

# Ungas insteg på arbetsmarknaden i Västra Götaland

En genomlysning av insatser och samordning  
på lokal, regional och nationell nivå

Gunilla Bergström Casinowsky och Malin Isaksson

# Förord

Västgruppen är en samverkansgrupp mellan kommunerna i Västra Götaland – genom kommunalförbunden – och Västra Götalandsregionen. Vårt gemensamma uppdrag är regional utveckling. Vi verkar för att främja tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling i hela Västra Götaland.

Beredningen för hållbar utveckling (BHU) har pekat ut fem områden som behöver uppmärksammas särskilt inom ramen för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin, Västra Götaland 2020. Ett av dessa områden är att *underlätta ungdomars och nyanländas insteg på arbetsmarknaden*. Mot bakgrund av detta har Västgruppen initierat ett gemensamt "projekt" med syfte att förbättra samordningen på lokal, regional och nationell nivå för att främja ungas inträde på arbetsmarknaden i Västra Götaland. Denna rapport blir en viktig utgångspunkt i detta arbete.

Trots högkonjunktur och god sysselsättning bland unga människor som träder in på arbetsmarknaden finns det alltför många som fortfarande står utan sysselsättning. Det innebär att samhällsekonomin och den gemensamma utvecklingen går miste om viktiga resurser och kompetenser. Men det betyder framför allt att individer – invånare i Västra Götaland – har svårt att få ett fotfäste i tillvaron och även i privatlivet. Västra Götalands vision är "det goda livet". Det skall gälla alla och därför måste vi försöka göra mera och göra rätt saker för att alla skall inkluderas i utvecklingen.

Denna rapport visar att de insatser som görs för gruppen ungdomar och unga vuxna utanför arbetslivet behöver effektiviseras. Kommunerna tar det största ansvaret. Dessutom spelar statliga och regionala aktörer en viktig roll men de är inte alltid samordnade med de insatser som görs lokalt, närmast individen. Denna rapport är en tydlig uppmaning till att utforma en gemensam strategi för att samverka bättre tillsammans.

*Helena L Nilsson*  
Regionutvecklingsdirektör  
Västra Götalandsregionen

*Thomas Jungbeck*  
Direktör  
Västkom

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>7</b>
Studiens syfte och frågor .....	8
Begriffsdefinitioner och avgränsningar .....	8
Genomförande .....	9
Urval .....	9
Metod och material .....	10
Rapportens disposition .....	11
<b>Unga utanför arbetsmarknaden: individer, organisationer, strategier</b> .....	<b>12</b>
Vilka är de unga som står utanför arbetsmarknaden? .....	12
Organisationer med ansvar för ungas insteg på arbetsmarknaden .....	13
Nationell nivå: Arbetsförmedlingen .....	14
Regional nivå: aktörer med utvecklingsansvar .....	15
Lokal nivå: Kommunerna .....	16
Samordningsförbunden .....	17
Nationell strategi för samverkan mot ungdomsarbetslöshet .....	18
Uppföljning av Dua .....	19
<b>Ungas insteg på arbetsmarknaden i Västra Götaland</b> .....	<b>24</b>
Ungdomsarbetslösheten i Västra Götaland .....	24
Insatser riktade till unga .....	26
Nationella insatser .....	27
Regionala insatser .....	27
Lokala insatser .....	29
Erfarenheter i Västra Götaland .....	31
Insatser .....	31
Samordning .....	33
Kompletterande system eller glapp, parallella spår och motverkande processer? ..	34
Fördjupad kommunstudie .....	36
Åmål .....	38
Gullspång .....	40
Svenljunga (i samverkan med Tranemo) .....	41
Lilla Edet .....	43
Sammanfattning .....	44
<b>Avslutande reflektioner</b> .....	<b>46</b>
Rekommendationer .....	48
<b>Källor</b> .....	<b>51</b>
<b>Bilagor</b> .....	<b>55</b>

# Sammanfattning

## ***Ungas insteg – ett uppdrag från Västgruppen***

Ungas insteg på arbetsmarknaden är en fråga som aktualiserar engagemang från flera välfärdsorganisationer på såväl lokal, regional som nationell nivå och det kan konstateras att samordningen av insatser som syftar till att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden är ett omfattande och komplext område. Det är också den utgångspunkt som ligger till grund för det uppdrag som Västgruppen inom beredningen för hållbar utveckling (BHU), Västra Götalandsregionen, gav till FoU i Väst och som redovisas i den här rapporten. Uppdragets syfte är belysa i vad mån ungdomar i Västra Götaland som behöver stöd i att komma in på arbetsmarknaden har tillgång till fungerande insatser, och i vad mån de insatser som erbjuds är samordnade på ett effektivt sätt. Ambitionen är också att synliggöra utvecklingsområden och ge förslag på vad som kan förbättras. Arbetsförmedlingen, Västra Götalandsregionen och de 49 kommunerna i Västra Götaland är de organisationer som inkluderats. Dokumentation i form av lagar och förordningar, offentliga utredningar, verksamhetsbeskrivningar, forskningsrapporter och så vidare, samt offentlig statistik och intervjuer med företrädare för de inkluderade organisationerna är de metoder som använts för att besvara studiens frågor.

## ***Huvudsakliga resultat***

Studien visar att utbudet av ungdomsinsatser är omfattande och att kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser i viss mån kompletterar varandra. Framförallt handlar det om att kommunerna går in med insatser i ett tidigt skede och att man har insatser som fungerar för personer i "mellanskiktet", det vill säga de som har behov av ett mer omfattande stöd, men som inte uppfyller kriterierna för att få tillgång till den typen av insatser från Arbetsförmedlingen. Samtidigt finns glapp i systemet- framförallt saknas tillgänglighet till stöd via psykiatrin, ett flexiblere utbud av utbildningsinsatser och en större tillgänglighet till arbetstillfällen. Att i synnerhet kommunerna har en stor potential att öppna upp för att ta emot unga arbetslösa (och nyanlända) betonas och här behöver kommunerna skifta från "insats-perspektiv" till kompetensförsörjningsperspektiv i samarbetet kring målgruppen. Lokala förutsättningar lyfts också fram. Att arbetslöshetsnivåerna skiljer sig markant mellan olika kommuner i regionen är ett exempel. Att små kommuner allmänt har svårare att erbjuda ett brett utbud av insatser och att tillgången på arbetstillfällen kan vara begränsad är andra exempel på lokala förutsättningar.

