

Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete

Återrapport

© Arbetsförmedlingen
Författare: Carina Mellberg, Håkan Lind & Emil Larsson
Datum: 2021-11-01
Diarienummer: Af-2021/0065 2282

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av följande uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2021:

16. Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete

Arbetsförmedlingen ska, som ett led i arbetet med övergångar till arbete och studier, stärka samverkan och utveckla samarbetet inom ramen för de lokala överenskommelserna med kommunerna. I detta syfte ska Arbetsförmedlingen även fortsätta samarbeta med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (dir. 2017:20), bl.a. i att genomföra så kallade lokala jobbspår.

Arbetsförmedlingen ska redovisa hur myndigheten arbetar med stärkt samverkan och lokala överenskommelser. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 november 2021. Redovisningen ska innehålla en beskrivning av vilka resultat Arbetsförmedlingen har uppnått och en analys av vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan och utveckla samarbetet med kommunerna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av Carina Mellberg, kvalificerad handläggare. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är kvalificerad handläggare Håkan Lind, biträdande verksamhetsområdesdirektör Maria Kindahl och enhetschef Emil Johansson.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Maria Mindhammar, generaldirektör

Carina Mellberg, kvalificerad handläggare

Sammanfattning

Rapporten beskriver arbetet med uppdrag 16. *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, från Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021. I uppdraget ingår att redovisa hur myndigheten arbetat med stärkt samverkan och lokala överenskommelser samt vilka resultat Arbetsförmedlingen har uppnått. I rapporten redovisas även en analys av vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan och utveckla samarbetet med kommunerna, i vilken myndigheten redogör för hur en stödstruktur för framtida samverkansprocesser för lokala överenskommelser med kommunerna bör se ut.

Resultatet från enkäter som besvarats av myndighetens lokala enheter visar att de överenskommelser som myndigheten har med kommuner underlättar för samverkan och att en bidragande faktor till detta är de strukturer som kommit med Dua-överenskommelserna. Bland annat har Duas strukturer medfört att samverkande parter lyckats identifiera och stötta de kunder som står långt från arbetsmarknaden och är i behov av insatser genom samverkan.

Enkätsvaren visar också att Arbetsförmedlingen ingår i överenskommelser som är specificerade och uppdelade utifrån olika målgrupper, vilket kan riskera att göra det otydligt till vilken överenskommelse en kund primärt tillhör, då en individ kan räknas till flera målgrupper samtidigt. För att förenkla kundens resa mot arbete bedömer Arbetsförmedlingen att det istället bör finnas *en* överenskommelse där alla relevanta processer och insatser ingår. Mer generella överenskommelser ger en tydligare ansvarsfördelning på såväl det arbetsmarknadspolitiska som det socialpolitiska och utbildningspolitiska området, oavsett vilken målgrupp som avses.

En viktig slutsats i rapporten är att det behövs en nationell enhetlighet för samverkansprocesser för att Arbetsförmedlingens ska kunna möta behoven hos samtliga kunder som kräver stöd och insatser från flera samhällsaktörer. I rapporten redovisas också vilken sorts infrastruktur för samverkan som behövs, och vilka faktorer inom samverkan som behöver beaktas i utformandet av en nationell struktur för lokala överenskommelser. Vidare konstateras att en viktig del i en enhetlig nationell struktur för samverkan är kännedom om lokala förutsättningar. Genom en öppen och flexibel, men tydlig och konkret, struktur för samverkan går det att anpassa överenskommelser med kommuner och kommunkluster efter lokala förutsättningar samtidigt som en nationell enhetlighet och stöd efter den enskilda kundens behov kan tillgodoses.

Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	3
1 Inledning	5
1.1 Uppdraget och avgränsningar	5
1.2 Datainsamling.....	7
1.3 Disposition.....	8
2 Bakgrund	8
2.1 Operativ och strategisk samverkan.....	8
2.2 Förändrade förutsättningar för samverkan.....	10
3 Varför samverka?	11
4 Resultatet av samverkan	13
4.1 Lokala överenskommelser	14
4.2 Effekten av överenskommelserna.....	15
5 Förslag på åtgärder för bättre samverkan med kommunerna.....	17
5.1 Tydlighet och enhetlighet som vägledning i den operativa samverkan	17
5.2 Generella samverkansstrukturer för att möta individuella behov.....	19
6 En nationell stödstruktur för enhetliga samverkansprocesser bör tas fram	20
6.1 Relationell infrastruktur för samarbete med fristående aktörer och kommuner	20
6.2 Nödvändiga faktorer i en stödstruktur för lokala överenskommelser.....	21
6.2.1 En gemensam målsättning.....	21
6.2.2 Kommunikation	22
6.2.3 Ansvarsområden, roller och funktioner	23
6.2.4 Genomförande av operativ individsamverkan.....	24
6.2.5 Resurser	26
6.2.6 Uppföljning av resultat	26
6.3 Kännedom om lokala förutsättningar.....	27
7 Slutsats	28

1 Inledning

Samtliga myndigheter har ett övergripande och författningsreglerat ansvar att samverka med andra verksamheter för att stärka statlig verksamhet i allmänhet och för att optimera förutsättningarna för den enskilda individen.¹ I samverkan med andra aktörer har Arbetsförmedlingen således det övergripande ansvaret för den arbetssökande. Arbetsförmedlingens uppdrag att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad är även på många sätt beroende av en väl fungerande samverkan med andra myndigheter, kommuner och företag. Bland annat krävs samverkan för att kunna erbjuda Arbetsförmedlingens kunder andra aktörers specifika kompetens. Samverkan med kommuner och andra aktörer är därmed en förutsättning för att realisera arbetsmarknadspolitiken. Att samordna stöd från olika samhällssystem, nyttja leverantörers kompetens, folkbildningens förmågor eller samordningsförbundens multikompetenta organisationsstruktur bidrar till att kundernas behov tillgodoses.

En väl fungerande samverkan är central för att uppnå en likvärdig service i hela landet, där Arbetsförmedlingen ska säkerställa att samverkan fungerar med samtliga 290 kommuner oavsett i vilken form myndigheten är närvarande i en kommun. Förutsättningarna för samverkan har dock förändrats i och med myndighetens pågående reformering. I regleringsbrevet för 2021 har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att förbereda för reformeringen, bygga ut utvecklade matchningstjänster hos fristående aktörer samt säkerställa likvärdig service i hela landet. Arbetsförmedlingen behåller sitt nuvarande uppdrag, men delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska utföras av fristående aktörer. Fristående aktörer får också en större roll i kontakten med arbetsgivare. En väl fungerande samverkan med och mellan kommuner och andra aktörer blir därför en betydelsefull del i den framtida arbetsmarknadspolitiken.

I följande rapport presenteras en analys över vilka faktorer som är viktiga för att nå en ökad enhetlighet kring samverkansprocesser. Analysen är gjord med särskilt fokus på överenskommelser som verktyg för att styra och organisera samverkan. Arbetsförmedlingen kommer i ett senare steg, utifrån det som redovisas i rapporten, arbeta fram ett nationellt stöd för hur Arbetsförmedlingen lokalt kan utveckla och arbeta med överenskommelser.

1.1 Uppdraget och avgränsningar

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021, uppdrag 16, ska myndigheten stärka samverkan och utveckla samarbetet inom ramen för de lokala överenskommelserna med kommunerna. I detta uppdrag ska Arbetsförmedlingen även fortsätta samarbeta med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). Myndigheten ska i enlighet med regleringsbrevet redovisa:

1. en beskrivning av vilka resultat Arbetsförmedlingen har uppnått samt

¹Myndighetsförordning (2007:515) 6 §.

2. en analys av vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan och utveckla samarbetet med kommunerna.

Punkt 1 – *Vilka resultat myndigheten har uppnått genom arbetet med en stärkt samverkan* – redovisas delvis genom Arbetsförmedlingens återrapportering av uppdrag 2.1 *Likvärdig service i hela landet* i myndighetens regleringsbrev för 2021. Därför avgränsas följande rapport till att beskriva vilken betydelse tidigare och nuvarande lokala överenskommelser haft på en övergripande nivå för att få ut arbets sökande på arbetsmarknaden. För en djupare förståelse och mer detaljerad beskrivning över hur Arbetsförmedlingen under 2021 arbetat för att främja en väl fungerande samverkan med kommuner, se rapporterna *Redovisning. Likvärdig service i hela landet* och *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet*.² I nämnda rapporter redogörs för hur myndigheten arbetat med att säkerställa en väl fungerande samverkan i hela landet med stöd av bland annat digitala möten, distansmöten och fysiska möten samt hur en digital infrastruktur väsentligt skulle öka myndighetens förmåga att hantera den operativa individsamverkan.

I den här rapporten är Arbetsförmedlingens tolkning av begreppet *lokal* inte nödvändigtvis knuten till en specifik kommun eller ort. Arbetsförmedlingen har i detta uppdrag tolkat begreppet i en vidare betydelse för att spegla myndighetens organisering samt för att myndigheten i många fall ingår överenskommelser i kommunkluster för att möjliggöra för kommuner att sinsemellan samordna resurser inom den kommunala verksamheten. Därför avser *lokal samverkan* här samverkan som sker i ett avgränsat geografiskt område, som kan innebära samverkan med en eller flera kommuner. En lokal överenskommelse kan med andra ord tecknas med ett kluster av kommuner. Sättet att ge service inom området utgår alltid från kundens behov och Arbetsförmedlingens samtliga kanaler.

För punkt 2 ovan – *Vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan och utveckla samarbetet med kommunerna* – analyseras och redovisas i denna rapport vilka samverkansfaktorer som är särskilt viktiga att ha med i överenskommelser med kommuner och vissa andra samverkanspartners. Det fortsatta arbetet med resultatet av analysen kommer att bidra till en vidareutveckling av myndighetens samarbete med kommunerna. Samverkan kan i denna kontext förstås som ett strukturerat, organisatoriskt verktyg genom vilket olika aktörer arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål.³ Syftet med samverkan är med andra ord att olika aktörer tillsammans ska nå önskade resultat som inte kan uppnås var för sig. Om olika aktörer däremot på ett effektivt sätt kan genomföra insatser successivt, kan det räcka med att inblandade aktörer samarbetar genom att till exempel hålla varandra informerade om sitt respektive arbete.⁴ För ett mer utvecklat samarbete behövs dock etablerade och hållbara samverkansstrukturer.

Analysen i följande rapport utgår från målet att uppnå en nationell och enhetlig struktur hos Arbetsförmedlingen för samverkan genom överenskommelser. En sådan

²Arbetsförmedlingen 2021. *Likvärdig service i hela landet*, samt *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet*. Af-2021/00114021.

³ Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen 2015. *Kunskap och erfarenheter om samverkan kring arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd*.

