedel för att främja samverkan.

2 Duas metoder och arbetssätt

I detta kapitel beskriver vi och analyserar Duas organisation och arbetssätt. Statskontoret drar följande huvudsakliga slutsatser:

- Duas operativa uppdrag ger kansliet en stark och drivande roll. Delegationen fungerar som en instans där kansliet kan stämma av och förankra sina slutsatser. Däremot har själva delegationen en begränsad funktion som arena för samverkan.
- Dua har fokuserat på att ge konkreta verktyg och stöd till den lokala nivån. Inriktningen har varit att införa befintliga metoder utifrån kunskap om framgångsrik samverkan, snarare än att söka efter och utveckla nya metoder.
- Duas främsta verktyg är att stödja frivilliga lokala överenskommelser mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Modellen för överenskommelser ger ett konkret stöd till de lokala parterna att utforma samverkan. Dua unga lämnar stort utrymme för lokal anpassning, men Dua nyanlända är mer styrande.
- Dua har bedrivit ett kommunikationsarbete som har uppskattats av parterna och bidragit till Duas legitimitet. Dua har fungerat som en kanal till regeringen, men även som en genväg till Arbetsförmedlingens ledning.
- Dua ska utveckla metoder och arbetssätt som Arbetsförmedlingen ska kunna integrera i sin ordinarie verksamhet. Det konkreta arbetet med att förbereda för att överlämna resultatet till Arbetsförmedlingen har intensifierats under hösten 2018.

2.1 Dua är en operativ kommitté

Dua består av en delegation och ett kansli. Den operativa karaktären på Duas uppdrag innebär att kansliet har en stark och drivande roll.

2.1.1 Dua består av en delegation och ett kansli

Dua är en kommitté under Arbetsmarknadsdepartementet. Uppdraget styrs av fyra direktiv.¹⁷

Delegationen för unga och nyanlända har totalt elva ledamöter och består av representanter för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Statens skolverk, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Svenska ESF-rådet, Sveriges ungdomsorganisationer (LSU), Delegationen mot segregation (Delmos) och fackförbundet Kommunal. Sedan den 1 september 2018 ingår också två ledamöter som företräder näringslivet.¹⁸

Delegationen fattar de strategiska besluten, medan Duas kansli ansvarar för den löpande verksamheten. Duas kansli har bestått av en chef, fyra koordinators, tre sekreterare, samt en biträdande sekreterare och en assistent. Sedan den 3 oktober 2018 har delegationen en koordinator mindre, och en person har gått på föräldradighet till och med mars 2019.

Lönekostnaderna är den största utgiftsposten för Dua. Av de totalt cirka 10 miljoner per år som Dua har förfogat över har kostnaderna för löner och sociala avgifter varit mellan 70 och 80 procent. Andra större utgiftsposter har varit kostnader för att medverka i olika lokala konferenser, möten, nätverksträffar, workshops, webinarier, och liknande för att stödja de samverkande parterna i deras arbete.¹⁹

¹⁷ Kommittédirektiv 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*; Kommittédirektiv 2015:68. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)*; Kommittédirektiv 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2016:06)*; Kommittédirektiv 2018:39. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga och nyanlända till arbete*.

¹⁸ Dua. *Delegationen*. Tillgängligt på www.dua.se, hämtat 2018-10-12. Den särskilda samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar var ledamot av delegationen. Efter avslutat arbete blev samordnaren direktör för Delegationen mot segregation (Delmos), men behöll sin plats i delegationen.

¹⁹ E-post från Susanne Zander 2018-10-11.

2.1.2 Operativt uppdrag ger kansliet stort ansvar

Duas uppdrag skiljer sig från en traditionell utredning, där regeringen ger en kommitté i uppdrag att under en begränsad tid utreda en fråga. Duas uppdrag är inte i första hand utredande, utan operativt. Dua ska aktivt främja statlig och lokal samverkan.

Det operativa uppdraget ger Duas kansli ett stort inflytande. Enligt information från intervjuer med delegationens ledamöter är kansliet en mycket stark och drivande aktör.

Kansliet och ordförande utgör ett starkt kollektiv

En bidragande förklaring till kansliets starka position är den organisatoriska konstruktionen där ordföranden för delegationen leder arbetet i kansliet tillsammans med kanslichefen. Ordföranden är därmed en del av kansliet.

Kansliet är också ett starkt kollektiv som med tiden blivit en väl sammansvetsad grupp. Duas ordförande har enligt egen utsago prioriterat att lägga resurser på senior personal med bred kompetens. I ett par fall har kansliet rekryterat personer med erfarenhet från chefs- och expertpositioner på Arbetsförmedlingen.

Kansliet har medverkat vid viktiga strategiska vägval

Kansliet har haft stor betydelse för inriktningen på Duas arbete. Både ordföranden och centrala delar av kansliet fanns på plats innan någon i delegationen var utsedd. När regeringen efter närmare fyra månader utsåg övriga ledamöter i delegationen hade ordföranden och kansliet redan gjort vissa strategiska vägval, bland annat att kommittén ska arbeta med lokala överenskommelser. Kansliets tydliga bild av vad de vill åstadkomma och hur de ska nå dit har sannolikt förkortat startsträckan för Duas arbete.

2.1.3 Delegationen har en något oklar funktion

Om kansliet har en tydlig och drivande roll, har delegationen en mer oklar funktion. Det gäller både förväntningarna på de enskilda ledamöterna och motiven till varför gruppen är sammansatt som den är. Det framgår av våra intervjuer med ledamöterna.

Oklara förväntningar på ledamöter

Våra intervjuer med ledamöterna visar att delegationen i stor utsträckning fungerar som en instans för kansliet att stämma av och förankra sina färdiga förslag. Duas kansli och ordförande, Arbetsförmedlingen och SKL spelar huvudrollerna i dessa diskussioner. Övriga ledamöter förvandlas ibland till åhörare. Flera av ledamöterna upplever att det är oklart vad de förväntas bidra med och vilket ansvar de har i delegationen.

Oklar sammansättning av delegationen

Delegationens sammansättning bidrar till otydligheten kring vilken roll den förväntas fylla. Duas utökade målgrupp har exempelvis väckt frågan om inte Migrationsverket och länsstyrelserna också borde vara representerade i delegationen. Under lång tid saknade också Dua representanter för näringslivet. Ledamöterna anser att det rimmar illa med uppdraget att minska arbetslösheten bland unga och effektivisera etableringen av nyanlända i arbetslivet.

2.2 Dua vill ge stöd till samverkan i praktiken

Duas operativa arbete har kännetecknats av att införa konkreta samverkansmetoder för att få den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken att samspela bättre.

2.2.1 Bättre utnyttjande av samlade resurser

Dua ska enligt sina direktiv verka för ett ökat genomslag på lokal nivå för arbetsmarknadspolitiska insatser. I intervjuer beskriver Duas ordförande och kanslipersonal att syftet med deras arbete är att aktörerna bättre ska utnyttja sina gemensamma resurser. Genom att främja statlig och lokal samverkan ska Dua bidra till att motverka parallella eller konkurrerande statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser och initiativ.

2.2.2 Gå från ord till handling

Regeringen har uttryckt att den vill stödja konkreta, lokala samverkansinitiativ. Dua har tolkat detta som att regeringen förväntar sig att kommittén snabbt ska få saker att hända. Enligt kansliets chef har Dua velat komma bort från samverkan i form av prat och i stället främja en samverkan i handling som ger resultat.

Dua har utgått från kända metoder

Duas arbete vilar på den kunskap som kansliets personal har om vilka faktorer som är viktiga för framgångsrik samverkan. Kanslipersonalen säger att det handlar om arbetsmetoder som bygger på befintlig kunskap ifrån forskning och tidigare utvärderingar.²⁰ Kanslipersonalen uppfattar att de känner till problembilden om hinder för samverkan och även vad som fungerar för att lösa problemen. Därför har de från början fokuserat på att införa metoder och arbetssätt snarare än att söka efter och utveckla sådana.

Det konkreta arbetet har varit fokuserat kring tre komponenter:

- Ett strategiskt verktyg för samverkan i form av lokala överenskommelser.
- Information, råd och stöd som stöd för arbetet med överenskommelser.
- Statsbidrag för att främja användandet av överenskommelser.

Fortsättningsvis i kapitlet beskriver vi hur Dua har arbetat med lokala överenskommelser respektive med råd och stöd. Vi återkommer till hur Dua har använt möjligheten att dela ut statsbidrag i kapitel 3.

2.3 Lokala överenskommelser det primära verktyget

De lokala överenskommelserna är en generell modell för samverkan. Dua unga ger relativt stora möjligheter till lokal anpassning, medan Dua nyanlända är mer styrande.

2.3.1 Dua valde tidigt överenskommelser som verktyg

Dua valde redan från början att arbeta med överenskommelser mellan kommunen och den lokala arbetsförmedlingen som ett strategiskt verktyg för att driva på och stödja samverkan.²¹ Som utgångspunkt för arbetet tog

²⁰ Duas kansli har på förfrågan bland annat hänvisat till: Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2017); Forslund och Wikström (2011); Engdahl och Forslund (2016).

²¹ Delegationen för unga till arbete. (2016). *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen den 31 mars 2016.*

Dua fram en mall och en manual för hur överenskommelserna ska se ut. Under våren 2015 informerade Dua om sitt arbete och om möjligheterna att teckna lokala överenskommelser vid ett antal dialogkonferenser runt om i landet.

Arbetet fick ytterligare stöd när regeringen i juni 2015 beslutade om förordningen (2015:512) om viss samverkan om unga och nyanlända. Förordningen ger kommunerna möjlighet att söka statsbidrag för att utforma överenskommelser enligt Duas modell. Det är frivilligt att teckna en lokal överenskommelse, men om kommunerna vill ta del av statliga främjandemedel måste de följa Duas mallar och manualer för överenskommelserna.

Nästan alla kommuner har tecknat överenskommelser

Dua har haft som mål att samtliga kommuner i landet ska teckna ett avtal med sin lokala Arbetsförmedling. Det målet har nästan uppnåtts. I dag har 287 kommuner en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Samtidigt har 243 kommuner tecknat överenskommelser om fördjupad samverkan om nyanlända. Det är bara 1 kommun som helt saknar överenskommelser med Arbetsförmedlingen enligt Duas modell.

Överenskommelserna ska stödja god samverkan

Det finns en tydlig koppling mellan de olika element som ska ingå i överenskommelserna och de faktorer som vi i inledningen av rapporten pekar ut som förutsättningar för bra samverkan – samsyn, struktur och styrning. Inom ramen för överenskommelsen ska parterna gemensamt kartlägga målgruppen och ta fram gemensamma mål för vad de vill åstadkomma. Parterna ska också besluta om vilken verksamhet de ska samverka om och hur den ska organiseras och följas upp. Överenskommelsen innebär ett gemensamt åtagande eftersom den undertecknas av parterna.

2.3.2 Dua unga ger utrymme för lokal anpassning

Överenskommelser enligt Duas modell för samverkan om unga ska innehålla vissa bestämda uppgifter. Enligt modellen ska parterna formulera gemensamma lokala mål och kartlägga den målgrupp som de ska samverka om. De ska också redovisa sin befintliga verksamhet och vilken gemen-

sam verksamhet de tänker bedriva för att nå målen. I modellen ingår också att parterna ska planera för att följa upp och revidera överenskommelsen.²²

Parterna bestämmer själva vilka insatser som ska ingå i överenskommelsen

Dua föreskriver en process för att ta fram överenskommelsen men lämnar öppet för parterna att själva utforma sina insatser och rutiner för samverkan. Modellen för samverkan om unga ger därmed ett förhållandevis stort utrymme för parterna att anpassa sin samverkan till lokala behov och förutsättningar. Det faktiska innehållet överenskommelserna varierar därför, även om samma frågor hanteras i alla överenskommelser (faktaruta 2.1).

²² Delegationen för unga och nyanlända till arbete. (2017). *Att utarbeta en lokal överenskommelse om unga*.

Faktaruta 2.1 Exempel på lokal överenskommelse från Grästorps kommun. Daterad 2015-12-18. Hämtad från www.dua.se, 2018-10-01.

Parter: Grästorps kommun och Arbetsförmedlingen i Trollhättan.

Syfte: Att minska ungdomsarbetslösheten för personer 16–24 år som är boende i Grästorps kommun.

Målgrupp: Ungdomar i åldersgruppen 16–24 år som varken arbetar eller studerar, eller som är undersysselsatta. I augusti 2015 var totalt 78 ungdomar 16–24 år inskrivna på Arbetsförmedlingen, varav 45 ungdomar var inskrivna som öppet arbetslösa. Det utgjorde 13,5 procent av det totala antalet arbetslösa i Grästorps kommun.

Mål: Ungdomsarbetslösheten ska minska så att unga som varken arbetar eller studerar ska utgöra maximalt 3,5 procent av det totala antalet arbetslösa i Grästorps kommun 2018.

Verksamhet i samverkan: Kommunen och Arbetsförmedlingen planerar att samverka om

- samlokalisering ("en väg in") av Arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsenhet.
- traineejobb inom omvårdnadsområdet till arbetslösa ungdomar som har en gymnasieutbildning. Traineejobben kombinerar utbildning via Yrkesvux Kunskapsförbundet Väst med arbete på ett demensboende i Grästorps kommun.
- utbildningskontrakt där arbetslösa ungdomar som saknar fullständig grundskole- och/eller gymnasieutbildning kan erbjudas arbete eller praktik i kombination med studier.
- extrajobb för ungdomar i Sysselsättningsfasen. Genom extrajobben skapas möjligheten för ungdomar att knyta kontakter med arbetslivet och skapar förutsättningar för ungdomar att få vara delaktiga på arbetsmarknaden.
- insats inom det kommunala aktivitetsansvaret.
- insats för unga med funktionsnedsättning eller en ohälsoproblematik inom ramen för Samordningsförbundet Trollhättan/Lilla Edet/Grästorps kommun.

2.3.3 Dua nyanlända vill ge tydlig vägledning

Under 2017 fick Dua ett utvidgat uppdrag om att främja fördjupad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att nyanlända ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden på ett effektivare sätt. Inom detta uppdrag har Dua tagit fram en samverkansmodell tillsammans med Arbetsförmedlingen, SKL och kommuner med goda erfarenheter av etablering.