När det gäller samordningen av insatserna synliggörs flera utvecklingsområden. Att samtliga aktörer som involveras i de insatser som erbjuds inleder med en kartläggning av individen är ett exempel på parallella spår där samarbetet mellan organisationerna behöver förbättras. Treparsamtal, där exempelvis en arbetsförmedlare och en medarbetare från kommunala arbetsmarknadsenheten tillsammans med individen formulerar en gemensam handlingsplan, är en strategi som kan överbrygga informationsglappet, men som inte tycks tillämpas i tillräcklig utsträckning. Ett annat exempel på parallella spår är de arbetsmarknadsprojekt som bedrivs vid sidan av ordinarie insatser. Projekten syftar till att komplettera ordinarie insatser, men här finns en risk att det snarare blir en överlappning och konkurrens om deltagare. Exempel på motverkande processer finns också och här handlar det om hinder kopplade till regelverk. Kommunens insatser bedöms ofta vara särskilt relevanta för personer som har ett mer omfattande behov av stöd, men Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att välja insatserna till följd av upphandlingsregler och regler kopplade till jobbgarantin för unga.

## **Rekommendationer**

Ett tydligt önskemål från Västgruppen är att studien ska synliggöra potentiella förbättringsområden när det gäller samordningen inom Västra Götalands län och på vilket sätt VGR skulle kunna bidra i detta sammanhang. De förbättringsområden som pekas ut är följande:

- **Ökad tillgång till vård och stöd för personer med psykisk ohälsa/andra funktionsvariationer**

Tillgången till vård och framförallt psykiatri behöver öka. Detta är ett ansvar som ligger på regionen. Inom VGR pågår också initiativ som syftar till att lösa upp de flaskhalsar som kötiderna till psykiatri innebär. Det är viktigt att detta sker så skyndsamt som möjligt. Frågan är emellertid om dessa initiativ räcker. Intervjustudien tyder på att det kan behövas en annan typ av stöd än det som ges via psykiatri – ett stöd med en mer salutogen utgångspunkt. En fråga som VGR skulle kunna utreda vidare är vilken typ av stöd/kompetens detta skulle kunna vara och hur stödet skulle kunna organiseras.

- **Förbättrade förutsättningar för att ta emot nyutbildade på arbetsmarknaden**

Arbetsplatser behöver bli bättre på att ta emot nyutbildade på arbetsmarknaden. Här tycks VGR ha ett relativt välutvecklat arbete för mottagande av såväl feriepraktikanter som andra grupper utan arbetslivserfarenhet. Den aktuella studien har haft ett brett anslag och VGR:s strategiska arbete med arbetsgivarfrågan har inte undersökts på djupet, men här tycks VGR besitta kunskap och erfarenheter som kan utgöra goda exempel som kan vara till nytta för andra.

- **Välriktad tilldelning av projektmedel**

Utöver att vara en viktig arbetsgivare är en av VGR:s roller inom arbetsmarknadsområdet att bevilja finansiering för projekt av olika slag. Regionens projektmedel nämns inte specifikt i studien, men sannolikt bidrar även regionens medel till att skapa det lapptäcke av tillfälliga finansiella lösningar och parallella strukturer som kännetecknar arbetsmarknadsinsatser riktade till unga. Rekommendationen här är att VGR ser över sin roll i sammanhanget och försäkras om att de interna rutinerna kring utlysningar och medeltilldelning är utformade så att de projekt som regionen beviljar riktas dit där de gör största möjliga nytta och att man i möjligaste mån undviker att bidra till konkurrens om deltagare eller att parallella strukturer byggs upp.

- **Samverkan över kommungränserna**

Att den nationella arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till lokala förhållanden är ett uttalat politiskt mål, men det kan också vara gynnsamt att ha ett kommunöverskridande perspektiv. I den mån det redan finns fungerande samarbete på delregional nivå finns inga skäl att utveckla ytterligare strukturer på regional nivå, men i den mån detta saknas skulle VGR kunna agera utifrån sin samordnande funktion och ge stöd i att utveckla ett delregionalt samarbete.

Delregionala samarbeten bygger på närhetsprincipen – det är kommuner inom ett visst geografiskt område som går samman för att utbyta erfarenheter och för att samarbeta på olika sätt, men närhetsprincipen skulle kunna kompletteras med en "likhetsprincip" som utgångspunkt. Olika förutsättningar eller problembilder behöver bemötas med olika strategier och kommuner med gemensamma problembilder skulle ha nytta av att få sina specifika utmaningar belysta och att få utbyta erfarenheter med varandra. Vilket intresse som finns för den här typen av analyser och erfarenhetsutbyte ger studien inga svar på, men det är en fråga som VGR skulle kunna undersöka. Via sin statistik- och analysavdelning bör VGR också ha goda möjligheter att med utgångspunkt "problembilder" ta fram relevant statistik, utveckla indikatorer och liknande.

En annan regional fråga är förordningen om statsbidrag för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna – regionalt yrkesvux. Hur vuxenutbildningen är organiserad eller i vilken omfattning det finns tillgång till relevant utbildning i de 49 kommunerna har inte belysts, men i dagsläget finns åtminstone en väletablerad struktur för kommunöverskridande samarbete kring yrkesvux i regionen. Det handlar om GR-vux som är ett samarbete mellan Göteborgsregionens 13 kommuner. Det här

skulle kunna vara en struktur att arbeta vidare på, antingen genom att utvidga befintlig struktur till att omfatta hela regionen eller att utveckla fler delregionala strukturer med utgångspunkt i Göteborgsregionens modell.

Kommunöverskridande samarbete skulle vara gynnsamt även ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. Kommunala arbetsmarknadsinsatser är per definition lokala och riktar sig till kommunens egna invånare, men arbetsmarknaden är snarare regional och behovet av utbildningsinsatser täcks inte självklart upp av det lokala utbudet i hemkommunen. Här skulle exempelvis överenskommelser mellan flera kommuner kunna skrivas som innebär att en person boendes i en kommun skulle kunna få en praktikplats i en annan kommun. Möjligheten att utveckla den här typen av initiativ skulle kunna diskuteras inom ramen för den regionala kompetensplattformen.

- **Samordningsförbundens betydelse**

Samordningsförbunden uppfattas ha en relativt begränsad betydelse när det gäller ungas inträde på arbetsmarknaden, vilket framstår som märkligt med tanke på att förbunden motsvarar den samverkansstruktur som efterfrågas. Samordningsförbunden har också i flera utredningar framhållits som en i teorin relevant, men i praktiken outnyttjad resurs. Skiftande kvalitet, relativt sett begränsade resurser, att förbunden är en frivillig och organisatoriskt diffus konstruktion, är förklaringar som framförs av samordningsförbundets företrädare. I dagsläget pågår en nationell genomlysning av förbundens verksamhet och organisering och de slutsatser som utredningen kommer fram till skulle med fördel kunna analyseras ur ett regionalt perspektiv. Här kan VGR bidra till att utredningens resultat tas tillvara, exempelvis via sin representation inom VG-samverkan.

