

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen

Från samverkansarrangemang till
att ”vi bygger vägen samtidigt som
vi kör”

Alexandru Panican

Rickard Ulmestig

Jonas Månsson

Wikströms tryckeri AB, Uppsala 2025

ISSN 1651-1131

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen^a

Från samverkansarrangemang till att ”vi bygger vägen
samtidigt som vi kör”

av

Alexandru Panican^b, Rickard Ulmestig^c och Jonas Månsson^d

2025-03-01

Sammanfattning

Vi undersöker i två delstudier samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen i tio kommuner. I delstudie 1 analyseras samverkan utifrån gruppintervjuer med chefer och handläggare i syfte att ringa in innehållet i samverkan. Vi genomför även en kvalitativ innehållsanalys av samverkansöverenskommelser. Delstudien fokuserar på tidsperioden strax innan Januariavtalet 2019, ett avtal som förändrade Arbetsförmedlingens roll i flera viktiga dimensioner. I delstudie 2 undersöker vi om samverkan har förändrats efter Januariavtalet genom gruppintervjuer som genomfördes 2021. Flera intressanta resultat framträder i rapporten: Vi identifierar exempelvis i delstudie 1 tre av fyra teoretiskt tänkbara samverkansarrangemang i kommunerna: kooperativ, komplementär och konfrontativ samverkan. Kooperativ samverkan återfinns bara i en av tio kommuner. I delstudie 2 finner vi att samverkan har försvårats efter Januariavtalet till följd av stängda lokalkontor, användning av privata utförare av arbetsmarknadspolitik samt ökad digitalisering av tjänster. Kommunala företrädare upplever att Arbetsförmedlingen har blivit mer svåråtkomlig. Intervjuade från Arbetsförmedlingen är mer positiva och anser att en stor del av problemen handlar om ”barnsjukdomar”.

^a Vi vill rikta ett stort tack till Maria Hemström Hemmingsson, Martin Lundin, Renate Minas och Ulrika Vikman för värdefulla synpunkter och kommentarer på rapporten.

^b Örebro Universitet, alexandru.panican@oru.se

^c Linnéuniversitetet, rickard.ulmestig@lnu.se

^d Blekinge Tekniska Högskola, jonas.p.mansson@bth.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Syfte och forskningsfrågor	4
1.2	Bakgrund och studiens samhälls- och individnytta	6
2	Delstudier och metodologi.....	7
2.1	Delstudie 1 – gruppintervjuer och innehållsanalys.....	8
2.2	Delstudie 2 – nya intervjuer.....	13
3	Delstudie 1 – ringa in samverkansarrangemang.....	15
3.1	Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling i praktiken.....	15
3.2	Samverkansöverenskommelser.....	24
4	Delstudie 2 – ser samverkan likadan ut efter Januariavtalet?.....	28
4.1	Det är svårt att samverka i en ny situation.....	29
4.2	Hitta vägar framåt för en fungerande samverkan	34
4.3	Avslutande kommentarer.....	39
5	Slutsatser.....	40
	Referenser	43

1 Inledning

Samverkan kan föra med sig positiva effekter genom att förena olika kompetenser och perspektiv för att undvika stuprörstänkande. Samverkan har blivit ett nyckelbegrepp inom den offentliga sektorn (Stranz m.fl. 2019; Kullberg m.fl. 2019), men även ”något av ett mode” (SOU 2018:12, s. 18). I arbetsmarknadspolitiken refereras till samverkan som en universalnyckel som löser många problem. Att det kan underlätta arbetslösas etablering har diskuterats av flera regeringar (Tormod & Månsson 2019), och samverkan mellan Arbetsförmedlingen (Af) och kommuner lyfts av staten fram som en kungsväg till framgångsrik lokal aktiveringspolitik (Ulmestig & Panican 2021). I den senaste statliga utredningen om arbetsmarknadspolitik (SOU 2023:7, s. 36) med fokus på samverkan förklaras:

[...] att behovet av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna närmast är inbyggt i det svenska samhällets organisering, utan att samverkan i särskilt många avseenden är reglerad. Samverkan är en förutsättning för att få till stånd det som ovan konstaterats att många arbetssökande behöver, nämligen effektiva kombinationer av arbetsmarknadspolitiska insatser och reguljär utbildning. Den är också en förutsättning för att få till effektiva övergångar från utbildningssystem till arbetsmarknaden för de individer som behöver stöd i samband med dessa. På socialpolitikens område är samverkan en förutsättning för att kommunernas insatser för att få mottagare av försörjningsstöd att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning ska samspela med Arbetsförmedlingens insatser.

I den här studien analyseras samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor inom lokal arbetsmarknadspolitik. Med lokal arbetsmarknadspolitik avses åtgärder för att stödja arbetslösa till självförsörjning. Staten, genom Arbetsförmedlingen, och kommuner, genom kommunala verksamheter, är huvudaktörerna som ordnar och finansierar den lokala arbetsmarknadspolitiken. Vi kommer att uppmärksamma kommunala arbetsmarknadsåtgärder (KAM-åtgärder) för arbetslösa med höga trösklar att etablera sig på arbetsmarknaden som kommunerna har ansvar för.

Enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453) ska KAM-åtgärder anordnas i samverkan med Arbetsförmedlingen. De här verksamheterna behöver varandra: Arbetsförmedlingen behöver till exempel praktikplatser som kommunerna tillhandahåller, medan kommunerna behöver resurser till åtgärder för arbetslösa med ekonomiskt bistånd (Bengtsson 2014; Bergmark m.fl. 2013; Dahlberg m.fl. 2013; Persson & Vikman 2014). Samverkan mellan verksamheterna förhandlas

lokalt, vilket leder till olika samverkansarrangemang (Lundin 2008; Vikman & Westerberg 2017; Ulmestig & Panican 2018, 2021). Men det är sparsamt med studier om *vilka* samverkansarrangemang som tillämpas inom lokal arbetsmarknadspolitik mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor (Stranz m.fl. 2019).

Det finns ingen entydig definition av samverkan, varken i forskning eller inom välfärdsorganisationer (SOU 2018:12; Englund 2017). I den här rapporten utgår vi från en vid definition: samverkan ses som en aktivitet som i något avseende bedrivs gemensamt av verksamheter och som vänder sig till samma målgrupp utifrån liknande uppdrag.

Vi studerar *intrasektoriell* samverkan mellan kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen. Organisationerna har en gemensam målgrupp och snarlika uppdrag, nämligen att stödja arbetslösa/brukare till etablering på arbetsmarknaden.¹ Samverkan omfattar flera nivåer (Danermark 2005). Vi analyserar följande nivåer:

- Mellanorganisatorisk (formaliserad samverkan, administrativ styrning, ekonomiska-kompetensmässiga resurser för samverkan)
- Interpersonell (samverkan mellan aktörerna på chefs- och handläggarnivå)
- Juridisk (formella samverkansöverenskommelser).

Vi utgår från en samverkanstypologi som har filtrerats fram från undersökningar om tredje sektorn² (Najam 2000), vilken vi har vidareutvecklat för att studera samverkan mellan offentligfinansierade verksamheter. Typologin omfattar fyra samverkansarrangemang: *komplementärt*, *kooperativt*, *konfrontativt* och *ömsesidigt manipulativt*.

1.1 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med rapporten är att kartlägga samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik med fokus på tillämpade samverkansarrangemang mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för arbetslösa som deltar i KAM-åtgärder. Studiens

¹ Vi studerar således samverkan inom *en* samhällssektor ("lokal aktivering") och inte samverkan mellan sektorer (t.ex. skola och arbetsmarknadspolitik). Det senare brukar i forskningslitteraturen kallas för *intersektoriell* samverkan.

² Den tredje sektorn är ett begrepp som kan hänföras till en uppdelning av samhället i tre sektorer med olika funktioner. Den första sektorn avser staten och den andra sektorn privata företag. Den tredje sektorn, som inkluderar det civila samhället, placeras sig mellan den offentliga och privata sfären.

ursprungliga forskningsfrågor var inriktade på innehåll och former av samverkan:

- Hur sker samverkan i praktiken mellan kommuner och Arbetsförmedling på chefs- och handläggarnivå, och vilka samverkansarrangemang ger de intervjuades reflektioner uttryck för?
- Vilka formella samverkansöverenskommelser finns för att främja statlig och kommunal samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik? På vilket sätt skiljer sig dessa formella samverkansöverenskommelser, och vilka samverkansstrategier ger dessa uttryck för?

Vi genomförde initialt intervjuer 2017, och vi har analyserat lokala överenskommelser om samverkan framtagna i huvudsak mellan 2017 och 2020. Förutsättningarna för arbetsmarknadspolitik har emellertid förändrats över tid på grund av Januariavtalet 2019 – en fyrpartiuppgörelse som gjorde det möjligt för Socialdemokraterna att bilda regering efter riksdagsvalet 2018. I kölvattnet av avtalet har till exempel lokala förmedlingskontor lagts ner och fristående leverantörer har fått en större roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitik. Detta skulle potentiellt kunna påverka samverkan mellan kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen, och vi ville lära oss mer om utvecklingen. Vårt tidigare fokus på samverkan och samverkansarrangemang var tydligt kopplat till försök att genomföra effektstudier inom kommunal arbetsmarknadspolitik (se exempelvis Forslund m.fl. 2019; Ulmestig 2020). I föreliggande forskningsrapport såg vi det som mer angeläget att komplettera med nya intervjuer för att undersöka hur samverkan har ändrats till följd av förändringarna. Vi genomförde således nya intervjuer 2021, då Arbetsförmedlingens omställning till följd av Januariavtalet skulle vara genomförd. Med hjälp av de kompletterande intervjuerna avser vi att svara på följande forskningsfrågor:

- Vilka lärdomar kan dras av samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen om etablering på arbetsmarknaden för arbetslösa som deltar i KAM-åtgärder efter Januariavtalet? Har samverkan förändrats och i så fall hur?

Studien omfattar två delar. I *delstudie 1* analyseras intrasektoriell statlig och kommunal samverkan på mellanorganisatorisk, interpersonell och juridisk nivå utifrån gruppintervjuer med chefer och handläggare för att ringa in innehållet i samverkan. I delstudien gör vi även en kvalitativ innehållsanalys av lokala

samverkansöverenskommelser för att urskilja former av samverkan. Ambitionen är att identifiera och analysera det samverkansarrangemang (kooperativt, komplementärt, ömsesidigt manipulativt, konfrontativt) som tillämpas i varje undersökningskommun.

Delstudie 2 bygger på nya intervjuer med samma grupper av intervjupersoner från samma undersökningskommuner som i delstudie 1. Syftet är att undersöka om samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik är likadan som i delstudie 1 eller om den har ändrats efter de omfattande ändringarna av arbetsmarknadspolitiken som är kopplade till Januariavtalet.

1.2 Bakgrund och studiens samhälls- och individnytta

I den internationella aktiveringsforskningen anses Sverige vara aktiveringspolitikens vagga (Bonoli 2013; Gillberg & Bengtsson 2015). Med aktivering menas åtgärder inom arbetsmarknadspolitik för att öka arbetslösas möjligheter till etablering (Panican & Ulmestig 2019). Enligt de två senaste kunskapsöversikterna om aktiveringsforskningen kan slutsatserna sammanfattas på följande sätt:

- Full sysselsättning omdefinieras till full anställningsbarhet.
- Huvudansvaret för etablering på arbetsmarknaden läggs på individen med betoning på plikten att aktivera sig för att stävja bidragsberoende och passivitetskulturer.
- KAM-åtgärder löper parallellt med de statliga åtgärderna, vilket oavsiktligt har gett upphov till en tudelad arbetsmarknadspolitik där vissa grupper får insatser i statlig regi och andra i kommunal regi (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2017).

Sedan 1990-talskrisen har de statliga trygghetssystemen försämrats och andelen tidsbegränsade arbeten ökat. Ekonomiskt bistånd har varit inkomstkälla för allt fler med försörjningshinder på grund av arbetslöshet (Brauer 2022; Broström 2015; Davidsson 2015; Persson & Vikman 2014; Vikman 2013; Persson 2013; Korpi m.fl. 2015). För att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd har kommunerna utvecklat arbetsmarknadsåtgärder och förstärkt kopplingen mellan bistånd och aktivering (Dahlberg m.fl. 2013; Broström 2015). Utvecklingen har drivits av kommunernas missnöje både med bristande samverkan och med Arbetsförmedlingens insatser (Nybom 2014; Bergmark m.fl. 2013).

Men KAM-åtgärder är sällan förankrade i överväganden om vad som är verksamt (Nybom 2012). Det finns i stället en tendens att forma insatserna utifrån *workfare*-principen (Bengtsson & Svensson 2014) genom ett strikt

förhållningssätt gentemot arbetslösa försörjningsstödstagare för att göra ekonomiskt bistånd så motbjudande som möjligt genom kontrollåtgärder (Davidsson 2015; Vikman 2013; Persson 2013). Detta ändrar ett rättighetsbaserat medborgarskap till ”stadsborgarskap” kännetecknat av plikter gentemot det lokala samhället (Panican & Ulmestig 2017). Det ligger på den enskilde att visa sig aktiv, tillmötesgå motprestationer och delta i aktiveringsåtgärder, oavsett vilka effekter de har, för att göra sig attraktiv på arbetsmarknaden (Ulmestig & Marston 2015; Dahlstedt 2013; Heidenreich m.fl. 2014). Gamla tiders fattigvård gör sig påmind genom kommunal arbetsmarknadspolitik (Dahlberg m.fl. 2013; Broström 2015).