En sammanhängande process där även insatser ingår

Modellen för nyanlända bygger på en frivillig lokal överenskommelse i likhet med modellen för unga. Men till skillnad från Dua unga pekar Dua nyanlända delvis också ut vilken typ av verksamhet som ska bedrivas i samverkan. Dua har valt detta eftersom de har bedömt att samverkan kring nyanlända behöver mer stöd och ledning än samverkan kring unga.

Överenskommelserna om nyanlända ska styra en sammanhängande process för enskilda individer. Processen är indelad i tre moduler:

1. kartläggning
2. förberedande insatser
3. spår som leder till sysselsättning eller utbildning.

Lokala jobbspår i samarbete med arbetsgivare

Dua nyanlända kännetecknas av att parterna ska utveckla så kallade lokala jobbspår i samarbete med arbetsgivare på orten. Jobbspår innebär att Arbetsförmedlingen, kommunen och företag tillsammans sätter ihop ett paket med utbildning och andra insatser för att nyanlända ska kunna uppfylla de lokala arbetsgivarnas behov av kompetens. Arbetsgivaren betalar ingen ersättning till deltagarna i jobbspåren, men förväntas delta i jobbspåret för att de behöver rekrytera. Därför ska det lokala jobbspåret normalt leda till en anställning, men det är inte ett krav (faktaruta 2.2).²³

²³ Delegationen för unga och nyanlända till arbete. *Lokala jobbspår, stöd och exempel*. Tillgänglig på www.dua.se. Hämtad 2018-10-12.

Faktaruta 2.2 Exempel på lokal överenskommelse om samverkan kring nyanlända mellan Eda kommun och Arbetsförmedlingen i Arvika/Eda. Daterad 2018-02-26. Hämtad från www.dua.se, 2018-10-01.

Parter: Eda kommun och Arbetsförmedlingen i Arvika/Eda.

Syfte: Att påskynda nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Målgrupp: Nyanlända individer över 20 år, samt unga nyanlända 16–24 år som inte har en fullföljd gymnasieutbildning.

Mål: Att långsiktigt korta etableringstiden till två år.

Verksamhet i samverkan:

- *Modul 1:* Inleds med uppehållstillstånd och kommunplacering för individen. Sedan följer trepartssamtal med kommunen och Arbetsförmedlingen.
- *Modul 2:* Fokus på jobbförberedande utbildningsinsatser. Där kombineras sfi med yrkessvenska eller andra utbildningar i Arbetsförmedlingens utbud.
- *Modul 3:* Fem möjliga jobbspår i 6 till 24 månader. Spåren avser barnomsorg och skola, vård, service och handel och industri, med ett separat spår för kortutbildade. För kurser i yrkessvenska som utgör del två i samtliga spår står Arbetsförmedlingen.
 - **Ex. Spår Skola och barnomsorg.** Sfi-utbildning på 50 procent, arbetsplatsspecifik yrkessvenska och så kallad språkpraktik som kompletterande insatser. Deltagare med behov av det är också inkopplade på arbetsmarknadsutbildning och eventuellt arbetspraktik. Sista delen av spåret är en barnskötarutbildning eller en snabbspårsutbildning till lärare.

2.3.4 Ett nytt system för att följa upp samverkan

I Duas uppdrag ingår att följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna för att jämföra resultaten från överenskommelserna med andra relevanta insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

En gemensam databas för uppgifter från kommunerna och Arbetsförmedlingen

Lokala samverkansinsatser har kritiserats för att kunskapen om deras resultat är dålig. Det saknas i dag en systematisk insamling av data för uppföljning och utvärdering av insatserna.²⁴

Dua har arbetat med att utveckla uppföljningen av samverkan. Dua har bland annat tagit initiativ till att bygga ett it-system för uppföljning av samverkan kring unga och nyanlända – INUK. Systemet bygger på digital överföring av information från kommunernas olika systemverktyg och Arbetsförmedlingens data till en gemensam databas. Verktöget har utvecklats tillsammans med SKL och Arbetsförmedlingen. Dua har involverat olika leverantörer av kommuners verksamhetssystem i arbetet för att säkerställa att det ska vara möjligt att automatiskt föra över information från dessa leverantörer.

Under hösten 2017 har Dua testat tekniken för den automatiska insamlingen av data från ett antal pilotkommuner. Resultaten från testperioden var enligt Dua lyckade och därför kan nu alla kommuner koppla upp sig till det nationella systemverktyget.

Enligt Dua kommer det under senare delen av 2018 att vara möjligt att ta del av data från de kommuner som är anslutna. Dua uppger att de har som mål att alla kommuner ska ansluta sig till systemverktyget under 2018.

2.4 Dua ger råd, stöd och rekommendationer

Aktiva kontakter med kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor har varit grundläggande för Duas strategiska vägval. Dua har både fungerat som en källa till stöd och kunskap och som en kanal för att lyfta fram hinder och problem med samverkan. Det har bidragit till att ge verksamheten legitimitet.

²⁴ Lundin. (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*.

2.4.1 Kommunikationen har varit viktig för Duas legitimitet

Dua har lagt stor vikt vid kommunikationen. Det har varit viktigt för arbetet att vara närvarande lokalt och tillgängliga för dialog och rådgivning. Det framgår av våra intervjuer. De lokala aktörerna ger överlag gott betyg till Duas kommunikationsarbete och uppfattar att Dua har blivit alltmer lyhörda för skillnader i lokala förutsättningar och behov.

Viktiga verktyg i Duas stödarbete är webbplatsen, nyhetsbrev och webinarier, som är kombinerade informations- och frågestunder online. Omfattande delar av stödet sker också som rådgivning per telefon och mejl.

Närvaro ute i landet har varit prioriterad

Dua har prioriterat att vara ute i landet. Ordföranden och företrädare för kansliet har återkommande medverkat i lokala konferenser och möten, nätverksträffar och liknande för att på plats stödja parterna i deras arbete. Ett exempel är de årliga dialogkonferenserna som ska stödja parterna i att omsätta överenskommelserna i konkret verksamhet. Medarbetare vid Dua uppfattar att det här arbetet har varit viktigt för att ge legitimitet för kommitténs arbete. Det styrks också av intervjuer med företrädare för SKL.

Informationsarbetet får gott betyg, men kan behöva utvecklas

Inställningen till Duas kommunikationsarbete är i allmänhet positiv, men det finns också tecken på att Dua kan behöva utveckla informationsarbetet. Enligt våra intervjuer gäller det särskilt konferenser och liknande sammankomster där det på sina håll börjar infinna sig en viss konferenströtthet. I stället för allmänt hållna konferenser efterlyser en del av våra respondenter mera specifika kunskapsutbyten med kommuner med liknande utmaningar.

2.4.2 Dua är också en kanal för att lyfta frågor uppåt

I Duas uppdrag ingår att uppmärksamma regeringen på hinder för samverkan. Duas kommunikation handlar därför inte bara om råd och stöd. Flera intervjupersoner berättar att Dua också är en kanal för att lyfta frågor om hinder för samverkan till den politiska nivån. Denna roll gynnas av att Dua uppfattas som tillgängliga och också står regeringen nära.

Dua som en del av Arbetsförmedlingens internkommunikation

Bland Arbetsförmedlingens personal finns det de som menar att Dua är ett snabbare och mer tillförlitligt sätt att lyfta frågor uppåt i organisationen än genom de ordinarie kanalerna. Följande citat belyser denna uppfattning:

Det är mycket lättare och mycket effektivare att få en fråga högre upp genom Dua och jag har ju förhoppningen om att man gör någon slags reflektion över det som skickas dit. Arbetsförmedlingen, det är för många steg, det är för många mellanchefer, det är för långt fram till den som över huvud taget skulle kunna göra någonting rent teoretiskt åt bekymret. (*Handläggare, Arbetsförmedlingen*)

2.5 Dua förbereder integrering i ordinarie verksamhet

De nya metoder och arbetssätt som blir resultatet av Duas arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Dua har initierat ett arbete för att förbereda denna integrering, men det är ännu inte klart hur den faktiska överlämningen ska ske.

2.5.1 Samverkan behöver hitta en plats i Arbetsförmedlingens organisation

Dua har hittills fokuserat på att ge stöd till lokal samverkan. Dua har under arbetets gång fört en kontinuerlig dialog med Arbetsförmedlingen, men det har inte funnits någon fastlagd plan för hur Arbetsförmedlingen ska förvalta arvet efter Dua. Arbetsförmedlingen har under de år som Dua har varit verksam genomgått ett förändrings- och förnyelsearbete som fortfarande pågår. Arbetsförmedlingen har också under 2018 beslutat om en omorganisation av myndigheten.²⁵ Att Arbetsförmedlingen är under omstöpning har bidragit till att det har tagit tid att konkretisera planerna på integrering av Duas arbete i Arbetsförmedlingens organisation.

Arbetsförmedlingen har genomfört ett internt arbete

Under hösten 2017 tog Arbetsförmedlingen fram en målbild för ett framtida samarbete med kommuner om ungdomar och nyanlända.

²⁵ Statskontoret. (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Generaldirektören fattade beslut om denna målbild den 12 december 2017.²⁶

I målbilden skissar Arbetsförmedlingen på en modell där de ska utnyttja erfarenheterna från sitt nationella nätverk i arbetet med arbetsgivare. Inom ramen för detta arbete finns det en särskild funktion inom varje marknadsområde som ansvarar för samarbetet med arbetsgivarna. Arbetsförmedlingen har tagit fram ett gemensamt arbetssätt och riktlinjer för hur funktionen ska utföra sitt arbete. Enligt Arbetsförmedlingen kan detta arbetssätt bli en modell för en liknande struktur anpassad för samverkan med kommunerna.²⁷

Men innan Arbetsförmedlingen hade konkretiserat arbetet utifrån målbilden valde regeringen i maj 2018 att förlänga Duas uppdrag till och med februari 2021. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen såg myndigheten då en möjlighet att ta längre tid på sig för att integrera Duas arbetssätt i ordinarie verksamhet på ett sätt som stämmer överens med myndighetens pågående organisationsförändring.²⁸

2.5.2 Förberedelser för integrering har initierats

I de tilläggsdirektiv om förlängd tid för Dua som regeringen beslutade om i maj 2018 betonar regeringen att delegationen i sin slutredovisning särskilt ska beskriva hur de har uppnått målet om att de arbetsformer som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.²⁹

Dua har tagit initiativ till arbetsgrupper

För att förbereda integreringen har Dua enligt uppgifter från kansliet tagit initiativ till att sätta ihop flera arbetsgrupper med representanter från bland annat Arbetsförmedlingen, SKL och andra aktörer. Dessa arbetsgrupper

²⁶ Arbetsförmedlingen. (2017). *Samverkan med kommuner – En målbild avseende Arbetsförmedlingens framtida samarbete med kommuner om ungdomar och nyanlända.*

²⁷ Ibid.

²⁸ E-post från Margareta Mörtzell 2018-10-04.

²⁹ Kommittédirektiv 2018:39. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*

har bland annat till uppgift att hitta vägar för att integrera utvecklade samarbetsformer i Arbetsförmedlingens reguljära verksamhet och kombinera olika insatser från kommuner och Arbetsförmedlingen. Det finns också en arbetsgrupp som ska arbeta med uppföljningsverktyget INUK där Arbetsförmedlingen, Dua och SKL ingår.

Enligt uppgifter från kansliet står Dua även i färd med att bilda olika arbetsgrupper med SKL. Dessa grupper ska bland annat diskutera frågan om hur kommunerna ska kunna möta behovet av samverkan i sina respektive organisationer och vilket stödbehov de har framgent – och vad SKL kan bidra med när det gäller dessa behov.³⁰

³⁰ E-post från Susanne Zander 2018-09-24.

3 Duas hantering av främjandemedel

I detta kapitel redogör vi för hur Dua har hanterat de främjandemedel som de har förfogat över. Statskontoret gör följande sammanfattande iakttagelser:

- Dua har fördelat 312 miljoner kronor till kommunerna för att stödja arbetet med lokala överenskommelser. Bidragen har syftat till att stimulera samverkan på olika sätt. Möjligheten att fördela bidrag har gett Duas arbete ökad tyngd.
- En tredjedel av medlen har gått till att stödja kommunerna i att ta fram överenskommelser. Möjligheten att få bidrag har sannolikt påverkat kommunernas vilja att teckna överenskommelser, men inte varit avgörande.
- Dua har också utlyst bidrag till utveckling och erfarenhetsutbyten. Statsbidragen har medverkat till att upprätthålla intresset för samverkan och Duas arbete. Men det är osäkert hur statsbidragen har påverkat kvaliteten och resultaten av samverkan.

3.1 Främjandemedel stimulerar och ökar arbetets status

Dua har rätt att lämna statsbidrag till kommuner för att främja lokala överenskommelser om unga och nyanlända.³¹

3.1.1 Tio utlysningar och 312 miljoner kronor

Dua har genomfört totalt tio utlysningar av statsbidrag under perioden 2015–2018. Vissa utlysningar har varit direkt kopplade till att ta fram överenskommelser, andra ska bidra till verksamhetsutveckling och utbyte

³¹ Förordning (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

av erfarenheter. Sammantaget har Dua fördelat 312 miljoner kronor (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Duas utlysningar av främjandemedel 2015–2018.

Utllysning	Titel	Antal sökande	Antal beviljade	Beviljat (kr)
2018:1	Statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande	<i>Utllysning öppen</i>	<i>Utllysning öppen</i>	<i>Utllysning öppen</i>
2017:3	Statsbidrag för utveckling av samarbete med företag	177	103	91 229 108
2017:2	Statsbidrag för anslutning till systemverktyg för uppföljning	201	201	18 619 800
2017:1	Statsbidrag för fördjupad samverkan om nyanlända	243	241*	47 100 000
2016:4	Medel för deltagande i Duas lärprojekt	15	15	1 272 689
2016:3	Statsbidrag för erfarenhetsutbyte	71	52	1 710 000
2016:2	Projektmedel för utveckling av nyskapande metoder och arbetssätt	33	31	38 758 858
2016:1	Statsbidrag för främjande av överenskommelser mot ungdomsarbetslöshet	170	166	36 940 034
2015:2	2015 års statsbidrag om samverkan	61	36	19 346 497
2015:1	Medel för att utarbeta lokal överenskommelse	286	286	56 981 600
<i>Totalt</i>				<i>311 958 586</i>

* 243 kommuner sökte statsbidrag, men 2 har inte fått det utbetalt eftersom de inte har inkommit med ett undertecknat beslutsmeddelande. Alla 243 kommuner har en överenskommelse om nyanlända.