- **Behov av vidare studier**

Västra Götaland är en region som omfattar kommuner med helt olika förutsättningar och behov. Studien har försökt lyfta fram detta på olika sätt, men det finns många företeelser som inte har synliggjorts. Exempelvis har inte den komplexitet som de större kommunerna omfattas av kunnat belysas närmare. Med tanke på att den kommunala organisationen är mer oöverskådlig, att större kommuner omfattas av ett stort och i vissa avseenden temporärt utbud av såväl insatser som leverantörer, är det sannolikt att det i stora kommuner finns en betydande risk för parallella strukturer och bristande samordning. För att få mer detaljerad kunskap om hur samordningen kring ungas insteg på arbetsmarknaden fungerar i de större kommunerna i länet rekommenderas därför ytterligare studier som specifikt belyser just denna fråga.

# Inledning

Året är 2017 och i Sverige råder högkonjunktur, tillväxten är god, sysselsättningen hög och arbetslöshets-talen sjunker. Den positiva utvecklingen är emellertid inte entydig. I Konjunkturrådets rapport konstateras att den svenska arbetsmarknaden fungerar väl i stort, men inte för alla. Samtidigt som situationen är gynnsam för det stora flertalet finns grupper som har mycket svårt att få ett arbete. Det handlar om unga med svaga studieresultat, äldre arbetslösa, samt flykting- och anhöriginvandrade.<sup>1</sup> Den här så kallade tudelningen rymmer uppenbart negativa konsekvenser för de individer som inte kommer in på arbetsmarknaden, men också för samhället i stort. Tudelningen på arbetsmarknaden kan kopplas till ökande ekonomiska klyftor, boendesegregation och utvecklingen av så kallade utsatta områden – en företeelse som rönt stor uppmärksamhet under senare tid och som betraktas som ett allvarligt hot mot social sammanhållning och trygghet.<sup>2</sup>

En mer inkluderande arbetsmarknad är därmed ett av samtidens viktigaste samhällspolitiska mål, men flera studier pekar på att arbetsmarknadspolitikens regelverk och organisering behöver ses över om detta mål ska kunna uppnås.<sup>3</sup> Från politiskt håll har initiativ också tagits i den riktningen. I juni 2016 initierade regeringen en utredning, vars syfte är att analysera hur statens åtagande och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att säkerställa effektiv resursanvändning.<sup>4</sup> En del i uppdraget rör arbetsmarknadspolitikens organisering där det konstateras att arbetsmarknadspolitikerna är ett statligt ansvarsområde med ett nationellt regelverk som ska tillämpas enhetligt i hela landet, men samtidigt ge utrymme för anpassning till lokala och regionala förhållanden. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för politikens genomförande, men i utredningsdirektivet framhålls att även regionala, kommunala, ideella och privata aktörer har betydelse för hur arbetsmarknaden fungerar och att samverkan är nödvändig. Regeringens bedömning är att det råder otydlighet kring uppdrag och ansvarsfördelning mellan aktörerna, vilket innebär risk för överlappning och ineffektivitet. Utredningen ska därför belysa hur väl ansvarsfördelningen och samspelet fungerar. Kommunerna framhålls som en särskilt viktig part i sammanhanget och särskilt fokus ska därför ligga på statliga myndigheters och kommunernas roll. Utredningen ska resultera i förslag på hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras.

Ett liknande problemområde har uppmärksamats av Västgruppen<sup>5</sup> inom Beredningen för hållbar utveckling (BHU), Västra Götalandsregionen (VGR). Som ett led i att realisera Västra Götalands strategi för tillväxt och utveckling<sup>6</sup> valde BHU att bland annat fokusera på hur ungdomars insteg på arbetsmarknaden kan underlättas. Här konstaterar Västgruppen att man saknar en samlad bild av hur samordningen i Västra Götaland ser ut när det gäller insatser riktade till målgruppen. Den fråga man ställer sig är vilket ansvar kommunerna, VGR och staten har, vilka strategier och praktiska verksamheter som finns för att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden i länet, hur befintlig samordning fungerar och på vilket sätt samordningen kan förbättras. För att belysa dessa frågor har Västgruppen vänt sig till FoU i Väst.<sup>7</sup> Önskemålet är att särskild tonvikt ska läggas på synliggörandet av potentiella förbättringsområden när det gäller samordningen inom Västra Götalands län och på vilket sätt VGR skulle kunna bidra i detta sammanhang.

---

1. Nordström Skans, Eriksson & Hensvik 2017.

2. Rapport från Polisen, Nationella operativa avdelningen 2017. Totalt pekas 61 områden ut som utsatta, varav 23 räknas som särskilt utsatta. Av de särskilt utsatta områdena finns nio i Västra Götaland: sju i Göteborg och två i Borås.

3. Arbeteekonomiska rådet 2017; Nordström Skans, Eriksson & Hensvik 2017..

4. Dir 2016:56. Uppdraget ska slutredovisas senast 31 januari 2019.

5. Västgruppen är en tjänstemannagruppering som bereder arbetet i BHU. Representanterna i Västgruppen är ansvariga chefer inom VGR:s verksamheter, kommunalförbundens direktörer, samt chefer för VästKom och Business region Göteborg. Se <http://www.vastkom.se/samverkansomraden/regionalutveckling>.

6. Västra Götalandsregionen 2013.

7. FoU i Väst är en del av Göteborgsregionens kommunalförbund och består av ett antal forskare och utredare vars uppgift är att stärka kunskapsutvecklingen inom välfärdsområdet genom att synliggöra erfarenheter och befintliga kunskaper, utveckla nya kunskaper och visa på goda exempel. FoU står för forskning och utveckling. [www.grkom.se](http://www.grkom.se).

## Studiens syfte och frågor

Det övergripande syftet med studien är att belysa i vad mån ungdomar i Västra Götalands län som behöver stöd i att komma in på arbetsmarknaden har tillgång till fungerande insatser och i vad mån utbudet av insatser är samordnat på ett effektivt sätt. Ambitionen är också att synliggöra utvecklingsområden och ge förslag på vad som kan förbättras. Studiens syfte kan brytas ned i följande frågor:

- Vilka är de centrala offentliga aktörerna på lokal, regional och nationell nivå när det gäller verksamhet som syftar till att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden? Vilket ansvar har respektive aktör?
- Vilka insatser som syftar till att underlätta insteget på arbetsmarknaden för målgruppen genomförs i Västra Götaland? Vad innehåller dessa och hur är de organiserade?
- På vilket sätt är de identifierade verksamheterna samordnade? Kompletterar verksamheterna varandra? Vilka eventuella glapp, parallella strukturer och motverkande processer finns?
- Hur kan samordningen mellan de lokala, regionala och nationella aktörernas insatser i Västra Götaland förbättras?