KAM-åtgärder har ökat markant sedan 2011 (SKL 2016). Verksamhetsåret 2011 uppgick kostnaderna till strax under 3 miljarder kronor netto. Under 2021 uppgick motsvarande kostnader till strax över 5,2 miljarder (vilket också innebar en ökning med 227 miljoner kronor jämfört med år 2020). Åtgärderna involverade nästan 95 000 brukare och över 5 300 medarbetare (SKR 2022). Trots kommunernas ökade betydelse inom arbetsmarknadspolitiken är kunskapen om vad som görs och uppnås knapp (Forslund m.fl. 2019).

KAM-åtgärder ska anordnas i samverkan med Arbetsförmedlingen enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453). Samverkan utgör därmed grundbulten i lokal arbetsmarknadspolitik, men vi vet inte mycket om innehåll och former för samverkan (Stranz m.fl. 2019), en kunskapslucka som vi avser bidra till att fylla genom denna studie. Därutöver omfattade Januariavtalet en överenskommelse om att renodla Arbetsförmedlingens uppdrag och därigenom reformera myndigheten i grunden. Det ledde till att Arbetsförmedlingen under 2019 beslutade att lägga ner ett stort antal lokala kontor runt om i landet, vilket medförde att antalet anställda minskade kraftigt (Benmarker m.fl. 2021). Utvecklingen påverkade sannolikt den lokala arbetsmarknadspolitiken och samverkan med kommuner. Bristen på forskning om samverkans innehåll och former inom lokal arbetsmarknadspolitik, samt Arbetsförmedlingens omställningsprocess och dess påverkan på samverkan, gör den här studien angelägen. Målet är att bidra med forskningsbaserat underlag inför kommande politiska överväganden om arbetsmarknadspolitikens utformning, till nytta för både samhället och individen.

2 Delstudier och metodologi

Studien omfattar två delar: den första utgår från befintliga intervjuer medan den andra bygger på nya intervjuer.

2.1 Delstudie 1 – gruppintervjuer³ och innehållsanalys

I delstudie 1 analyseras intrasektoriell samverkan på följande nivåer:

- Mellanorganisatorisk, genom att studera eventuell formaliserad samverkan och administrativ styrning (principer för samverkan mellan verksamheter) kopplad till ekonomiska och kompetensmässiga resurser.
- Interpersonell, genom att analysera den horisontella samverkan mellan verksamheter på chefs- och handläggarnivå.
- Juridisk, genom att undersöka formella samverkansöverenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter.

Med chef avser vi i rapporten den operativa arbetsledaren på den högsta nivån inom respektive verksamhet, såsom högst ansvarig för den kommunala arbetsmarknadsenheten. De verksamheter vi refererar till är det lokala arbetsförmedlingskontoret och de kommunalstyrda avdelningar/enheter som beslutar om och förverkligar KAM-åtgärder. När det gäller kommunala verksamheter vänder vi oss till socialtjänsten och avdelningen för ekonomiskt bistånd, eftersom handläggningen av biståndet oftast inkluderar krav på aktivering enligt socialtjänstlagen (SoL). Detta följs därefter upp av kommunernas arbetsmarknadsenheter eller liknande kommunala enheter, vilka stödjer brukarna till självförsörjning genom aktiveringsinsatser. Mot bakgrund av detta vänder vi oss även till representanter för de här verksamheterna.

Delstudien utgår från ett material som samlats in i ett annat forskningsprojekt.⁴ I det projektet analyserades om och i så fall hur statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra, samt om arbetslösa riskerar att varken erbjudas insatser inom den kommunala eller statliga arbetsmarknadspolitiken. Vi ställde även frågor till de intervjuade om samverkansaspekter. Det är de intervjusvaren som används i delstudie 1 i den här rapporten. Materialet utnyttjas för att filtrera fram vilken typ av samverkansarrangemang som använts i de kommuner vi studerade. Empirin omfattar reflektioner om de mellanorganisatoriska och interpersonella nivåerna.

Vi samlade in kunskap från tio kommuner med hjälp av semistrukturerade gruppintervjuer. I forskningsprojektet gjordes två typer av gruppintervjuer. Den

³ Studien har etikprövats och godkänts (Dnr 2016/173).

⁴ För detaljerad information om forskningsprojektet, metod och urval, se Panican & Ulmestig (2017). När vi i den fortsatta texten talar om forskningsprojekt, avser vi det projekt som finansierats av IFAU och Riksrevisionen. Den nuvarande undersökning som presenteras i denna text benämns studie.

första riktade sig till chefen för det lokala arbetsförmedlingskontoret tillsammans med arbetsledaren för den kommunala arbetsmarknadsenheten och chefen för ekonomiskt bistånd. Den andra typen av gruppintervjuer, som var separata intervjuer per organisation, gjordes med handläggare från Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter (den mellanorganisatoriska och interpersonella nivån). I samtliga undersökningskommuner genomfördes en gruppintervju på chefsnivå och en med handläggare inom respektive verksamhet (sammanlagt tre gruppintervjuer per kommun med tre till fyra deltagare i varje grupp). Intervjuerna, som gjordes 2017, spelades in och transkriberades.

Gruppintervjuer är användbara som forum för att diskutera områden där det kan finnas skilda uppfattningar (Wibeck 2010), vilket kan göra att ”deltagarna uttrycker flera förståelser och meningar samt förser forskaren med ett antal olika perspektiv med deras egna ord” (Ahrne & Svensson 2011:72). Även om det i gruppintervjuer oftast berörs färre teman än i enskilda intervjuer, så får varje tema en bredare belysning (Esaiasson m.fl. 2012). En annan fördel med gruppintervjuer är att respondenterna har större kontroll över vad som lyfts fram än de skulle ha haft i en individuell intervju (Bryman 2011). Samtidigt kan gruppintervjuer bromsa öppen kommunikation, genom att respondenterna kan uppleva ett gruppträck att svara på samma sätt. Därutöver kan någon i gruppen ta ett alltför stort utrymme. Det ska också nämnas att intervjuerna ger en bild av hur intervjupersonerna väljer att beskriva sin egen och andras verksamheter, men det som sägs behöver inte alltid överensstämma med det som faktiskt görs.

Följande kommuner ingick i urvalet: Luleå, Borlänge, Falun, Falköping, Norrköping, Härnösand, Timrå, Trollhättan, Västerås och Kristianstad. Urvalet byggde på ett antal kriterier, utifrån den då planerade effektstudien av kommunala arbetsmarknadsprogram. För att säkerställa tillförlitliga uppskattningar av programmets effekter (som undersöks i andra studier) exkluderades kommuner med mindre än 300 deltagare per år inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Storstadskommuner uteslöts också eftersom deras kommungränser inte överensstämmer med Arbetsförmedlingens geografiska indelning. Baserat på data från Kolada valdes tio kommuner (fem par) med liknande arbetsmarknadsförhållanden enligt Arbetsförmedlingens indelning. Ett ytterligare urvalskriterium var att kommunerna hade IT-system som möjliggjorde forskartillgång till deltagaruppgifter på individnivå om aktiveringsaktiviteter (se Ulmestig 2020).

Vi har varit i kontakt med den största verksamheten som bedriver KAM-åtgärder i varje undersökningskommun. Det innebär att de intervjuade representerar färre KAM-åtgärder än de som kommunen erbjuder. Samtidigt kommer vi att utgå från de intervjuades reflektioner som därefter kopplas till ett

samverkansarrangemang. Hade vi intervjuat representanter för samtliga KAM-åtgärder i varje undersökningskommun, är det möjligt att våra kommande kopplingar till samverkanstypologin hade varit annorlunda. Dessutom är empirin aldrig så entydig som idealtypiska modeller. Därutöver finns en tidsaspekt och föränderlighet i varje undersökningskommun, eftersom KAM-åtgärder läggs ner och nya utformas, vilket kan påverka kopplingar till samverkanstypologin.

Intervjuerna ger ett rikt och detaljerat material som kan användas för att beskriva och analysera samverkan, men en nackdel med upplägget är att det naturligtvis är svårt att veta i vad mån resultaten kan generaliseras till svenska kommuner i allmänhet.

Som nämndes inledningsvis utgår vi från en samverkanstypologi i delstudie 1. Denna typologi, som omfattar fyra samverkansarrangemang, är hämtad från Najam (2000) och vidareutvecklad av oss i denna studie. Från Najam har vi hämtat benämningen på och en kort förklaring av varje samverkansarrangemang; vi har själva utvecklat förklaringarna och anpassat typologin till samverkan mellan offentligfinansierade organisationer. Najam använder samverkanstypologin till att studera organisationer från den tredje sektorn. I analysen kategoriserar vi situationen i respektive kommunen i någon av följande fyra teoretiskt tänkbara samverkansarrangemang:

Ett kooperativt samverkansarrangemang innebär att verksamheterna har samma mål och liknande strategier för att uppnå dem. Verksamheternas mål och strategier närmar sig en sammansmältning genom ett partnerskap som bygger på en horisontell koordination av resurser (tid, pengar) och arbetsinsatser. Bedömningarna om stödåtgärder och ansvarsfördelningen av vem som gör vad för brukaren görs i samråd mellan verksamheter där båda har en jämlik ställning. Samma typ av samverkan följs upp mellan besluts- och utförandedelen mellan verksamheter. Bedömningarna är förankrade i samma professionsperspektiv. Samverkan fångar samtliga nivåer i och mellan verksamheterna och är intensiv och koordinerad (både på och mellan olika chefsnivåer samt bland yrkesverksamma).

Ett komplementärt samverkansarrangemang innebär att verksamheterna har samma mål, men väljer olika strategier för att uppfylla dem. En del av samverkan upptas av förhandlingar för att undvika konkurrens och överlappningar samt för att klargöra varandras roller. Förhandlingarna för att ringa in tillvägagångssätt som kompletterar organisationernas strategier faller, precis som det som ska uppnås/målet, inom ramen för ett partnerskap byggt på en horisontell koordination av resurser (tid, pengar) och arbetsinsatser. Stödåtgärder och

ansvarsfördelning bedöms i samråd mellan verksamheter utifrån en jämlik ställning i besluts- och utförandedelen. Bedömningarna är förankrade i samma professionsperspektiv. Samverkan fångar samtliga nivåer i och mellan verksamheterna och är intensiv och koordinerad (på och mellan olika chefsnivåer samt bland yrkesverksamma).

Ett ömsesidigt manipulativt samverkansarrangemang innebär att relationen mellan verksamheterna är konfliktfylld. Verksamheterna har olika mål men likadana strategier. Ambitionen är att övertyga den andra parten om att den egna verksamheten har bättre kunskap om vad som bör uppnås för att därigenom själv kunna definiera målet. Verksamheterna försöker hävda sig gentemot varandra genom en vertikal relation driven av ett asymmetriskt maktförhållande. Samverkan är instabil och det förekommer konflikter på olika nivåer i och mellan de samverkande verksamheterna. Överensstämmelsen i strategier handlar snarare om hänvisningar till vad den egna verksamheten får (utifrån egna tolkningar av lag och förordningar) och resursmässigt är beredd att göra än om samverkan för gemensamma tillvägagångssätt, en samordnad ansvarsfördelning och enhetliga bedömningsgrunder utifrån samma professionsperspektiv.

Ett konfrontativt samverkansarrangemang innebär att verksamheterna har olika mål och använder sig av skilda strategier. Syftet är att kontrollera den andra verksamheten för att uppnå egna mål genom egna strategier och den andra verksamhetens resurser. Samverkan bygger på ett asymmetriskt maktförhållande utifrån en vertikal relation förankrad i olika professionella bedömningar om vad och hur det ska göras samt vem som har det formella ansvaret och den avgörande rollen i beslutssammanhang. Verksamheterna följer en egen logik (stuprörstänkande). Pålitligheten sinsemellan är låg, men verksamheterna engagerar sig i samverkan om den leder till fördelar för den egna verksamheten. Samverkan är ofta påtvingad av lagar och regelverk som tolkas och tillämpas genom en samverkansretorik som avspeglar verksamheternas egna intressen, budget, mål och strategier. Det konfrontativa förhållningssättet (som kan uppträda direkt eller subtilt) förekommer på olika nivåer i och mellan verksamheter, men identifieras oftast bland tjänstemän. Samtidigt menar sig chefer ha ett positivt förhållningssätt utan att för den skull tillhandahålla erforderliga resurser och ett tydligt mandat för medarbetarna för en faktisk mellanorganisatorisk samverkan. I Tabell 1 sammanfattas aspekter från varje samverkansarrangemang.

Tabell 1 Samverkanstypologi med fyra samverkansstrategier

	Relation mellan mål och strategier	Relation till samverkan	Relation mellan professioner i samverkan
<i>Kooperativt</i>	Verksamheterna har samma mål och liknande strategier.	Partnerskap byggd på horisontell koordinat.	Bedömningarna är förankrade i samma professionsperspektiv.
<i>Komplementärt</i>	Verksamheterna har samma mål, men olika strategier.	Partnerskap byggd på horisontell koordinat.	Bedömningarna görs i samråd, där verksamheterna har en jämlik ställning.
<i>Ömsesidigt manipulativt</i>	Verksamheterna har olika mål, men konvergenta strategier (varje verksamhet vill själv definiera målet).	Vertikal relation, samverkan är genom-syrad av konflikter på olika nivåer i och mellan verksamheterna.	Asymmetriskt makt-förhållande. Ej samma professionsperspektiv. Varje verksamhet vägleds av den egna budgeten samt egna tolkningar av förordningar.
<i>Konfrontativt</i>	Verksamheterna har olika mål och använder skilda strategier.	Samverkan är påtvingad av lag. Konfrontativt förhållningssätt. Syftet är att kontrollera den andra verksamheten för att uppnå egna mål med hjälp av egna strategier och den andra verksamhetens resurser.	Asymmetriskt makt-förhållande. Ej samma professionsperspektiv. Verksamheterna håller sig fast till egna logiker (stupprörstänkande). De litar inte på varandras bedömningar.