Källa: Dua.

3.1.2 Stöd till att komma igång i hela landet

Bidragen syftar till att på olika sätt stimulera till att arbetet med samverkan kommer igång. Duas avsikt har inte varit att bidragen ska finansiera vare sig löpande verksamhet eller användas för projekt, utan att de snarare ska fungera som ett stöd när en verksamhet startar eller för att utveckla

verksamheten. Det framgår både av våra intervjuer med Duas kansli och av Duas egna betänkanden.

Bidragen handlar i första hand om stimulans för att komma igång med ett arbete. Dua har också prioriterat att nå ut till så många kommuner som möjligt. Det innebär att det i flera fall handlar om ganska små summor per kommun och utlysning.

3.1.3 Statsbidragshandlingen ger Dua status

Möjligheten att fördela statsbidrag har inte bara fungerat som ett sätt att stimulera samverkan i kommunerna, utan har också medfört att Duas arbete har fått högre status. Dua har blivit en viktigare aktör eftersom de förfogar över ekonomiska medel. Det framgår av såväl intervjuerna med Duas ordförande och kansli som av våra intervjuer med representanter för kommunerna.

3.2 Bidrag till överenskommelser för att öka incitament

Två av de ekonomiskt mest omfattande utlysningarna gäller själva utarbetandet av överenskommelserna. Alla kommuner som har velat teckna en överenskommelse har kunnat söka och få medel för detta.

3.2.1 Kommuner har sökt stöd för att utforma överenskommelser

Duas första utlysning (2015:1) aviserade ett statsbidrag på 200 000 kronor till kommuner som planerade att ingå en överenskommelse med Arbetsförmedlingen för att genom samverkan utifrån lokala behov varaktigt minska ungas arbetslöshet.³² Sammanlagt 286 kommuner sökte och beviljades bidrag. Därutöver valde en kommun att teckna en överenskommelse utan att söka statsbidrag.

I maj 2017 aviserade Dua att kommunerna även kunde söka medel för överenskommelser om fördjupad samverkan för etablering av nyanlända i arbetslivet (2017:1). Beroende på antal mottagna nyanlända i åldrarna 18–

³² Delegationen för unga till arbete. (2015). *Information om avsiktsförklaringar, lokala överenskommelser och utlysning av samverkansmedel.*

64 under 2016 och första kvartalet 2017 varierade maxbeloppet kommunerna kunde få mellan 150 000 kronor och 400 000 kronor. 243 kommuner sökte bidrag för detta ändamål, varav 241 har fått det utbetalt. 2 kommuner har inte inkommit med alla dokument, men även dessa kommuner har en överenskommelse.

Bidraget ska täcka kostnader för nedlagt arbete

Den övervägande majoriteten av kommunerna har sökt det maximalt tillgängliga beloppet. Pengarna har kommunerna i första hand använt för att täcka kostnader för arbetstid. Det handlar exempelvis om tid för att kartlägga målgrupperna och tid för att författa själva överenskommelsen.

3.2.2 Bidraget har haft betydelse men inte varit avgörande

Det är inte möjligt att avgöra exakt hur stor betydelse statsbidragen har haft för kommunernas vilja att ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen.

Vanlig uppfattning att bidrag är viktiga för kommunerna

Våra intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna ger en bild av att ekonomiska medel i allmänhet underlättar för att motivera kommunerna till konkret handling. Många intervjuade personer på nationell nivå framhåller också att främjandemedlen har spelat stor roll för kommunernas vilja att ingå överenskommelser. Den bilden finns delvis också lokalt, särskilt hos Arbetsförmedlingens representanter.

Kommunerna tonar ned betydelsen av bidragen

Men kommunerna i våra fallstudier betonar inte statsbidragens värde på samma sätt. De anser att villkoren för statsbidragen har gett en viss struktur till arbetet med att teckna överenskommelserna, bland annat genom deadlines. Medlen har också frigjort resurser i form av tid att arbeta med överenskommelsen. Det har varit positivt.

Men de intervjuade från kommunerna anser inte att bidragen är avgörande för vare sig viljan att samverka eller för resultaten av samverkan. Det finns andra viktiga incitament för kommunerna, till exempel behovet av samverkan, den nationella prioriteringen av samverkan och möjligheten att genom överenskommelsen knyta till sig Arbetsförmedlingen. Så här ut-

trycker en chef för en kommunal förvaltning hur hen ser på värdet av statsbidrag:

Man kan väl säga så här, att söka pengar och få statsbidrag, det tvingar ju oss att göra något för pengarna, så är det ju. Så den anledningen är bra, men jag ska vara ärlig och säga att de pengarna inte har förändrat utfallet i hur många medborgare vi fått in i försörjning, då skulle jag ljuga, det tror jag inte att det har. Men däremot så tvingade det oss till att samverka mer, men det är ju långt ifrån tillräckligt.
(*Förvaltningschef, kommun*)

3.3 Stimulans men ingen strategi

Vid sidan av bidragen till att ta fram överenskommelser har Dua också gett bidrag till att utveckla samverkan inom ramen för överenskommelserna och till olika utvecklingsprojekt, erfarenhetsutbyten och lärande.

3.3.1 Dua har identifierat behoven efter hand

Utlysningarna omfattar både små bidrag till erfarenhetsutbyte och mer omfattande bidrag för att utveckla nyskapande metoder och för att utveckla samarbetet med företag. Av våra intervjuer med Duas ordförande och kansli framgår att det inte har funnits någon samlad strategi för Duas olika utlysningar. Dua har i stället identifierat behov efter hand där de har velat gå in med stimulansmedel. Vår bild är att statsbidragen framför allt har fungerat som ett sätt att hålla uppe intresset för samverkan och för Duas arbete.

Dua har redan fördelat så gott som alla främjandemedel som de har haft till sitt förfogande. Men behovet av ekonomisk stimulans för att upprätthålla intresset för och tempot i arbetet bör enligt Statskontoret också ha minskat. Det beror på att Dua numera är en välkänd aktör och att lokala överenskommelser är ett förhållandevis etablerat inslag i parternas ordinarie verksamhet.

3.3.2 Osäkra effekter av bidragen

Vid sidan av de totalt 530 lokala överenskommelserna finns det än så länge begränsade resultat från de olika utlysningarna. Det beror delvis på att det arbete som medlen har gått till fortfarande pågår.

Långsiktiga effekter beror på hur resultaten tas om hand

I Statskontorets utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar konstaterade vi att statsbidrag tenderar att sökas av de kommuner som har intresse och administrativ kapacitet, snarare än av de kommuner som har störst behov. Värdet av bidraget stannar också ofta vid erfarenheterna i den enskilda kommunen.³³ De slutgiltiga effekterna av Duas främjandemedel beror därför också på hur väl Dua lyckas ta tillvara den kunskap som genereras lokalt.

³³ Statskontoret. (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport.*

4 Duas betydelse för lokal samverkan

I detta kapitel beskriver och analyserar vi vilken betydelse Duas stöd till lokala överenskommelser har haft för den lokala samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Avsnittet bygger på fallstudier i fyra kommuner, intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen på olika nivåer, intervjuer med SKL och Duas enkäter om samverkan.

Statskontoret drar följande huvudsakliga slutsatser:

- De lokala överenskommelserna har haft betydelse för flera områden som är viktiga för en god samverkan. Arbetet med överenskommelsen har bidragit till ökad samsyn. Överenskommelserna har fungerat som stöd för parterna att utveckla sina strukturer för samverkan. Varje överenskommelse är också ett åtagande om att gemensamt prioritera samverkan.
- Flera faktorer bidrar till Duas genomslag. Dessa faktorer är Duas val av arbetssätt, Duas tydliga politiska mandat och det faktum att både kommunerna och Arbetsförmedlingen upplever att de behöver samverka.
- Duas bidrag till samverkan varierar beroende på parternas tidigare vana av samverkan, vilken organisatorisk nivå som samverkan har bedrivits på och vilken målgrupp som berörs.
- Duas arbete löser inte alla problem med samverkan. Några av utmaningarna som finns kvar är bristande inomkommunal samverkan, svårförenliga regelverk och att säkerställa långsiktiga prioriteringar.

4.1 Lokala överenskommelser har stärkt samverkan

Statskontorets slutsats är att Duas arbete med lokala överenskommelser möter flera av de utmaningar som finns med samverkan. Det handlar om

den ökade samsyn som uppstår när parterna tvingas att sätta sig ned och lösa gemensamma problem. Det handlar också om de rutiner och den systematik kring samverkan som har utformats inom ramen för överenskommelsen. Men det handlar även om att överenskommelsen är ett gemensamt styrdokument för de parter som ingår den.

4.1.1 Överenskommelserna bidrar till samsyn

Duas metoder och arbetssätt har bidragit till att det uppstått fler kontaktytor mellan medarbetare på Arbetsförmedlingen och medarbetare på kommunen. Båda parter uppfattar att detta är positivt för samsynen och den ömsesidiga förståelsen.

Arbetet med överenskommelserna uppfattas bidra till ökad förståelse

Ett av syftena med de lokala överenskommelserna har varit att förmå parterna att sätta sig ned tillsammans för att identifiera gemensamma mål och rutiner för sitt arbete. Just detta, att de har suttit ned vid samma bord för att arbeta med en konkret uppgift, är något som många intervjuade lyfter fram som något mycket positivt. Överlag bedömer också de intervjuade personerna i våra fallstudier att samarbetsklimatet är gott.

I våra intervjuer har det framkommit att det finns skillnader mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som försvårar samverkan. Det gäller exempelvis hur man definierar sin målgrupp, vilka arbetsmetoder man använder och även förhållningssättet gentemot de sökande. En handläggare på Arbetsförmedlingen säger till exempel:

Vi jobbar helt olika skulle jag säga. De jobbar mer kvalitativt, vi jobbar mer kvantitativt. De har inte alls lika många personer i sitt ansvars... på sin lista eller vad man ska säga. De har inte samma uppdrag som vi har, vi har inte samma uppdrag som de har. (*Handläggare, Arbetsförmedlingen*)

Så här beskriver en kommunal tjänsteman på strategisk nivå hur kommunen och Arbetsförmedlingen har närmat sig varandra tack vare Dua:

Jag tycker ju att Dua har mycket tydligare fått Arbetsförmedlingen och kommunen att se att vi har samma mål, tidigare så har vuxenutbildningen haft ett mål att du ska klara dina betyg och Arbetsförmedlingen har haft att du ska ut till ett jobb. Men tack vare Dua så har man sett att

... ja, men vuxenutbildningen kanske är ett verktyg för att du kommer ut i jobb. (*Samordnare, kommun*)

Samsyn gynnas av fysisk närhet

Samverkan gynnas av att de som ska samverka känner och litar på varandra. Samlokalisering har i flera fall varit en uttalad del av Dua-överenskommelsen. Bland de kommuner som svarade på Duas enkät 2017 anger drygt hälften att de har samlokalisering med Arbetsförmedlingen åtminstone delar av veckan.³⁴ I våra fallstudier handlar det om en samlokalisering mellan kommunernas arbetsmarknadsenheter och den lokala arbetsförmedlingen.

Både handläggare och chefer på såväl kommunen som Arbetsförmedlingen lyfter fram värdet av att sitta tillsammans rent fysiskt. De anser att det ökar förståelsen för varandra och varandras uppdrag när man träffas och samtalar i vardagen. Det blir också lättare att se de gemensamma målen.

4.1.2 Överenskommelserna ger struktur för samverkan

Ett tydligare fokus och en ökad systematik är Duas tydligaste bidrag till den lokala samverkan.

Tydligare organisation och rutiner kring samverkan

Enligt många av våra intervjupersoner har Dua bidragit till mer systematik i samverkan. Detta manifesteras bland annat genom styr- och arbetsgrupper och regelbundna möten med representanter från parterna på olika nivåer. Det har bland annat blivit lättare att hitta varandra. Så här uttrycker en handläggare på kommunens integrationsenhet värdet av de lokala veckomötena med Arbetsförmedlingen:

Jag tycker det är jättebra, för förut var det också väldigt svårt att få tag i dem. Nu när det finns bestämda tider, alltså någon blev sjuk och sen kunde en inte den tiden och man fick något annat... nu, om du blir sjuk så är det en ersättare som kommer. (*Handläggare, kommun*)

³⁴ SOU 2018:12. *Uppdrag: Samverkan 2018*.

Samtidigt framgår det av våra intervjuer att rutinerna på vissa håll är sköra och fortfarande delvis personberoende.

Lättare att samverka kring en specifik målgrupp

I våra intervjuer pekar företrädare för både kommuner och Arbetsförmedlingen på att Duas inriktning mot specifika målgrupper har bidragit till att fokusera samverkan. Även om parterna tidigare arbetat med både unga och nyanlända, så blev det nu ännu tydligare att dessa grupper skulle vara prioriterade.

Men det verkar som att det finns en gräns för hur många grupper som kan prioriteras samtidigt. När målgruppen för samverkan inom Dua utökades till nyanlända togs det emot positivt av både kommuner och Arbetsförmedlingen, enligt våra intervjuer. Men på flera håll har det inneburit att samverkan om unga har fått stå tillbaka till förmån för samverkan om nyanlända.

4.1.3 Överenskommelsen är ett styrande dokument

När Dua bildades fungerade det som en signal om att samverkan är viktig och prioriterad. En liknande signal har varit att teckna de lokala överenskommelserna.

Dua signalerar i sig att samverkan är viktig

I och med Dua har samverkan fått en plats högt upp på agendan hos både kommunerna och Arbetsförmedlingen samtidigt. Att samverkan på detta sätt har blivit en prioriterad fråga för båda aktörerna är ett av Duas viktigaste bidrag. Det är de personer som vi har intervjuat på såväl nationell som lokal nivå eniga om.