## Begreppsdefinitioner och avgränsningar

*Fungerande insatser* och *effektiv samordning* är betydande formuleringar i studiens frågeställningar, men formuleringarna är inte självklart entydiga och kan behöva förklaras lite närmare. För det första bör begreppet samordning preciseras. I studien används *samordning* i betydelsen *koordinerade och anpassade till varandra*. Inom det arbetsmarknadspolitiska verksamhetsområdet, liksom inom välfärdssektorn i stort, är annars *samverkan* det begrepp som vanligtvis används för att beskriva fenomen av det här slaget. Samverkan används för att beskriva ganska olika företeelser, även om samtliga knyter an till någon form av anpassning, koordinering eller samarbete. Inom forskningen försöker man precisera och särskilja begreppet samverkan från relaterade begrepp såsom just samordning, men även samarbete. Ett exempel på precisering tar sin utgångspunkt i graden av överlappning mellan de samverkande organisationerna.<sup>8</sup> *Samexistens* är den första graden och den innebär inte någon egentlig samverkan, utan bara att organisationerna känner till varandra. Den andra graden benämns just *samverkan* och här agerar organisationerna gemensamt, men parallellt. De behåller sina ursprungliga mål och det finns tydliga gränser mellan organisationerna. *Samordning* är nästa grad och här skapar parterna ett gemensamt arrangemang – man utformar gemensamma mål och utför arbetsuppgifter gemensamt. Nästa steg benämns *samarbete*. Utöver en organisatorisk överlappning sker här en överlappning på mellanmännisklig nivå där man arbetar tillsammans, vilket kan leda till att parternas värderingar och normer anpassas till varandra. Den femte och sista graden av överlappning är *samsyn* som uppnås vid fördjupat samarbete där också gemensamma uppfattningar och attityder har skapats. I den aktuella studien används som sagt begreppet *samordning* i betydelsen koordinera och anpassa till varandra, vilket är en betydelse som ligger mer i linje med det som enligt de ovanstående definitionerna beskrivs som samverkan.

Vad som avses med *fungerande* insats och *effektiv* samordning bör också tydliggöras. Med fungerande insats avses en insats som företrädare för de centrala organisationerna/aktörerna i studien bedömer som fungerande. En annan definition skulle kunna vara insatser som målgruppen uppfattar som fungerande, eller insatser som man genom vetenskapliga studier kunnat påvisa ger förväntad effekt, men den definition av fungerande insatser som den aktuella studien bygger på är alltså den bedömning som leverantörerna av arbetsmarknadsinsatser gör. Definitionen av effektiv samordning utgår från samma princip. Här bör då särskilt uppmärksammas att studien inte ger svar på frågor som i vad mån de insatser som erbjuds unga i Västra Götaland är evidensbaserade eller i vad mån den samordning som sker mellan aktörerna kan sägas vara effektiv ur vetenskaplig synpunkt.

Målgruppen bör också preciseras och den definition som används är *unga som behöver stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden*. Det är en vid definition, men tanken här är att definition ska utgå från de studerade organisationernas bedömning av vilka som ingår i gruppen och som därmed kan bli

---

8. Fridolf 2004.



föremål för insatser. Definitionen innebär att någon åldersmässig precisering av "ung" inte görs. Ålder är annars en faktor som har stor betydelse för vilka insatser som finns att tillgå, men de organisationer som levererar insatser har ingen enhetlig linje i det här avseendet. Arbetsförmedlingens ungdomsprogram riktar sig exempelvis primärt till åldersspannet 16–24 år, men det finns ungdomsinsatser som omfattar andra åldersgrupper. Kommunerna har ingen gemensam hållning när det gäller vilka åldersgrupper som får tillgång till insatser. Av dessa skäl är utgångspunkten att belysa de insatser som organisationerna själva betraktar som ungdomsinsatser, oavsett vilka åldrar som omfattas i det specifika fallet.

En avgränsning när det gäller vilka insatser som studeras kan också vara viktig att lyfta fram. Den övergripande ambitionen är att belysa samordningen av insatser som syftar till att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden, men det är insatser som i *när tid* syftar till att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden som står i fokus. Insatser av förebyggande karaktär och insatser som på sikt förväntas underlätta inträdet på arbetsmarknaden inkluderas inte. Gränserna är inte helt klara, men ett exempel på insatser som inte inkluderas i studien är de som syftar till att motverka skolavhopp. Det är en mycket viktig form av insats, men som är av förebyggande karaktär med målet att på sikt bidra till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

## Genomförande

Studien har genomförts i flera steg. Inledningsvis valdes de organisationer ut på nationell, regional och lokal nivå som kan betraktas som mest centrala för studiens syften. Deras uppdrag och roller på övergripande nivå beskrevs utifrån tillgänglig dokumentation. Via dokumentation och intervjuer samlades sedan information in om de valda organisationernas verksamhet och samarbete i Västra Götaland. Parallellt sammanställdes relevant forskning och statistik som belyser orsakerna bakom ungdomsarbetslöshet generellt, samt statistik som belyser ungdomsarbetslöshetens omfattning och karaktär i Västra Götaland. Syftet här var att ge en bild av hur situationen ser ut som helhet, men framförallt att visa på skillnaderna mellan länets kommuner när det gäller förutsättningar med betydelse för ungas inträde på arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Slutligen analyserades det samlade materialet utifrån studiens frågeställningar. Resultatet redovisas i denna rapport.

## Urval

Arbetsförmedlingen, de 49 kommunerna i Västra Götaland samt Västra Götalandsregionen (VGR) är de organisationer som ingår i studien. Även samordningsförbundet har inkluderats, men i huvudsak utifrån den kunskap som förbundets representanter besitter när det gäller samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och VGR. Samordningsförbundets egna aktiviteter har inte studerats närmare.