⁴Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen 2015. *Kunskap och erfarenheter om samverkan kring arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd*.

stödstruktur är tänkt att kunna användas som underlag för myndighetens samverkan med samtliga 290 kommuner och för olika målgrupper. Syftet med analysen som redovisas i följande rapport är att i nästa steg kunna utveckla en nationell struktur för lokala överenskommelser, hur detta implementeras samt kontinuerligt följs upp. En färdig stödstruktur kommer dock inte att levereras genom denna återrapport.

Resultatet av analysen om vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan och utveckla samarbetet med kommunerna avgränsas därmed i denna rapport till att redovisa hur en infrastruktur för samverkan i stora drag bör se ut, vilken kunskap om det lokala som är viktig att ha kännedom om samt nödvändiga faktorer för en strategisk samverkan i form av överenskommelser med kommuner. Rapporten kan därmed ses som en komplettering till del- och slutredovisningen av uppdrag *2.1 Likvärdig service i hela landet*, där en av slutsatserna i slutredovisningen är att ”en väl fungerande samverkan i hela landet förutsätter en mer allmängiltig, generisk, process för samverkan.” För en mer detaljerad beskrivning - än den som ges i följande rapport- av vilka analyser som lett fram till denna slutsats, se rapport *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet*.⁵

Under hösten 2021 genomförde Arbetsförmedlingen tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Dua åtta regionala samverkansdialoger. Under dialogerna träffades företrädare från Arbetsförmedlingens enheter och kommuner för att samtala och analysera sitt samverkansarbete. Syftet med forumet var bland annat att ge förutsättningar till att föra sådana dialoger i relation till nationella målsättningar. Ett annat syfte med dialogerna var att tydliggöra förutsättningar och hur överenskommelser kan användas som ett verktyg framöver. Dialogerna skedde i oktober 2021 varför en mer fullständig beskrivning av genomförande samt resultat inte är möjlig att presentera inom ramen för denna återrapportering. Dialogerna utgör emellertid en betydande del av genomförandet av uppdrag 16 i Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Sammanställningen av de diskussioner som fördes kommer utgöra ett värdefullt underlag för det fortsatta arbetet med att utveckla och förbättra samverkan mellan myndigheten och kommunerna, då den kunskap och erfarenhet som kommunerna besitter är av stor vikt för ett konkretiserande av vad som behöver göras för att uppnå en bättre samverkan. Av denna anledning avgränsas följande rapport till en mer övergripande nivå med fokus på att identifiera behov och förslag om vidareutveckling utifrån Arbetsförmedlingens perspektiv.

1.2 Datainsamling

För att kunna analysera och redogöra för vad som behöver göras för att uppnå bättre samverkan har bland annat en enkät sickats ut till Arbetsförmedlingens operativa enheter. De övergripande frågeställningar som undersöktes genom enkäten var:

- Vilken betydelse har lokala överenskommelser, och hur bör arbetet med överenskommelser utvecklas?
- Vilka lärdomar kan myndigheten dra från samarbetet med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)?

⁵ Arbetsförmedlingen 2021. *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet*. Af-2021/00114021.

- Vilka behov har de operativa enheterna från ett regionalt och/eller nationellt håll för att skapa en beständig stödstruktur för samverkan?

Utöver datainsamlingen via enkäter har analysen tagit hänsyn till tidigare rapporter som skrivits på området av Arbetsförmedlingen, SKR och Dua.

1.3 Disposition

I *kapitel 2* beskrivs strategisk och operativ samverkan, Arbetsförmedlingens författningsstyrning gällande specifika områden i samverkan samt förändrade förutsättningar för samverkan. *Kapitel 3* beskriver varför samverkan ibland är ett nödvändigt arbetssätt samt Arbetsförmedlingens författningsstyrning gällande samverkan för avgränsade målgrupper. *Kapitel 4* redogör för hur resultatet för samverkan såg ut under kvartal två 2021 med fokus på hur många lokala överenskommelser Arbetsförmedlingen tecknat med kommunerna och mot vilka målgrupper dessa riktade sig till. I *kapitel 5* redovisas vilka åtgärder som behövs för att skapa en generisk samverkansstruktur som ram för den operativa individsamverkan samt de responderande operativa enheterna syn på vad som krävs för att skapa bättre förutsättningar för samverkan. I *kapitel 6* beskrivs vad som behöver göras utifrån rapportens resultat för att skapa en nationell stödstruktur för enhetliga samverkansprocesser. Avslutningsvis i *kapitel 7* följer slutsatserna av hur Arbetsförmedlingen bör gå vidare med resultatet från det redovisade uppdraget.

2 Bakgrund

2.1 Operativ och strategisk samverkan

Arbetsförmedlingen ansvarar för samverkan med andra aktörer när det krävs för att kunna utföra myndighetens uppgifter eller för att andra aktörer ska kunna utföra sina uppdrag. Arbetsförmedlingens lokala enheter ansvarar för samverkan med samtliga kommuner inom sitt geografiska ansvarsområde. Arbetsförmedlingen har ett författningsreglerat ansvar för följande områden kopplade till lokal och regional samverkan:

- Nyanländas etablering⁶
- Sektorsansvar inom funktionshinderspolitiken⁷
- Skolsamverkan kring unga med funktionsnedsättning⁸
- Samverkan om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) genom samordningsförbund⁹

⁶ 6 §, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

⁷ 5 §, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

⁸ 15 §, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

⁹ 14 §, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

- Samråd inför beslut om ekonomiskt bistånd¹⁰
- Arbetsförmedlingen ska därutöver verka för att stärka arbetsgivarnas kompetensförsörjning i samarbete med såväl regionalt utvecklingsansvariga¹¹ som kommuner¹²

För att verkställa dessa åtaganden samverkar Arbetsförmedlingen med kommunerna på såväl strategisk som operativ nivå. Den operativa samverkan avser samverkan i individärenden och kan delas in i två kategorier: Information om individen och samordning kring individen. Information om individen avser Arbetsförmedlingens informationsöverföring till kommunerna så att handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd kan ske säkert och effektivt. Samordning kring individen avser samordning mellan flera aktörer runt en individ. Samordningen kan ske i Arbetsförmedlingens egen regi, i upphandlad regi eller samverkande regi. Samordningen kan ske vid ett fysiskt möte, möte på distans eller via telefon. Hur individsamverkan sker finns inte formaliserat, utan formen för samverkan kring en individ varierar mellan kommuner och beror bland annat på kundens behov av stöd genom samverkan.

Huvudfokus i denna rapport är den strategiska samverkan, med en analys om vilka samverkansfaktorer som är nödvändiga i lokala och regionala överenskommelser. Överenskommelser är ett vanligt förekommande arbetssätt för att organisera samverkan med andra parter, såväl kommuner, myndigheter som arbetsgivare. Möjligheten att ingå överenskommelser stiftas även i förordning som ett redskap i syfte att minska ungdomsarbetslösheten och effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet.¹³ Den strategiska samverkan är ofta en förutsättning för den operativa samverkan. Då processen för informationsöverföring om individen och samordning kring individen ofta är styrda av de ramar som sätts inom den strategiska samverkan berörs den operativa samverkan även i denna rapport.

I slutrapporten för uppdrag *2.1 En fungerande verksamhet i hela landet* i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020¹⁴, ges under kapitel 6 en utförlig beskrivning av olika former av samverkan som Arbetsförmedlingen ska ingå i och/eller ansvara för, varav strategisk samverkan är en. Strategisk samverkan avser överenskommelser om samverkan för att skapa gemensamma målbilder och tydliggöra vem som gör vad, exempelvis genom lokala och regionala överenskommelser, organisering av samordning kring nyanländas etablering eller samråd kring utbildningsutbud. Strategisk samverkan syftar till att harmonisera olika aktörers uppdrag så att dessa stödjer varandra, och handlar framför allt om att:

- Tydliggöra ansvarsfördelning
- Skapa förutsättningar för gemensamma och avskilda samverkansprocesser

¹⁰ 4 §, 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453)

¹¹ 10 §, Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

¹² 20 § & 33 §, Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

¹³ Förordning (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända

¹⁴ Arbetsförmedlingen 2020. Slutredovisning – Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-10-23. Af-2020/0000 3708.

- Utarbeta gemensamma processer
- Få beredskap för att hantera nya och förändrade uppdrag
- Följa upp resultatet av samverkan

För att kommuner, myndigheter och fristående aktörer ska kunna mötas kring en individ, behöver Arbetsförmedlingen stå för strukturen för samverkan på strategisk och operativ nivå. Genom att utveckla en *relationell infrastruktur* möjliggörs för samverkande aktörer att effektivt möta kundens behov. Relationell infrastruktur avser det förhållningssätt och ramverk som omgärdar den strategiska samverkan mellan aktörerna, där varje part agerar utifrån sin styrning och rättsliga handlingsutrymme i relation till de andra parternas förutsättningar. En mer detaljerad beskrivning av begreppet relationell infrastruktur ges under kapitel 6.

2.2 Förändrade förutsättningar för samverkan

I åiterrapporten *Likvärdig service i hela landet*¹⁵ beskrivs hur samverkan historiskt varit en fråga som i stor utsträckning hanterats av lokala kontakter mellan lokala arbetsförmedlingskontor och kommuner. Bilden av att ett lokalt arbetsförmedlingskontor i kommunen utgör grundförutsättningen för samverkanskontakter – oavsett samverkansbehov – lever fortfarande kvar hos både aktörer och individer berörda av samverkan med Arbetsförmedlingen. Den geografiskt oberoende servicen från Arbetsförmedlingen har dock utvecklats, bland annat genom att visst informationsutbyte och viss samordning kring och med individen kan ske digitalt och/eller via distanskontakt. Likaså har förändringar i utförandet av tjänster skett. Stöd som inte kan ges genom digitala självservice-tjänster erbjuds i hög utsträckning genom upphandlade leverantörer. I och med reformeringen kommer de fristående aktörerna stå för en allt större del av tjänsterna som erbjuds Arbetsförmedlingens kunder. Dessa förändringar, både i form av nyttjandet av digitaliseringens möjligheter, lokal närvaro och de fristående aktörernas roll, innebär förändrade förutsättningar och behov för samverkan.

I Duas årsrapport för 2020 påtalar delegationen att lokala överenskommelser som ram för samverkan på lokal nivå bör finnas även efter reformeringen av Arbetsförmedlingen.¹⁶ Detta då fasta strukturer bidrar till en långsiktig samverkan samt ett undvikande av alltför stora personberoenden. Dock bedöms av Dua att överenskommelserna behöver ses över och syfta till både samverkan på strategisk och operativ nivå. Vidare nämner Dua i sin årsrapport för 2020 att framtida överenskommelser också bör utgöra ett ramverk inom vilket Arbetsförmedlingen och kommunerna tillsammans kan utveckla gemensamma samarbetsformer med fristående aktörer.

¹⁵ Arbetsförmedlingen 2021. *Redovisning Likvärdig service i hela landet 2021-06-15*. Af-2021/00114021.

¹⁶ Delegationen för unga och nyanlända till arbete 2021. *Årsrapport 2020. Redovisning till regeringen från Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A2014:06)*.