Dua har även bidragit till en nationell samling kring samverkan som inte fanns på samma sätt förut. Just att Dua finns och att det finns någon som löpande frågar efter samverkan har upprätthållit denna prioritering över tid.

Överenskommelsen skapar bättre förutsättningar för långsiktighet

I den vardagliga samverkan har överenskommelsen begränsad betydelse. Det innebär att de rutiner som har etablerats som en del av överenskom-

melsen löper på, men att själva dokumentet i sig är inte närvarande i det dagliga arbetet.

Men när samverkan inte fungerar kan parterna åberopa det åtagande som överenskommelsen innebär. I våra intervjuer framkommer att överenskommelsen kunnat fylla just denna styrande funktion, till exempel för att lösa upp personkonflikter mellan företrädare för de olika organisationerna.

4.2 Framgångsfaktorer i Duas arbete

Duas arbete med lokala överenskommelser har fått starkt genomslag. Förutom Duas eget arbete har det även varit viktigt att Dua har varit en oberoende part med en tydlig politisk uppbackning. Det har också varit avgörande att både Arbetsförmedlingen och kommunerna har behövt stärka sin samverkan med den andra parten.

4.2.1 Dua har utvecklat och konkretiserat en beprövad metod

Arbetet med de lokala överenskommelserna har underlättats av att både Arbetsförmedlingen och många kommuner redan tidigare har arbetat med överenskommelser. Det gäller bland annat lokala överenskommelser som rör etablering av nyanlända (LÖK).

En LÖK är ett gemensamt dokument som tydliggör uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan Arbetsförmedlingen, kommuner, andra myndigheter och organisationer, till exempel landsting eller regioner, Försäkringskassan och Migrationsverket. Arbetsförmedlingen ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till de andra berörda parterna i arbetet med nyanländas etablering. Det innebär att Arbetsförmedlingen ska vara sammankallande och ta initiativ till att upprätta en LÖK. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen har det varit tacksamt att bygga vidare på kunskap och erfarenhet från etableringsområdet.

Ett konkret stöd för att utveckla den lokala samverkan

Modellen med överenskommelser innebär att Dua har tagit fram ett generellt verktyg för att stödja en utvecklad samverkan. Av våra intervjuer framgår att modellen med överenskommelser överlag också har uppfattats just så, som ett konkret och ofta uppskattat stöd för att komma igång med och utveckla den lokala samverkan.

Även Duas stöd i arbetet med överenskommelserna har bidragit till metodens genomslag. Det handlar exempelvis om manualer för att skriva och revidera överenskommelser och om att kansliet har varit tillgängligt för att ge parterna det stöd som de behöver längs vägen.

En modell passar inte alla

Modellen dras samtidigt med de begränsningar som följer av att det handlar om en schablon, tänkt att fungera överallt. Det framgår av våra intervjuer med både företrädare för enskilda kommuner och med Arbetsförmedlingens marknadsområdeschefer. På vissa håll har Duas mallar och manualer uppfattats vara för allmänna och ge för lite konkret stöd. Men flera av de intervjuade kritiserar också Duas modell för samverkan för att den har för mycket av one-size-fits-all över sig och att den inte tar hänsyn till kommuners skilda förutsättningar.

4.2.2 Dua inledde sitt arbete med ett tydligt politiskt mandat

Dua inledde sitt arbete med ett tydligt politiskt mandat som har bidragit till att ge Dua legitimitet. Bland annat reste arbetsmarknadsministern runt i landet för att föra dialog med landets kommuner om ungdomsarbetslösheten i samband med att regeringen inrättade Dua.³⁵ Både kommuner, företrädare för Arbetsförmedlingen och företrädare för SKL vittnar om att det har varit betydelsefullt att frågan har haft ett politiskt tryck.

Duas oberoende ställning har varit en styrka

Duas fristående roll har inneburit att kommittén har uppfattats som en blåslampa riktad mot både Arbetsförmedlingen och kommunerna. Särskilt kommunerna ser detta som något positivt. Det framgår av våra intervjuer med både SKL och med enskilda kommuner. En återkommande synpunkt i våra intervjuer med kommunföreträdare är att samverkan tidigare har ägt rum på Arbetsförmedlingens villkor, medan de nya överenskommelserna innebär att kommunerna och Arbetsförmedlingen räknas som jämbördiga parter.

³⁵ Regeringskansliet 2014-12-15. *Kommundialoger om unga i jobb*. Tillgänglig på www.regeringen.se. Hämtad 2018-08-24.

4.2.3 Dua har svarat mot ett upplevt behov

När Dua inrättades var ungdomsarbetslösheten en angelägen fråga i många kommuner. Dua uppfattades därmed ligga rätt i tiden. Dessutom har både Arbetsförmedlingen och kommunerna haft ett behov av att samverka för att utföra sina respektive uppdrag.

Arbetsförmedlingen behöver kommunernas hjälp för att lyckas med sitt uppdrag

Inom Arbetsförmedlingen uttrycker chefer på alla nivåer att samverkan med kommunerna är helt avgörande för att myndigheten ska kunna lyckas med sitt uppdrag. Kommunerna är en stor arbetsgivare och därmed en viktig samarbetspartner för Arbetsförmedlingen. Kommunerna har också kunskaper om det lokala näringslivet.

När det gäller grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden är det ofta kommunerna som har de insatser som behövs, såsom utbildning eller praktik. Det gäller till exempel personer utan gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning och nyanlända invandrare. Det är också kommunerna som har ansvar för andra insatser till individen, såsom skola, vård och omsorg.

Kommunerna vill ha Arbetsförmedlingens hjälp

Kommunerna har ett intresse av att deras medborgare kan försörja sig själva. Även om många kommuner bedriver en egen arbetsmarknadspolitik, så kan de genom samverkan med Arbetsförmedlingen få tillgång till ett större utbud av insatser för individen. Det är något som särskilt personer på handläggarnivå lyfter fram i våra intervjuer.

Misstro mellan parterna kan hindra samverkan

Representanter för både Arbetsförmedlingen och kommunerna har i våra intervjuer uttryckt att samarbetet har gått i vågor. Att samverka under perioder inte har varit så intensiv, beror delvis på att samverkan inte alltid har varit prioriterad av båda parter. Samverkan har även varit beroende av personliga relationer mellan olika personer på kommunen och den lokala arbetsförmedlingen.

Det har också funnits en viss ömsesidig misstro. Arbetsförmedlingen har uppfattat att kommunerna i första hand har velat vältra över kostnader för försörjningsstöd på Arbetsförmedlingen, medan kommunerna har ansett

att Arbetsförmedlingen gjort för lite för de kommunmedborgare som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Både kommunerna och Arbetsförmedlingen menar att trenden under de senaste åren pekar i en mer samverkansvänlig riktning. Trendbrottet kunde iaktas redan innan Dua bildades, men Dua har skyndat på utvecklingen, enligt våra intervjupersoner.

4.3 Duas bidrag till samverkan ser olika ut

Även om Duas arbete med lokala överenskommelser generellt sett har bidragit till att stärka samverkan så ser resultaten olika ut beroende på tidigare erfarenheter, organisatorisk nivå och område. Det visar våra fallstudier.

4.3.1 Både behov och samverkansvana kan påverka

Tidigare erfarenheter av samverkan har påverkat hur Duas arbete har tagits emot.

Behoven av stöd har sett olika ut

Våra intervjuer med chefer för Arbetsförmedlingen på regional nivå ger en bild av att Dua på vissa håll inte har haft någon större betydelse. Dua har rent av kunnat bli en administrativ börda, eftersom samverkan redan fungerade bra. På andra håll har samverkan inom ramen för Dua inneburit en avgörande skillnad.

Samverkan underlättas av samverkanskompetens

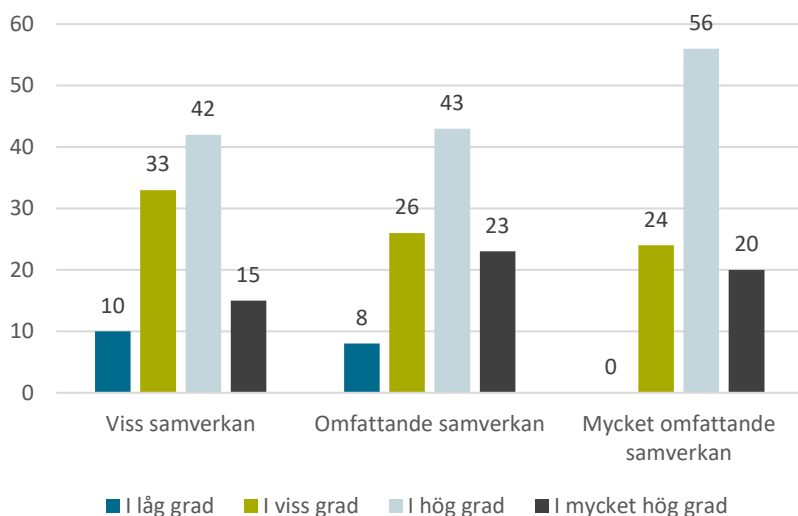
Det är inte självklart att kommuner med lite samverkan har haft störst nytta av Duas arbete. Det beror på att samverkan kräver en viss samverkanskompetens. Statskontoret har tidigare konstaterat att tidigare upparbetad samverkan underlättar samverkan inom nya områden.³⁶

Kommunerna fick under 2017 skatta vilket stöd de hade av överenskommelsen med Arbetsförmedlingen i sin dagliga samverkan. Då var det de kommuner som redan hade haft omfattande eller mycket omfattande sam-

³⁶ Statskontoret. (2016). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

verkan under 2015 som i störst utsträckning angav att de hade stöd av överenskommelsen i hög eller mycket hög grad (figur 3.1).

Figur 3.1 Kommunernas bedömning av i vilken grad överenskommelsen om unga gav stöd till samverkan 2017, fördelat utifrån hur omfattande samverkan om unga kommunerna ansåg sig ha med Arbetsförmedlingen 2015.



Not: 230 kommuner har svarat på båda undersökningarna. Svaren fördelade sig på Ingen samverkan = 2 kommuner; Viss samverkan = 93 kommuner; Omfattande samverkan = 110 kommuner; Mycket omfattande samverkan = 25 kommuner. I figuren har vi exkluderat de 2 kommuner som angett att de inte hade någon samverkan.

Källa: Duas enkäter om samverkan 2015 respektive 2017.

4.3.2 Samverkan är mest konkret i arbetet med enskilda individer

Samverkan sker på olika nivåer. Den strategiska nivån har ofta stor kunskap om vad Dua är – alltså högre chefer, samordnare och liknande. Här finns de personer som har haft i ansvar att ta fram de lokala överenskommelserna. Det är också ofta dessa personer som har haft direkt kontakt med Duas kansli och deltagit vid konferenser och dialoger. Bland handläggarna i våra fallstudier är kunskapen om Dua och innehållet i den lokala överenskommelsen lägre, men samverkan är desto mer konkret.

Utvecklad samverkan kring insatser och individer

På vissa håll är Dua främst kopplat till samverkan om specifika insatser. Parterna beskriver då Dua som liktydigt med samarbete kring utbildningskontrakt när det gäller unga och samarbete om att ta fram jobbspår när det gäller nyanlända. På andra håll tar överenskommelsen ett större grepp om hur parterna ska kunna arbeta med målgrupperna. De specifika insatserna är då bara en del av samarbetet.

Det resultat av samverkan inom ramen för Dua som oftast återkommer i våra intervjuer är utveckling av rutiner för gemensam planering för de individer som behöver stöd. Handläggarna från Arbetsförmedlingen och kommunerna är eniga om att den gemensamma planeringen ger större chans till att varje individ får rätt insats.

Regelbundna möten mellan handläggare skapar också ett visst utrymme att tänka tillsammans kring gemensamma frågor som går utöver specifika individer. Men en återkommande synpunkt i våra fallstudier är att tjänstemän på lägre nivåer i organisationerna ibland saknar kanaler för att lyfta sina idéer om hur samverkan skulle kunna utvecklas till den strategiska nivån.

4.3.3 Samverkan om unga är mer utvecklad än samverkan om nyanlända

Bilden från våra intervjuer och fallstudier är att samverkan om nyanlända inte uppfattas som lika etablerad och självklar som samverkan om unga. Det beror både på att gruppen nyanlända och deras behov är komplexa och på att modellen kring fördjupad samverkan är omfattande och ger upphov till frågor om vem som ska göra vad och hur. Samverkan inom detta område har inte hittat sin struktur på samma sätt som samverkan om unga har gjort.

Samverkan kring nyanlända har fokuserat på jobbspåren

På flera håll fokuserar samverkan om nyanlända på arbetet med jobbspår. Det framgår av våra fallstudier.

Jobbspår är ingen ny företeelse. I våra fallstudier har de första jobbspåren inom Dua nyanlända inte heller handlat om helt ny verksamhet, utan om insatser som kommunerna tidigare har tagit fram inom ramen för sfö och

den kommunala vuxenutbildningen. Arbetsförmedlingens roll har därmed inledningsvis varit begränsad.

Gemensam planering för individer har i våra fallstudier inte varit ett lika vanligt inslag i samverkan om nyanlända som i samverkan om unga. En förklaring till detta är att arbetet med nyanlända har präglats av att ansvaret är uppdelat kronologiskt. Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar under de första två åren och då är kommunerna utförare av vissa insatser, till exempel sfi. Efter denna etableringstid övergår ansvaret till kommunerna.

Modellen för samverkan om nyanlända är mer styrande och krävande

Modellen för nyanlända skiljer sig delvis från modellen för unga. Dua unga lämnar ett relativt stort utrymme till parterna att själva lägga fram vad de vill samverka kring och hur de ska lägga upp arbetet. Dua nyanlända är mer styrande och omfattar hela processen från ankomst till sysselsättning eller utbildning. Modellen fokuserar på arbetsgivarnas behov av kompetensförsörjning.