Arbetsförmedlingen är en given part, men i övrigt har urvalet av organisationer baserats på vilka aktörer som i rapporter och utredningar pekats ut som centrala. I den pågående Arbetsmarknadsutredningen<sup>10</sup>, liksom i rapporter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL),<sup>11</sup> lyfts kommunerna fram som en särskilt betydande part. Kommunernas betydelse visar sig också i en pågående nationell strategi som syftar till att motverka ungdomsarbetslöshet. Strategin går under namnet *Dua*, vilket är en benämning som egentligen härrör från den delegation som regeringen tillsatte för att realisera strategin. Delegationen fick namnet *Delegationen för unga till arbete* och uppdraget är enkelt uttryckt att främja statlig och kommunal samverkan i syfte att motverka ungdomsarbetslöshet. Uppdraget initierades 2014<sup>12</sup> och målgruppen var inledningsvis unga, men från 2017 omfattas även nyanlända.<sup>13</sup> *Dua* är en rikstäckande strategi vars centrala verktyg är de överenskommelser mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingar som skrivits. Det arbete som bedrivs lokalt har följts upp och dokumenterats av delegationen i två rapporter.<sup>14</sup> I uppföljningarna granskas hur samordningen mellan de centrala arbetsmarknadspolitiska organisatio-

9. Här kan det vara viktigt att betona att såväl arbetsmarknadspolitiken som arbetslöshetsnivåerna är under konstant förändring. Studiens resultat och analyser baseras på de förhållanden som gäller våren 2017.

10. Dir. 2016:56.

11. SKL 2017.

12. Dir 2014:157.

13. Tilläggsdirektiv till delegationen för unga till arbete 2015:68; 2017:20.

14. Delegationen för unga till arbete 2016, SOU 2017:19.

nera fungerar, var det finns glapp och var det finns, eller riskerar att utvecklas, parallella strukturer. Det är frågor som tydligt ligger i linje med den aktuella studiens frågeställningar och delegationens rapporter utgör därmed ett betydande underlag, både genom att peka ut de centrala arbetsmarknadspolitiska organisationerna och genom att belysa hur samordningen mellan dessa ser ut på en övergripande nivå. En viktig skillnad mellan Dua och den studie som initierats av Västgruppen är att den senare har ett uttalat regionalt perspektiv; dels genom att det är det geografiska området Västra Götalands som står i fokus, dels genom att särskild uppmärksamhet ägnas åt den regionala nivåns roll i arbetsmarknadspolitiken.

## Metod och material

Ett flertal metoder har använts för att genomföra studien. Beskrivningen av organisationernas formella uppdrag och ansvar har huvudsakligen baserats på analys av dokument såsom lagar och förordningar, offentliga utredningar, verksamhetsbeskrivningar, forskningsrapporter och liknande. När det gäller den nationella politiken finns en hel del kunskap att tillgå. Via Arbetsförmedlingens webbplats tillgängliggörs exempelvis myndighetens egna rapporter och uppföljningar. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut som ligger under Arbetsmarknadsdepartementet och som kontinuerligt publicerar studier som belyser olika aspekter av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Den nationella politiken är därmed relativt väl beforskad. När det gäller kommunernas arbete är det mer tunnsått med vetenskapligt grundad kunskap. En del publikationer som ger värdefull information finns emellertid, även om det inte handlar om regelrätta forskningsstudier. Exempelvis publicerar SKL återkommande rapporter som redogör för kommunernas ansvar och roll i arbetsmarknadspolitiken.

Redogörelsen för ungdomsarbetslöshetens orsaker, omfattning och karaktär har baserats på forskningsrapporter samt offentlig statistik från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen och SKL. I vissa fall har statistik beställts från Arbetsförmedlingen.

Duas uppföljningar har bidragit med betydande underlag avseenden den övergripande beskrivningen av hur samordningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna fungerar. För att mer specifikt belysa situationen i Västra Götaland samlades också dokumentation in via kommunernas diaries. Ett mejl skickades till samtliga 49 kommuner i regionen med förfrågan om att få ta del av all dokumentation med anknytning till insatser för att motverka ungdomsarbetslöshet, bland annat de överenskommelser som slutits inom ramen för Dua. Alla kommuner svarade, men det visade sig att innehåll och kvalitet i dokumentationen varierade markant och materialet utgjorde därmed inte något tillförlitligt underlag för analys. Av det skälet genomfördes en översiktlig läsning av materialet och en matris skapades som fångade de centrala dragen. Matrisen fungerade sedan som underlag för formulering av intervjufrågor. Kunskap om vilka insatser som finns att tillgå, i vad mån insatserna är tillräckliga och samordnade fångades sedan upp via intervjuer med representanter för de organisationer som ingår i studien, det vill säga Arbetsförmedlingen, VGR och kommunerna i Västra Götalands län. Intervjuerna kan beskrivas som semistrukturerade, vilket innebär att frågor som formulerats i en intervjuguide ramade in samtalet, men att stort utrymme gavs för följdfrågor liksom för intervjupersonernas egna reflektioner<sup>15</sup>. Representanter för samordningsförbunden har också intervjuats i syfte att komplettera de centrala parternas egna uppfattningar med ett mer externt perspektiv på hur samarbetet dem emellan fungerar.

Arbetsförmedlingens perspektiv har förmedlats via intervjuer med två medarbetare inom myndigheten som har särskilt ungdomsansvar i de marknadsområden som täcker in Västra Götaland; marknadsområde Göteborg Halland samt Nordvästra Götaland. Ytterligare två personer med uppgift att ge ledningsstöd i Arbetsförmedlingens samarbete med kommunerna kring ungdomar har också intervjuats.

VGR:s roll i arbetet med att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden har dels belysts ur ett arbetsgivarperspektiv, men också ur ett regionalt samordningsperspektiv. Här har två medarbetare med strategiskt ansvar för kompetensförsörjnings- respektive samverkansfrågor inom VGR intervjuats.

Det kommunala perspektivet har fångats upp genom gruppintervjuer med företrädare för de kommunala arbetsmarknadsenheterna i regionens fyra delregioner, det vill säga Fyrbodalen, Göteborgsregionen

---

15. Kvale & Brinkmann, 2014.

nen, Sjuhärad och Skaraborg<sup>16</sup>. Utifrån en analys av vilka kommuner i regionen som omfattas av störst risk när det gäller ungdomsarbetslöshet har en fördjupad studie genomförts med fyra kommuner som, inom sin respektive delregion, kännetecknas av relativt sett sämre förutsättningar när det gäller ungas insteg på arbetsmarknaden. Den fördjupade kommunstudien baseras på telefonintervjuer med fem kommunrepresentanter med god insikt i den lokala arbetsmarknadsverksamheten.

Intervjuerna har i de flesta fall genomförts av två forskare/utredare. Vid dessa tillfällen har en person hållit i dialogen, ställt frågor och följt upp olika resonemang, medan den andra har antecknat och flikat in med frågor vid behovet av förtydliganden. Vissa intervjuer har genomförts enskilt och då har en skriftlig sammanfattning av samtalet skickats till intervjupersonen för återkoppling. Intervjuutskriften har sedan tematiserats och analyserats utifrån studiens frågeställningar.