Empirin från det tidigare forskningsprojektet täcker inte den juridiska nivån. Därför kompletterar vi materialet med en analys av lokala överenskommelser om samverkan. Det finns olika formella samverkansöverenskommelser. Ett exempel är lokala överenskommelser för att främja statlig och kommunal samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter som frivilligt har tecknats inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) om insatser för att minska ungdomsarbetslöshet samt integrera nyanlända på arbetsmarknaden (se dir. 2014:157, dir. 2015:68 och dir. 2017:20). Med några undantag har överenskommelser slutits med samtliga kommuner.

Ett annat exempel är FINSAM-överenskommelser som genom lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser möjliggör att bilda samordningsförbund som utgör en plattform för samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region. Ett ytterligare exempel utgörs av lokala initiativ till överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunen (LÖK).

Vi har gjort en innehållsanalys av lokala samverkansöverenskommelser från undersökningskommunerna från 2017 (det år då vi gjorde intervjuerna i forskningsprojektet) samt de överenskommelser som var aktuella år 2020, då denna studie påbörjades. Innehållsanalysen har kvalitativ karaktär och vi studerar resonemang om samverkan med fokus på teman som är relevanta för studiens syfte: avsikter med den intrasektoriella samverkan mellan verksamheter på chefs- och handläggarnivå samt mål, medel, styrningsformer, ekonomiska och kompetensmässiga resurser.

2.2 Delstudie 2 – nya intervjuer⁵

Efter att gruppintervjuerna från forskningsprojektet i delstudie 1 hade genomförts har arbetsmarknadspolitiken genomgått stora förändringar på grund av Januariavtalet. Detta väckte vår nyfikenhet. Under punkt 18, med titeln ”Arbetsförmedlingen reformeras i grunden”, förklaras följande i avtalet:

Staten har genom Arbetsförmedlingen myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men ett nytt system baserat på LOV ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben. Arbetsförmedlingen kommer att finnas kvar som statlig myndighet, men vara fokuserad på myndighetsansvar i form av kontroll av arbetssökande och av fristående aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur och statistik och analys. Ersättningen till aktörerna ska i huvudsak utgå från hur väl de lyckas med att få individer i varaktig sysselsättning, givet behoven hos den arbetslösa. För att säkerställa kvaliteten ska antalet fristående aktörer begränsas, genom att de ska kontrolleras, rangordnas och certifieras och möjligheterna att välja bort besvärliga fall förhindras. (Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet 2019)

Kort sagt, genom Januariavtalet har Arbetsförmedlingen i mångt och mycket omvandlats till beställare av förmedlande samt matchnings- och rustande tjänster till arbetslösa från fristående aktörer. Marknadsliberala principer om entreprenörskap och valfrihet förväntas öka kvaliteten och effektiviteten i det stöd som erbjuds till arbetslösa för att etablera sig på arbetsmarknaden (Nord & Bengtsson 2022).

Eftersom förändringarna har blivit så pass omfattande, är det viktigt att komplettera med ny kunskap för att undersöka om samverkan har förändrats i undersökningskommunerna efter Januariavtalets tillkomst. Vi genomförde

⁵ Studien har etikprövats och godkänts (Dnr 2020-01502).

därför nya intervjuer 2021, samma år som Arbetsförmedlingens omställningsprocess skulle vara fullt genomförd (Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet 2019). Vi har gjort samma typ av intervjuer med samma grupper av intervjupersoner som i delstudie 1. Några modifikationer som redovisas nedan fick dock göras.

Spridningen av covid-19 utvecklades efter den 11 mars 2020 till en pandemi, som följdes av rekommendationer för skydds- och försiktighetsåtgärder. Det innebar bland annat reserestriktioner som omöjliggjorde intervjuer på samma sätt som i delstudie 1. Gruppintervjuerna i delstudie 2 fick göras via kodade Zoom-länkar från Lunds universitet. Intervjuer på videoplattformar riskerar att ta bort delar av det sociala samspelet, oftast ett informellt samtal som föregår intervjun och som kan leda till att parterna blir mer avslappnade i intervju-situationen. Det medför en viss försämring av materialet i delstudie 2, men vår bedömning är att detta inte inneburit någon allvarlig försvagning som äventyrat rapportens slutsatser.

Det är inte exakt samma personer som har intervjuats i delstudie 1 och 2. Detta beror bland annat på en hög personalomsättning inom de verksamheter vi undersöker. Att lyckas arrangera intervjuer med samma individer i denna grupp med fyra års mellanrum är mycket svårt. Det finns uppenbara fördelar med att intervjua samma personer vid olika tillfällen, men det finns också positiva aspekter med att intervjua andra personer. Kontakt med olika intervjupersoner vid två skilda tillfällen ger oss mer omfattande kunskap med möjlighet att ge flera perspektiv på det vi studerar. Intervjuerna för delstudie 2 genomfördes mellan juni och oktober 2021. De spelades in på en digital diktafon och transkriberades. Intervjutiden varierade mellan 25 och 45 minuter.

Trots ansträngningar gick det inte att göra gruppintervjuer med verksamhetschefer på grund av den ökade arbetsbelastning som pandemin föranledde. Intervjuerna fick därför göras enskilt. I enstaka kommuner gick det inte heller att genomföra gruppintervjuer med anställda av samma anledning; även i de här fallen gjordes enskilda intervjuer.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen har lett till att flera lokala kontor har lagts ner, vilket har gjort att vi fått intervjua chefer på en högre nivå (sektionschefer inom myndigheten). I några fall har sektionschefer hänvisat vidare till en annan medarbetare i en ledande position med relevant kunskap om samverkan med respektive undersökningskommun som var aktuell vid intervjutillfället.

3 Delstudie 1 – ringa in samverkansarrangemang

I vår första delstudie ringas inledningsvis de lokala samverkansarrangemangen i undersökningskommunerna in genom en analys av gruppintervjuer. Därefter genomförs en kvalitativ innehållsanalys av lokala samverkansöverenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter.

3.1 Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling i praktiken

Den samverkanstypologi som vi har utgått ifrån har hjälpt oss att analytiskt skilja mellan olika typer av samverkan. I materialet finner vi inga tydliga avtryck av det *ömsesidigt manipulativa* samverkansarrangemanget (se avsnitt 2.1) i våra undersökningskommuner. De tre andra arrangemangen har emellertid framträtt: Samverkan i en av kommunerna kan kategoriseras som *kooperativ* och i sex kommuner är samverkan i huvudsak att betrakta som *komplementär*. I de återstående tre kommunerna kan samverkan ses som *konfrontativ*. Nedan beskriver vi samverkan i de här tre typfallen under varsin rubrik.

3.1.1 Kooperativt samverkansarrangemang

I vår analys av samverkan kommer det alltså fram att det kooperativa samverkansarrangemanget återfinns i (endast) en undersökningskommun. Vi identifierar kooperativ samverkan på såväl mellanorganisatorisk som interpersonell nivå.

Mellanorganisatorisk nivå. I kommunen där vi finner kooperativ samverkan fanns två kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Den ena var placerad i samma hus som Arbetsförmedlingen. I detta fall fanns en tillit till att verksamheterna delade samma mål och liknande strategier, en ömsesidig tillit och ett förhållningssätt till varandra som inte hittas i de andra undersökningskommunerna. Ett exempel på den mellanorganisatoriska samverkan och det förtroende som fanns kommer från en handläggare inom ekonomiskt bistånd som beskriver:

Alltså så länge han [brukaren] följer sin planering med Af, redovisar sina sökta jobb och att han aktivitetsrapporterar, då är det okej.

Om Arbetsförmedlingen (Af i citatet⁶) är nöjda med hur den som uppstår ekonomiskt bistånd agerar, behöver inte handläggaren på ekonomiskt bistånd göra ytterligare kontroller av att den arbetslösa gör tillräckligt för att bli självförsörjande. Det finns därmed en samsyn utifrån liknande professionsperspektiv. Samverkan kännetecknas av en horisontell koordination av arbetsinsatser, där handläggaren på ekonomiskt bistånd beviljar bistånd som bygger på samråd på en mellanorganisatorisk nivå. Socialtjänsten har rutiner som vilar på att Arbetsförmedlingen har liknande mål. De arbetslösa ska bli självförsörjande och planeringen bygger på att den arbetssökande ska få stöd genom förmedlingens arbete.

Vidare delar verksamheterna liknande strategier för att uppnå målen. Den ansvarige för arbetsmarknadsenheten och chefen för Arbetsförmedlingen uppger följande:

Kommunal chef: När man förhandlade lönebidrag förr i tiden, när man for ner på Af, då satt man och funderade, jaha hur fan ska jag göra nu då, nu vet jag att de vill sänka den [andelen arbetslösa inom en specifik kategori av arbetslösa] och den och den, då gäller det att lägga upp en taktik att, ja, men om du sänker två procent där, då höjer vi fyra där och i slutändan så tjänar kommunen på det. Men jag menar det finns inte idag. Nej utan idag då pratar man med personen på Af som ska göra bedömningen på lönebidrag och då gör den personen det, that's it.

Chef Arbetsförmedlingen: Utifrån mitt perspektiv, jag tycker att samverkan här är exemplarisk och jag har sagt det i min egen myndighet många gånger. Om samverkan såg så här bra ut i alla ... hur många, 290 kommuner? Då hade det sett väldigt, väldigt, väldigt bra ut.

När man delar liknande strategier och har samma mål behövs inte förhandlingar och rävspel om resurser som pengar och tid. Samma chef för den kommunala arbetsmarknadsenheten beskriver att kommunen och Arbetsförmedlingen har samma mål som koordineras horisontellt:

Vi har ju haft arbetsmarknadsrådet, man har ju jobbat i lite olika konstellationer men i den här Dua-styrgruppen nu, där sitter ju då chefen för Af, näringslivs- chefen, jag, skolchefen och socialchefen. Du har ett fantastiskt ... De företagarna som sitter med alltså ... Hela den gruppen är en stor samverkan. Och jag vet inte om du såg siffrorna som kom på näringslivsrankningen här nu, att det ligger ju

⁶ I åtskilliga citat som redovisas i rapporten använder de intervjuade förkortningen Af när de talar om Arbetsförmedlingen.

till och med i topp. Vi har oerhört bra samverkan med företagen och där har vi surfat in lite grann nu tillsammans med Af och ska försöka utveckla det här.

De intervjuades beskrivningar av samverkan, bland annat i termer av ”oerhört bra samverkan” och ”vi”, avspeglar det kooperativa samverkansarrangemanget.

Interpersonell nivå. Samma bild framgår på interpersonell nivå gällande anställda från olika verksamheter. I en gruppintervju med representanter för kommunen beskrivs samverkan med Arbetsförmedlingen på följande sätt:

Personal 1: Mycket samverkan. Och mot XX [namn på chef för Arbetsförmedlingen] också. [...] Det gör att vi kan se saker i olika infallsvinklar. Sedan hade vi också en medarbetare som har jobbat på Af här ett tag via samordningsförbundet. Men han fick inte tjänstledigt längre så han fick gå tillbaka. Så då hade vi hans kompetens. Så vi försöker hela tiden hitta kompetens att komplettera oss.

Personal 2: Sedan har vi ju väldigt mycket samarbete med våra uppdragsgivare. Så vi har jättemycket samarbete med Af, vi kan ju bara gå emellan.

Citatet är från en verksamhet som finns i samma hus som Arbetsförmedlingen, om än i olika lokaler. Citatet exemplifierar hur organisationerna även på interpersonell nivå förankrar samverkan i samma professionsperspektiv. Intervjupersonerna uppger att det inte finns konflikter mellan verksamheterna. I stället kännetecknas samverkan, på både interpersonell och mellanorganisatorisk nivå, av ett partnerskap med en horisontell koordination av resurser. De anställda har dessutom god kännedom om varandras kompetenser samtidigt som målen och strategierna för att nå dem liknar varandra. Arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig ska få stöd och då ska kompetensen hos både kommunens och förmedlingens tjänstepersoner användas. Hur och vem som ska bidra löser tjänstepersonerna genom att ”gå emellan”.

Det empiriska materialet ger intryck av en ömsesidig känsla av tillit mellan verksamheter. Samverkan är lika intensiv och koordinerad på både interpersonell och mellanorganisatorisk nivå. I denna kommun behöver inte verksamheterna lägga energi på att upprätthålla gränser och undvika konflikter.

3.1.2 Komplementärt samverkansarrangemang

I sex undersökningskommuner finns det ett gemensamt mål med arbetsmarknadspolitiken. Här skiljer sig dock strategierna åt i jämförelse med kommunen vars samverkan matchar det kooperativa samverkansarrangemanget.

Mellanorganisatorisk nivå. De skiftande strategierna för att nå gemensamma mål på en mellanorganisatorisk nivå kan exemplifieras genom att citera en chef för Arbetsförmedlingen i en kommun som avspeglar ett kompletterande samverkansarrangemang:

Intervjuare: Har Af möjligheter att anpassa sig till lokala förutsättningar?