Det finns olika uppfattningar om vilken modell som är att föredra. Flexibiliteten i Dua unga har uppskattats på många håll, åtminstone på den mer strategiska nivån i respektive organisation. Det framgår av våra fallstudier. Men modellen har också fått kritik från vissa av de tjänstemän som faktiskt ska utforma överenskommelsen. De anser att den inte har varit tillräckligt konkret. Denna kritik riktar sig dock inte bara mot modellen som sådan, utan också mot den interna styrningen av arbetet med överenskommelserna.

Dua nyanlända har å sin sida varit konkret, vilket handläggarna i respektive organisation har uppfattat som positivt. Samtidigt har hela modellen varit krävande. Den har varit så pass krävande att flera kommuner har funderat på om det har varit resursmässig försvarbart att delta. Det gäller i synnerhet små kommuner. Men andra lyfter fram att det är positivt att modellen är krävande. Dua nyanlända har blivit ett skäl att ta itu med något som parterna tidigare inte har mäktat med, trots att de har upplevt att de har haft behov av att göra det.

4.4 Fortsatta utmaningar i samverkan

De lokala överenskommelserna hanterar inte alla problem som uppkommer när kommunerna och Arbetsförmedlingen ska samverka. Vår utvärdering visar att det finns flera utmaningar kvar, till exempel kommunernas behov av intern samverkan, problem med att matcha insatser mot behov och osäkerhet om det framtida arbetet.

4.4.1 Kommunerna behöver även samverka internt

Tidigare studier har visat att samverkan med Arbetsförmedlingen ofta blir ett ansvar för kommunernas arbetsmarknadsenheter i första hand. Vår utvärdering visar också att kommunerna ofta behöver bli bättre på att samverka internt, inte bara med andra parter.

Samverkan är ofta en fråga för arbetsmarknadsenheten

I den enkät till kommunerna som Dua genomförde under 2016 anger 96 procent av de svarande kommunerna att arbetsmarknadsenheten är delaktig i samverkan kring unga. Andra delar av kommunen som var engagerade i samverkan är vuxenutbildningen (90 procent) och socialtjänsten eller individ- och familjeomsorgen (88 procent). Mindre vanligt var det att personalenheten (30 procent) och näringslivskontoret (32 procent) är delaktiga i samverkan.³⁷

Enkätresultaten bekräftas av intervjuerna i våra fallstudier. Arbetsmarknadsenheten är ofta är ingången till samverkan, vilket kan kopplas till kommunens behov av att hitta lösningar för de kommunmedborgare som är arbetslösa här och nu.

Stora behov av samverkan inom kommunerna

Våra intervjuer visar att det inom en och samma kommun kan finnas väl så stora samverkanssvårigheter som det finns mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Det handlar exempelvis om kulturkrockar mellan den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och den del av kommunen som ansvarar för försörjningsstöd.

³⁷ SOU 2017:19. *Uppdrag: samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa*, s. 85.

Arbetsmarknadsenheterna uttrycker på flera håll att de vill involvera fler delar av kommunen i samverkan, exempelvis de delar som arbetar med näringslivsutveckling. Arbetsmarknadsenheterna skulle också vilja utveckla samverkan med Försäkringskassan och landstingen, både när det gäller primärvården och psykiatrin. Men de anser överlag att detta är svårt eftersom de upplever att dessa parter inte är intresserade.

4.4.2 Svårigheter att matcha insatser mot behov

Våra intervjuer visar att det har uppstått en hel del svårigheter när det gäller att kombinera Arbetsförmedlingens och kommunens insatser, framför allt i arbetet med jobbspår för nyanlända. Det handlar bland annat om möjligheterna att utforma insatser så att de följer Arbetsförmedlingens regelverk. Exempel på konkreta problem är hur en individ får och inte får kombinera sfi, yrkessvenska, arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Tidsgränserna i Arbetsförmedlingens insatser är en annan utmaning. Flera av jobbspåren i våra fallstudier omfattar därför endast kommunala insatser.

Matchning mot arbetsmarknaden är nästa utmaning

Matchningsproblematiken handlar inte bara om att kombinera insatser på ett bra sätt. Hela ekvationen att matcha målgruppens kompetens och intresse mot arbetsmarknadens behov är en utmaning. Särskilt i målgruppen nyanlända finns det individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och behöver mycket stöd för att bli anställningsbara.

Kommunernas förutsättningar ser mycket olika ut, vilket beror på den lokala arbetsmarknaden och kommunens befintliga resurser i form av bland annat vuxenutbildning. Det finns inte alltid arbetsgivare för de enklare arbeten som skulle kunna vara aktuella på orten. Det gäller även de utbildningar som skulle behövas för att rusta individerna.

Trots svårigheterna finns det hos både kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna i våra fallstudier en vilja att arbeta vidare med samverkan kring jobbspår och en tro på att det kan vara en framgångsrik metod. Följande uttalande är ett exempel på denna vilja att fortsätta arbetet:

Framåt kan det bli bättre. Ja, vi har ändå påbörjat något och det kanske är så, man får liksom hålla ut och hålla i, så kan det vara. Och sen kan vi vara i ett skede där det verkligen händer saker, att den här processen

nu fram till i dag har varit liksom en lärprocess för oss allihop. Och nu ska vi faktiskt leverera och göra bra saker. (*Sfi-rektor, kommun*)

4.4.3 Överenskommelsen garanterar inte fortsatt prioritering

I våra fallstudier framkommer en oro hos både kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna för att de inte kommer att kunna hålla i samverkan om de nationella prioriteringarna skulle förändras. Den stora frågan är enligt intervjupersonerna om både kommunerna och Arbetsförmedlingen även i fortsättningen kommer att prioritera samverkan.

Fungerande rutiner räcker bara så länge någon efterfrågar samverkan

De handläggare som har hittat fungerande rutiner för samverkan är övertygade om att de kommer att fortsätta att arbeta på detta sätt. Det gäller åtminstone så länge cheferna förblir desamma.

Men en förutsättning för att samverkan ska hålla över tid är att någon frågar efter den. Det är de intervjuade företrädarna för kommunerna och Arbetsförmedlingen eniga om. Om det inte finns ett tryck i frågan så riskerar samverkan att ”försvinna i bruset”, som en arbetsförmedlare uttrycker det.

En långsiktigt hållbar samverkan måste också hitta former som gör att det går att ställa om i takt med att målgrupperna och behoven förändras.

Olika uppfattningar om förutsättningarna för att integrera modeller och arbetssätt i den ordinarie verksamheten

Ett uttryckligt mål för Dua är att de ska ta fram metoder för samverkan som ska integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Det råder delade meningar om det målet kommer att nås.

Arbetsförmedlingens ledning och huvudkontor har i intervjuer uttryckt att myndigheten har alla förutsättningar för att ta över och själv driva samverkan efter att Dua har avvecklats. Den förestående omorganisationen ger utrymme att redan från början integrera samverkansfrågorna i sättet att arbeta. Den uppfattningen delas av flera av Arbetsförmedlingens regionala områdeschefer.

Men på lägre nivåer säger tjänstemän på Arbetsförmedlingen att myndighetens egna system ännu inte klarar av att följa upp resultat av samverkan. De bedömer därför att det finns risk för att samverkan prioriteras ned till förmån för andra verksamheter som kan visa på mer mätbara resultat.

Kommunerna är rädda att drunkna i Arbetsförmedlingens verksamhet

I våra fallstudier framkommer också en viss oro från kommunalt håll för vad som händer när det inte längre finns någon fristående part som driver på samverkan. Kommunerna är rädda att den ökade jämbördighet mellan parterna som Dua har bidragit till kommer att gå förlorad.

[D]et är väldigt mycket enklare att kunna säga till Arbetsförmedlingen att vi ska ha de här mötena för att staten har sagt åt oss att ha de här mötena, i stället för att säga kom, snälla så har vi ett möte som vi hade förut. (*Handläggare, kommun*)

5 Samverkans betydelse för arbetslösheten

Duas arbete för att främja samverkan syftar i slutändan till att minska arbetslösheten bland unga och nyanlända. Men det finns inget enkelt sätt att följa upp och utvärdera resultatet av den samverkan som skett till följd av Dua. I detta kapitel redovisar vi därför utvecklingen inom ett antal resultatområden och resonerar om vilken betydelse Dua kan ha haft för resultaten. Vi presenterar några huvudsakliga slutsatser:

- Ungdomsarbetslösheten har sjunkit och sysselsättningsgraden har ökat under de år som Dua har arbetat. Men arbetslösheten började att sjunka redan innan Dua inrättades. Lokalt finns det en tilltro till att samverkan om planering och insatser har bidragit till utvecklingen, men det är inget som går att belägga.
- Bland nyanlända är arbetslösheten fortsatt hög under den första tiden i Sverige. Det finns tecken på att det har börjat gå snabbare för nyanlända att finna en sysselsättning. Men dessa resultat kan inte tillskrivas Dua eftersom samverkan kring nyanlända är alltför ny. Lokalt ser parterna positivt på arbetet med jobbspår, men det handlar fortfarande om en verksamhet som de håller på att bygga upp.
- Dua ska enligt sina direktiv verka för att kommunen i sin egenskap av arbetsgivare använder subventionerade anställningar och erbjuder praktikplatser. Men statistiken kan inte visa om Duas arbete har påverkat mängden av denna typ av insatser.
- Effekten av samverkan är indirekt och många andra faktorer kan påverka det slutliga utfallet. Vår undersökning visar att man behöver ha rimligt ställda förväntningar på vad bättre samverkan kan åstadkomma.

5.1 Det går inte att belägga effekten av samverkan om unga

Sedan Dua inrättades har ungdomsarbetslösheten sjunkit, men det går inte att belägga i vilken mån det skulle kunna vara en effekt av förstärkt samverkan eller av Duas arbete. Men lokalt bedömer både Arbetsförmedlingen och kommunerna att samverkan har bidragit till denna utveckling.

5.1.1 Ungdomsarbetslösheten har minskat

Mellan 2010 och 2017 nästan halverades antalet unga arbetslösa och sysselsättningen ökade. Men det går inte att koppla utvecklingen till Dua, eftersom trenden började redan innan Dua inrättades.³⁸

Unga utan gymnasieutbildning allt större andel av de arbetslösa

Den grupp som har minskat är framför allt unga arbetslösa med gymnasieutbildning. Men antalet unga arbetslösa med endast grundskoleutbildning var till och med något högre år 2017 än år 2010.³⁹

Att ha fullgjort en gymnasieutbildning är en viktig förutsättning för att gå vidare till arbete. Omvänt kan vi säga att det i dag är en större andel av gruppen unga arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden än det var 2010.

5.1.2 Dua har försökt visa på betydelsen av samverkan

Dua försökte att mäta sambandet mellan samverkan och Arbetsförmedlingens resultat när det gäller unga, vilket de redovisade i sitt betänkande våren 2018. Dua lät Arbetsförmedlingen analysera resultaten av sin verksamhet som gäller unga som gått till arbete för ett urval kommuner som besvarat Duas årliga undersökningar om samverkan. Kommunerna delades in i tre grupper utifrån hur omfattande samverkan om unga de ansåg sig ha:

- Kommuner med mycket omfattande samverkan både 2015 och 2016 (n=10).

³⁸ Öppet arbetslösa och deltagare i program, uppgifter från Arbetsförmedlingen; Statistiska centralbyråns statistikdatabas, Arbetskraftsundersökningen.

³⁹ Arbetsförmedlingen, direktlevererad statistik, september 2018.

- Kommuner som har förbättrat samverkan mellan 2015 och 2016 (n=10).
- Kommuner med ingen eller viss samverkan både 2015 och 2016 (n=14).

Resultatet av analysen är att andelen unga som gick till arbete ligger på en högre nivå i gruppen med omfattande samverkan. Gruppen med omfattande samverkan och gruppen med förbättrad samverkan hade båda så gott som oförändrade resultat över tid. Gruppen med lite samverkan försämrade däremot sina resultat över tid.⁴⁰

Betydelsen av samverkan går inte att påvisa

Det går inte att dra några egentliga slutsatser om samverkans betydelse för resultatutvecklingen utifrån Duas undersökning. Det beror bland annat på att det finns många andra saker än samverkan som kan påverka Arbetsförmedlingens resultat. Dua pekar själva på förändringar i den lokala arbetsmarknaden och förändringar i målgruppens sammansättning och förutsättningar.⁴¹ Duas kommungrupper skiljer sig också åt även på andra sätt än i graden av samverkan, bland annat när det gäller storlek. Kommuner med omfattande samverkan är i genomsnitt större än kommuner med mindre samverkan.

5.1.3 Den lokala nivån är övertygad om att samverkan har en positiv effekt

Statskontorets intervjuer visar att det på lokal nivå finns en övertygelse bland både handläggare och chefer om att samverkan har positiva effekter för arbetslösheten. Handläggare hos både kommunerna och Arbetsförmedlingen pekar bland annat på att samverkan förkortar individens väg till studier eller arbete och att de individer som behöver stöd slipper bollas runt mellan olika aktörer. Samverkan ger också bättre förutsättningar för att ge rätt insats till rätt person.

Men även om det finns en tilltro till samverkan har parterna svårt att redovisa några konkreta resultat av just samverkan. Det beror bland annat på

⁴⁰ SOU 2018:12. *Uppdrag samverkan 2018*, s. 66ff.

⁴¹ Ibid.

att de inte har utvecklat några sätt att mäta och redovisa effekter av samverkan.

Samverkan stärker individens förtroende för samhället

När handläggarna pekar på betydelsen av samverkan, lyfter de också fram att samverkan skapar förtroende för de offentliga institutionerna. De individer som kommunerna och Arbetsförmedlingen samverkar om står ofta långt ifrån arbetsmarknaden. De tillhör ofta också grupper som har ett lågt förtroende för samhällets institutioner. Att få möta inblandade myndigheter på ett samlat sätt kan stärka deras tillit till samhället:

[J]ust det här att vi träffas tillsammans är väldigt stort, för vi har mycket trepartssamtal med ungdomar (...) vi kan reda ut saker i stort sett vid ett och samma möte många gånger. Det har gjort extrem skillnad ... känslan är att ungdomarna har ett mycket större förtroende för samhället i stort egentligen, när man sitter ner tillsammans och visar att man vill lösa deras situation, inte att man är där för att skälla på dem.
(*Handläggare, Arbetsförmedlingen*)

5.1.4 Samverkan kan ha gett fler insatser om exempelvis utbildningskontrakt

Förutom gemensam planering lyfter de lokala parterna fram att de genom samverkan har fått ut fler individer i specifika insatser, såsom utbildningskontrakt.