## Rapportens disposition

Rapporten är indelad i tre huvudavsnitt. I det första redogörs för de faktorer som hänger samman med ökad risk för ungdomsarbetslöshet. Här ges också en översiktlig beskrivning av de organisationer som inkluderats och en beskrivning av den nationella strategin mot ungdomsarbetslöshet – Dua. I anslutning till detta redovisas resultaten från de nationella uppföljningar av Dua-arbetet som genomförts. Rapportens andra avsnitt belyser situationen i Västra Götaland. Den övergripande rubriken är *Ungas insteg på arbetsmarknaden i Västra Götaland* och under den rubriken ryms sedan fyra delavsnitt varav det första innehåller en redogörelse för ungdomsarbetslöshetens omfattning och karaktär i länet, följt av ett avsnitt där de insatser som de inkluderade organisationerna erbjuder lokalt beskrivs. Därefter följer två delavsnitt baserade på intervjuer med företrädare för de aktuella organisationerna. Det första ger en övergripande bild av tillgången på relevanta insatser och hur samordningen mellan organisationerna fungerar i länet. Därefter presenteras resultaten från den fördjupade kommunstudien. Rapporten avslutas med sammanfattande reflektioner och ett antal rekommendationer.

---

16. Den mer specifika metod som använts kan beskrivas som strukturerad fokusgruppintervju, där data samlas in genom att forskaren introducerar ett antal frågor som gruppen diskuterar (se Morgan 1996).

# Unga utanför arbetsmarknaden: individer, organisationer, strategier

Arbetslöshet, inklusive ungdomsarbetslöshet, är ett uppmärksammat kunskapsområde och vi vet en hel del om vilka individfaktorer som hänger samman med sämre chanser att få ett arbete. Det finns också en hel del kunskap om de organisationer som är involverade i arbetet för att motverka arbetslöshet och vilken verksamhet som dessa organisationer bedriver. I det här avsnittet redogörs översiktligt för denna kunskap. Avslutningsvis ges en relativt ingående beskrivning av den nationella strategi som syftar till att motverka ungdomsarbetslöshet och vad denna strategi hittills resulterat i.

## Vilka är de unga som står utanför arbetsmarknaden?

Arbetsförmedlingen definierar ett antal faktorer som hänger samman med sämre chanser att få ett arbete. Det handlar om kort/låg utbildning, funktionshinder som påverkar arbetsförmågan, att vara äldre och arbetslös, samt att vara född utanför Europa. Andelen arbetslösa personer som omfattas av någon eller flera av dessa faktorer har ökat.<sup>17</sup> Att vara ung är också en faktor som hänger samman med högre arbetslöshetstal, men nivåerna är starkt konjunkturberoende. Under högkonjunktur minskar ofta andelen arbetslösa ungdomar drastiskt. Forskningen brukar också skilja på friktionsarbetslöshet, det vill säga den ofta korta arbetslöshetsperiod många unga upplever på grund av svårigheten att få sin första anställning, och strukturarbetslöshet, som beror på en "mismatch" mellan tillgång och efterfrågan på kompetens.<sup>18</sup> Eftersom studien har ett regionalt perspektiv kan det också vara viktigt att konstatera att ungdomsarbetslösheten varierar mellan olika regioner och kommuner. Att vara bosatt i en glesbygdskommun eller mindre stad ökar exempelvis sannolikheten att varken arbeta eller studera.<sup>19</sup> I likhet med arbetsmarknaden i stort finns emellertid en tydlig tudelning inom ungdomsgruppen och det är samma faktorer som hänger samman med sämre chanser för unga att komma i arbete som för arbetskraften som helhet.

Utbildning är en central vattendelare där ungdomar som saknar gymnasieutbildning har sämre chanser att få ett arbete. Här konstaterar bland annat myndigheten för civil- och ungdomsfrågor (MUCF) att det finns stora skillnader mellan de ungdomar som har en gymnasieexamen och de som inte har det.<sup>20</sup> Även studier från IFAU och Socialstyrelsen beskriver ofullständiga gymnasiebetyg som en av de stora riskfaktorerna bland unga när det gäller en svag anknytning till arbetsmarknaden och därmed också ökad sannolikhet att bli beroende av ekonomiskt bistånd.<sup>21</sup> Personer utan gymnasieexamen riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden även senare i livet, och löper risk att vara arbetslösa oftare och under längre tid.<sup>22</sup> De har också generellt sämre hälsa jämfört med högre utbildade personer. I gruppen lågutbildade unga vuxna är psykisk ohälsa ett relativt utbrett problem.<sup>23</sup>

Andra faktorer som försvårar ungdomars inträde på arbetsmarknaden är födelse- och vistelseort i Sverige och föräldrars utbildningsnivå.<sup>24</sup> Unga personer med utländsk bakgrund har svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, till exempel på grund av otillräckliga språkkunskaper, diskriminering och färre kontakter i arbetslivet.<sup>25</sup> Andelen utrikes födda ungdomar ökar också i gruppen arbetslösa. År 2010 utgjorde utrikes födda 19,3 procent av kvinnliga och 18,4 procent av manliga arbetssökande ungdomar. Fem år senare, det vill säga 2016, hade andelarna ökat till 44,9 procent av kvinnorna och 43,8 procent av männen.

17. Nordström Skans, Eriksson & Hensvik 2017.

18. Oscarsson 2013.

19. Ibid.

20. MUCF 2017. Andelen som är i arbete efter att ha gått ut gymnasiesärskolan är dock betydligt lägre, speciellt bland kvinnor.

21. Engdahl & Forslund 2016; Socialstyrelsen 2016.

22. MUCF 2017.

23. SOU 2016:55.

24. MUCF 2017.

25. Engdahl & Forslund 2016.

Funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga<sup>26</sup> är en annan förklaring till sämre chanser att få ett arbete, men här är det svårt att uppskatta arbetslöshetens omfattning eftersom olika myndigheter kategoriserar funktionshinder på olika sätt. Vad man vet är att risken att ha låga eller ofullständiga gymnasiebetyg är särskilt hög bland unga med funktionsnedsättningar.<sup>27</sup> En lägre sysselsättningsgrad och inkomst är också tydligt kopplad till de som är registrerade med en nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning hos Arbetsförmedlingen.<sup>28</sup>

Ungdomsarbetslösheten varierar även stort mellan olika regioner och kommuner. Att vara bosatt i en glesbygdskommun eller mindre stad ökar sannolikheten att varken arbeta eller studera.<sup>29</sup> Bristen på arbetstillfällen har dessutom ett starkare samband med arbetslöshet för personer som saknar eftergymnasial utbildning.<sup>30</sup>