3 Varför samverka?

Olika kundgrupper har olika samverkansbehov och för vissa av Arbetsförmedlingens kunder finns även särskilda regleringar kring individsamverkan. Individsamverkan ingår i den operativa samverkan vilket är påverkat av lokala förutsättningar såsom hur kommunens organisation ser ut. Strukturer och processer för den strategiska samverkan har dock en inverkan utifrån vilka ramverk den operativa samverkan kan ske, och har därmed en stor påverkan på hur Arbetsförmedlingen tillsammans med andra parter såsom kommunen samverkar kring en enskild individ. Nedan beskrivs vilka av Arbetsförmedlingens kundgrupper som det finns särskilda regleringar kring gällande individsamverkan och vilka behov av samverkan dessa målgrupper har på en generell nivå. Hur den operativa samverkan kring en enskild individ sker beskrivs inte närmre i denna rapport, då enskilda individer har olika förutsättningar och behov av stöd genom samverkan. Detta gör att individsamverkan ser olika ut beroende på i vilken kontext samverkan sker.

Kunder inom etableringsprogrammet

I Arbetsförmedlingens behovsanalys Samverkan med kommunerna i individärenden¹⁷ från mars 2021 har behoven av samverkan kring gemensamma kunder synliggjorts. Av analysen framkommer bland annat att en väl fungerande samverkan med landets kommuner är av stor betydelse för genomförandet av etableringsuppdraget. Etableringsprogrammet omfattar i dagsläget omkring 12 000 deltagare. Generellt sett är behovet av individsamverkan med kommunerna stort. Många av kunderna har en komplex behovsbild och behöver ofta stöd från flera kommunala enheter utöver kontakten med myndigheter som Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. De kommunala verksamheterna kan exempelvis vara kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och/eller ekonomiskt bistånd.

För de arbetssökande i etableringsprogrammet med kort utbildningsbakgrund som inte bedöms kunna matchas mot ett arbete under tiden i programmet gäller utbildningsplikten, vilket berör nästan hälften av deltagarna.¹⁸ För en väl fungerande samverkan behövs här att Arbetsförmedlingen och kommunen har en samsyn om kundgruppens behov för att korta tiden i arbetslöshet. En sådan samsyn kan bland annat bidra till att möjliggöra ett utbildningsutbud som möter arbetssökandes behov. Parallella insatser kan också behöva samordnas för att kundgruppen ska kunna delta i flera insatser samtidigt.¹⁹

Arbetsförmedlingen fick den 15 oktober 2020 i uppdrag att införa ett så kallat "intensivår" för nyanlända med start 15 april 2021, vilket innebär en ny möjlighet för deltagare inom etableringsprogrammet att få intensifierat stöd. Den som deltar i intensivåret ska erbjudas en kedja av insatser inriktade mot ett specifikt yrke eller bransch med målet att få arbete inom ett år från påbörjat intensivår. Insatser ska utformas utifrån arbetsgivarens behov, de förutsättningar och behov som individen

¹⁷ Arbetsförmedlingen 2021. *Samverkan med kommunerna i individärenden. Behovsanalys. Af-2021/0022 7031.*

¹⁸ Med uttrycket "arbetssökande i etableringsprogrammet" avses personer som fått beslut om etableringsprogrammet enligt förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Med "kort utbildning" avses utbildning som är kortare än en fullständig gymnasieutbildning. Med "arbete" avses anställning med eller utan lönesubvention eller anpassning.

¹⁹ Arbetsförmedlingen 2021. *Öka övergångar till reguljär utbildning. Af-2021/0067 4581.*

har samt utbud av insatser. I upp till ett år kan deltagare ta del av insatser som sker parallellt eller i tät följd och i högt tempo. För att deltagare i intensivåret ska hinna tillgodogöra sig alla de insatser som erbjuds krävs en väl fungerande samverkan där insatser av olika aktörer synkroniseras utifrån den planerade kundresan.

För kunder som deltar i etableringsprogrammet har Arbetsförmedlingen det övergripande ansvaret för kundens arbetsmarknadspolitiska insatser. Många kunder inom målgruppen har parallella behov av stöd av uttalad social karaktär, stöd och insatser som tillhandahålls av kommuner och ibland även regionala aktörer. Detta gör att kraven på en synkroniserad planering av respektive samverkansparts aktiviteter måste vara tydliga för att underlätta kundens progression mot arbete och etablering i samhället. I utformningen av generella överenskommelser är det därför av vikt att Arbetsförmedlingen säkerställer att myndighetens samordnande och pådrivande uppdrag för nyanländas etablering²⁰ omhändertas inom de nya arbetssätt myndigheten utvecklar.

Ungdomar och unga med funktionsnedsättning

I Arbetsförmedlingens återrappport *Ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet*²¹ från 2021, beskrivs hur samverkan behöver utvecklas för att motverka långtidsarbetslöshet hos gruppen unga. För den stora majoriteten ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet möts behovet av samordnat stöd genom de ordinarie samverkansprocesserna. I återrapporten beskrivs också att särskilda ungdomslösningar som utgår från ålder riskerar att individens behov missas samt leder till inlåsnings effekter för ungdomar som kan driva sin egen process. Av denna anledning skulle kundgruppen med fördel kunna inkluderas i samordnade stödinsatser som i dagsläget vänder sig till andra målgrupper.

För vissa grupper av unga kvarstår dock ett behov av särskilda samverkanslösningar. Risken för att hamna i långtidsarbetslöshet är särskilt hög för ungdomar som saknar en gymnasieutbildning, ungdomar födda utanför Europa, samt ungdomar med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.²² En och samma individ kan också tillhöra flera av dessa målgrupper. När det gäller samverkan i arbetet med dessa grupper behöver det tydligt framgå vilken aktör som är aktuell beroende på var i processen ungdomen är. För att undvika att individen hamnar mellan stolarna, och samverkansaktörerna därmed riskerar att förlänga ungdomens tid i arbetslöshet, behövs tydlighet de olika aktörernas ansvarsområden i kundens process. Därför utgör samverkan med det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) och funktioner kring detta en viktig del.

I samma återrappport beskrivs också hur individer inom en kundgrupp har olika samverkansbehov då förutsättningar för att ta sig ut på arbetsmarknaden är individuella. Gemensamt för individer med samverkansbehov inom grupperna ungdomar och nyanlända är att det många gånger handlar om komplexa behovsbilder som innebär att kunden både behöver stöd från flera aktörer parallellt och kedjor av insatser över tid för att nå progression. Det blir extra tydligt om kunden har en konstaterad funktionsnedsättning eller uppvisar svårigheter som tyder på behov av

²⁰ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²¹ Arbetsförmedlingen 2021. *Ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet*. Af-2021/0019 5423.

²² Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar 2018. *Vårt gemensamma ansvar: för unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Norstedts juridik.

särskilda insatser som exempelvis fördjupad kartläggning för att komma vidare i sin process. För att kunna möta individens specifika behov bör därför samverkansstrukturer så långt det är möjligt vara generella – för att på så sätt kunna inkludera så många som möjligt och sedan inom ramen för den operativa samverkan möta den enskilda individens specifika behov.

Både kunder inom de tidigare nämnda målgrupperna och övriga individer som står längre från arbetsmarknaden har många gånger ett behov av samordnade insatser från flera aktörer över tid för att nå progression. Kundens karta blir komplex och där ställs kraven på en välordnad och synkroniserad insatskedja från de aktörer som omgärdar kunden. Det kan exempelvis handla om att en kund har en pågående insats hos en fristående aktör och samtidigt kontakt med flera funktioner som bedrivs inom kommunal regi, fortlöpande kontakter, utredning eller behandling inom vården som inte kräver sjukskrivning, och andra för kunden viktiga aktiviteter av socialt stödjande karaktär. I de här fallen tydliggörs behovet av en välfungerande strategisk samverkan där parterna har en delad syn på kundens behov av stöd samt både kunskap om och tillit till parternas insatser i förhållande till varandra.

4 Resultatet av samverkan

Arbetsförmedlingens samverkan med landets kommuner organiseras utifrån överenskommelser som myndighetens lokala eller regionala enheter tecknar med kommunerna inom deras geografiska ansvarsområde. Den lokala överenskommelsen är ett skriftligt dokument som ska innehålla för båda parter gemensamma målsättningar och en beskrivning av hur parterna ska samverka. Syftet med skriftliga överenskommelser är att på strategisk nivå skapa tydlighet och en långsiktigt hållbar samverkan utifrån de lokala förutsättningar som råder. Att upprätta lokala överenskommelser handlar vidare om att tydliggöra ansvarsfördelningen och gränsdragning utifrån aktörernas kompetens för att skapa bästa möjliga samhällsnytta.

Sedan hösten 2020 genomförs av Arbetsförmedlingen varje kvartal en intern uppföljning av myndighetens överenskommelser med kommunerna kring samverkan. Genom enkäter besvarar respektive lokal enhet²³ frågor om strategisk samverkan och lokala överenskommelser. Frågorna berör bland annat hur många överenskommelser som finns i kommunerna och om det finns vissa kundgrupper som överenskommelser är särskilt viktiga för. Genom enkäten följs därmed all samverkan genom överenskommelser med kommuner upp, och inte enbart de så kallade Dua-överenskommelserna.

Till uppföljningen av kvartal två 2021, utvecklades frågorna i den enkät som skickades ut med hänsyn till följande uppdrag. Det tillkom frågor som syftade till att ge en fördjupad bild av vilken betydelse lokala överenskommelser har och har haft för att

²³ Arbetsförmedlingens lokala enheter, även kallat arbetsförmedlingsenheter, avser de organisatoriska enheter som den lokala arbetsförmedlingsverksamheten kan delas in i. En arbetsförmedlingsenhet kan ha ett geografiskt ansvarsområde som spänner över en eller flera kommuner och kan således rymma en eller flera arbetsförmedlingskontor och samarbetslösningar med andra.