Utbildningskontrakt är en insats som lanserades i samband med Dua. Insatsen bygger på samverkan och förutsätter att det finns en lokal överenskommelse mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Utbildningskontraktet är en överenskommelse mellan den unge, Arbetsförmedlingen och hemkommunen om att läsa in gymnasiet på den kommunala vuxenutbildningen eller på folkhögskolan. Studierna kombineras med jobb, praktik eller andra arbetsmarknadspolitiska program på deltid. Syftet är att få unga utan gymnasieutbildning att återgå till studier.

Kommuner som anser att samverkan har förbättrats mellan 2015–2016 hade i januari 2018 fler utbildningskontrakt i förhållande till målgruppens storlek än övriga kommuner enligt Duas indelning (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Andelen av målgruppen som kvarstår i utbildningskontrakt i januari 2018 efter grad av samverkan 2015–2017.

Grad av samverkan om unga, åren 2015–2016 enligt Dua	Procent i utbildningskontrakt av målgruppen, genomsnitt	Antal kommuner i gruppen
Mycket omfattande samverkan	11,3 %	10
Förbättrad samverkan	17,0 %	10
Ingen eller viss samverkan	10,7 %	14

Källa: Uppgifter om utbildningskontrakt från Arbetsförmedlingen. Uppgifter om samverkan från Dua enkätundersökningar till kommuner 2015 och 2016. Vi har använt den indelning av kommuner som Dua själva har använt i SOU 2018:12.

En möjlig förklaring till detta resultat är att utbildningskontrakten har varit en konkret insats att börja samverka kring. I våra fallstudier finns det också exempel där kommunen och Arbetsförmedlingen har bedrivit en intensiv samverkan kring just utbildningskontrakt med ett nära samarbete mellan handläggaren på Arbetsförmedlingen och kommunens studie- och yrkesvägledare. Men vi har inte haft möjlighet att kontrollera om andra möjliga skillnader mellan grupperna kan förklara utfallet.⁴²

5.2 För tidigt för att se effekter av Dua nyanlända

Duas andra prioriterade målgrupp är nyanlända. Samverkan om nyanlända inom ramen för Dua håller fortfarande på att utarbetas på många håll. Lokala företrädare ser positivt på metoden med jobbspår, även om volymerna ännu är för små för att avspeglas i arbetslöshetsstatistiken.

⁴² Duas kommungrupper skiljer sig åt även på andra sätt än i graden av samverkan, bland annat när det gäller storlek. De kommuner som redan tidigare har haft stark samverkan hade en genomsnittlig befolkningsstorlek 2016 på ungefär 73 000 personer, kommunerna med växande samverkan 53 000 personer och kommunerna med mindre samverkan 19 000 personer. En större kommun har en större administrativ kapacitet för att hantera samverkan och olika typer av anställningar.

5.2.1 Etableringstakten för nyanlända har ökat

Nyanlända saknar ofta sysselsättning under sin första tid i Sverige. Andelen av alla kommunmottagna flyktingar som har varit sysselsatta samma år som de har ankommit till Sverige har genomgående varit låg. Under åren 2012–2016 låg andelen på mindre än 10 procent. Men etableringstakten har ökat under senare år.⁴³

5.2.2 Dua nyanlända är fortfarande i en uppstartsfas

Det är inte möjligt att koppla utvecklingen på arbetsmarknaden för nyanlända till Duas insatser. Samverkan kring nyanlända håller i flera fall fortfarande på att startas upp.

Lokala förhoppningar om jobbspåren

En central del av Dua nyanlända är de lokala jobbspåren. Av våra intervjuer framgår att den gängse uppfattningen om jobbspåren är att det är rätt att rusta individer för att de ska kunna ta faktiska jobb på orten. Däremot är det ännu svårt att säga om arbetet med de lokala jobbspåren kommer att bidra till minskad arbetslöshet bland nyanlända eller inte.

Jobbspåren hanterar ännu små volymer

Jobbspåren hanterar än så länge små volymer. När Dua skickade ut en enkät om jobbspåren under våren 2018 svarade 223 kommuner. Av dessa anger 142 kommuner att de har jobbspår igång, själva eller i samarbete med andra kommuner inom ramen för en gemensam överenskommelse. Sammanlagt hade 340 jobbspår med 3 558 deltagare startat. Det innebär att kommunerna i snitt har startat drygt 2 spår var med i snitt drygt 10 deltagare per spår (tabell 5.2).

⁴³ Statistiska centralbyråns statistikdatabas, Registerdata för integration.

Tabell 5.2 Utvecklingen av jobbspår, sammanställning av kommunenkät våren 2018.

	Antal
Kommuner med jobbspår	142
Jobbspår som är igång	340
Individer som påbörjat jobbspår	3 558

Källa: Dua 2018.

Flera nystartade jobbspår är pilotverksamheter

I våra fallstudier finns exempel på jobbspår som visar goda resultat där många deltagare har gått vidare till åtminstone ett tillfälligt arbete. Men det handlar då i regel om spår som har funnits sedan tidigare och inte de som har påbörjats inom ramen för Dua.

Både kommunen och Arbetsförmedlingen ser arbetet med jobbspår som en långsiktig process där de får pröva sig fram. Flera av de nya jobbspår som kommunen och Arbetsförmedlingen har tagit fram tillsammans fungerar följaktligen som pilotverksamheter.

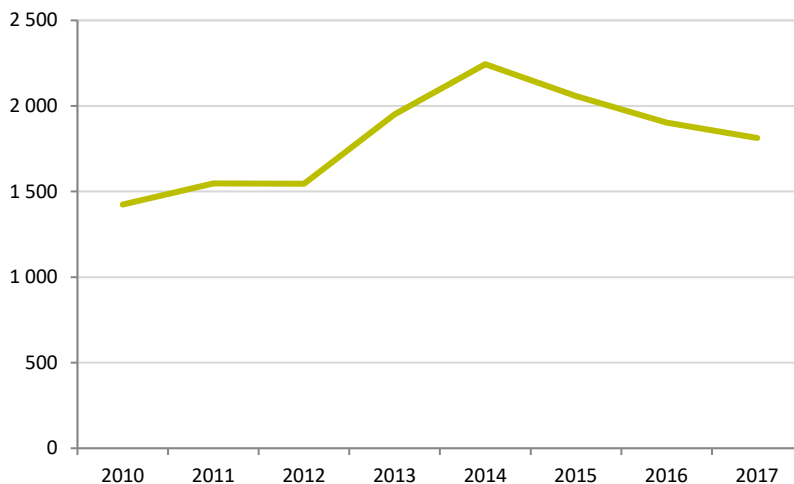
5.3 Ingen synbar ökning av subventionerade anställningar eller praktikplatser

Dua ska enligt sina direktiv främja att kommunerna i egenskap av arbetsgivare använder olika typer av subventionerade anställningar och skapar praktikplatser. Men det går inte att se några spår av Duas arbete i den aggregerade statistiken för unga.

5.3.1 Kommunerna har minskat sin användning av subventionerade anställningar

Kommunernas användning av subventionerade anställningar för unga nådde sin kulmen under 2014. Då hade fler än 2 200 individer en sådan anställning i genomsnitt över hela året. Men antalet subventionerade anställningar har gradvis minskat från hösten 2014 till slutet av 2017 (figur 5.1). Statistiken kan alltså inte visa om ökad samverkan har påverkat kommunernas användning av subventionerade anställningar eller inte.

Figur 5.1 **Antal unga (inklusive unga nyanlända) 16–24 år som kvarstår i subventionerade anställningar i kommunerna, 2010 till 2017 (årsgenomsnitt).**

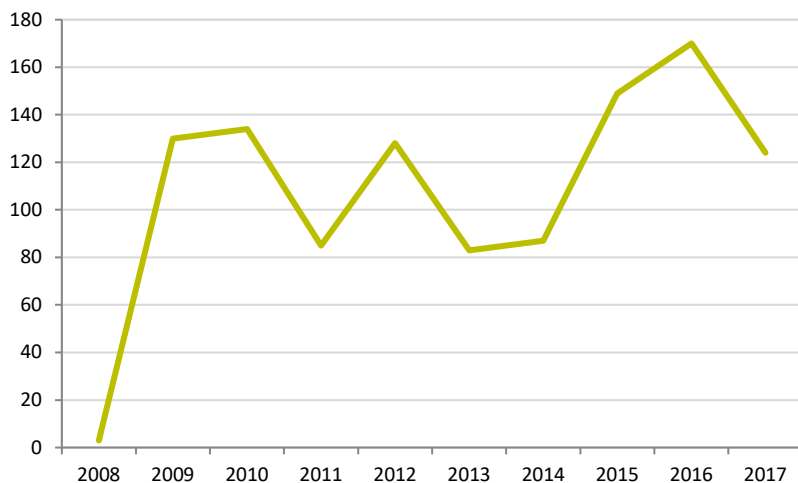


Källa: Arbetsförmedlingen, juni 2018.

5.3.2 Arbetspraktikplatserna är överlag få

I kommunens roll som arbetsgivare ligger också att de har möjlighet att erbjuda praktikplatser till unga, långtidsarbetslösa och nyanlända. Antalet praktikplatser för unga har varierat över åren. Trenden har inte heller varit tydlig under de år som Dua har funnits. En topp nåddes under 2016, men antalet platser sjönk igen under 2017. Överlag rör det sig om mycket få platser. Inte för något av de undersökta åren är det fler än 170 individer i hela landet som i slutet av året har en arbetspraktik i en kommun (figur 5.2).

Figur 5.2 Antal unga (inkl. unga nyanlända) 16–24 år som i december kvarstår i en beslutad arbetspraktik i kommunerna, 2008 till 2017.



Källa: Arbetsförmedlingen, september 2018.

5.4 Samverkan kan ge indirekta effekter

Det är svårt att mäta effekterna av en åtgärd som att stärka samverkan. Det beror delvis på att samverkan i sig främst är ett verktyg för att stärka genomslaget av andra åtgärder. Effekten av samverkan är indirekt och många andra faktorer kan påverka det slutliga utfallet.

5.4.1 Samverkan har oklara effekter på arbetslösheten

Samverkan är ett sätt att hantera komplexa problem där det behövs insatser från flera aktörer. Bättre samverkan lyfts ofta fram som svaret på olika problem i förvaltningen.⁴⁴

Statskontoret har tidigare konstaterat att samverkan ofta har en stor betydelse för den offentliga förvaltningens förmåga att möta medborgarnas behov. Det gäller särskilt grupper som har särskilda behov eller då regelverk

⁴⁴ SOU 2018: 10; Danemark och Kullberg. (1999); Hjern. (2007); Hilvert och Swindell. (2013); Osborne. (2006); Sullivan och Skelcher. (2002); Huxham. (1996).

är motstridiga. Men samverkan kan också skapa onödig administration och bli en tidstjuv. Det gäller särskilt om kraven på samverkan är otydliga eller för allmänt hållna.⁴⁵

Det finns få regelrätta effektstudier av samverkan som en metod för att minska arbetslösheten. En slutsats från tidigare forskning är att samverkan åtminstone ibland kan vara bra för att förverkliga politiska intentioner. Men det innebär inte att mer samverkan nödvändigtvis alltid minskar arbetslösheten.⁴⁶

5.4.2 Samverkan kan bara lösa delar av problemen

Samverkan är ett sätt att kunna utnyttja olika aktörers samlade resurser på ett bättre sätt. Effekten av samverkan begränsas då av vilka resurser Arbetsförmedlingen respektive kommunerna har till sitt förfogande. Det är alltså fullt möjligt att Duas arbete och den lokala samverkan har gett goda resultat, men att det ändå inte går att se några mätbara effekter.

Ett resultat av vår undersökning är att det varierar mellan kommunerna vilka resurser de har och hur väl resurserna motsvarar de behov som finns. Företrädare för Arbetsförmedlingen framför att utbildningsväsendet i kommunerna inte alltid har hängt med utvecklingen, särskilt när det gäller det stora inflödet av nyanlända. En vanligt förekommande kritik från kommunalt håll handlar om att Arbetsförmedlingens insatser inte är anpassade till de behov som i synnerhet de nyanlända har.

⁴⁵ Statskontoret. (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 49.

⁴⁶ Lundin. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*.

6 Sammanfattande slutsatser

Regeringen har inrättat Dua som ett sätt att styra mot ökad lokal samverkan mellan staten och kommunerna. Syftet är att minska arbetslösheten bland unga och nyanlända.

Statskontorets huvudsakliga slutsats är att Dua så här långt har genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och bidragit till att utveckla processerna kring samverkan i enlighet med målen för verksamheten. Duas konstruktion som fristående kommitté har fungerat bra för att initiera och driva på samverkan. Men både regeringen och de samverkande parterna behöver utveckla de reguljära formerna för styrning av samverkan i det mer långsiktiga arbetet.

6.1 Dua har genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt

Statskontoret bedömer att Dua i huvudsak har genomfört sitt uppdrag väl. Därmed har Dua bidragit till att skapa förutsättningar för att nå målet om bättre samverkan. Duas metoder och arbetssätt har varit ett stöd för de lokala parterna när det gäller att utveckla samverkan. Duas tidiga vägval och tydliga prioriteringar har också gett arbetet fokus och bidragit till ett högt tempo.

6.1.1 Duas metoder har skapat förutsättningar för måluppfyllelse

Duas metoder och arbetssätt har skapat förutsättningar för att utveckla den lokala samverkan. Statskontoret bedömer att kombinationen av ett strategiskt verktyg i form av lokala överenskommelser och handfast råd och stöd har varit framgångsrik.

Nationell uppslutning kring generell modell

Dua har lagt tonvikten vid generella verktyg och metoder för samverkan tänkta att passa alla kommuner och alla målgrupper. En styrka med detta arbetssätt har varit att kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna

har arbetat på samma sätt i hela landet. Duas tydliga fokusering har också underlättat för det lokala arbetet att komma igång. Statsbidragen och deras deadlines och återrapporteringskrav har inneburit ett ännu tydligare åtagande för de lokala parterna och att tempot har hållits uppe i arbetet. Där- emot är det oklart vilka resultat Duas mer riktade utlysningar har fått.