Det är viktigt att påpeka att arbetslösheten bland ungdomar kan ha olika orsaker. Kommissionen för jämlik hälsa konstaterar att svårigheten att etablera sig på arbetsmarknaden och risken för långtidsarbetslöshet påverkas av en rad faktorer. Ung ålder i sig kan innebära avsaknad av kontakter och dokumenterad erfarenhet som i kombination med andra riskfaktorer utgör en "dubbel" problematik. Dessutom riskerar en negativ spiral att uppstå där faktorer som psykisk ohälsa och missbruk gör det svårare att etablera sig, och arbetslösheten i sig förstärker sedan den ursprungliga problematiken.<sup>31</sup> Flera variabler samverkar alltså i etableringsprocessen. Både kön och utländsk bakgrund kan spela in i olika kombinationer. Andelen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) är mer än dubbelt så hög bland utrikes födda än bland födda i Sverige.<sup>32</sup> De är dessutom oftare långtidsarbetslösa. Utrikes födda och nyanlända unga kvinnor är i högre grad arbetslösa än män i samma grupp, vilket kan förklaras av kortare utbildning och normer kring kön.<sup>33</sup> Risken är 14 procent högre att utrikes födda inte har fullständiga gymnasiebetyg.<sup>34</sup> I den gruppen utgör dock män den största andelen. Det är vanligare att kvinnor, oavsett vilken bakgrund de har, är behöriga att läsa vidare på högskolenivå.<sup>35</sup> Andra livsvillkor som socioekonomisk bakgrund, föräldraskap och sexuell identitet är faktorer som kan påverka hälsan, möjligheten att slutföra sin gymnasieutbildning och i förlängningen etableringen på arbetsmarknaden.<sup>36</sup>

Att gruppera arbetslösa ungdomar är alltså inte helt enkelt. Dessutom riskerar kategorisering att bidra till stigmatisering som i sig kan vara hindrande. Men att studera vilka faktorer som inverkar på ungdomars etablering är nödvändigt – både för att identifiera risker och för att formulera riktade och meningsfulla insatser.<sup>37</sup>

## Organisationer med ansvar för ungas insteg på arbetsmarknaden

Det är inte bara ungdomsarbetslöshetens förklaringsfaktorer som är en komplex fråga – komplexitet är också ett kännetecknande begrepp för ansvarsfördelningen och organiseringen när det gäller insatser som syftar till att motverka arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitiken är ett nationellt ansvarsområde med en statlig finansiering, och ett regelverk som ska tillämpas enhetligt i hela landet.<sup>38</sup> Arbetsförmedlingen är den myndighet som ansvarar för utförandet av politiken. Samtidigt knyter arbetsmarknadspolitiken an till såväl näringspolitiska, utbildningspolitiska och socialpolitiska frågor och det finns en rad olika organisationer – såväl offentliga, som privata och ideella – som involveras i genomförandet av politiken. Vissa har formella uppdrag, medan andra engagerar sig utifrån andra utgångspunkter. Att arbetsmark-

26. Funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är det begrepp som används av Arbetsförmedlingen och som anges i den förordning som reglerar arbetsmarknadspolitiska program riktade till målgruppen (SFS 2000:630). Funktionsvariation är annars det begrepp som under senare tid kommit att användas allt mer i olika sammanhang. I texten används dessa begrepp synonymt.

27. Engdahl & Forslund 2016.

28. Ibid.

29. Oscarsson 2013.

30. Zenou, Åslund & Östh 2006.

31. SOU 2016:55.

32. MUCF 2017.

33. Ibid.

34. Engdahl & Forslund 2016.

35. MUCF 2016.

36. Ibid.

37. Engdahl & Forslund 2016; MUCF 2017.

38. SKL 2017.

nadspolitikens organisering är ett omfattande och komplicerat område är också ett skäl till att regeringen tillsatt en utredning för att se över det statliga åtagandet.<sup>39</sup> I kommittédirektivet nämns, förutom Arbetsförmedlingen, ett antal statliga myndigheter med betydande roller; Försäkringskassan, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet, Arbetsmiljöverket, länsstyrelser, universitet och högskolor, Skolverket med flera. Andra aktörer som nämns är folkhögskolor, idéburna organisationer, sociala företag och så vidare. Aktörer med regionalt utvecklingsansvar pekas också ut som betydande i sammanhanget, men vid sidan av Arbetsförmedlingen är det framförallt kommunerna som framhålls som central part i genomförandet av arbetsmarknadspolitikens intentioner.

Den komplexitet som Arbetsmarknadsutredningen belyser är också utgångspunkten för Västgrupens beslut att initiera en genomlysning av insatser och samordning med fokus på ungas insteg på arbetsmarknaden, men här finns ett mer uttalat "nivåperspektiv" på så sätt att aktörer på lokal, regional och nationell nivå ska identifieras och samordningen av insatser mellan nivåerna ska belysas. Arbetsförmedlingen och kommunerna utgör de centrala organisationerna på nationell respektive lokal nivå. På regional nivå inkluderas den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet, det vill säga Västra Götalandsregionen (VGR). Samordningsförbundet finns också med utifrån den kunskap som finns i organisationen när det gäller samverkan kring unga utanför arbetsmarknaden. Studien belyser inte det faktiska arbete som förbunden bedriver, men för begriplighetens skull ges också en kort beskrivning av samordningsförbundens organisation och verksamhet.

## Nationell nivå: Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens ansvarsområde definieras i förordning 2007:1030. Här står att myndighetens övergripande uppdrag är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det ska ske genom att sammanföra arbetssökande med dem som söker arbetskraft. Myndigheten ska i sitt arbete prioritera personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb etablering på arbetsmarknaden är ytterligare en viktig uppgift. Myndigheten handhar också den praktiska kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller gruppen unga finns en del specifika skrivningar. Arbetsförmedlingen ska se till att minska den tid som går innan unga personer går över till arbete, studier eller insats som leder till arbete. Här ska särskilt ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet uppmärksammas. Samverkan, och framförallt samverkan med kommunerna, pekas ut som en viktig strategi i det sammanhanget.<sup>40</sup>

Syftet med att ha en central myndighet som ansvarar för arbetsmarknadspolitikens genomförande kan sägas vara att uppnå ekonomisk effektivitet och likvärdig tillgång till insatser; alla ekonomiska resurser riktade till arbetssökande ska finnas inom samma myndighet och det ska finnas ett likvärdigt utbud i hela landet.<sup>41</sup> Det operativa arbetet sker via myndighetens lokala förmedlingar. Traditionellt sett har Arbetsförmedlingen haft lokalkontor med stationär personal i nära nog alla kommuner, men i linje med pågående förändringsarbete, där digitalisering är ett centralt inslag, går utvecklingen i riktning mot att antalet kommuner med reguljär, stationerad personal minskar. Ur den arbetssökandes perspektiv behöver det inte betyda att tillgängligheten försämras. Syftet med digitaliseringen är enligt Arbetsförmedlingen snarare att öka tillgängligheten, exempelvis genom att en arbetssökande kan lämna in uppgifter digitalt. Möjligheten att vid behov träffa en handläggare personligen ska också förbättras genom att resurser styrs om och riktas dit de behövs som bäst.