Chef Arbetsförmedlingen: Nej, inte alltid. Ibland har vi det, men då gäller det att förstå sig på vårt uppdrag, på vårt ramverk. Och vi följer det som vår generaldirektör säger, att vi ska hålla oss inom ramarna. Dock kan vi gå ut i kanterna men inte utanför. Vi har viss handlingsfrihet men vissa saker får vi inte göra, helt enkelt. Men vi anpassar oss så mycket vi kan inom vårt ramverk, så klart.

Intervjupersonen beskriver hur styrningen av Arbetsförmedlingen möjliggör vissa strategier och hindrar andra. Verksamheternas mål är sammanfogade genom en horisontell samordning av vad som ska uppnås på en mellanorganisatorisk nivå. Arbetsförmedlingen har tillgång till resurser som kommunerna strävar efter, men förmedlingen försöker anpassa sig till kommunerna utifrån hur de lokalt tolkar sitt "ramverk".

Arbetsförmedlingen och kommunerna har samma mål, men det är inte självklart att hitta liknande strategier. Detta exemplifieras i följande citat från en gruppintervju med personal från en KAM-åtgärd som uppger att organiseringen av deras verksamhet skiljer sig från Arbetsförmedlingens:

De [brukarna] är så vana med det här med myndigheter och vad de ska svara och helst inte säga emot utan följa med. Då blir det enkelt om de sökande klarar av det. Det vi däremot kan erbjuda, är en annan miljö. Vi är inte en myndighet med beslutanderätt. Så vi kan erbjuda dem ... jag tror det är lättare för dem att komma in så smånigom med i personliga samtal hos oss, och berätta mer sådant.

Och annat vi kan erbjuda som inte Af gör, är ju att hjälpa till så att det kanske ibland kan finnas subventionerad frukost, fika, lunch så att de orkar.

Det framkommer hur kommunerna och förmedlingen har olika strategier som kompletterar varandra. Arbetsförmedlingen blir "myndigheten" och kommunen anpassar sig till målgruppens behov. Som det första citatet i avsnittet exemplifierar, försöker verksamheterna anpassa sig till varandra. De kan då nå det gemensamma målet att få människor som har höga trösklar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Verksamheterna gör delvis olika saker också. I en kommun arbetas med att ge arbetslösa praktikplatser som Arbetsförmedlingen finansierar. Samtidigt

bedriver kommunen också en samtalsverksamhet med arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd och som står långt ifrån arbetsmarknaden, dock utan koppling till Arbetsförmedlingen. Kommunen anordnar dessutom KAM-åtgärder som ger service till kommunen genom tvätt av kommunala bilar och kommunalt underhållsarbete. Det är förmedlingen som placerar arbetslösa i dessa åtgärder. De olika strategierna på mellanorganisatorisk nivå kompletterar varandra för att uppnå samma mål, nämligen att få människor i arbete.

Interpersonell nivå. På den interpersonella nivån framkommer en liknande bild av samverkan som komplementär. I en av kommunerna säger en handläggare på ekonomiskt bistånd om den interpersonella samverkan med Arbetsförmedlingen att:

Vanligtvis så brukar vi om, det är en ny person hos oss, ganska omgående göra planering med Af. Den brukar ju finnas från början och delvis tittar vi vilken bedömning Af gör och om det finns ett behov utav att vi har en gemensam planering. Då så sker det genom en samverkan kring personen i fråga. Det blir ju till exempel XX [anonymiserad verksamhet] i fall där det finns behov utav individuell planering eller av mottagningsteamet till exempel.

På den interpersonella nivån sker samverkan genom en koordinerad planering, när det finns behov av det, för att nå samma mål. Men om kommunen ser behov av en strategi som inte inkluderar Arbetsförmedlingen, då tillämpas egna strategier och/eller tillvägagångssätt som kompletterar förmedlingens strategier. Det ska dock betonas att erfarenheten inte är helt entydig. I samma kommun som ovan beskriver en av personalen som är verksam i en KAM-åtgärd ett annat perspektiv på samverkan:

Plus att vi också har ett bra samarbete med Af. Sen ibland så gnisslar det utifrån det som sades. Det gäller lite olika regler och lite olika mål.

Samma intervjuperson beskriver att strategierna främst skiljer sig åt när det gäller den interpersonella nivån:

Anställningen och arbetskonsulenterna, de bryr ju sig och de hjälper till. Handläggaren på Af, där är du helt fångad, du ska söka så här många jobb i månaden, men du får ingen hjälp riktigt. Även om du behöver det. Här [på en kommunal verksamhet] får man liksom hjälp att kolla utbildningar, du får hjälp att kolla eventuella möjligheter, framtida jobb eller söka annat, det är helt annorlunda.

Beskrivningen av hur handläggarna på förmedlingen agerar på operativ nivå bryter mot ett gemensamt professionsperspektiv. Samtidigt ger beskrivningen uttryck för ett komplementärt arbetssätt, men då inte som en konsekvens av ett samråd som bygger på en horisontell koordination. Det finns inget i Arbetsförmedlingens mål som förespråkar att arbetslösa inte ska få det som intervjupersonen från kommunen refererar till i termer av riktig hjälp. I stället beskriver intervjupersonen en koordination som bygger på att kommunen erbjuder hjälp som går utöver vad förmedlingen erbjuder, vilket inte tyder på en jämlik ställning, en aspekt som kommer fram i flera intervjuer.

Sammanfattningsvis uttrycker det komplementära samverkansarrangemanget som empirin visar en horisontell koordination som två verksamheter rimligen har när det finns samsyn om målen, dock med skiftande strategier som förhandlas på mellanorganisatorisk och interpersonell nivå.

Både Arbetsförmedlingen och kommunerna har stora vinster av att minska arbetslösheten och har därför samma mål. Det är dock svårt att förstå hur fullständig horisontell koordination av resurser ska kunna fungera. Undantaget är kommunen vars samverkan med förmedlingen avspeglar det kooperativa samverkansarrangemanget, som vi har diskuterat i föregående avsnitt och som utgör ett särskilt exempel i vår studie. I samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen finns en ständig kamp om resurser, där kommunen efterfrågar insatser för arbetslösa med ekonomiskt bistånd samt subventionerade anställningar till den egna verksamheten.

Det som möjliggör en form av jämlik ställning mellan verksamheter kopplas till det som ingår i det komplementära samverkansarrangemanget och som bygger på en horisontell koordination där förhandlingar kommer till stånd för att undvika konkurrens och överlappningar. Arbetsförmedlingen behöver kommunen, vilket skapar förutsättningar för förhandling. Kommunala arbetsmarknadsenheter behövs för att placera arbetslösa som har svårt att fungera hos arbetsgivare på den ordinarie arbetsmarknaden. Den kommunala verksamheten är också en av kommunens största arbetsgivare, vilket gör den intressant för Arbetsförmedlingen och därmed blir det angeläget att ha ett gott förhållande till den. Det ömsesidiga beroendet gör att de två verksamheterna utvecklar delvis olika strategier för att minska arbetslösheten, men samtidigt förhandlar de om dessa strategier för att uppnå samma mål. Det behöver dock inte vara så. Det blir tydligt i de tre kommuner som vi har skattat som konfrontativa.

3.1.3 Konfrontativt samverkansarrangemang

Konfrontativ samverkan har identifierats i tre undersökningskommuner. I dessa fall ses inte samverkan som viktig i kommunal arbetsmarknadspolitik. Arbetsförmedlingen tycker inte heller att de behöver kommunerna som en del av arbetsmarknadspolitiken.

Mellanorganisatorisk nivå. Vad kännetecknar samverkan på en mellanorganisatorisk nivå om rutiner, styrgruppsmöten och etablerade arbetssätt i kommuner med en konfrontativ samverkan? Ett talande exempel kommer från en kommun där chefer från den kommunala arbetsmarknadsenheten beskriver hur de har fått arbetslösa att registrera sig på Arbetsförmedlingen även om de står mycket långt ifrån arbetsmarknaden. Det resulterar i att en stor mängd arbetslösa skrivs in som arbetssökande på förmedlingen. Kommunens syfte var att öka förmedlingens engagemang för en grupp av arbetslösa som enbart kommunen arbetade med. Många i gruppen var nyanlända. Det talas i intervjun om att 140 av de cirka 175 personerna ändå inte fick någon service.

Intervjuare: Men hur kan det komma sig att de åkte ut [från Arbetsförmedlingen]? Var det för att de inte räknades som att stå till arbetsmarknadens förfogande?

Kommunal chef 1: De [Arbetsförmedlingen] gjorde den bedömningen, ja.

Kommunal chef 2: De har något som kallas sökandekategori 14 på Af. De är inskrivna men de är ändå inte det.

Intervjuare: Ja. De är inskrivna.

Kommunal chef 1: Egentligen kan jag tycka att de här, med lite stöd kan gå ut i jobb. Eller att det är det som är målet. Då säger Af, nej, han måste hem till kommunen och träna. Ge honom ett tag. Så får ni jobba med honom. Och det är där vi går isär lite grann.

Det kommer fram i intervjun att Arbetsförmedlingen tillskrivs målet att bedriva arbetsmarknadspolitik främst för dem som står nära arbetsmarknaden. Intervjupersonerna från kommunen önskar att förmedlingen hade samma mål med flera grupper av arbetslösa. För att utmana Arbetsförmedlingen väljer kommunen att förmå samtliga arbetslösa att registrera sig på Arbetsförmedlingen. Det är vanligt att kommunerna inte kräver att arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden ska göra det, eftersom det innebär en ökad arbetsbörda för Arbetsförmedlingen men inte resulterar i mycket konkret. När någon anmäler sig på förmedlingen innebär det att de står till arbetsmarknadens förfogande och blir aktuella för insatser, enligt kommunen. Just här ligger det konfrontativa i de intervjuades beskrivning av den mellanorganisatoriska nivån. När kommunen agerar

konfrontativt på en strategisk nivå med att förmå 175 arbetslösa att skriva in sig på förmedlingen är de medvetna om att det påverkar den statistiska uppföljningen av Arbetsförmedlingens resultat. Kommunen agerar strategiskt utifrån egna verksamhetsintressen.

Arbetsförmedlingen svarar med att ”bara” låta 35 arbetslösa kategoriseras som att de står till arbetsmarknadens förfogande. De andra hamnar i en sökandekategori som förmedlingen inte arbetar med. Arbetsförmedlingen kan utifrån en vertikal maktrelation där de kontrollerar resurserna, som kommunen vill åt, ägna sig åt ett ”stuprörstänkande”. Det ser vi inte i kommuner med en horisontell samverkan.

I kooperativa och komplementära samverkansarrangemang förhandlas gränsen för vilka arbetslösa kommunen respektive Arbetsförmedlingen ska arbeta med utifrån en horisontell relation. Det kan finnas samsyn om att kommunen ska arbeta med arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingen med dem som står närmare; var gränsen dras förhandlas mellan verksamheterna. I kommunen med det kooperativa samverkansarrangemanget görs det med tillit till att strategier och mål är gemensamma. I kommuner med komplementära arrangemang avgörs det på mellanorganisatorisk nivå för att hitta en gemensam gräns mellan kommunen och förmedlingen. Strategierna är dock olika och behöver förhandlas för att bli komplementära utifrån samråd och en mer jämlik ställning än i kommuner med konfrontativa arrangemang. I de kommunerna finns försök till att förhandla gränserna. Men de intervjuade beskriver ofta att strategierna inte är framgångsrika på grund av stuprörstänkande, lågt förtroende för varandra och en vertikal relation. Arbetsförmedlingen bestämmer då vilka som står till arbetsmarknadens förfogande. En chef för ekonomiskt bistånd i en annan kommun med konfrontativt samverkansarrangemang än ovan säger följande om Arbetsförmedlingens rutiner:

Vi skriver [i journalen] att de är inskrivna på Af, men i verkligheten så händer ju ingenting.

När arbetslösa ansöker om ekonomiskt bistånd vill kommunen att de är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Samma chef från kommunen menar dock att strategin är symbolisk, eftersom inskrivningen på Arbetsförmedlingen inte ger tillgång till resurser. Det finns en frustration över situationen, men på grund av olika mål och strategier upplevs det som att Arbetsförmedlingen agerar utifrån egna utgångspunkter. Enligt chefen för den kommunala arbetsmarknadsenheten från samma kommun beror svårigheten på den nationella styrningen:

Sverige ser väldigt olika ut, vi har olika lokala förutsättningar, hur vår arbetsmarknad ser ut och hur våra verksamheter ser ut. Af är väldigt hårt styrt i sina upphandlingar och vad de får göra på det lokala planet [...] Och det handlar inte om att det finns en ovilja från de lokala arbetsförmedlingscheferna eller verksamheten, utan det är styrningen av Af.

Det finns en vilja till samverkan, om än begränsad. Prioriteringar av den egna logiken och stuprörstänkande slår igenom, bedömt utifrån empirin.

Interpersonell nivå. På interpersonell nivå träder verksamheternas skilda mål också fram. I en av kommunerna beskriver en anställd som arbetar med KAM-åtgärder att när brukare närmar sig slutet på en arbetsmarknadsanställning (finansierad av kommunen som i stället för att betala ekonomiskt bistånd anställer i tolv månader samt kräver att personen går med i A-kassan) uppmanas den arbetslöse:

Ta kontakt med din handläggare på Af, prata om det här och din utbildning som Af då har möjlighet att ge eller se över. Men de [tjänstemännen på Arbetsförmedlingen] väljer att inte gå in och jobba aktivt förrän de har a-kassa. Det hindrar ju mig.