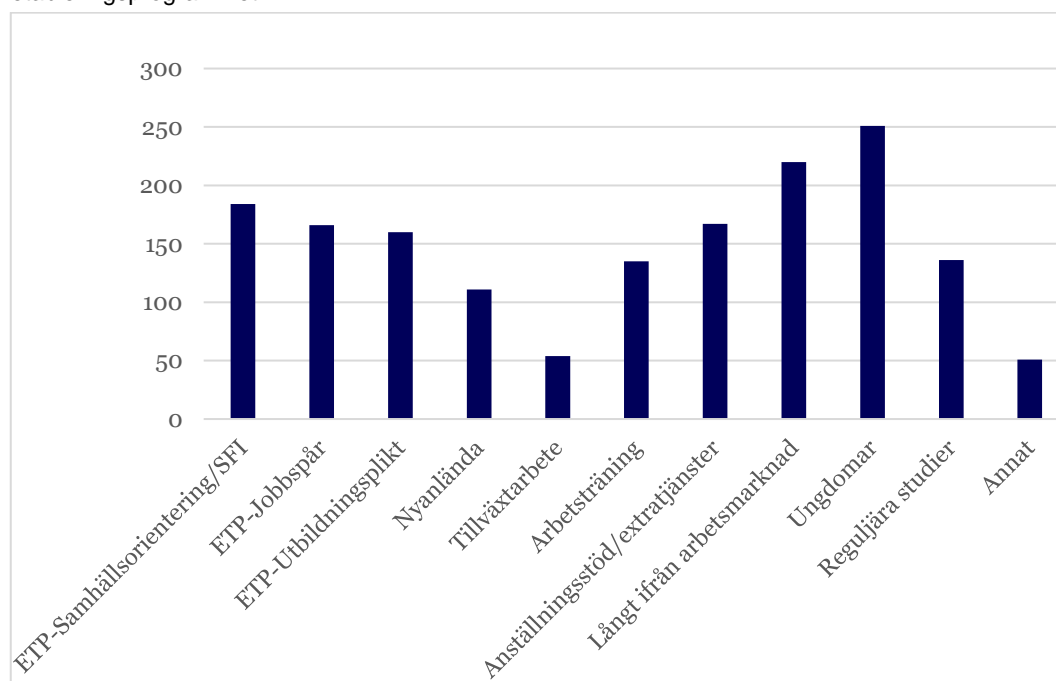
korta tiden i arbetslöshet för Arbetsförmedlingens kunder. Resultatet av uppföljningen för kvartal två 2021 redovisas i avsnitt nedan.²⁴

4.1 Lokala överenskommelser

Resultatet av enkäten som skickades ut i juni 2021 visar att det finns 727 överenskommelser med kommuner som är aktuella eller under bearbetning, bland de svarande enheterna. Utifrån svaren framkommer också att överenskommelser på lokal nivå reglerar och ramar in en strategisk samverkan runt de kunder som har en mer komplex behovsbild än övriga arbetssökande. Det handlar om kunder som under processen mot att etablera sig på arbetsmarknaden behöver stöd från fler aktörer än bara Arbetsförmedlingen.

Av de i juni 727 rapporterade överenskommelserna var målgrupperna ungdomar och nyanlända vanligast förekommande. I Figur 4.1 nedan redovisas antalet överenskommelser för respektive målgrupp. Observera att i en överenskommelse kan flera målgrupper inkluderas, varför det sammanslagna antalet av alla överenskommelser i figuren nedan överstiger 727.

Figur 4.1 Fördelning över överenskommelsernas inriktning, utifrån enkätuppföljning för kvartal två 2021. Överenskommelser med "ETP" i namnet riktar sig mot de kunder som deltar i etableringsprogrammet.



I enkätsvaren framgick också att grupperna långtidsarbetslösa, nyanlända och ungdomar är de grupper av arbetssökande som de lokala arbetsförmedlingskontoren ansåg som särskilt viktiga att ha överenskommelser kring, vilket också förklarar varför det i nuläget finns flest antal överenskommelser kring just dessa kundgrupper.

Då många inom etableringsprogrammet är i behov av flera olika typer av stöd eller insatser från olika aktörer för sin etablering på arbetsmarknaden är lokala

²⁴ Av Arbetsförmedlingens 39 lokala enheter, besvarade 37 enheter enkäten för kvartal två 2021.

överenskommelser ett verktyg för Arbetsförmedlingen att se till att samverkan kring gruppens olika behov sker. Detta innebär dock inte att även andra målgrupper inte skulle dra nytta av det stöd och insatser som kan ges genom samverkan inom ramen för en överenskommelse.

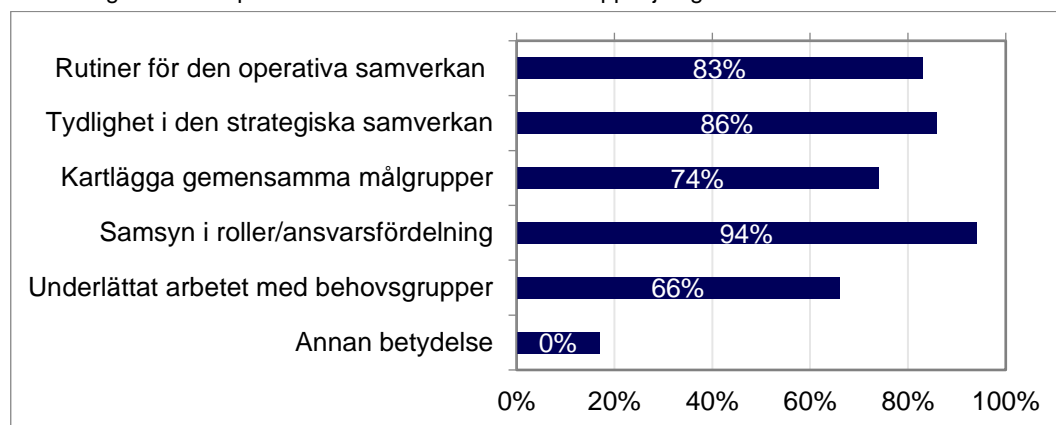
I nuläget har Arbetsförmedlingens operativa enheter överenskommelser med många kommuner som är specificerade och uppdelade utifrån olika målgrupper. Detta är något som kan riskera att göra det otydligt till vilken överenskommelse en kund primärt bör ingå i då denne kan tillhöra flera målgrupper samtidigt. Till exempel kan det i en kommun finnas en överenskommelse som riktar sig till målgruppen "Unga med funktionshinder" och en annan överenskommelse med samma kommun som riktar sig till målgruppen "Unga nyanlända". Om en individ då tillhör båda dessa överenskommelser finns en viss risk att denne missar värdefulla insatser som ges inom ramen för den ena överenskommelsen om individen får stöd genom den andra. Att ha olika överenskommelser för olika målgrupper riskerar med andra ord att utesluta vissa kunder med orsak att de inte tillhör den skrivna överenskommelsen, även om det efter en individuell bedömning skulle framkomma ett behov av stöd hos kunden som enbart ges inom ramen för en annan överenskommelse.

4.2 Effekten av överenskommelserna

I enkäten som skickades ut i juni 2021 ställdes även frågor kring vilken effekt lokala överenskommelser haft för att få ut sökande på arbetsmarknaden. Resultatet visar att ansvariga chefer bedömer att de lokala överenskommelserna över tid har bidragit till en tydligare bild av innebörden för den strategiska samverkan och har förtydligat de olika parternas roller utifrån uppdrag, styrning och ansvarsfördelning. Detta har i sin tur underlättat arbetet med att skapa rutiner för den operativa samverkan vilket har tydliggjort kundens resa fram till arbete.

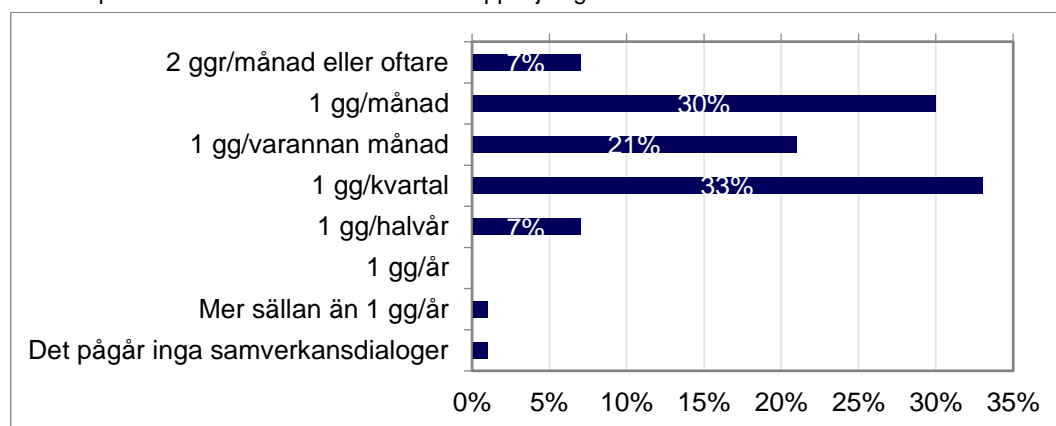
Skrivna överenskommelser har också underlättat arbetet med att uppnå mätbara resultat för identifierade behovsgrupper, till exempel beskrivs i enkätsvaren av flera enheter att gemensamma insatser genom överenskommelserna har lett till att fler unga kommit ut i arbete efter en längre tids arbetslöshet. Genom överenskommelser om extratjänster i kommunal regi har bland annat kunder med ekonomiskt bistånd erbjudits anställning med stöd. Framförallt är upplevelsen bland Arbetsförmedlingens operativa enheter att överenskommelserna har fångat upp och skapat en övergripande ram runt de kunder som är i behov av planerade insatser i flera steg för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. I Figur 4.2 nedan redovisas hur stor betydelse man upplever att överenskommelserna har haft inom olika områden. Betydelsen redovisas i andel enheter som instämmer med respektive påstående bland de enheter som har besvarat enkäten.

Figur 4.2 Element som Arbetsförmedlingens lokala enheter anser att nuvarande överenskommelser har bidragit till att skapa eller utveckla. Svar från enkätuppföljning för kvartal två 2021.



Alla Arbetsförmedlingens operativa enheter har idag utsedda chefer som ansvarar för strategisk samverkan från myndighetens sida inom respektive geografiskt ansvarsområde. I detta ansvar ingår att vara sammankallande till de strategiska samverkansforum som styr arbetet med de lokala överenskommelserna, och de strukturer som uppkommit genom samarbetet med Dua. Syftet med forumen är bland annat att underlätta arbetet vid ändrade förutsättningar som kräver eventuell revidering av vad som tidigare beslutats samt att följa upp de gemensamma åtaganden som parterna i överenskommelsen enats om. En grundtanke med överenskommelserna är att allt som beslutats ska vara uppföljningsbart. Dessa samverkansforum sker med en tät regelbundenhet, där 91 procent av Arbetsförmedlingens lokala enheter som svarat på enkäten svarar att dessa forum äger rum en gång per kvartal eller tätare, se Figur 4.3.

Figur 4.3 Frekvens av hur ofta strategiska samverkansdialoger med kommunen förs, andel lokala enheter per svarsalternativ. Svar från enkätuppföljning för kvartal två 2021.



De operativa enheter inom Arbetsförmedlingen som har upprättat Dua-överenskommelser vittnar om att den styrda strukturen som används genom Dua-överenskommelserna har varit positiv genom att de skapat tydlighet. Att överenskommelsen styr bort från personbunden samverkan och istället förordar en beskriven samverkansstruktur mellan professioner och funktioner hos respektive part upplevs som en viktig erfarenhet som kommit genom arbetet med Dua-överenskommelserna.