Oklart behov av fortsatta främjandemedel

Dua har i dagsläget fördelat de främjandemedel de har haft till sitt förfo- gande. Enligt Statskontoret är det osäkert vad ytterligare främjandemedel skulle bidra med i detta skede av arbetet. Överenskommelserna finns på plats och parterna har manifesterat sin vilja att samverka. De hinder för samverkan som vi har identifierat i vår utredning beror i första hand inte på brist på särskilda samverkansresurser, utan fokuserar mer på svårhan- terliga regelverk, bristande tillgång på relevanta insatser och en osäkerhet om Arbetsförmedlingen kommer att prioritera samverkan även framöver.

6.1.2 Generella modeller har också baksidor

Dua har prioriterat att ge konkret stöd till de samverkande parterna enligt en generell modell. Men det har samtidigt inneburit att Dua har valt bort annat, exempelvis att utveckla ett mer behovsanpassat stöd och att bygga upp den systematiska kunskapen om sina metoder.

Generella modeller och frivillighet kan missa behoven

Baksidan av en modell som ska passa alla, är att den är svår att helt anpas- sa till de lokala förutsättningarna. Duas modell för samverkan har inte pas- sat alla kommuner fullt ut. I vissa kommuner har den varit överflödig eller för styrande, i andra kommuner hade parterna behövt ännu mer vägled- ning. Det gäller särskilt för Dua nyanlända.

Duas arbete bygger på att kommunerna själva efterfrågar stöd till samver- kan. Men Statskontorets erfarenheter från tidigare utvärderingar av statligt stöd till kommuner är att det inte alltid är de som har behov av stöd som söker det, utan de som har intresse och resurser. En särskild risk som Dua behöver ge akt på är därför att stödet inte ges till de kommuner som är intresserade av samverkan, på bekostnad av de kommuner som behöver mycket stöd men som inte har samma möjligheter att eftersöka det.

Erfarenheter av samverkan kan behöva systematiseras

Dua har i uppdrag att samla och sprida kunskap och goda exempel om insatser och samverkansformer. Dua har arbetat med erfarenhetsutbyte vid konferenser och spridit goda exempel på sin webbplats. Men om Duas arbete ska få genomslag på lång sikt behöver lokala lärdomar samlas ihop på ett mer systematiskt sätt.

6.2 Främjad samverkan men oklar effekt på arbetslösheten

Dua har genom sitt operativa arbete bidragit till att utveckla den lokala samverkan, enligt våra intervjuer med de inblandande parterna. Däremot är det ännu osäkert vilken faktisk betydelse som arbetet har haft för arbetslösheten.

6.2.1 Dua har bidragit till samsyn, struktur och styrning

Duas arbete har gett stöd till en mer konkret och systematisk samverkan. Ökad dialog mellan företrädare för kommunerna och Arbetsförmedlingen har också främjat samsyn och överenskommelserna har tjänat som ett gemensamt styrdokument. Men parterna håller fortfarande på att bygga upp processerna för samverkan. Det gäller i synnerhet Dua nyanlända, som i praktiken på flera håll fortfarande fungerar som en försöksverksamhet.

6.2.2 Inte möjligt att mäta effekter på arbetslösheten

Det är oklart vilken betydelse den förstärkta samverkan har haft för arbetslösheten. Parterna bedömer själva att samverkan förkortar tiden till arbete, men de har ännu inte utvecklat metoder för att följa upp resultaten av samverkan. Det är också svårt att isolera effekterna av samverkan från andra faktorer som påverkar arbetslösheten, exempelvis konjunkturen.

6.3 Ett styrmedel med vissa begränsningar

Dua har fungerat som ett delvis nytt sätt för att styra samverkan. I kraft av sin roll som fristående aktör med ett tydligt mandat har Dua fungerat som en motor för samverkan. Dua har också bidragit till att omsätta lokala önskemål om samverkan till konkret handling. Men det är svårt för en tillfällig aktör som Dua att garantera att arbetet får långsiktiga effekter.

6.3.1 Fristående roll och politiskt mandat har bäddat för framgång

Duas konstruktion har gynnat genomslaget av flera skäl. För det första har parterna uppfattat Dua som en aktör som är fristående från Arbetsförmedlingen och kommunerna. För det andra uppfattar de också Dua som en aktör som har haft ett politiskt mandat. Båda dessa aspekter har gett Dua en legitimitet som har ökat deras genomslag.

Dua har både uppfattats som en pådrivare och som en möjlighet

Den politiska uppbackningen har inneburit att det funnits tryck på både kommunerna och Arbetsförmedlingen att välkomna Dua. Men Dua har också uppfattats som en möjlighet. Dua har drivit på både kommunerna och Arbetsförmedlingen från en position vid sidan av parterna, vilket innebär att parterna har upplevt samverkan som jämbördig. Det har framför allt varit viktigt för kommunerna.

Det har funnits en vilja att samverka

Styrningen av samverkan har samtidigt underlättats av att båda parterna har varit villiga att samverka. Modellen med frivilliga överenskommelser hade sannolikt inte fått sådan utbredning om inte kommunerna och Arbetsförmedlingen båda hade upplevt att de behöver arbeta tillsammans för att lösa gemensamma problem.

6.3.2 En fristående part kan inte ta över parternas ansvar

Dua är en fristående aktör, vilket har varit positivt för deras möjligheter att främja samverkan. Men i slutändan är det ändå parterna som ansvarar för samverkan. Detta förhållande innebär en utmaning som Dua bara delvis har lyckats uppfylla.

Metoden med överenskommelser syftar till att skapa förutsättningar för långsiktighet. Men överenskommelsen i sig garanterar ingenting så länge den inte följs upp, utvecklas och revideras. För att detta ska ske måste parterna känna att det är de som ansvarar för samverkan.

Risken med en pådrivande aktör vid sidan av är att detta ägarskap inte uppstår. Flera av de intervjuade på lokal nivå tvivlar på om det arbete som de har påbörjat kommer att leva kvar när Dua försvinner. Det största

frågetecknet är om huvudmännen, och då kanske i synnerhet Arbetsförmedlingen, kommer att värna resurserna för samverkan när andra behov uppstår.

6.4 Vad behövs för långsiktigt hållbar samverkan?

Statskontoret bedömer att både regeringen och parterna kan behöva vidta åtgärder om de vill bibehålla och stärka resultaten av Duas arbete.

6.4.1 Regeringen behöver efterfråga samverkan

En anledning till att Dua har haft ett sådant genomslag är att frågan har varit politiskt prioriterad och tydligt förankrad i regeringen. Regeringen behöver tydliggöra att lokal samverkan även i fortsättningen ska vara ett prioriterat område i sin reguljära styrning av Arbetsförmedlingen om de vill att området ska fortsätta att prioriteras lokalt.

Vi vet utifrån tidigare erfarenheter att styrningen behöver vara tydlig med vad samverkan syftar till och hur ansvarsfördelningen ser ut.⁴⁷

Ett sätt att tydliggöra att Arbetsförmedlingen ansvarar för att fortsätta utveckla den lokala samverkan i enlighet med Duas modell är att fråga efter samverkan i de löpande kontakterna med Arbetsförmedlingen. Detsamma gäller för regeringens kontakter med företrädare för kommunerna.

Om regeringen ytterligare vill markera att samverkan är ett prioriterat område kan detta tydliggöras som ett utpekade ansvar i Arbetsförmedlingens instruktion.

6.4.2 Parterna behöver styra och organisera för samverkan

Personer på alla nivåer inom Arbetsförmedlingen och kommunerna ser värdet av en utvecklad samverkan, men ändå är de samtidigt oroliga för att Duas arbete kommer att rinna ut i sanden. Statskontoret bedömer att par-

⁴⁷ Statskontoret. (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 50.

terna behöver styra och organisera sitt arbete så att det stöder samverkan för att samverkan ska bli en fullt ut integrerad del i verksamheten.

Parterna måste organisera och styra samverkan

Huvudmännen behöver styra och organisera arbetet för att den lokala samverkan ska fungera. Det handlar främst om att tydliggöra ansvaret för samverkan och att följa upp arbetet.

Men det handlar också om att utveckla sätt att mäta resultaten av samverkan. Duas uppföljningssystem kan vara en del i ett sådant arbete. Men det finns också möjlighet att utifrån hur samverkan ser ut på orten komma överens om hur resultat ska mätas och redovisas. Det kan motverka att fungerande samverkan skalas bort eller att ineffektiv samverkan lever kvar.

Samverkan som ger resultat kräver uthållighet

Statskontoret har tidigare utvärderat samverkan kring vård och omsorg när det gäller de mest sjuka äldre. Ett resultat av utvärderingen är att det kan ta flera år innan de reella resultaten av förstärkt samverkan kan mätas. Några framgångsfaktorer för att uppnå uthållighet i samverkan är att det finns samsyn på ledningsnivå om att samverkan ska vara prioriterat och att det finns budgeterade resurser för arbetet.⁴⁸

Samverkan mellan olika starka parter kan kräva särskilda åtgärder

En särskild fråga för både parterna, regeringen och Dua är hur kommunerna och Arbetsförmedlingen ska kunna upprätthålla den känsla av att vara jämbördiga parter som Dua har bidragit till. Arbetsförmedlingen är en nationell och avsevärt mer resursstark aktör än de enskilda kommunerna. Statskontoret bedömer därför att det är rimligt att Arbetsförmedlingen ska ha ett särskilt ansvar för att anpassa sig för att underlätta samverkan med varje enskild kommun.

Ett exempel på hur detta kan hanteras är genom utpekade kontaktpersoner inom Arbetsförmedlingen med ansvar för att samverka med en eller flera kommuner. Inom Polisen finns sedan 2015 en funktion på lokal nivå

⁴⁸ Statskontoret. (2015). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL – slutrapport*, s. 105.

(kommunpolis) med ansvar för samverkan med kommunen. Införandet av kommunpolis har enligt både polisen och kommunerna bidragit till att stärka samverkan och underlätta kommunernas kontakter med polisen. Kommunpoliserna har även gett de frågor som är viktiga för kommunerna en högre prioritet i polisens arbete.⁴⁹

6.4.3 Dua behöver stärka uppföljningen och kunskapsöverföringen även i fortsättningen

Om drygt två år ska Dua avsluta sitt arbete. Under sina sista år behöver Dua fundera på vad parterna behöver för att samverkan ska fungera utan det externa tryck som Dua har utgjort. Denna utvärdering visar att utvecklad uppföljning och en mer systematisk kunskapsöverföring är viktiga faktorer för en mer långsiktigt hållbar samverkan. Statskontoret bedömer att Dua har en viktig roll att spela för att utveckla både uppföljning och kunskapsöverföring.

Fortsätt utveckla stödet för uppföljning

Hur samverkan ska följas upp, vem som ska göra det och hur resultaten ska mätas är frågor som Dua bör prioritera under de kommande åren. Det är också frågor som kan behandlas i de nyinrättade arbetsgrupperna med företrädare för Arbetsförmedlingen och SKL.

Säkra kunskapsöverföringen

En annan viktig fråga för de kommande åren är hur kunskapsöverföringen ska säkras. Så gott som alla Sveriges kommuner har tecknat en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Det innebär att det kommer att finnas en mängd erfarenheter av samverkan från kommuner i olika delar i landet. Dessa kommuner har många olika förutsättningar för samverkan och olika utmaningar när det gäller att bekämpa arbetslöshet.

Det faktum att Dua så tidigt valde väg och verktyg gör det angeläget att också mer kritiskt granska utfallet för att se om metoderna och rekommendationerna behöver förändras. Här har Dua en möjlighet att mer systematiskt samla in och sammanställa kunskap på ett sätt som gör den tillgänglig

⁴⁹ Statskontoret. (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*, s. 52.

även för nästa generation som funderar på hur de bäst ska lägga upp sin samverkan.

Referenser

- Arbetsförmedlingen. (2017). *Samverkan med kommuner – En målbild avseende Arbetsförmedlingens framtida samarbete med kommuner om ungdomar och nyanlända*. (Dnr Af-2017/0061 9189).
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. (Dnr Af-2016/00393723 korsreferens Af-2013/379053; Fk-046166-2013).
- Danermark, B. och C. Kullberg. (1999). *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete. (2017). *Att utarbeta en lokal överenskommelse om unga*. PM 2017-03-14. (Dnr A2014:06/2015/12).
- Delegationen för unga till arbete. (2015). *Information om avsiktsförklaringar, lokala överenskommelser och utlysning av samverkansmedel*. PM 2015-05-04. (Dnr. A2014:06/2015/12).
- Delegationen för unga till arbete. (2016). *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen den 31 mars 2016*.
- Engdahl, M. och A. Forslund. (2016). *En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden*. IFAU (2016:1).
- Forslund, A. och J. Wikström. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU (2011:7.)
- Hilvert, C. och D. Swindell. (2013). "Collaborative service delivery: What every local government manager should know." *State and Local Government Review* 45 (4): 240–254.
- Hjern, B. (2007). "Samverkan – inneord eller utmaning för den svenska modellen?" I Axelsson, R. och S. Bihari Axelsson (reds.), *Folkhälsa i*

samverkan, mellan professioner, organisationer och samhällssektorer.
Lund: Studentlitteratur.

Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage Publications.

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

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

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

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

Lundin, M. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. IFAU (2008:13).

Lundin, M. (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. IFAU (2018:12).

Osborne, S.P. (2006). "The New Public Governance." *Public Management Review* 8 (3): 377–387.

Panican, A. och R. Ulmestig. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem?* Stockholm: Riksrevisionen.

Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*.

Prop. 2015/16:1 *Budgetproposition för 2016*.

Regeringen. 2018-01-11. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)*. A2018/00053/A.

Regeringen. 2018-05-17. *Regeringen förlänger uppdraget till Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Pressmeddelande.

Regeringskansliet. 2014-12-15. *Kommundialoger om unga i jobb*. Tillgänglig på www.regeringen.se, hämtad 2018-08-24.

Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen 2015-04-15. *Kartläggning av samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Redovisning av regeringsuppdrag.*

Socialstyrelsen. (2013). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.*

SOU 2017:19 *Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.* Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.* Stockholm: Fritzes.

SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå.* Stockholm: Fritzes.

SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.* Stockholm: Fritzes.

Statskontoret. (2015). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL – slutrapport.* (2015:18).

Statskontoret. (2016). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst.* (2016:13).

Statskontoret. (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.* (2016:26).

Statskontoret. (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport.* (2017:15).

Statskontoret. (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.* (2018:5).

Statskontoret. (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.* (2018:18).

Sullivan, H. och C. Skelcher. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services.* New York: Palgrave Macmillan.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

1

2018-01-11
A2018/00053/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av Dua. Slutrapport ska lämnas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 26 oktober 2018. Statskontoret ska innan dess löpande hålla regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) informerad om det pågående arbetet. Utöver detta ska Statskontoret senast den 20 juni 2018 genom en muntlig återrapportering redovisa preliminära slutsatser gällande vilket resultat Duas arbete har lett till utifrån de mål som har funnits för verksamheten.

Statskontoret ska:

- följa upp vilka metoder och arbetssätt Dua har använt sig av,
- analysera hur Dua har genomfört sitt uppdrag och vilka faktorer som har varit framgångsrika i arbetet, samt
- utvärdera vilka resultat arbetet har lett till utifrån de mål som har funnits för verksamheten.

Ärendet

Dua är en del i regeringens satsningar för att på lokal nivå minska ungdomsarbetslösheten och öka etableringen av nyanlända. Duas uppdrag har varit att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Uppdraget till Statskontoret väntas bl.a. ge svar på om Duas arbete har

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

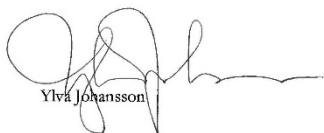
Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

främjat samverkan samt om denna samverkan har bidragit till minskad arbetslöshet för unga och nyanlända. Däna ansvarar för främjandemedel som kommuner kan ansöka om. Till och med februari 2019 kommer delegationen totalt att ha disponerat omkring 340 miljoner kronor i främjandemedel. Det är angeläget att oberoende granska användningen av främjandemedlen och arbetets resultat i förhållande till avsatta budgetmedel. En utvärdering av arbetssättet kan även ge indikationer inför framtida politikutveckling om och i så fall i vilken utsträckning resultat kan uppnås genom mer styrning mot samverkan och samverkansformer.

Bakgrund

Den 18 december 2014 inrättade regeringen Delegationen för unga till arbete som fick i uppdrag att på lokal nivå verka för minskad ungdomsarbetslöshet. Den 25 juni 2015 beslutade regeringen att delegationen även skulle främja att lokala överenskommelser för att minska ungdomsarbetslösheten ingås mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och besluta om bidrag för detta ändamål. I samband med detta tillfördes även främjandemedel. Genom ett tilläggsdirektiv (2017:20) utökades uppdraget till att även omfatta nyanlända. I samband med detta ändrades delegationens namn till delegationen för unga och nyanlända till arbete. Genom tilläggsdirektivet förlängdes även uppdraget t.o.m. den 28 februari 2019.

På regeringens vägnar



Ylva Johansson



Anna-Lena Larsson Lönnqvist

Kopia till

Delegationen för unga och nyanlända till arbete
Arbetsförmedlingen
Nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar
Svenska ESI-rådet
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
Försäkringskassan
Sveriges kommuner och landsting (SKL)
Skolverket
Kommunal
Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)

3 (3)

Bilaga 2

Metodbeskrivning

I denna bilaga redogör vi för de analysfrågor som utvärderingen har utgått från. Vi redovisar också närmare de undersökningsmetoder som vi har använt oss av.

Analysfrågor

Hur har Dua utfört sitt uppdrag?

I enlighet med uppdraget har vi i ett första steg kartlagt hur Dua har tagit sig an sitt uppdrag. Den övergripande frågan har varit:

- Har Dua arbetat på ett ändamålsenligt sätt utifrån målet om att främja samverkan?

För att besvara denna fråga har vi kartlagt och analyserat

- hur Dua har organiserat sig
- hur Dua har tolkat sitt uppdrag
- hur Dua har genomfört sina aktiviteter.

När vi har bedömt ändamålsenligheten i Duas arbete har vi utgått från Duas uppdrag som det uttrycks i direktiven och den kunskap vi har om vilka faktorer som främjar samverkan. Vi har undersökt om Dua har arbetat på ett sätt som kan antas stödja en ökad samsyn, en bättre struktur och en bättre styrning av samverkan.

Vilka är resultaten av Duas arbete?

Enligt uppdraget ska vi utvärdera vilka resultat Duas arbete har lett till. Regeringen förväntar sig att utvärderingen ger svar på om Duas arbete har främjat samverkan samt om denna samverkan har bidragit till minskad arbetslöshet för unga och nyanlända. Vi har därför analyserat hur Duas arbete har påverkat den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Samverkan är ett ganska vitt begrepp som kan inbegripa många olika företeelser. Vi har i vår utredning utgått från att samverkan ska vara ett verk-

tyg som leder till konkreta resultat för målgrupperna. Samverkan handlar därmed om att parterna arbetar tillsammans för att nå ett gemensamt mål.

Arbetsförmedlingen och kommunerna har i varierande grad samverkat på lokal nivå även innan Duas bildades. Vi har därför inriktat oss på att försöka identifiera mervärdet av Duas insatser när det gäller att få till stånd en väl fungerande samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Faktorer som främjar samverkan

Med utgångspunkt i de faktorer som vi vet främjar samverkan har vi undersökt om Duas arbete har lett till

- ökad samsyn mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen
- utvecklad struktur för den lokala samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen
- bättre styrning av samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

En effektutvärdering har inte varit möjlig att göra

På längre sikt syftar Duas arbete till att minska arbetslösheten bland unga och nyanlända. Men det är inte möjligt att utvärdera effekten av Duas arbete på arbetslösheten eftersom det inte är möjligt att isolera den eventuella effekten av samverkan från andra faktorer som också påverkar arbetslösheten.

Vi har i stället använt en kvalitativ ansats. Vi har undersökt på vilket sätt Duas arbete kan ha bidragit till minskad arbetslöshet för unga och nyanlända.

Underlag för undersökningen

Vi har byggt vidare på befintlig kunskap och dokumentation

Vi har i vårt arbete utgått från befintlig litteratur, rapporter och statistik som berör Duas arbete och val av strategier och metoder för hur de har genomfört sitt arbete. Viktiga källor har varit Duas betänkanden och underlagsmaterial i form av delegationens uppföljningar, de överenskommelser som kommunerna och den lokala arbetsförmedlingen har träffat och dokumentation av Duas statsbidragshantering.

Vi har också använt andra källor för att få kunskap om målgruppen och om hur samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen har fungerat tidigare. Det handlar till exempel om Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande (SOU 2017:82), rapporter från Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt forskning på området.

Befintliga enkätundersökningar har använts för att mäta samverkan

Dua, Arbetsmarknadsutredningen och Riksrevisionen har på senare tid genomfört enkätundersökningar om samverkan riktade till kommuner. Vi har valt att använda befintliga enkätdata från Dua för att mäta samverkan och kommunernas uppfattningar om Duas bidrag till samverkan för att inte belasta kommunerna i onödan och riskera en låg svarsfrekvens.

Tillgänglig statistik för att beskriva insatser och utfall för målgrupperna

Utöver kvalitativa data har vi analyserat Arbetsförmedlingens statistik över insatser på lokal nivå. Vi har också analyserat hur kommunernas användning av olika typer av subventionerade anställningar har utvecklats över tid.

Intervjupersoner

Duas arbete handlar i mångt och mycket om att få andra aktörer att arbeta bättre tillsammans. Därför har intervjuer med dessa aktörer om hur de uppfattar Dua och Duas arbete varit en viktig del av vår utredning.

Vi har intervjuat följande personer:

- Duas ledamöter, som utgörs av företrädare för Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting (SKL), ESF-rådet, Delmos, Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Kommunal, Sveriges ungdomsorganisationer och Försäkringskassan
- Duas kansli
- tjänstemän ansvariga för arbetet med Dua på SKL respektive Arbetsförmedlingen

- samtliga marknadsområdeschefer inom Arbetsförmedlingen.⁵⁰

Syftet med dessa intervjuer har varit att få en bild av olika aktörers roller, ansvar och behov och hur de förhåller sig till Duas arbete.

Deltagande vid kommundialoger

Konferenser ute i landet där Dua träffar företrädare för kommuner, den lokala arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer är ett viktigt verktyg för Dua. Vi har deltagit vid två sådana så kallade kommundialoger under våren 2018, både för att bilda oss en uppfattning om dialoger som metod och för att få insyn i vilken typ av råd och stöd som de lokala aktörerna söker från Dua.

- Dialogmöte i Stockholm med deltagare från Stockholm, Nacka, Värmdö och Lidingö.
- Dialogmöte i Gävle med deltagare från Gävle, Sandviken, Hofors, Ockelbo, Hudiksvall, Bollnäs, Ovanåker, Söderhamn och Ljusdal.

Fallstudier för att fånga lokala resultat

För att studera effekterna av Duas arbete på den lokala samverkan har vi genomfört fallstudier av lokal samverkan i fyra kommuner. Fallstudierna har syftat till att skapa ett underlag för en fördjupad analys av hur Dua har påverkat samverkan, vad denna samverkan har lett till och vilka faktorer som har varit viktiga.

Vi studerar kommuner där vi antar att behoven av att utveckla samverkan kan vara stora

Dua är ett sätt att försöka styra samverkan. Statskontoret har tidigare visat att styrning av samverkan framför allt är motiverad om samverkan inte har fungerat och det är viktigt att den fungerar.⁵¹ I våra fallstudier har vi där-

⁵⁰ Den särskilda samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar var ledamot av Dua. Efter avslutat arbete blev samordnaren direktör för Delegationen mot segregation (Delmos), men behöll sin plats i Dua.

⁵¹ Statskontoret. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

för inriktat oss på kommuner som vi antar behöver samverkan, men där samverkan hittills har varit outvecklad.

Enkätundersökningar och statistik har gett data för urvalet

För att bedöma behoven av samverkan har vi utgått från Arbetsförmedlingens statistik över sökandesammansättningen i varje kommun. Sökandesammansättningen är utformad som ett index som tar hänsyn till faktorer som statistiskt sett påverkar sannolikheten att få ett arbete. Det handlar bland annat om ålder, födelseland och eventuella funktionsnedsättningar. Sökandesammansättningen är gynnsam när de sökande tillhör grupper som statistiskt sett har större sannolikhet att få ett arbete och ogynnsam om de sökande tillhör grupper som har lägre sannolikhet att få ett arbete.

Vår bakomliggande hypotes är att behovet av samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är särskilt stort i de fall det handlar om individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och som behöver insatser och kompetens från båda aktörerna. Vi har data över sökandesammansättningen per kommun för åren 2016 och 2017. Data är stabila över de två åren.

För att identifiera hur samverkan fungerade innan Dua bildades har vi utgått från den enkätundersökning som Dua genomförde 2015. Där skattade kommunerna sin tidigare samverkan med Arbetsförmedlingen när det gäller unga. Populationen består av de kommuner som svarade att de hade ingen eller viss samverkan 2015.

Sammanlagt 27 kommuner av de som svarade att de hade ingen eller viss samverkan 2015 befann sig också i den kvartil kommuner som hade den mest ogynnsamma sökandesammansättningen såväl 2016 som 2017.

Av dessa 27 kommuner har vi valt tre kommuner med olika storlek och geografiskt läge. I urvalet ingår både kommuner som har och som inte har ett arbetsförmedlingskontor i kommunen. Detta är faktorer som vi bedömer kan påverka förutsättningarna att samverka. Till dessa tre kommuner har vi lagt en storstadskommun för att inkludera storstädernas specifika förutsättningar. Samtliga studerade kommuner har haft överenskommelser om både unga och nyanlända.

Vi har intervjuat tjänstemän på olika nivåer för att få en bred bild

Vi har genomfört fallstudierna i form av en intervjustudie där vi har intervjuat företrädare för både kommunen och den lokala arbetsförmedlingen. I varje kommun har vi intervjuat

- personer på chefsnivå inom relevanta delar av kommunen respektive Arbetsförmedlingen
- personer på handläggarnivå som har en strategisk roll i arbetet med samverkan, exempelvis samordnare eller projektledare
- personer på handläggarnivå som arbetar med samverkan i linjen, exempelvis arbetsförmedlare, jobbcoacher och studie- och yrkesvägledare.

Sammantaget har vi intervjuat 29 personer. Intervjuerna har vi delvis genomfört i form av besöksintervjuer, delvis i form av videosamtal.

Semistrukturerade intervjuer

Intervjuerna har varit semistrukturerade där vi utifrån intervjupersonens roll och arbete ställt frågor om

- behovet av samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen i det egna arbetet
- hur denna samverkan ser ut och fungerar
- betydelsen av samverkan för målgrupperna
- framgångsfaktorer och hinder för samverkan
- betydelsen av Duas arbete och den lokala överenskommelsen för samverkan
- framtiden för samverkan.

Fallstudierna ger möjlighet att pröva ändamålsenligheten i Duas metoder och arbetssätt

Det är inte möjligt att generalisera resultaten från våra fyra fallstudier av lokal samverkan till vad Duas betyder för samverkan i alla kommuner. Men fallstudierna ger oss ändå möjlighet att pröva om Duas metoder och arbetssätt har fungerat på det sätt som har varit avsett. Vi får också ett underlag för att resonera kring hur Duas metoder har fungerat i olika

sammanhang genom att välja kommuner som kan ha stora behov av Duas arbete, men som därutöver har olika förutsättningar för samverkan.

För att bredda bilden har vi vägt ihop informationen från fallstudierna med annan information, exempelvis intervjuer med Arbetsförmedlingen och SKL samt data från Duas egna uppföljningsenkäter. Sammantaget bedömer vi att det är osannolikt att vi har missat några viktiga perspektiv.