Kommunens mål att Arbetsförmedlingen ska arbeta med ”deras/kommunens” arbetslösa kommer på skam. Båda verksamheterna prioriterar egna intressen och samverkan har en vertikal karaktär; vissa frågor bestäms av förmedlingen utan förhandling med kommunen. Citatet tyder på att det inte räcker med en (kommunal) anställning för att kategoriseras som att stå till arbetsmarknadens förfogande, trots att det ofta är en viktig drivkraft för en kommunalfinansierad arbetsmarknadsanställning. I stället väntar tjänstemännen på Arbetsförmedlingen, enligt kommunens företrädare, med insatser tills de berörda är arbetslösa och har rätt till A-kassa. Det finns alltså en tydlig skillnad mellan anställda från de olika verksamheterna och hur de bedömer de arbetslösa.

Verksamheternas strategier på interpersonell nivå påverkas också, i betydelsen av vad som är möjligt att göra. Så här beskriver en handläggare inom ekonomiskt bistånd att den arbetslöse, som bedöms stå nära arbetsmarknaden, skulle hanteras av förmedlingen:

Och i vissa fall har det varit att, nu verkar ju XX [namn på brukare] så pass nära arbetsmarknaden men i andra fall har det varit att det inte är någon idé för den här personen att vara inskriven i dagsläget på Af, för den arbetslöse behöver utvecklas lite mer först innan han eller hon kan vara redo för Af.

Arbetsförmedlingens strategier verkar utifrån det här citatet fungera oberoende av kommunens. Bedömningarna på interpersonell nivå upprätthåller en vertikal samverkan där kommunen får anpassa strategier utifrån hur handläggare på Arbetsförmedlingen gör bedömningar. Undersökningskommuner med ett konfrontativt samverkansarrangemang kännetecknas av låg ömsesidig tillit. Samverkan på den mellanorganisatoriska nivån får betydelse för dem som arbetar med KAM-åtgärder och för deras bild av handläggarna på förmedlingen på en interpersonell nivå.

3.2 Samverkansöverenskommelser

Utifrån kontakter med våra undersökningskommuner har vi fått in dokument med lokala samverkansöverenskommelser. Av Tabell 2 framgår att antalet överenskommelser varierar från Härnösand, som inte har skickat in något dokument eftersom kommunen inte hade en aktuell samverkansöverenskommelse (men ett Dua-avtal som skulle upprättas i närtid), till Falköping, Luleå och Västerås med var sina sex dokument och Norrköping med nio. Det visar sig att några kommuner beskriver samma samverkansöverenskommelse i flera inskickade dokument; de använder ett huvuddokument för samverkan med separata bilagor som förtydligar olika aspekter av överenskommelsen.

I undersökningskommunerna används olika samverkansöverenskommelser: Dua, FINSAM och LÖK (lokala initiativ till överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunen). Vi har även fått in interkommunala överenskommelser samt dokument som beskriver olika förhållanden och arbetssätt inom kommunen avsedda framför allt för internt bruk bland kommunala verksamheter.

Vi har sammanlagt fått in 43 dokument, varav 14 LÖK, 10 FINSAM, 7 Dua, 9 interkommunala samverkansöverenskommelser och 3 dokument med information för internt bruk (se Tabell 2). De två sistnämnda typerna av dokument bortser vi från, eftersom vi inte studerar interkommunal samverkan eller information avsedd för internt bruk. Det innebär att vi analyserar 31 överenskommelser inom ramen för Dua, FINSAM och LÖK.

FINSAM och LÖK används oftast och återfinns i nio kommuner. Dua finns i fyra undersökningskommuner. I två kommuner kombineras LÖK och FINSAM, i lika många kommuner kombineras Dua och FINSAM och i en kommun kombineras LÖK och Dua.

Vilka samverkansarrangemang ger de formella samverkansöverenskommelser uttryck för? Vi inleder med analysen av Dua, därefter följer två avsnitt som behandlar FINSAM respektive LÖK.

Tabell 2 Formella samverkansöverenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och undersökningskommunerna (antal och typ)

Kommun	Totalt antal	Typer
Borlänge	3	2 Dua, 1 internt
Falköping	6	1 Dua, 1 FINSAM, 4 interkommunal samverkan
Falun	2	2 FINSAM
Härnösand	0	
Kristianstad	4	3 LÖK, 1 interkommunal samverkan
Luleå	6	1 LÖK, 3 FINSAM, 2 interkommunal samverkan
Norrköping	9	3 Dua, 6 LÖK
Timrå	5	1 Dua, 1 LÖK, 2 FINSAM, 1 internt
Trollhättan	2	2 LÖK
Västerås	6	1 LÖK, 2 FINSAM, 2 interkommunal samverkan, 1 internt

Not: 1) Dua=Avtal inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete. FINSAM=Överenskommelse om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. LÖK=Lokala initiativ till överenskommelser mellan Arbetsförmedling och kommun. 2) I Härnösand fanns inget gällande avtal, men Dua var under ombearbetning.

3.2.1 Dua-överenskommelser

Ambitionen var att granska Dua-överenskommelser för varje undersökningskommun för att identifiera specifika samverkansarrangemang. Men det var inte möjligt eftersom Dua visar sig bygga på ett standardavtal. Delegationen för unga och nyanlända till arbete har i samråd med fyra kommuner, SKL/SKR och Arbetsförmedlingen utvecklat en mall, ett särskilt stödmaterial samt en modell för överenskommelsen om fördjupad samverkan (SOU 2018:12). Undersökningskommunernas och Arbetsförmedlingens Dua-överenskommelser följer, om än i något varierande omfattning och tydlighet, mallen och modellen för samverkan (som förutsätter liknande formuleringar och rubriker). Om parterna avviker från principerna som finns i standardavtalet riskeras ett negativt beslut på ansökan om statsbidrag. Därmed blir utrymmet för egna lokala lösningar begränsat, vilket exkluderar precis de nyanseringar om mål och strategier som öppnar upp för en intressant analys utifrån olika samverkansarrangemang.

Mallen och modellen för Dua-överenskommelser avspeglar i stort det kooperativa samverkansarrangemanget som fordrar att verksamheterna har samma mål och liknande strategier för att uppnå dem. Dua-överenskommelserna visar att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter eftersträvar ett partnerskap byggd på horisontell koordination av resurser och arbetsinsatser på både chefs- och handläggarnivå. Bedömningarna och insatserna för gemensamma målgrupper (unga och nyanlända) följer logiken att insatserna bedrivs i samråd mellan verksamheter som har en jämlik ställning.

I analysen baserad på gruppintervjuer i delstudie 1 var det bara en kommun som bedömdes ha ett kooperativt samverkansarrangemang (avsnitt 3.1.1). Dua-överenskommelsen i den här kommunen är dock inte fullt i linje med denna tolkning. Överenskommelsen avspeglar förvisso det kooperativa samverkansarrangemanget såtillvida att verksamheterna har samma mål och likartade strategier, men kommunen får en mer framträdande roll i överenskommelsen. I flera avseenden upprättas överenskommelsen för att klargöra verksamheternas egna roller och formuleringarna tenderar att tilldela Arbetsförmedlingen en komplementär snarare än en jämlik ställning. Arbetsförmedlingen representeras till exempel varken i styr- eller arbetsgruppen.

3.2.2 FINSAM-överenskommelser

Det visar sig att FINSAM-överenskommelser är ett annat exempel på standard-formulerade avtal som måste uppfylla specifika villkor enligt lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Prop. 2002/03:132; Socialdepartementet 2008; Nationella rådet för finansiell samordning 2016; SFS 2019:914). Varje FINSAM-överenskommelse förutsätter att det bildas ett samordningsförbund som blir en plattform för samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun/kommuner (det kan vara flera kommuner från olika regioner men även delar av en kommun) och region/regioner. Försäkringskassan får huvudrollen och ska bidra med hälften av medlen till den finansiella samordningen samt svara för samtliga medel som staten bidrar med. Bildandet av samordningsförbundet, dess ledning och uppgifter, liksom finansiering av aktiviteter, regleras i lag.

Att FINSAM-överenskommelserna är reglerade i lag medför en ännu större rigiditet, ifall man vill göra avsteg från standardavtalet, än vad som gäller överenskommelserna inom Dua. Kreativiteten och olikheterna i samverkansarrangemangen som avser FINSAM-avtal är därmed än mer begränsade jämfört med Dua-överenskommelserna.

De analyserade FINSAM-dokumenterna bygger alltså på standard-formuleringar. De ger uttryck för det kooperativa samverkansarrangemanget, vilket förutsätter att verksamheterna har samma mål och liknande strategier för att förverkliga dem. Ambitionen är att bedriva samordnade rehabiliteringsinsatser på både chefs- och handläggarnivå. De samverkande parterna vill genomföra gemensamma insatser utifrån ett enhälligt synsätt på vad som ska göras. I enstaka fall önskas samlokalisering av verksamheter; i den intra-sektoriella samverkan eftersträvas att använda samordnade bedömningar, metoder och arbetssätt för att hitta samstämmiga lösningar. Därutöver uppmuntrar samordningsförbunden initiativ som skapar samverkansarenor,

förstärker den horisontella samverkan genom kunskapsutbyte och kompetensutveckling, och främjar innovativa strukturer för samordnade insatser. Det är insatser som stödjer arbetslösa till rehabilitering för att främja hälsa och stärka möjligheter till egenförsörjning.

Det är verksamheternas frivilliga val att delta i den standardiserade intra-sektoriella samverkan genom Dua- och FINSAM-överenskommelser. Deras val kan begripliggöras med hänvisning till finansiering och legitimitet som drivkrafter. Dua och FINSAM öppnar upp för statlig finansiering av samverkan, en aktivitet som kommunerna får men är även skyldiga att bedriva enligt SoL (2 kap. 6 § och 4 kap. 4 §) och som Arbetsförmedlingen i hög grad är beroende av för att kunna bedriva delar av sin aktivitet, inte minst för att ta del av kommunala praktikplatser kopplade till insatser som Arbetsförmedlingen har resurser för.

3.2.3 Lokala överenskommelser (LÖK)

LÖK mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är det vanligast återkommande samverkansavtalet i studien. De flesta av de 14 LÖK som vi studerat är framtagna mellan 2018 och 2020 (i två fall 2013 respektive 2015). Ingångna överenskommelser sträcker sig oftast fram till 2021, men flera gäller tills vidare. En av de lokala överenskommelserna handlar om samverkan mellan kommunen och civilsamhällets verksamheter och berör inte Arbetsförmedlingen, vilket gör att vi utelämnar den från analysarbetet.

Åtskilliga LÖK är uppdateringar av befintliga samverkansöverenskommelser eller så tar, som det förtydligas i en LÖK, överenskommelsen ”i mångt och mycket [tar] avstamp i redan befintlig samverkan”. I flera LÖK uppges att förmedlingen har lång erfarenhet av samverkan med kommunen avseende arbetsmarknadspolitiska insatser. I två LÖK diskuteras samlokalisering genom att placera representanter för de samverkande parterna under samma tak för att trygga en direkt och lättillgänglig kommunikation mellan verksamheter samt korta beslutsvägarna.

I LÖK framträder samverkan knappast som en mångfacetterad företeelse som kan kopplas till olika samverkansarrangemang. Har man läst en LÖK, då är man bekant med de flesta. Den återkommande samverkansretoriken matchar, som i Dua och FINSAM, det kooperativa samverkansarrangemanget (samma mål, liknande strategier, partnerskap utifrån horisontell koordination av resurser med detaljerad reglering av vem som gör vad utifrån gemensamma professionella bedömningar). Man undrar vad som är nytt med LÖK, då detta är en upprepning av vad som är avtalat i Dua och FINSAM i undersökningskommuner som deltar i de två sistnämnda typerna av samverkansöverenskommelser.

Flera LÖK initieras, upprättas och finansieras av Arbetsförmedlingen. I vissa fall täcker Arbetsförmedlingen delvis administrationskostnader för kommunen i samband med insatser inom LÖK. Det kan handla om kommunens kostnader för att anskaffa feriejobb. Det finns även exempel på överenskommelser där förmedlingen och kommuner samfinansierar insatser som bygger på en ansökan till Arbetsförmedlingen om medel från en kommunal verksamhet.

Samverkan rättfärdigas vidare genom att peka på det som gynnar både kommunen och Arbetsförmedlingen. LÖK bygger på resonemang som avspeglar ett instrumentellt förhållningssätt mellan samverkansparterna. Kommuner och Arbetsförmedlingen kan inte undvika samverkan eftersom deras måluppfyllelse förutsätter att de använder varandras kompetenser och resurser. Det handlar snarare om att samordna professionella och finansiella resurser för att effektivt nyttja dem på operativ nivå och förverkliga egna uppdrag inom sammanfallande ansvarsområden.

Sammanfattningsvis bygger LÖK, Dua och FINSAM på standardformuleringar och en återkommande retorik kopplad till samma samverkansarrangemang. Enligt gruppintervjuerna kan den faktiskt tillämpade samverkan i undersökningskommunerna kopplas till tre samverkansarrangemang. Det innebär att det som avtalas i dokument inte överensstämmer med det man i våra intervjuer säger att man faktiskt gör. Standardformuleringar kan underlätta arbetet med att upprätta samverkansavtal.

4 Delstudie 2 – ser samverkan likadan ut efter Januariavtalet?

I kapitel 4 redovisas resultaten från delstudie 2 som uppmärksammar samverkan efter Januariavtalet. Vi analyserar nya intervjuer från samma undersökningskommuner och med samma grupper som i delstudie 1, dock utan att koppla empirin till olika samverkansarrangemang. I det här fallet, till skillnad från i delstudie 1, analyseras samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen efter Januariavtalet med fokus på förändring. Har samverkan förändrats efter Januariavtalet och i så fall hur?