Genom de strukturer som kommit med Dua-överenskommelserna, har samverkande parter lyckats identifiera och stötta de kunder som står långt från arbetsmarknaden och är i behov av insatser genom samverkan. Ett exempel är riktade rekryteringsutbildningar där förberedelserna och genomförandet har inneburit att vissa kunder som tidigare stod väldigt långt både från arbetsmarknad och utbildning genom samverkan har påbörjat utbildningar som förväntas korta tiden i arbetslöshet. Målgruppsbeskrivningarna för överenskommelsen har dock i vissa fall gjort att det är ett mindre antal individer som ”passat in” inom ramen för överenskommelsen. Detta riskerar att leda till att kunder med behov av stöd genom samverkan missas, samtidigt som respektive aktör investerat resurser för att genomföra insatsen.

Delegationens viktigaste uppgift har varit att skapa förutsättningar och driva på arbetet med att utveckla samverkan mellan Arbetsförmedlingen och landets kommuner. Erfarenheterna från Arbetsförmedlingens regioner talar för att Duas arbete i huvudsak har bidragit till att samverkan har kommit till och intensifierats. Duas uppdrag har bidragit till att strukturer har skapats, och inte minst har de skriftliga överenskommelserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna varit ett viktigt verktyg.

Samtidigt som stödet som Dua har utformat har varit positivt och utgjort en möjlighet att pröva nya arbetssätt och metoder, har konstruktionen med en särskild delegation skapat en del utmaningar och oklarheter, som redogjorts för i myndighetens skrivelse *Arbetsförmedlingens bedömning angående Duas arbete* juli 2020.²⁵ I den skrivelserna gör Arbetsförmedlingen bland annat bedömningen, vilken även stämmer för denna rapport, att det har varit svårt att mäta effekterna av Duas arbete då arbetet inte gått att analysera genom exempelvis statistik eller annan uppföljningsbar data. Detta har inneburit svårigheter i att bygga evidens gällande vilka insatser eller samverkansprocesser som visat sig vara mest effektiva. För att Arbetsförmedlingen ska kunna integrera de effektiva och resultatgivande delarna av Duas arbete i myndighetens ordinarie verksamhet behöver delegationen definiera och beskriva arbetssätt och metoder, något som väntas ske i det vidare arbetet med att utveckla en stödstruktur för överenskommelser samt i Duas slutredovisning inom ramen för delegationens förlängda uppdrag (läs vidare i kapitel 6).

5 Förslag på åtgärder för bättre samverkan med kommunerna

5.1 Tydlighet och enhetlighet som vägledning i den operativa samverkan

I svaren från enkäten går tydligt att utläsa flera positiva och framåtsyftande svar på vad lokala överenskommelser innebär och bör bidra till. Den struktur som Duas överenskommelser medfört har bidragit till att skapa en strukturell metod över hur dokumenten konstruerats, vilket är något som Arbetsförmedlingens operativa enheter vill ska vidareutvecklas. För att göra överenskommelser mer ändamålsenliga

²⁵ Arbetsförmedlingen 2020. *Arbetsförmedlingens bedömning angående Duas arbete*. Af-2020/0038 0284.

efterfrågas en större tydlighet när det gäller själva processen för framtagandet av överenskommelser. Nedan följer fyra övergripande punkter gällande vad som efterfrågas av Arbetsförmedlingens operativa enheter för att uppnå en bättre samverkan med kommunerna, vilka var återkommande i enkätsvaren:

- Arbetsförmedlingen behöver verka för att myndighetens överenskommelser ska vara så enhetliga som möjligt inom ramen för den strategiska samverkan. Detta skulle även underlätta att tydligt kunna skilja på samverkan och samarbete.
- Det behövs tydliga riktlinjer och instruktioner för att underlätta processen med framtagande och upprättande av lokala överenskommelser.
- Det behövs en mall eller en stödstruktur som innehåller väsentliga delar som ska vara med i en överenskommelse, och som är förankrad med SKR. Detta skulle bidra till att minska spretigheten och säkerställa att Arbetsförmedlingen blir mer enhetliga.
- Arbetsförmedlingen behöver ta i beaktande fristående aktörers förändrade roll vid upprättande av lokala överenskommelser, då de är och kommer bli en än mer betydande del av den framtida reformerade myndigheten.

Gemensamt för alla punkter är att de pekar på att Arbetsförmedlingens operativa enheter önskar en ökad tydlighet och enhetlighet som stöd i att skapa ett ramverk för den strukturella delen av arbetet med att upprätta en lokal överenskommelse. Ytterligare ett resultat från enkätsvaren är att flera av Arbetsförmedlingens responderande enheter önskar att Arbetsförmedlingen och SKR har en uttalad samsyn på vad som bör styras via lokala överenskommelser.

I Arbetsförmedlingens rapport *Lägesbeskrivning Utvecklade matchningstjänster*²⁶, inom ramen för uppdrag 2 i myndighetens regleringsbrev för 2021, redogörs för bland annat vilka lärdomar som dragits i genomförandet av tjänsten Rusta och matcha. Genom lärandeprojektet Rusta och matcha, som finansierats med hjälp av Europeiska socialfonden, har myndigheten kunnat dra lärdomar om hur samverkan ser ut och utvecklats allt eftersom Rusta och matcha har implementerats. Lärandeprojektet har följt kommuner där samverkan har fungerat och identifierat arbetssätt som kan nyttjas som så kallat *best practice*. I huvudsak har dessa kommuner, tillsammans med leverantörer, skapat egna forum för samverkan. Kommunerna har i detta avseende fokuserat på att informera om organisationens funktion och arbetssätt för att skapa en förståelse och tydliggöra kontaktvägar. Där samverkan har fungerat har arbetet präglats av en gemensam målbild av att stötta arbetssökande mot en övergång till anställning eller studier. Av de lärdomar som redogörs för i rapporten inom ramen för uppdrag 2 beskrivs också att det kan vara av vikt att inför större förändringar, såsom reformeringen av Arbetsförmedlingen, involvera kommunerna i vad en sådan förändring innebär konkret för den lokala samverkan och hur den kan påverka deras verksamhet.

²⁶ Arbetsförmedlingen 2021. *Lägesbeskrivning Utvecklade matchningstjänster*. Af-2021/0001 6786,

5.2 Generella samverkansstrukturer för att möta individuella behov

Inom ramen för uppdrag 3 i Arbetsförmedlingen regleringsbrev för 2021 analyserades hur ett fungerande arbetssätt bör utvecklas för att på strategisk såväl som operativ nivå finna effektiva processer för att korta tiden i arbetslöshet för ungdomar. I återrapporten för uppdrag 3 framkommer bland annat att enhetliga och tydliga processer för samverkan är en förutsättning.²⁷ För att uppnå detta lyfter Arbetsförmedlingen i rapporten vikten av generella processer, där samverkan i huvudsak inte bör organiseras utifrån statiska målgrupper, såsom ”ungdomar” eller ”nyanlända”. En sådan organisering riskerar snarare att öka otydligheten i när och på vilket sätt samverkan ska initieras kring individens specifika behov.

I Arbetsförmedlingens behovsanalys för en välfungerande samverkan kring individärenden beskrivs en viktig förutsättning vara att samverkande aktörer har ramar att förhålla sig till, exempelvis genom formella lokala överenskommelser.²⁸ Dessa ramar bör till exempel beskriva generella processer i samverkan såsom arbetssätt, mötesrutiner och kontaktvägar. Lokala överenskommelser med ramverk för samverkansprocesser är viktiga för att definiera behov och lösningar kring gemensamma strukturella utmaningar, såsom hur utbildningsbehovet hos kunderna kan tillgodoses.

Även i en rapport av SKR lyfts vikten av att reglera samverkansarbetet med hjälp av till exempel formella överenskommelser.²⁹ Genom dessa skulle roller och ansvar klargöras. I rapporten påtalar SKR att i samverkan med flera aktörer saknas i dagsläget ofta gemensamma mål och indikatorer som är mätbara med syfte att undersöka om och när måluppfyllelsen har nåtts. Ibland saknas uppföljning och analys dessutom helt och hållet. Risken med detta menar SKR är att det många gånger är svårt att avgöra om åtgärder som genomförts i samverkan med flera aktörer faktiskt leder till gemensam nytta.

I Arbetsförmedlingens behovsanalys om samverkan i individärenden framkom också att myndigheten behöver vara tydligare för samverkansaktörer gällande informationskanaler som är avsedda utifrån olika behov samt tydliggöra kontaktvägar i samverkansärenden. Även en tydlig kommunikation i förändrade interna arbetssätt eller omorganiseringar som påverkar förutsättningarna för eller i arbetet med aktörer i samverkan. Här är det viktigt att utgå från kunden, där interna och externa processer för kunder i behov av samverkan tydliggörs.

²⁷ Arbetsförmedlingen 2021. *Ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet. Återrapport regleringsbrev 2021.* Af-2021/0019 5423.

²⁸ Arbetsförmedlingen 2021. *Samverkan med kommunerna i individärenden. Behovsanalys.* Af-2021/0022 7031.

²⁹ Sveriges Kommuner och Regioner 2020. *Att hantera komplexa samhällsutmaningar. ORGANISERA, STYRA OCH LEDA I SAMVERKAN.* ISBN: 978-91-7585-889-0.

6 En nationell stödstruktur för enhetliga samverkansprocesser bör tas fram

Utifrån det som redovisats i tidigare kapitel är en tydlig slutsats att det finns ett behov av en nationell stödstruktur för enhetliga samverkansprocesser, i syfte att kunna erbjuda en likvärdig service till Arbetsförmedlingens kunder. Den operativa samverkan som sker runt kunder som har behov av stöd och insatser från både kommun och Arbetsförmedlingen behöver formaliseras inom ett ramverk. Ramverket bör avgränsa och hålla samman förutsättningarna för samverkan utifrån varje parts ansvar.

Utifrån vad som framkommit i rapportens tidigare delar beskrivs i detta kapitel hur en väl fungerande samverkan med kommuner kan uppnås. I avsnitten nedan redogörs för vilken typ av infrastruktur som behövs för att samverkande aktörer effektivt ska kunna möta gemensamma kunders behov, vilka hittills identifierade faktorer som är nödvändiga att ha med eller ta hänsyn till i en stödstruktur för lokala överenskommelser samt hur kännedom om det lokala utgör en förutsättning för att kunna formulera och följa upp målsättningen med överenskommelsen.

6.1 Relationell infrastruktur för samarbete med fristående aktörer och kommuner

För att säkerställa en väl fungerande samverkan som är hållbar över tid och kan hantera förändringar i parternas uppdrag krävs ett ramverk som omgärdar det strategiska såväl som operativa arbete som myndigheten utför tillsammans med kommuner och fristående leverantörer. Detta definierar Arbetsförmedlingen som en *relationell infrastruktur*. Begreppet *relationell* syftar här till att tydliggöra respektive parts roll och ansvar i relation till övriga parter. Detta kräver i sin tur kunskap om och respekt för varje parts rättsliga handlingsutrymme och styrning. Begreppet *infrastruktur* syftar till de processer, forum och arbetssätt som finns för att möjliggöra ett effektivt, transparent och förutsägbart samspel mellan berörda parter. Relationell infrastruktur är med andra ord att se som en överskrift för de olika samverkansfaktorer som är aktuella inför och under arbetet med att ingå lokala överenskommelser och att fortlöpande arbeta i gemensamma strategiska forum där respektive part finns representerad.