I intervjuerna från 2021 framkom att förutsättningarna för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen var otydliga i spåren av Januariavtalet, framför allt från representanter för kommuner. Den kommunala chefens ord, som vi citerar nedan, blir en första ingång i beskrivningen av den nya situationen för samverkan:

Den [samverkan] är egentligen otydligare [...] det har blivit tydligt att det inte kommer att bli klart i alla fall. Och det handlar om Januariavtalet och hur det påverkar, i och med att det var en så viktig del, Af:s reformering i Januariavtalet, som sen föll. Vad som blir framöver, det vet inte vi än. Vi vet inte vilken roll som kommunerna kommer att spela i det, eller på vilket sätt vi kan själva agera. Men så ser det ut, så jag skulle säga att Af har ju beskrivit det lite som att, vi är i ett skede där man lägger rälsen, medan vi åker. Vi är på en resa och lägger rälsen längs med vägen.

4.1 Det är svårt att samverka i en ny situation

Vi kommer nedan att mer ingående gå igenom de två teman som sammanfattar den nya situationen för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna efter Januariavtalet.

4.1.1 Oklar roll för kommunen med privata utförare som leverantörer

De privata utförarna av arbetsmarknadspolitik förändrar förutsättningarna för samverkan. Som en konsekvens av Januariavtalet blev det en ökad betoning på privata utförare inom arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41). När intervjuerna i delstudie 2 genomfördes (2021) fanns det mycket ovisshet om hur de privata aktörerna skulle komma att påverka samverkansarbetet runt de arbetslösa som har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. En chef på Arbetsförmedlingen säger i en diskussion om styrningen av Arbetsförmedlingen och hur den nya situationen påverkar gränsdragningen mellan kommun och förmedling följande:

Sedan vi började med reformeringen kan vi inte samarbeta på samma sätt som tidigare. De möjligheterna finns inte. Konkret exempel är att vi har en del upphandlade tjänster. Vi har introduktion till arbete för att arbetspröva arbets sökande, karriär och vägledning samt kundval hos de privata arbetsförmedlarna som börjat etablera sig. Vi måste pröva kundens behov först med upphandlade tjänster innan vi kan anvisa till kommunen.

Utvecklingen kommenteras på samma sätt av en chef på kommunen:

Jag skulle väl säga att den [samverkan] är, just nu, att den är i någon form limbo eller gungfly, eller vad man vill säga för någonting. Af:s nya styrning och uppdrag har gjort att den samverkan som vi tidigare i alla fall har haft, säger de nu om "nämen vi vet faktiskt inte vad vi kan samverka kring".

Citatet är från en kommun där samverkan i delstudie 1 avspeglade det konfrontativa samverkansarrangemanget och som fortfarande har samma kännetecken med ett asymmetriskt maktförhållande utifrån en vertikal relation. Citatet visar den frustration som på vissa sätt finns över de privata aktörerna i många kommuner: dels kommer en del av den finansiering som kommunerna tidigare har fått av förmedlingen att riktas om till privata aktörer, dels förloras ”råvaran” eftersom kommunerna inte kan fylla verksamheter med arbetslösa samtidigt som de har gjort investeringar i anpassade lokaler och anställt fler för att jobba med målgruppen.

Flera representanter för Arbetsförmedlingen betonar i stället vikten av att de privata aktörerna och kommunerna bör hitta vägar för att samverka. En intervjuad chef på arbetsförmedlingen säger att:

Vår roll förändras från att det är vi som är utförare och den som jobbar aktivt med insatser i kundens process, till att våra externa leverantörer åt de som gör det i den allra största utsträckningen, då måste vi också få med kommunerna och leverantörerna, att det är de som samverkar kring individen.

4.1.2 Arbetsförmedlingens minskade lokala närvaro försvårar samverkan

Intervjupersonerna i de kommuner som har förlorat ett lokalt förmedlingskontor är entydigt negativa till stängningarna. Stängningen av många av Arbetsförmedlingens lokalkontor har en stark koppling till digitalisering som legitimeras med service via digitala plattformar och neddragna resurser. Kommunerna är negativa till detta, eftersom de tjänstemän de får kontakt med varken har kännedom om arbetslösas situation eller träffar dem. De känner inte heller till lokala förutsättningar i kommunerna. Distansen och bristen på relationer mellan förmedlingens tjänstemän och de arbetssökande ger, enligt kommunerna och delvis tjänstemännen på Arbetsförmedlingen, en sämre förutsättning för samverkan. En kommunal chef nämner att kontakten med Arbetsförmedlingen nu handlar mer om information än om samverkan och tillägger:

Ja, och jag kan säga att varje möte egentligen inleds med, från Af:s sida, ja, det är lite rörigt hos oss just nu, vi omorganiserar. Det är hela tiden det här att ja, vi håller på, vi gör si och vi gör så, just nu är det lite, ja. Jag känner att det är ju fortfarande en myndighet, och jag ser inte att man kan pausa en myndighet. Jag tycker att det känns märkligt. Men det är lite så det faktiskt är just i XX [anonymiserad kommun] nu. Det är väldigt synonymt med stängningen av det lokala kontoret.

Det finns ett betydande missnöje med vägarna in i Arbetsförmedlingen efter att lokalkontoren har försvunnit. De negativa utsagorna är sammanflätade med negativa beskrivningar av digitaliseringen. Det gäller det särskilda telefonnumret och mejladressen till ett callcenter som kommunerna hänvisas till samt arbetslösas svårigheter att nå Arbetsförmedlingen. Ett exempel som avspeglar kritiken kommer från en kommunal chef i en kommun där förmedlingskontoret lades ner:

Med jobben och allting, där man vet att ok, jag behöver veta hur ska vi göra här, jag vänder mig till Pelle eller jag behöver prata med Stina. Men ingen av Pelle och Stina är kvar. Då är det som att det finns ingen ingång längre, ingenstans. Man får mejla till arbetsgivar mejlen och ställa frågor i någon slags kundsupport, och sedan kommer man kanske i kontakt med någon uppe i Jukkasjärvi som inte vet något om något. Har man tur så får man någon typ av besked. Det kan ta olika lång tid. Sedan kommer vi inte vidare. Samtidigt så vet vi att de har en helt annan typ av samverkan i XX [grannkommun] då där det fysiska kontoret finns. Där man då har avsatt särskild tid för samverkan med XX kommun flera timmar i veckan, där man kan diskutera individärenden och så. Men när det gäller YY [kommunen respondenten är anställd i] så är det helt kört. Det är väldigt märkligt att det är en så tydlig koppling till det här fysiska kontoret, och så vid kommungränsen tar det stopp.

Citatet visar på sambandet mellan digitalisering och nedlagda lokalkontor samt hur digitaliseringen får negativa konsekvenser på samverkan. Utöver att Arbetsförmedlingens nya arbetssätt bromsar samverkan, får det konsekvenser för kommunernas möjlighet att arbeta med arbetslösa. Konsekvenserna förtydligas av en intervju person som arbetar med arbetslösa i en kommun där samverkan i delstudie 1 tidigare kunde ses som komplementär. Den intervjuade nämner att:

Min erfarenhet är att jag aldrig har fått den hjälp jag vill ha där. Sist jag pratade med dem så blev jag slussad vidare till en växel, till ett lokalkontor som skickade mig tillbaka någonstans, och så hamnade jag hos Af:s jour. Jag vet inte hur jag hamnade där, och ingen säger att de kan lämna ut uppgifter. Det är ganska enkla uppgifter vi vill veta. Vi kanske snabbt vill ha i gång en arbetsmarknadsanställning, vilket är en vinning för alla parter. Till exempel har vi inom vår verksamhet fått kortare tid på oss att jobba med personer. Vi får till oss att ni måste utnyttja de här pengarna som finns för arbetsmarknadsanställningar, men vi kommer ibland inte åt dem. Eller att det tar väldigt, väldigt lång tid, så det blir en krock där. Så jag upplever nu som medarbetare i det dagliga, på golvet, att jag vet inte hur jag ska prata med en handläggare om jag vill extrachecka något. Stämmer det här, att den här personen har rätt till någon form av lärandestöd, finns det en planering, är den på väg in i jobben. Lätta frågor. På flera månader har jag inte fått ett svar på det. Ja, jag tycker det är

jättekonstigt och beklagligt, när vi har företag som är beredda att gå in och anställa, så blir de bara hängande i luften.

Ett ytterligare exempel som rör digitalisering lyfts fram i följande citat med en annan representant för en kommunal arbetsmarknadsenhet. Efter en avslutande fråga i intervjun om det är något som ska tillföras, uppges:

Något man kan fundera på är detta med digitaliseringen. Sedan är det många fler som klarar digitaliseringen än vad vi tänker, men systemet som Af bygger upp fungerar inte så bra i verkligheten. Vi hade exempelvis det här med Nystartsjobben som är helt digitaliserade idag, där arbetsgivaren ska skicka in en del och arbetsökanden ska skicka en del. Därefter ska det gå till ett servicecenter. Det fungerar väldigt dåligt.

När det gäller digitalisering är de intervjuade i kommunerna alltså nästan entydigt negativa, framför allt till bristen på samverkan på individnivå till följd av digitaliseringen. Arbetsförmedlingen har ett delvis annat perspektiv. I en gruppintervju med tjänstemän från Arbetsförmedlingen betonas att systemet med ärendebaserad handläggning har vinster för både kommuner och arbetslösa. En chef ser möjligheter i den nya situationen och samverkan med kommunen:

Innan reformeringen av myndigheten, eller processen av reformeringen, så hade vi väldigt mycket kontaktpersoner. Men i och med att Af går till ett mer ärendebaserat system har vi, i stället för att det ska bli sårbart i samverkan med enskilda personer, en kommunsamverkan-grupp.

En handläggare från Arbetsförmedlingen problematiserar bilden från citatet ovan med hänvisning till myndighetens resurser för att samverka med kommunerna. Arbetsförmedlingen har resurser, men det är inte självklart när det gäller samverkan-grupper med kommunerna:

Det är väl kanske det att sitta med i den här samverkan-gruppen, att det kanske under en period nu inte har funnits resurser för att bemanna upp den.

Vidare är det problematiskt för kommunerna att samverka med handläggare på Arbetsförmedlingen som saknar kunskap om den specifika kommunen. En anställd på en kommunal arbetsmarknadsenhet uppger att:

[...] nu känns det som att det är mer avpersonifierat, så den här, precis som mina kollegor säger, att man kan prata med någon från en annan del, som inte har lokal kännedom om "vad finns det i den här kommunen, hur jobbar man här?".

Kommunerna har tillgång till telefonnumret till Arbetsförmedlingens callcenter, som nämndes ovan, för att ta kontakt angående enskilda arbetslösa. Arbetsförmedlingen nämner att det finns goda skäl till det nya upplägget. En intervju-person säger:

Ja, det har upplevts negativt inledningsvis för man har varit van att ha en kontaktperson för varje samarbete. Den möjligheten har inte vi mot någon kommun nu, utan vi jobbar i funktioner. Och det kan ju förändras ganska mycket över tid. Vi har personalförändringar och annat. Det blir för sårbart att ha kontaktpersoner. Så inledningsvis så upplevdes det naturligtvis negativt att inte ha den här enkla ingången till en specifik person. Sen vet jag att när man har börjat använda det här telefonnumret så har det väl inte varit helt friktionsfritt. Men jag tror att det här är lite barnsjukdomar, det är sådant vi skruvar på inom myndigheten.

Digitalisering och stängda lokalkontor kan kopplas till en mer centralstyrd Arbetsförmedlingen, där lokalkontorens handlingsfrihet beskärs. Detta försvårar samverkan på lokal nivå men kan underlätta likvärdighet. Arbetsförmedlingens betoning på en samverkan där Arbetsförmedlingen bestämmer, på bekostnad av dialog, får betydelse. Svårigheterna på lokal nivå bekräftas av en chef för en kommunal arbetsmarknadsenhet:

Min uppfattning är att den lokala påverkan för samverkansmöjligheter blir mindre och mindre beroende på att man får den nationella styrningen och den reformation som nu pågår. Den osäkerheten finns kring att Af upphandlar privata aktörer, som kommunerna sedan förväntas att samverka med.

Även om intervjuerna innehåller negativa aspekter om samverkan, finns också hopp. Följande citat från en arbetsförmedlingschef visar detta samtidigt som det avspeglar osäkerhet kring samverkan:

Vi försöker förstå varandra. Som du vet är Af inne i en reformering som inte alltid är självklar eller solklar för oss, utan vi ska vara klara med vår reformering år 2022. Det är som man säger att ”vi bygger vägen samtidigt som vi kör på den”. Det gör att vi på Af går från att vara främst utförare till att bedöma, slutföra och kontrollera. Den reformeringen påverkar även kommunerna och det är klart att vi ibland har olika uppfattningar om hur vi ska prioritera, men själva dialogen är central och det är den som jag vill lyfta fram som framgångsrik. Vi förstår varandra.

”Vi bygger vägen samtidigt som vi kör på den” lyfts alltså fram av en chef på Arbetsförmedlingen. Det följer intrycket från en kommunal chef om samverkan,

som i det första citatet i kapitel 4 säger: "[...] vi är i ett skede där man lägger rälsen, medan vi åker. Vi är på en resa och lägger rälsen längs med vägen." Hur digitalisering, nedlagda lokalkontor och privata utförare kommer påverka dragningen av rälsen efter våra intervjuer återstår att se.

4.2 Hitta vägar framåt för en fungerande samverkan

Trots kritiken mot Arbetsförmedlingen beskrivs också att samverkan fungerar, men på olika sätt i den nya situationen. En chef i en kommun uppger:

Jag ingår i olika nätverk med olika kommuner, olika kommuner är olika organiserade med arbetsmarknad och subventionerade anställningar. Så det jag hör, är att det som vi har i XX [namn på kommun], samarbete mellan kommun och Af, gör att de flesta blir jätte, jätteförvånade. Så är det hos oss.

Det är inte en slump i vilka kommuner samverkan är åtminstone tillfredsställande. En framgångsfaktor är att det har funnits välfungerande strukturer för samverkan innan förändringarna av Arbetsförmedlingen. I en kommun med tradition av samverkan menar en chef för den kommunala arbetsmarknadsenheten:

Jag skulle beskriva den samverkan jag haft med Af som väldigt god. Jag har jobbat väldigt mycket med arbetsmarknadspolitiska anställningar och haft en person på Af som är utsedd från Af att vara min kontaktperson. Hon och jag har hittat det goda samarbetet. När man jobbar tillsammans blir man som kollegor där man hjälper varandra samt lyfter varandra fastän vi är två olika verksamheter. Man måste också respektera var gränsen går i samverkan och hur långt man kan sträcka sig.

En chef på ett arbetsförmedlingskontor ger en bild av en välfungerande samverkan, även om hen uppger att den nya situationen har påverkat förutsättningarna för att samverka med kommunen:

Intervjuare: Sitter du med i något forum tillsammans med XX kommun?

Intervjuperson: Jag sitter med i, ja, jag träffar några av cheferna på XX kommun. Sen har jag delegerat det uppdraget i ett antal andra arbetsforum till en av mina sektionschefer. Så att det är jag och min sektionschef som samverkar med XX kommun i de här olika forumen.

Intervjuare: Just det. Och finns det något forum också på operativ nivå?

Intervjuperson: Ja, det är den som min sektionschef är involverad i. Så där arbetsleder hon personal kopplad till samarbete [...]

Intervjuare: Hur skulle du säga att samverkan har förändrats i XX under den här perioden?

Intervjuperson: Ja, det har nog märkts mest när det gäller vår operativa medverkan. Och möjligheter att delta mängdmässigt, om jag säger så. Vi har fått vara mer sparsmakade i takt med att vi har blivit färre och färre. Så det har nog mest märkts på operativ nivå tror jag.

Det finns alltså i vissa fall både en positiv bild av hur samverkan fungerar på mellanorganisatorisk nivå och ett erkännande av att Arbetsförmedlingens situation har påverkats, vilket har förändrat innehållet i samverkan. Det ska tilläggas att maktförhållandet mellan kommun och Arbetsförmedling tenderar till att vara till Arbetsförmedlingens fördel, vilket sannolikt gör att representanterna från Arbetsförmedlingen är mer nöjda med hur samverkan bedrivs. Arbetsförmedlingens behov av kommunerna och samverkan kräver inte samma anpassning som när vi samlade in empiri för delstudie 1. En möjlig förståelse av förändringen är att Arbetsförmedlingen inte längre har samma behov av kommunerna som externa utförare av insatser riktade till arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Representanter för kommunerna är, som sagt, mindre nöjda. Det kommer fram att kommunerna behöver acceptera situationen. I en kommun vars samverkan med Arbetsförmedlingen beskrevs som komplementär i delstudie 1 säger en chef för en kommunal arbetsmarknadsenhet:

Sedan finns det ju samverkan med Af också på handläggarnivå. Däremot har den samverkan blivit otroligt mycket svårare utifrån att den lokala närvaron med Af har ju försvunnit i princip uppe i XX [namn på kommun] eftersom kontoret har stängt här. Man märker ju drastiskt neddragningarna med Af, alltså hur det har påverkat olika samverkansformer och när man ska få tag i en handläggare eller få svar på frågor för att hjälpa en klient. Men samverkan finns ju där, men det har blivit oerhört mycket svårare.

Samma anpassning till samverkan finner en anställd på en kommunal arbetsmarknadsenhet som säger:

Förut hade vi samverkansmöten med jobb- och utvecklingsgarantin och de handläggarna på socialförvaltningen samt arbetslivsförvaltningen, men det var förut. Nu har vi inte kommit i gång. Men möten med handläggare från jobb- och utvecklingsgarantin kom i gång som igår. Där drar man dock bara upp ärenden för beslut för personer som är i garantier och det behöver inte vara den handläggarens personer. Personen kan ha en annan handläggare som sköter planeringen så att det blir ändå väldigt opersonligt i mötet. Det blir inga djupdragningar.

Vid tiden för intervjuerna verkar kommunerna i någon mån börja hitta sätt att samverka med Arbetsförmedlingen. Kommunerna är beroende av Arbetsförmedlingens beslut om finansiering. De är därmed tvungna att göra det som är möjligt. En intervjuperson beskriver beroendet av Arbetsförmedlingen och hur kommunen försöker att anpassa sig på följande sätt:

Vi styr vårt arbete [i kommunen] utifrån vilka regler som Af har, hur mycket de ska gå här och så vidare. Vi har vår samverkan idag för att få hit deltagare och det är kopplat till två personer på Af. Det vi gör är att säga att "vi har möjlighet att ta emot och ni kan kalla tio till information". Då tar de tillsammans tio arbetslösa. Det är vår samverkan som vi har. Det är inte helt optimalt, men det är vi som styr det här med hur många också, men det är kopplat till att vi skickar ett mejl att vi har möjlighet att ta in [på den kommunala arbetsmarknadsenheten]. Det är inte så att en på Af ringer till oss och säger att de har en massa arbetstagare som behöver hjälp av arbetsmarknadsenheten. Det finns ingen sådan samverkan vad jag vet i alla fall.

Citatet nedan visar att Arbetsförmedlingen har ett delvis annat perspektiv:

Det var ett väldigt operativt samarbete tidigare. Och det här skedde ju samtidigt också när vi började förflytta oss, från att man hade sina egna sökande, och då gjorde jag det som behövde göras för, på Af. Det vill säga jag hade ett antal kunder, sökande kunder som jag var handläggare för, och det som behövde handläggas för dem, var det i regel jag som skötte. Om det inte var några specialgrejor. Från det sättet, till vad vi nu närmar oss mer och mer i dag i hela landet, är ju att vi jobbar med olika saker, lite oavsett vem det gäller. För kunden innebär det, om jag förenklar bilden, att man har större chans att träffa någon som är lite mer expert på just den typen av beslut, behov, fråga, tjänst, ärende eller vad det nu gäller, men man kan ha kontakt med fler personer. Det här gör att de tidigare var vana vid att få höra: "Vem är det som är handläggare för den här personen eller för den här målgruppen?" Och så pratade man med dem och så var det från person till person. Nu blir saker mer systemburet, och systembundet, och det är inte läge på samma sätt för att ha den typ av operativa kontakt. Utan då handlar det om att försöka lära sig av varandras uppdrag och system mer. En stor fördel med det här, tycker jag, och som vi har jobbat för just XX, och fått ganska god förståelse nu tycker jag. Det är att vi har större chans att göra olika saker för samma person i en bra takt och läge, än att vi gör som det så ofta blir mellan Arbetsmarknadsenheter och Af lokalt på mindre orter. Det är att man gör samma saker för olika personer.

Beskrivningen från Arbetsförmedlingen skiljer sig från kommunernas syn. Medan kommunerna befinner sig i underläge, eftersom de behöver Arbetsförmedlingen, är det lätt att förstå att Arbetsförmedlingen ser positivt på

förändringarna. Ett annat exempel på maktojämligheten är att kommuner ser sig tvungade att samverka informellt. En chef i en kommun, vars tidigare samverkan med Arbetsförmedlingen kännetecknades av ett komplementärt samverkansarrangemang, uppger att:

Det ligger mycket på allas goda vilja att alla vill hjälpa till samt flera har haft mångårig samverkan med arbetsförmedlare som vi känner och som har hjärtat på rätt ställe. Det har varit några av arbetsförmedlare som hjälpt oss så mycket och de har sagt ”att jag kommer få sparken om de kollar vad jag gör, men nu gör jag vad som är bäst för människan och det brukar inte vara bäst för systemet eller myndigheten” och gör det ändå.

I samma intervju diskuteras arbetsförmedlare i termer av att ”vi är väldigt rädda om dem”. Även om citatet ovan om risken att bli av med jobbet på Arbetsförmedlingen är dramatiskt, finns det (om än få) liknande beskrivningar i intervjumaterialet. En chef i en annan kommun, med ett i delstudie 1 komplementärt samverkansarrangemang, beskriver samverkan vid intervju-tillfället på följande sätt:

Intervjuperson: Den samverkan som jag har med Af just nu är en smygrelation.

Intervjuare: Inofficiell?

Intervjuperson: Ja, personen i fråga jobbar som XX. Den personen säger att hon smyger med att prata med mig när det gäller att titta på personer. Hon får inte gå in [och titta i sina register], för då säger de att hon kan bli avskedad. Det vet jag inte hur mycket det ligger i det, men jag tror kanske att det kan ligga en liten sanning i det. Och det är den relationen med Af som jag har just nu. Så vi smyger omkring och tittar på personer och ifall de inte har aktivitetsstöd, om vi kanske kan få in dem i Jobbspår.

Intervjuare: Så det är hela din samverkan nu?

Intervjuperson: Det är hela min samverkan som det är just nu.

Informella kontakter bygger på att Arbetsförmedlingen har eller har haft ett lokalkontor med en fungerande samverkan. Det är de relationerna som kommunerna använder och som avspeglade kooperativa eller komplementära samverkansarrangemang i delstudie 1. Citatet visar att samverkan följer samma professionsperspektiv, dock utan en formell förankring på chefsnivå mellan verksamheter. Informell samverkan skapar ingen grogrund för tillit på en mellanorganisatorisk nivå heller. I empirin från delstudie 2 blir det allt tydligare hur samverkan har förändrats i de flesta undersökningskommuner, även om samverkan ännu inte har funnit så fasta former att den kan kopplas till olika samverkansarrangemang.

Även om det finns informella kontakter mellan handläggare där samverkan mellan verksamheterna fungerar någorlunda tillfredsställande på en interpersonell nivå, är den övergripande bilden att tilliten till Arbetsförmedlingen är bruten hos kommunerna. Den har tidigare varit begränsad men nu har den fått sig ytterligare en törn. De här exemplen från två kommunala chefer avspeglar tydligt detta förhållande:

Vi skulle inte behöva leva under hotet att det sker förändringar samt att de kommer ta undan sina samverkansinsatser eller åtgärdsmedel hela tiden.

Vi dansar ju efter Af:s pipa. Rent krasst är det så, ”hej, nu är det stopp på extra-tjänster”. Det spelar ingen roll om vi säger ”nej”. Så är det.

Återigen, om informella vägar kan upprätthålla en grundläggande samverkan, är det svårt att bygga fungerande samverkansrutiner på informella kontakter mellan verksamheter. Men det finns potential att öka tilliten; bland enskilda kommunala tjänstemän finns det fortfarande en positiv bild av Arbetsförmedlingen:

Jag tror att varje arbetsförmedlare vill hjälpa mycket och vill kunna stötta och då tror jag att det blir väldigt handläggarbundet beroende på vilken samarbetspart man har på den insatsen [...] Om man ska lägga det på ett mer generellt plan tror jag det är svårt, men man har knutit kontakten och då kan man få mycket bra samverkan. Men tappar man den kontakten är det stor chans att man inte får någon samverkan alls.

Denna bild bekräftas av en intervjuperson från Arbetsförmedlingen som säger:

Problemet är att kommunerna och vi båda begränsas av minskade medel och hög arbetsbelastning, vilket innebär att dialogen blir lidande. Det kanske inte är en nyhet, men med ökad dialog blir det ett optimerat resultat. Men viljan finns där. Jag upplever aldrig att det finns en ovilja av kommunen eller dess tjänstemän, utan de vill också lösa det. När vi väl pratar blir det jättebra, men det är det att den vägen inte är helt lätt.

Ett talande citat om hur svårt det är för Arbetsförmedlingen att å ena sidan erbjuda likvärdighet i hela landet, som skapar asymmetriska maktförhållanden till kommuner i samverkan, å andra sidan bedriva arbetsmarknadspolitik som möter kommunernas efterfrågan på lokalanpassad service lyfts här. En anställd på Arbetsförmedlingen berättar:

Det som är lite problematiskt för oss idag är att alla kommuner jobbar olika. Det är lite svårt att få en tydlig struktur och för oss att få en väg in i kommunerna

från myndigheten för att hjälpa dem i dagsläget. Det är där jag känner att skavet ligger idag.

Arbetsförmedlingens ökade användning av privata utförare kan leda till ett begränsat behov av att samverka med kommunerna och därmed ett minskat incitament för myndigheten att jobba med den snåriga problematik som lyfts fram i citatet ovan.