En central beståndsdel i den relationella infrastrukturen är den digitala infrastruktur för informationsöverföring som finns som möjliggörare för operativt löpande samarbete för kunden. En annan beståndsdel är hur arbetssätt och forum som berör samråd och trepartssamtal kring gemensamma kunder utformas, där Arbetsförmedlingen har huvudansvaret men fristående aktörer många gånger besitter den detaljerade och dagsaktuella kundkunskapen. En relationell infrastruktur skulle möjliggöra för samverkande aktörer att effektivt möta gemensamma kunders behov. En sådan struktur skulle innebära att Arbetsförmedlingen som samverkansansvarig säkerställer att det finns arbetssätt och rutiner som är enhetliga, transparenta och förutsägbara.

Tidigare i denna och refererade återrapporter konstateras att Arbetsförmedlingen bär huvudansvaret för samverkan kring arbetssökande, men sättet vi samverkar på behöver förändras. Detaljkunskapen om kundens pågående planering finns i hög grad hos upphandlade leverantörer, men också i till exempel samordningsförbund, hos folkhögskolor eller i ESF-projekt. För att samverkan ska utgöra ett medel i de fall det är nödvändigt för att kundens progression ska fortgå behöver myndigheten verka för att samverkansprocesser inte utgår från att en enskild arbetsförmedlare blir bärare av information och utförare av insatser. Genom en relationell infrastruktur, där enhetliga nationella processer lägger grunden för lokala överenskommelser, klargörs hur Arbetsförmedlingen, kommuner och fristående aktörer ska mötas kring gemensamma kunder och vilken typ av dialog som ska föras. Detta underlättar inte bara arbetet för alla tre parter i samverkan gällande planerande och utförande av insatser för den gemensamma kunden, det minskar också risken för att kunden hamnar mellan stolarna. Redovisade faktorer i avsnitt nedan, som är viktiga att ta hänsyn till i framtagandet av en enhetlig stödstruktur som underlag för lokala överenskommelser, bör därför även ta hänsyn till hur fristående aktör ska involveras. Samtidigt betyder detta förändringar i hur andra parter, såsom kommunerna, är vana att samverka med Arbetsförmedlingen. En sådan förändring behöver därför ske med respekt för båda parter uppdrag, resurser och verksamhetslogik.

6.2 Nödvändiga faktorer i en stödstruktur för lokala överenskommelser

6.2.1 En gemensam målsättning

En gemensam grund är en viktig aspekt i styrningsprocesser som innefattar flera aktörer, då processer med flera aktörer karaktäriseras av spänningar mellan organisationernas egenuppsatta mål och kollektiva intressen.³⁰ Ett gemensamt mål underlättar för en god samverkan mellan olika aktörer, medan meningsskiljaktigheter i målsättning kan hämma samarbetet och öka risken för konflikter mellan samverkande aktörer. Ett gemensamt mål sätts inte en gång för alla, utan är en dynamisk process som kräver kommunikation, uppdatering och ibland revidering. I en överenskommelse kan det också ingå flera målsättningar, som var för sig eller tillsammans leder fram till det huvudsakliga målet med överenskommelsen. För att uppnå en gemensam målsättning, som dessutom kan komma att ändras över tid, krävs således:

Förståelse för varandras verksamheter

För att kunna skapa en gemensam målsättning behövs först och främst en gemensam förståelse för varandras uppdrag och förutsättningar för samverkan. Samverkan är enbart ett medel, och inte ett mål i sig, men för att uppnå målet med hjälp av samverkan krävs att samverkande parter ser (egen- och kund) nyttan med att samverka. Genom att först skapa en förståelse för varandras övergripande uppdrag och organisation, går det sedan att hitta gemensamma nämnare i uppdragen eller förståelse för hur ens egna verksamhet är en del av helheten. En gemensam

³⁰Edelenbos, Jurian och van Meerkerk, Ingmar. 2018. *Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors?* Journal of Environmental Planning and Management. 61:12, 2094-2110, DOI: 10.1080/09640568.2017.1383232.

målsättning bör dels grunda sig i det värde som samverkan ger för genomförandet av aktörernas uppdrag och därmed också kundernas behov.

Problemformulering

Kring vilket eller vilka område är det samverkan ska ske? Vad är drivkraften till samverkan? Svaren på frågor som dessa bör mynna ut i en målformulering, som alla samverkande aktörer kan ställa sig bakom och som bidrar till kundnytta samt uppfyllelse av respektive aktörs verksamhetsmål. För att nå en gemensam bild av problemet bör bland annat samsyn över till exempel gemensamma kundgrupper ingå som en viktig faktor när överenskommelser sluts. Detta skulle bland annat bidra till att Arbetsförmedlingen och samverkande parter utgår från samma kundbehov när insatser utformas, vilket ökar möjligheterna för alla kunder att komma ut på arbetsmarknaden. Vidare är det genom problemformuleringen det klargörs att det definierade kundbehovet kräver samverkan. För att nå en samsyn krävs vidare ett gemensamt språk, vilket beskrivs mer under avsnitt 6.2.2.

Tydlighet

Den formulerade målsättningen ska vara tydlig och konkret, så att alla samverkande parter förstår vad målsättningen innebär i praktiken. Därigenom kan arbetssätt anpassas på ett sätt som leder fram till att det gemensamt satta målet också uppnås. Mer om vikten av tydlighet, bland annat genom ett gemensamt språk, beskrivs i avsnitt 6.2.2.

Uppföljningsbarhet

Överenskommelsens övergripande målsättning kan med fördel delas upp i flera tydliga och relevanta mål för arbetet, både långsiktiga och kortsiktiga mål, som tillsammans utgör det övergripande målet. Målet och delmålen bör ha ett antal mätbara indikatorer för att möjliggöra uppföljning och analys av om det förväntade resultatet kommer att uppnås/har uppnåtts.

Med ett antal uppföljningsprinciper skulle det säkerställas att indikatorer och mätningar utformas på ett sätt som beskriver hur Arbetsförmedlingen och andra samverkansparter ska nå sina mål och leverera stöd utifrån kundernas behov. De mätbara indikatorerna kan dels bestå av resultatmått, dels processmått. Ett resultatmått kan vara "andel arbetslösa som påbörjar och fullföljer och genomför gymnasial utbildning ska öka med X procent per år" eller "andel av kommunens befolkning som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet ska minska med Y procent per år". Processmått kan bestå av indikatorer rörande ledtider i och mellan processer, kundflöden mellan olika verksamhetsdelar etc.

6.2.2 Kommunikation

Möten med tydliga syften

Den strategiska samverkan sker till stora delar genom dialog mellan berörda parter. Överenskommelsen behöver därför reglera vilka forum som finns för dialogen samt beskriva övergripande syfte/-n med möten redogöras för, för att skapa rätt förutsättningar att förbereda sig på rätt sätt inför respektive möte. Att i ett tidigt skede diskutera huvudsyften med möten är viktigt för att effektivisera den operativa samverkan.

Informationsutbyte och -inhämtning mellan parterna

I samverkan med flera aktörer är det viktigt att tidigt informera övriga aktörer om eventuella förändringar i sin egen verksamhet som påverkar arbetet inom överenskommelsen. Brådskande information går inte alltid att vänta med till de regelbundna, inplanerade möten med förutbestämda syften, utan bör nå övriga parter så snabbt som möjligt. Till den lokala överenskommelsen kan det med fördel därför till exempel bilagas information om aktuella kontaktvägar till samtliga aktörer och information om eventuella plattformar för informationsutbyte, exempelvis en gemensam webbsida.

Gemensamt språk

Både skriftligt i överenskommelsen, i eventuella mötesprotokoll och muntligt i dialog med varandra, är ett gemensamt språk av stor vikt. Dels för att under utformandet av överenskommelsen nå fram till den gemensamma målsättningen/målsättningarna, dels för att underlätta för det fortsatta arbetet under tiden för samverkan.

Vid en problemformulering som ”arbetslöshetsnivån bland unga kvinnor utan gymnasial utbildning har varit på en konstant och hög nivå de senaste tre åren”, är det viktigt att alla aktörer definierar gruppen på samma sätt. För att nå fram till en gemensam lösning på problemet är det också grundläggande att man har en samsyn i vad problemet är, det vill säga: Vad menas med ”hög arbetslöshetsnivå”? Det gemensamma språket är nödvändigt inte minst för att en kund ska behandlas likvärdigt oavsett med vilken aktör individen har kontakt med.

6.2.3 Ansvarsområden, roller och funktioner

Genom att understryka betydelsen av *funktioner* framför enskilda personer, minimeras risken att en väl fungerande samverkan är avhängigt relationer mellan enskilda individer som kan gå förlorade vid personalförändringar hos en eller flera parter. Till framtagandet av en stödstruktur behöver det klargöras vilka specifika funktioner som är nödvändiga i en överenskommelse samt vilka kompetenser som behövs för de olika funktionerna. Nedan beskrivs övergripande hittills identifierade funktioner som bedömds viktiga i samverkan genom överenskommelser.

Koordinering och samordning

En (eller flera funktioner) vars roll är att ha det övergripande ansvaret för att koordinera och samordna samverkan mellan parterna, till exempel genom att sammankalla till gemensamma möten och uppdatera listor över kontaktvägar till samtliga parter i överenskommelsen. Arbetsförmedlingen kommer fortsatt ha ansvaret för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samverkansansvaret avser den samverkan som krävs för att Arbetsförmedlingen fortsättningsvis ska kunna fullfölja sina uppgifter samt samverkan som krävs för att utformning och samordning av insatser. Med det kommer rollen som sammankallande och samordnande i arbetet med att upprätta lokala överenskommelser och de lokala strategiska samverkansforum som följer både det strategiska och operativa arbetet på respektive ort. Det behöver därför säkras en styrning och intern stödstruktur som underlättar för den rollen för de lokala enheterna, då Arbetsförmedlingen ska stå som en garant för att den statliga arbetsmarknadspolitiken utförs med en enhetlighet på strategisk nivå.

Stödfunktion

Samtliga parter behöver säkra upp att den kompetens som krävs för att upprätta en lokal överenskommelse är säkrad. Dokumentet behöver även vid behov anpassas och uppdateras och resursen bör vara kopplad till det strategiska samverkansforum som träffas regelbundet för att på så vis med en naturlig närhet följa arbetets progression. Arbetet måste även vara känt och väl förankrat inom respektive organisation för att ge stöd om behov uppstår på lokal nivå. I detta bör det också vara tydligt vem som ansvarar för att ta fram, sprida och förankra dokumentet.