4.3 Avslutande kommentarer

Intervjuerna ger en komplex bild av samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik. En slutsats är att Januariavtalet, som skapar andra förutsättningar för samverkan, är precis som det ska vara, bedömd utifrån politiska beslut på nationell nivå. Det finns politiska beslut i riksdagen om att använda privata utförare. Arbetsförmedlingens budget är också ett resultat av riksdagsbeslut. Det är då förväntat att det får genomslag för verksamheten. Samtidigt har den lokala och framför allt den kommunala arbetsmarknadspolitikerna växt fram organiskt, utan några tydliga politiska beslut (Ulmestig 2007; Panican & Ulmestig 2019). Det gör kommunerna känsliga för olika beslut som avser Arbetsförmedlingen när det inte finns någon grundfinansiering från staten för kommunal arbetsmarknadspolitik. En organisationsförändring på Arbetsförmedlingen med avsikt att reformera myndigheten i grunden, som inte direkt syftade till att försvåra samverkan med kommunerna, får stora konsekvenser. En institutionalisering av den lokala arbetsmarknadspolitikerna genom att lagstadga den kommunala arbetsmarknadspolitikerna hade gett kommunerna en starkare roll. Nu är det en verksamhet där kommunerna till syvende och sist själva har tagit eget initiativ till att bygga upp kommunala arbetsmarknadsenheter, som en konsekvens av att staten tog beslut som gjorde att kommunerna kände sig nödgade till detta. Samtidigt är det värt att notera att (se exempelvis SOU 2020:41; Ulmestig 2024) kommunerna skyr alla former av styrning av deras arbetsmarknadspolitiska verksamhet. En institutionalisering av kommunernas arbete inom arbetsmarknadspolitikerna hade oundvikligen inneburit en statlig styrning.

Samverkansarrangemangen från delstudie 1 påverkas av Januariavtalet. De berörda förändringarna påverkar samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik samt intervjuades reflektioner om samverkan. Följande citat, från en representant för en kommun, exemplifierar hur flera intervjupersoner ser på perioden *före* Januariavtalet:

Det har varit kanonbra personer och har varit ett superbra samarbete [med Arbetsförmedlingen]. Man kan ses, göra planeringar, slå en pling i telefonen eller rapportera en liten grej. De låter personen vila i att de har kontakt med mig

under en period om de inte sökt dessa 5 jobb och alla kraven som är så konstiga på personer som står långt ifrån, när man också bränner arbetsgivare där man tvingas att skicka låtsasansökningar.

Vid tidpunkten för Januariavtalet har det skett förändringar som har lett till en ny situation för Arbetsförmedlingen med privata utförare av arbetsmarknadspolitik, stängda lokalkontor och ökad digitalisering. Det har ändrat förutsättningarna för samverkan. I intervjumaterialet visar det sig att tonvikten ligger på vertikal samverkan, även i de undersökningskommuner som i delstudie 1 kännetecknades av horisontell samverkan. Bland våra intervju-personer råder ovisshet om hur privata aktörer kommer att påverka samverkansarbetet runt arbetslösa med höga trösklar för etablering.

Nerlagda arbetsförmedlingskontor och digitaliseringens större betydelse har lett till distans och brist på relationer mellan anställda från båda verksamheterna. Representanterna för undersökningskommunerna är generellt negativa till de förändrade förutsättningarna för samverkan. Intervjupersonerna från Arbetsförmedlingen är mer positiva och pekar på att många problem är ”barnsjukdomar”. Vi avslutar genom att upprepa de mest kärnfulla citaten om samverkan efter Januariavtalet. En förmedlingschef säger att ”vi bygger vägen samtidigt som vi kör på den”, vilket följer det som en kommunal chef uppger: [...] ”vi är i ett skede där man lägger rälsen medan vi åker. Vi är på en resa och lägger rälsen längs med vägen.”

5 Slutsatser

För att analysera samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik har vi i den här rapporten utvecklat en samverkanstypologi som omfattar fyra samverkansarrangemang: *kooperativt*, *komplementärt*, *konfrontativt* och *ömsesidigt manipulativt*. Empirin från delstudie 1 – intervjuer med chefer och tjänstemän i kommuner och på Arbetsförmedlingen som vi genomförde 2017 i tio kommuner – ger uttryck för förekomsten av tre av dessa. I en kommun kan samverkan i huvudsak betraktas som kooperativ, i sex som komplementär och i tre kommuner finns tydliga inslag av en konfrontativ samverkan. Inte i någon av de tio kommunerna tycks samverkan vara ömsesidigt manipulativ.

Det samverkansarrangemang som bäst överensstämmer med principer för en föredömlig och i samverkansretoriken oftast efterfrågad form av samverkan är den kooperativa samverkan: verksamheterna har samma mål och strategier, samverkan är friktionsfri och byggd på en horisontell koordination där bedömningarna är förankrade i samma professionsperspektiv. I vårt material är

den typen av samverkan sällsynt. Det bör dock påpekas att analyserna är genomförda i 10 av 290 kommuner och det går inte att veta i vad mån resultaten kan generaliseras.

I delstudie 1 analyserades även tre former av formella samverkansöverenskommelsen inom lokal arbetsmarknadspolitik: Dua, FINSAM och LÖK. Vi drar slutsatsen att formella samverkansöverenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner bygger på samma principer, oavsett avtal och tidpunkt, utifrån en återkommande samverkansretorik som avspeglar samma typ av samverkan: det kooperativa samverkansarrangemanget. Standardformuleringar som reproducerar samma samverkansprinciper kan underlätta arbetet med att upprätta samverkansavtal. En samverkansprototyp som underbygger samma samverkansarrangemang kan även bringa fram legitimitet, möjliggöra samfinansiering och i flera fall öppna upp för ett statligt huvudansvar för resurser. Men avtalen utgör inget bra material för att generera kunskap om hur samverkan ser ut i praktiken. Analyserna av avtalen ger uttryck för samma samverkansarrangemang i alla kommuner (det kooperativa samverkansarrangemanget), medan intervjuerna från delstudie 1 visade att samverkan kan kopplas till tre olika samverkansarrangemang.

I delstudie 2 gjordes nya intervjuer i samma kommuner som i delstudie 1. Dessa genomfördes 2021, efter Januariavtalets tillkomst. Januariavtalet har förändrat förutsättningarna för samverkan genom Arbetsförmedlingens stängda lokala kontor, användning av privata utförare av arbetsmarknadspolitik samt ökad digitalisering av tjänster. I delstudie 2 kommer det fram att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är svårfångad, instabil och i flera fall av ad hoc-karaktär, byggd på informella kontakter. Tonvikten ligger på vertikal samverkan, även i kommuner som i delstudie 1 kännetecknades av horisontell samverkan.

Intervjupersonerna är osäkra över hur de privata aktörerna kommer att påverka samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. De nerlagda lokala kontoren och digitaliseringens allt större betydelse skapar distans och brist på relationer mellan anställda från verksamheterna.

Företrädare för kommunala verksamheter är generellt mycket negativa till Arbetsförmedlingens förändrade förutsättningar för samverkan. Den övergripande bilden är att tilliten till förmedlingen är bruten hos kommunerna. De intervjuade från Arbetsförmedlingen är mer positiva och nämner att många problem är att se som ”barnsjukdomar”. Huvudslutsatsen är att Januariavtalet tycks ha försämrat förutsättningarna för samverkan inom den lokala arbetsmarknadspolitik.

Avslutningsvis kan vi konstatera att ingen av de intervjuade har varit kritisk till samverkan. Medarbetarna från Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter är positiva till samverkan. Det kan konstateras att samverkan är ett positivt laddat begrepp på ett sätt som sammanfaller med den positiva samverkansretoriken på den politiska arenan.

För den fortsatta forskningen hade det varit givande för både brukare och verksamma inom lokal arbetsmarknadspolitik att gå tillbaka till undersökningskommuner för att analysera samverkan när den i grunden reformerade Arbetsförmedlingen har lagt sig. Efter några år av nya samverkansförutsättningar har osäkerheten om samverkan inom lokal arbetsmarknadspolitik förmodligen avtagit till förmån för nya och mer stabila lösningar. Detta borde undersökas för att reda ut vilket eller vilka samverkansarrangemang som tillämpas, för att i ett nästa steg analysera vilket samverkansarrangemang som är mest verksamt i termer av tillträde på den reguljära arbetsmarknaden på individnivå för arbetslösa som deltar i KAM-åtgärder. En sådan undersökning kan komplettera de lärdomar som dras i denna studie för att kunna ge politikerna ett ännu mer omfattande forskningsförankrat underlag om samverkan inför beslut om arbetsmarknadspolitiken.

Referenser

- Ahrne, G. & Svensson, P. (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 54–70.
- Bengtsson, S. & Svensson, L. A. (2014). Projekt människan – Arbetsrehabiliteringens möte med den enskilde. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 20(2), 25-40.
- Benmarker, H., Lundin, M., Mörtlund, T., Sibbmark, K., Söderström, M. & Vikström, J. (2021). *Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2021:7. Uppsala: IFAU.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2013). *Vägar ur socialbidrag?* Stockholm: Institutionen för socialt arbete.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Brauer, J. (2022). *Labour market policies: structure and content, space and time*. Örebro: Örebro universitet.
- Broström, L. (2015). *En industriell reservarmé i välfärdsstaten*. Göteborg: Ekonomisk historia.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Dahlberg, M., Mörk, E., Thorén, K., Eliasson, T. & Johansson, T. (2013). *Jobbtorg Stockholm*. Rapport 2013:21. Uppsala: IFAU.
- Dahlstedt, M. (2013). The politics of labour market activation: employability, exclusion and active citizenship. *Revija za sociologiju*, 43(1), 5–29.
- Danermark, B. (2005). *Samverkan: himmel eller helvete?* Stockholm: Gleerups.
- Davidsson, T. (2015). *Understödet rationalitet*. Malmö: Égalité.
- Dir. 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*.
- Dir. 2015:68. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.
- Dir. 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.
- Eklund, J. & Larsson, J. P. (2021). *När blir utrikesfödda självförsörjande?* Jönköping: Entreprenörskapsforum.

- Englund, U. (2017). *Samverkansprojekt, och sen då?* Örebro: Örebro universitet.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. & Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik: vad och för vem?* Rapport 2019:5. Uppsala: IFAU.
- Gillberg, G. & Bengtsson, M. (2015). *Vägar mot arbete*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Govender, L. (2023). *Crumbs from the Rich Man's Table?* Växjö: Linnaeus University Press.
- Hasluck, C. & Green, A. E. (2007). *What works for whom?* Dept. of Work and Pensions, U.K. government. Corporate Document Services.
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M. & Panican, A. (2014). Active inclusion as an organisational challenge: integrated policies in three European countries. *Journal of International Social Policy*, 30(2), 180–198.
- Korpi, T., Bäckman, O. & Minas, R. (2015). *Att möta globaliseringen: utbildning, aktivering och social exkludering i Norden*. Nordiska Ministerrådet.
- Kullberg, K., Laanemets, L. & Gegner, H. (2019). *Gemensamt kunskapssökande bland socialsekreterare i socialtjänsten och lärare och forskare vid universitet: förutsättningar, möjligheter och utmaningar*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Lechner, M. & Wunsch, C. (2013). Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables. *Labor Economics*, 21, 111–121.
- Lundin, M. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: IFAU.
- Najam, A. (2000). The four C's of government third sector-government relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4), 375–396.
- Nationella rådet för finansiell samordning (2016). *Handbok för finansiell samordning*. Nationella rådet.

- Nord, T. & Bengtsson, M. (2022). Reformeringen av Arbetsförmedlingen: det nya arbetsmarknadspolitiska experimentet i marknadstänkandets tidevarv. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 28(2), 73–90.
- Nybohm, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare: om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Nybohm, J. (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1, 24–46.
- Panican, A. (2007). *Rättighet och rättvisa: användbarhet av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik: vem gör vad, hur och för vem?* Växjö: Linnéuniversitetet.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Parsland, E. & Ulmestig, R. (2020). *Mellan sysselsättning och jämställdhet: en rapport om handlingsutrymme och motstridiga mål inom lokala arbetsmarknadsinsatser*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Persson, A. (2013). *Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment*. Dissertations series 2013:13. Uppsala: IFAU.
- Persson, A. & Vikman, U. (2014). The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. Safety Nets and Benefit Dependence Research. *Labour Economics*, 39, 189–217.
- Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet (2019). *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*. Hämtad 2023.10.03 från: <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>
- Proposition 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.
- Rubin, D. B. (2007). The design versus the analysis of observational studies for causal effects: parallels with the design of randomized trials. *Statistical Medicine*, 26(1), 20–36.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.
- SFS 2003:1210. *Lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*.

- SFS 2019:914. *Lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.*
- SKL (2016). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015. Kolada – statistik- och databank.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKR (2022). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Kolada – statistik- och databank.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialdepartementet (2008). *Flexibla finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.* Promemoria. S2008/2769/SF.
- Socialstyrelsen (2021). *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd.* Hämtad 2021.12.12 från: <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/ekonomiskt-bistand/>
- SOU 2018:12 *Samverkan för ungas etablering. Forskarrapport från lärprojekt med 15 kommuner, Arbetsförmedlingen och 4 företag.* Bilaga till ”Uppdrag: Samverkan 208” av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.* Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2023:7 *På egna ben: utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden.* Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stranz, H., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2019). På olika villkor? Extern samverkan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(2), 131–152.
- Thorén, K. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik: en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.* Riksdagstryckeriet.
- Tormod Johansson, K. & Månsson, J. (2019). *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010.* Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Ulmestig, R. (2020). *Gränser och variationer - en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik.* Rapport 2020:5. Uppsala: IFAU.
- Ulmestig, R. (2024). Knowledge Claims on Municipalities in the Swedish Labor Market Policy. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 14(3), 87–105.

- Ulmestig, R. & Marston, G. (2015). Street-level perceptions of procedural rights for young unemployed people. *Social Policy & Administration*, 49(3), 394–411.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2018). Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingenmansland. *Sociologisk forskning*, 55(4), 467–485.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2021). Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 28(2), 145–166.
- Vikman, U. (2013). *Benefits or work? Social programs and labor supply*. Dissertation Series 2013:1. Uppsala: IFAU.
- Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Rapport 2017:7*. Uppsala: IFAU.
- Wibeck, V. (2010). *Fokusgrupper - om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se