Funktioner med mandat

För en väl fungerande samverkan är det av stor vikt att alla samverkansparter inom en överenskommelse har kännedom om vart de ska vända sig vid eventuella frågor eller när utmaningar i samverkansarbetet dyker upp. För detta krävs ett tydliggörande av olika funktioner gällande vilka ansvarsområden olika aktörer har och vem eller vilka som har mandat inom vilka frågor. Detta är extra betydelsefullt vid eventuella oenigheter i samverkansprocesser. Att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan samverkande parter underlättar för alla inblandade, och i slutändan för den enskilde kunden, att komma vidare i arbetet med att uppnå det gemensamma satta målet.

6.2.4 Genomförande av operativ individsamverkan

De kundbehov som bedöms kräva samverkan i enlighet med den målsättning som överenskommelsen inleds med förutsätter ofta olika typer av operativ individsamverkan. En central del av en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och kommunen är att klargöra och överenskomma *hur* processen för samordningen kring en individ ska se ut. Den relationella infrastrukturen som beskrivs i 6.1 utgör basen för denna process. För att kunder som får stöd genom olika kanaler och från olika aktörer ska få rätt stöd förutsätts det att strukturen även underlättar för att genomförandet av den operativa individsamverkan har en enhetlighet. Detta är särskilt viktigt för att kunna inkludera leverantörer som många gånger arbetar i flera delar i landet. Dock kvarstår faktum att olika individer har olika behov av stöd genom samverkan. Av denna anledning bör de punkter som redovisas nedan, liksom den nationella stödstrukturen i stort, ses som ett ramverk med grundläggande riktlinjer snarare än detaljerade arbets sätt.

Informationsutbyte för effektivare operativ individsamverkan

Den operativa individsamverkan utgörs till exempel av olika typer av trepartssamtal eller samråd. Som exempel är Arbetsförmedlingen skyldig i enlighet med socialtjänstlagen att samråda med kommuner vid behov av försörjningsstöd. För att öka förutsättningarna till kundens möjlighet att nå progression är det dessutom en förutsättning i flera kundflöden, och därmed behöver överenskommelsen, utifrån enhetliga processer, tydliggöra hur ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte ska ske.

Arbetsförmedlingens förordar att den primära kanalen för kommunal informationsinhämtning sker genom digitala tjänster när så är möjligt. För närvarande kan biståndshandläggare få viss information inför beslut om försörjningsstöd genom Arbetsförmedlingens digitala tjänst SSBTEK/AFLI, om inte kunden själv via "Mina sidor" kan förse den kommunala handläggaren med efterfrågad information. I andra hand används kundsupport via telefon till Myndighetslinjen och i sista hand kan

kommunen vid behov få information från ett lokalt arbetsförmedlingskontor, om inte särskilda omständigheter kräver annat. Här behöver Arbetsförmedlingen vara tydligare i informationen till kommunerna för att öka kunskapen hos handläggare inom exempelvis ekonomiskt bistånd för att både effektivisera hanteringen av informationsinhämtning och den upplevda kundnyttan.

Ekonomiskt bistånd är inte det enda området där ett digitaliserat informationsutbyte underlättar i båda parter myndighetsutövande och därmed gör den operativa individsamverkan mer rättssäker och effektiv. Inom ramen för uppdrag 13 i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 kommer myndigheten tillsammans med Skolverket föreslå hur ett digitalt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunal vuxenutbildning kan etableras. Detta väntas öka effektiviteten i den operativa individsamverkan för arbetssökande som behöver ta del av kommunal vuxenutbildning, inte minst inom etableringsuppdraget och bland långtidsarbetslösa.

Vilken aktör är ansvarig när?

När problemet är formulerat, till exempel ”arbetslöshetsnivån bland unga kvinnor utan gymnasial utbildning har varit på en konstant hög nivå de senaste tre åren”, bör en typisk kundresa fram till målet beskrivas, till exempel hur resan via insatser fram till egen försörjning samt vilka aktörer som deltar i den. Olika kunder har olika resor, där vissa efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning hos Arbetsförmedlingen bedöms kunna matchas mot arbete medan andra bedöms vara i behov av olika typer av arbetsmarknadspolitiska och/eller utbildningsinsatser innan matchning mot arbete kan ske. I vilka skeden som olika samverkansparter kommer bör formuleras på ett sätt som är förstäligt för såväl alla inblandade aktörer som för kunden. Detta tydliggör också vilka ansvarsroller de olika aktörerna har, och när. Detta tydliggörande inkluderar även ett säkerställande av intern samordning inom respektive aktör där en tätare dialog inom kommunen är en förutsättning för att rätt stöd ska ges i rätt tid. Arbetsförmedlingens operativa verksamhet har tidigare identifierat vikten av att den kommunala vuxenutbildningen får en central roll i samverkan med kommun då många kunder har ett tydligt utbildningsbehov. Den lokala nämnde- och förvaltningsstrukturen kan påverka hur inkluderat olika delar av kommunens verksamhet är i den strategiska samverkan.

I syfte att säkra leveranser av service och stöd genomför Arbetsförmedlingen en kartläggning av myndighetens kundflöden. Kartläggningen bidrar till ökad förståelse för kundens möjliga vägar genom Arbetsförmedlingens tjänster, kanaler och servicevägar. Det ger även bättre bedömningsunderlag avseende hur service och stöd på bästa sätt kan utvecklas på ett enhetligt sätt i landet. Pågående kundflödeskartläggning har således som mål att säkra stödet till arbetssökande och möjliggöra en likvärdig service genom att uppmärksamma utbud av tjänster, tydliggöra ansvar inom samverkansprocesserna samt effektivisera samverkan.

Hur genomförs samordning kring individ?

Utöver utpekande av ansvar bör det i överenskommelsens del om den operativa individsamverkan definieras på vilket sätt respektive aktör kan samverka operativt. Sker det till exempel genom olika typer av samråd eller samtal kring individ, görs det löpande eller vid specifika tillfällen och vilka aktörer är involverade? Detta är något som måste framgå i en överenskommelse.

Arbetsförmedlingens bedömning är att den typ av operativ individsamverkan som kräver gemensam dialog med kunden i så hög utsträckning som möjligt bör organiseras genom på förhand definierade forum dit såväl kommun som Arbetsförmedlingen kan lyfta ärende som kräver samordning. Utformningen av dessa forum utgör ett grundfundament i den relationella infrastrukturen.

En förutsättning för en fungerande samordning kring individ är att de gällande forumen har en likvärdig status hos respektive part. Detta krävs för att minska risken att gällande arbetssätt åsidosätts till förmån för mer personbundna kontakter där t.ex. Arbetsförmedlingen inte får möjlighet att förbereda ärendet genom inkludering av leverantör eller kommunens arbetsmarknadsenhet inte hinner involvera den kommunala vuxenutbildningen.

6.2.5 Resurser

Säkerställande av resurser

Med vilken kraft kommuner och andra samverkansparter kan engagera sig i en överenskommelse hör ofta ihop med vilka resurser de har. Att beskriva i överenskommelsen vilka resurser som finns till förfogande från samtliga parter, skulle möjliggöra för bland annat kommuner att planera långsiktigt med hänsyn till det som skrivits in i överenskommelsen. För att resurser ska kunna säkerställas bör det i överenskommelsen så långt det är möjligt fastslås frekvens och form för den operativa individsamverkan. Genom detta har båda parter möjlighet att bemanna åtagandet.

Frågan om resurser handlar även om geografiska förutsättningar, såsom var folkhögskolor är lokaliserade i regionen, vilka servicekontor som ansvarar för Arbetsförmedlingens spontana möten.

Arbetsförmedlingens interna resurser

För att realisera de åtaganden som ansvaret för samverkan inom arbetsmarknadspolitiken innebär behöver Arbetsförmedlingen, i likhet med flera andra uppdrag, utveckla en estimering av resursbehov för att genomföra den samverkan som myndigheten utvecklar. Ett sådant tillvägagångssätt ökar transparens och förutsägbarhet gentemot samverkanspart. För att skapa reella förutsättningar för ett effektivt arbete med upprättande av en nationell mall och metodstöd bör Arbetsförmedlingen därtill resurssätta en struktur som kan stötta myndighetens operativa enheter lokalt och regionalt under tiden som myndigheten förändras under den pågående och kommande reformeringen.

6.2.6 Uppföljning av resultat

Samtliga parter har ett ansvar att kontinuerligt följa och kunna redovisa sitt arbete. Arbetsförmedlingen har som ytterst ansvariga för den nationella arbetsmarknadspolitiken rollen som sammankallande och samordnande även rollen att bevaka och följa upp det löpande arbetet där myndigheterna är en aktiv och strategisk part.

Uppföljning och redovisning bör bland annat ske genom att målsättningarna med arbetet har tydligt mätbara indikatorer innan arbetet påbörjas. Vid upprättandet av en lokal överenskommelse är det viktigt att uppföljningsbarheten byggs in från början, så att data kan fylls på successivt för att enkelt utvärdera arbetet under processens

gång. Utöver en gemensam och central stödstruktur för typiska samverkansprocesser behövs därför även utvecklas ett gemensamt angreppssätt kvalitativ och kvantitativ uppföljning. Detta skulle underlätta resultatuppföljningen och öka möjligheterna till jämförelser, som i sin tur kan effektivisera utvecklingsarbetet.

En lokal överenskommelse som upprättas för att tydliggöra både det gemensamma och partsspecifika ansvaret i den strategiska samverkan, ska leda till att det operativa samarbetet genomförs på ett sätt så att resultaten enkelt går att följa upp. Hur och på vilken nivå detta ska följas upp är något som behöver undersökas vidare, dels utifrån vilken nytta uppföljningen har för en enskild kund, dels utifrån hur en struktur för uppföljning kan hanteras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhetsuppföljning.

6.3 Kännedom om lokala förutsättningar

Trots att den framtida stödstrukturen är tänkt att bidra till en nationell enhetlighet i samverkansprocesser, går det inte att bortse från att lokala förutsättningar såsom kommuners olika organiseringar eller den regionala arbetsmarknaden, påverkar hur och kring vad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra parter kan och bör ske. Av denna anledning är den lokala kännedomen viktig för upprättandet av en lokal överenskommelse. Genom detta säkerställs en lokal förankring i den statliga arbetsmarknadspolitiken. *Lokala* förutsättningar avser här förutsättningar inom ett avgränsat geografiskt område, som kan innebära ett område av flera kommuner.

För att uppnå en nationell enhetlighet i lokala överenskommelser bör även införskaffandet av den lokala kännedomen utgå från en enhetlig struktur, det vill säga vilka lokala förutsättningar som behöver beaktas i upprättandet av en lokal överenskommelse. Att utgå från samma typ av innehåll när information om det lokala ska redovisas, ökar den nationella enhetligheten i hur problem och/eller brister kan synliggöras samt hur resultat kan mätas. Likt de faktorer som är nödvändiga att ta hänsyn till i en stödstruktur för lokala överenskommelser behöver de punkter som redovisas längre ned i detta avsnitt i ett nästa steg vidareutvecklas, konkretiseras och operationaliseras. I det fortsatta arbetet med att uppnå en nationell enhetlighet är det möjligt att även andra punkter om det lokala kommer framträda som viktiga att ha kännedom om för upprättandet av lokala överenskommelser.

En god kunskap om de lokala förutsättningarna krävs för att samverkan ska kunna utformas så att gemensamma kunder ska få det stöd som behövs för att komma ut på arbetsmarknaden eller finna arbetskraft. Detta oavsett vilken aktör som ansvarar för vilken insats och hur utförandet sker. En lokal kännedom är också nödvändig för att se vilka eventuella problemområden som finns i den eller de kommuner som avses. Nedan följer exempel på områden där en gemensam kunskapsbild är en förutsättning för en väl fungerande samverkan.

- **Arbetsmarknad.** En uppdaterad beskrivning av den lokala arbetsmarknaden bör inte enbart redogöra för arbetslöshetens sammansättning och arbetsgivares rekryteringsbehov. Genom Arbetsförmedlingens datadrivna analyser och yrkesprognoser, om till exempel vilka branscher som även i framtiden har behov av arbetskraft, kan mer

långsiktiga åtgärder görs för att motverka arbetslöshet, åtgärder som till exempel uppförande av utbildningar. Sådana datadrivna analyser kompletterar den lokala kompetensen om det aktuella läget samt bidrar med datadriven kunskap till kommuner om vilka framtida arbetsmarknadsbehov som finns. Kunskapen om de lokala förutsättningarna bör även bygga på en analys av varför aktuell bild ser ut som den gör både i avseende för aktuell lokal och regional arbetsmarknad och för de individer som söker arbete.

- **Kartläggning av utbildningsutbud.** Ett av delstoppen på resan till arbete för vissa av Arbetsförmedlingens kunder är utbildning. För att matcha det behov av arbetskraft som framkommer genom beskrivningen av den lokala arbetsmarknaden krävs allt oftare kompetensutvecklande insatser i form av utbildning för Arbetsförmedlingens kunder. En förståelse för aktuellt utbildningsutbud och aggregerade behov av utbildning är därför en viktig del.³¹
- **Redan etablerade samverkanslösningar.** För den lokala kännedomen bör det finnas beskrivet vilka typer av specifika operativa samverkanslösningar, såsom projekt, individinsatser genom samordningsförbund eller lokala jobbspår, som redan finns samt respektive parts åtaganden i dessa. Genom att beskriva dessa synliggörs inte bara vilka befintliga samverkanslösningar som finns, utan även inom vilka verksamhetsområden Arbetsförmedlingen samverkar och vad som görs.

Utifrån den information som framkommer om de lokala förutsättningarna, underlättas också förutsättningarna för att skapa kluster-överenskommelser, det vill säga en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och *flera* kommuner alternativt att olika överenskommelser över kommungränser kan haka i varandra där liknande delmål finns. Information om förutsättningarna i ett geografiskt avgränsat område skulle med fördel vara öppet för alla att läsa och ta del av. Genom Arbetsförmedlingens utveckling av datadrivna insikter som grunden för yrkes- och arbetsmarknadsprognoser möjliggörs öppna data. Detta är basen för den information som krävs för att beskriva den lokala arbetsmarknaden.

7 Slutsats

Denna rapport har syftat till att redogöra för vilka resultat som Arbetsförmedlingen har uppnått gällande samverkan och lokala överenskommelser med kommuner samt vad som behöver utvecklas. Rapporten visar att de överenskommelser som myndigheten har med kommuner underlättar för samverkan gällande de kunder som under processen mot att etablera sig på arbetsmarknaden behöver stöd från fler aktörer än bara Arbetsförmedlingen. I rapporten framkommer också att Arbetsförmedlingen med flertalet kommuner har överenskommelser som är

³¹ För att en kartläggning av lokala och regionala utbildningar även ska kunna bidra till att identifiera vilka typer av utbildningar och inriktningar på utbildningar som eventuellt saknas för att möta gemensamma kunders behov, behöver aktuell utvecklingsstrategi för regionen även beaktas. I förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete finns bestämmelser om den regionala utvecklingsstrategin, där det under 8 § framgår att den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län.

specificerade och uppdelade utifrån olika målgrupper. Detta kan riskera att göra det otydligt till vilken överenskommelse en kund primärt bör ingå i då denne kan tillhöra flera målgrupper samtidigt. En överenskommelse där alla relevanta insatser ingår, snarare än en överenskommelse per insats, skulle däremot förenkla kundens resa mot arbete och bättre synkronisera insatser som både behöver ske parallellt och i en viss ordning. Om det finns behov att reglera de olika parternas operativa insatser för en kund så bör dessa snarare upprättas som en bilaga till den övergripande överenskommelsen. Mer generella överenskommelser skulle också kunna tydliggöra ansvarsfördelningen på såväl det arbetsmarknadspolitiska som det socialpolitiska och utbildningspolitiska området, oavsett vilken målgrupp som avses.

Trots att olika kundgrupper ibland har olika samverkansbehov, och att det för vissa av Arbetsförmedlingens kunder även finns särskilda regleringar kring individsamverkan, bör samverkansstrukturer så långt det är möjligt vara generella. Som konstaterats i rapporten har Arbetsförmedlingen till exempel särskilt samverkansansvar kring gruppen nyanlända. Att Arbetsförmedlingen nu strävar mot mer generella samverkansprocesser, innebär inte att myndigheten tar ett mindre ansvar för grupper där det finns ett särskilt behov av och ansvar för samverkan. Tvärtom förväntas dessa kundgruppers behov bättre kunna mötas upp genom enhetliga och likvärdiga samverkansprocesser, då generella ramar och strukturer underlättar i den operativa samverkan att möta den enskilda individens specifika behov. En för specificerad och avgränsad överenskommelse riskerar att skapa kriterier och ramverk som endast ett fåtal kunder kan passa in i, medan en generell överenskommelse möjliggör för flera kunder att ta del av insatser där samverkan mellan olika aktörer är nödvändig. Genom en öppen och flexibel, men tydlig och konkret, struktur för samverkan går det att anpassa en överenskommelse med en eller ett kluster av kommuner efter lokala förutsättningar samtidigt som en nationell enhetlighet och stöd efter den enskilda kundens behov kan tillgodoses.

Det som också framkommit genom rapporten är att det från Arbetsförmedlingens operativa perspektiv efterfrågas en ökad tydlighet på flera punkter inom den strategiska samverkan, för att den ska kunna fungera som en vägledning i den operativa samverkan. Många av de överenskommelser som Arbetsförmedlingen har ingått i med kommunerna är i dagsläget antingen strikt avgränsade till specifika målgrupper och/eller insatser eller vagt formulerade med otydliga syften. Det förra riskerar att leda till att många andra kunder med behov av stöd genom samverkan missas medan det senare riskerar att leda till att de som ansvarar för den operativa samverkan får ägna alltför mycket tid till att tolka och bedöma frågeställningar som är av strategisk natur.

Av dessa anledningar är det viktigt att en strategisk överenskommelse är tydlig inom flera områden, till exempel i fråga om olika aktörers roller och ansvar, så att den kan ge ett handfast stöd till de operativa nivåerna som är verkställande part i samverkan. För att öka kundens möjligheter att ta del av insatser behöver bland annat huvudmännens respektive ansvarsområden tydliggöras. En rutinmässig process för samverkan kring kunden, när denne har behov av stöd av social-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitisk karaktär skulle minska otydligheterna kring ansvarsfördelningen, öka förståelsen för respektive huvudmans uppdrag och resultera i ett förbättrat offentligt stöd till kunden.

Som tydligt framgår i rapporten bär Arbetsförmedlingen huvudansvaret för samverkan kring arbetssökande. Sättet vi samverkar på behöver dock förändras, bland annat då detaljkunskapen om kundens pågående planering i hög grad finns och kommer finnas hos upphandlade leverantörer. Genom att utgå från en relationell infrastruktur, där Arbetsförmedlingen är navet med enhetliga nationella processer som grund för lokala och regionala överenskommelser, klargörs hur myndigheten, kommuner och fristående aktörer ska mötas kring gemensamma kunder och vilken typ av dialog som ska föras. För att dessa överenskommelser dessutom ska vara uppföljningsbara behöver Arbetsförmedlingen vidareutveckla indikatorer för bland annat hur samverkansprocesser kan följas upp och utvärderas, då det finns behov av ett samlat indikatorpaket för att följa upp genomförandet och resultat av samverkan och lokala överenskommelser.

När Dua avslutar sitt uppdrag och när Arbetsförmedlingens reformering är genomförd är det sammantaget en delvis förändrad kontext som möter parterna för samverkan. Det är en ny samverkanssituation, utan riktade statsbidrag för utveckling av överenskommelser och utan ett externt stöd för samverkan, där samarbetet kommer att ske mellan fristående aktörer, kommunen och Arbetsförmedlingen. Denna förändring ställer tydliga krav på Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet att omhänderta erfarenheter från Duas arbete och införliva dem i ordinarie verksamhet. Detta innebär att Arbetsförmedlingen tillsammans med kommunerna behöver hitta former för en långsiktighet i samverkan där båda parter hela utbud av tjänster och utbildningar kan användas.

För en väl fungerande samverkan med en nationell enhetlighet räcker det inte med en intern samsyn mellan Arbetsförmedlingens alla enheter gällande samverkansprocesser. För att samverkan ska fungera så bra som möjligt, och vara till nytta för kunden, behöver samtliga samverkansparter vara överens om vilka faktorer som är särskilt viktiga att ta hänsyn till vid lokala överenskommelser. För att komma fram till en gemensam bild av hur presenterade samverkansfaktorer mer konkret kan omvandlas till en stödstruktur för överenskommelser, avser Arbetsförmedlingen att bjuda in SKR till dialoger med ett tydligt syfte om just detta. I dessa dialoger kommer även Dua inkluderas för att tillvarata delegationens erfarenheter och kunskap. i det kommande utvecklingsarbetet. Under hösten 2021 har Arbetsförmedlingen tillsammans med SKR och Dua även genomfört en serie samverkansdialoger, vars underlag och resultat kommer bilda ett värdefullt bidrag till hur en framtida stödstruktur för överenskommelser bör utformas.

Genom denna rapport drar Arbetsförmedlingen slutsatsen att för att bättre kunna möta de kunder som har behov av stöd och insatser från flera samhällsaktörer, behövs en nationellt enhetlig struktur för samverkansprocesser. Särskilt viktigt är detta för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan samtliga involverade, där nya fristående aktörer genom upphandlade tjänster blir en central medspelare till myndigheten. Enhetlighet i sådana processer skulle kunna uppnås genom en av myndigheten framtagna stödstruktur för överenskommelser. En nationell stödstruktur för överenskommelser väntas leda till en ökad likvärdighet i service för kunden oavsett var denne är bosatt, en ökad enhetlighet och tydlighet i myndighetens samverkansprocesser samt en ökad uppföljningsbarhet av myndighetens styrning,

effekten av olika samverkansprocesser och vilken inverkan detta har på kundens väg till arbete.