Att utbudet av insatser är nationellt syftar till att säkerställa att alla i landet får tillgång till en likvärdig service, men hur de lokala förmedlingarna arbetar är avhängigt vilka resurser som står till förfogande, både i form av tilldelad budget och tillgänglig personal. De insatser som ingår i Arbetsförmedlingens verktygslåda kringgärdas också av ett regelverk som sätter ramarna för hur och för vem insatser kan användas. När det gäller insatser riktade till ungdomar är jobbgarantin för unga det centrala regelverket.<sup>42</sup>

39. Dir. 2016:56.

40. Se Regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen 2016.

41. SKL 2017.

42. SFS 2007:813.

Jobbgarantin för unga är ett arbetsmarknadspolitiskt program och omfattar personer som fyllt 16 men inte 25 år och som under en sammanhängande period om tre månader varit arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos myndigheten. I Arbetsförmedlingens årsrapport preciseras vilka insatser som kan erbjudas inom programmet.<sup>43</sup> Här står att programmet inleds med en obligatorisk fördjupad kartläggning som ger underlag för en individuell handlingsplan. I den individuella handlingsplanen preciseras sedan vilka aktiviteter ungdomen behöver och vilket stöd Arbetsförmedlingen kan ge. Utöver den fördjupade kartläggningen finns en rad aktiviteter att tillgå; studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Sedan augusti 2016 är det också möjligt att delta i SFI-studier (svenska för invandrare) upp till sex månader inom programmet. Projekt av olika slag utgör också en betydande del av de ungdomsinsatser som erbjuds via Arbetsförmedlingen. Här samverkar myndigheten ofta med kommuner och andra offentliga aktörer, men även privata utbildningsföretag och liknande. Projekten delfinansieras ofta med medel från ESF. Arbetsförmedlingen kan vara huvudansvarig eller ingå som samarbetspart.

Arbetsförmedlingen bedriver sina insatser i egen regi eller upphandlar andra aktörer för utförandet. Kommunen har traditionellt varit en viktig leverantör av ungdomsinsatser, inte minst inom ramen för de kommunala ungdomsprogram som var centrala inslag i arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet och fram till 2007 då jobbgarantin för unga infördes.<sup>44</sup> Parallellt med jobbgarantin för unga infördes också regler som säger att det i första hand är kompletterande aktörer som ska upphandlas för att genomföra aktiviteter riktade till unga. Kompletterande aktörer är privata företag som erbjuder individuellt anpassade tjänster, exempelvis matchning och coachning. I och med jobbgarantin för unga och de upphandlingsregler som sjösattes kan man säga att betydande steg togs i riktning mot en mer begränsad kommunal inblandning i arbetsmarknadspolitiken.<sup>45</sup>

## Regional nivå: aktörer med utvecklingsansvar

Regioner och landsting har inget uttalat ansvar inom svensk arbetsmarknadspolitik, men den regionala nivåns betydelse har ökat successivt sedan slutet på 1990-talet. Ett regeringsbeslut från 1999 som innebär att Västra Götalandsregionen och region Skåne som första regioner på försök fick ta över det regionala utvecklingsansvaret från staten, kan sägas vara startskottet för en tydlig utveckling i den riktningen. Regionala utvecklingsansvaret är ett brett formulerat uppdrag och innebär att inom ett visst geografiskt område samla relevanta aktörer kring en strategi för länets utveckling. I uppdraget ingår även ansvar för att samordna genomförandet av strategin. Uppdraget knyter an till flera politikområden, varav arbetsmarknadspolitiken är ett; en fungerande arbetsmarknad med hög sysselsättning och effektiv användning av arbetskraften pekas ut som avgörande för länets utveckling. Att det regionala utvecklingsansvaret har kopplingar till arbetsmarknadspolitiken konstateras också i den pågående arbetsmarknadsutredningen,<sup>46</sup> liksom i en rapport från SKL där det står att samverkan mellan olika politikområden är avgörande för en slagkraftig lokal och regional sysselsättningspolitik och att detta är något som hanteras inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget.<sup>47</sup>

Ett mer specifikt uppdrag som knyter an till arbetsmarknadspolitiken är det särskilda ansvaret när det gäller matchning mellan arbetsmarknadens behov av kompetens och tillgången på kompetens hos arbetskraften. Matchning existerar inte som eget politikområde och det finns ingen myndighet med uttalat uppdrag att arbeta med frågan, men genom det regeringsinitiativ som utmynnade i uppdraget till regioner och länsstyrelser att bilda regionala kompetensplattformar,<sup>48</sup> vars syfte just är att bidra till en effektivare matchning, kan man säga att den regionala nivån tilldelats en mer framträdande roll i arbetsmarknadspolitiken.

43. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Statistik/Forklaring-av-statistiken/Definitioner-och-forklaringar.html>. Hämtad 2017-08-30.

44. Lundin 2008; Hall & Liljeberg 2011.

45. Lundin 2008.

46. Kommittédirektiv 2016:56.

47. SKL 2017.

48. Bergström Casinowsky 2012.

Sammantaget kan man säga att den regionala nivåns ansvar inom arbetsmarknadspolitiken är indirekt och rymmer ett stort mått av självbestämmande. Hälso- och sjukvård är däremot ett ansvarsområde som tydligt ligger på regioner och landsting. Att knyta hälso- och sjukvårdsuppdraget till arbetsmarknadspolitiken kan tyckas långsökt, men inte om man ser till det faktum att psykisk ohälsa tydligt hänger samman med arbetslöshet. Att det finns tillgång till rätt stöd för personer som är arbetslösa på grund av psykisk ohälsa är då ett viktigt åtagande som är förlagt till aktörer på regional nivå.

## Lokal nivå: Kommunerna

Kommunerna har ett lagstadgat ansvar i arbetsmarknadspolitiken, om än begränsat. Ansvar definieras i *lagen om arbetslöshetsnämnd*,<sup>49</sup> som säger att kommunen är ålagd att vidta åtgärder eller på annat sätt främja aktiviteter som förebygger eller minskar verkningarna av arbetslöshet. Genom socialtjänstlagen<sup>50</sup> har kommunen också det yttersta ansvaret för sina medborgare, vilket knyter an till frågor om försörjning. Medborgaransvaret innebär exempelvis att arbetslösa invånare som av olika skäl inte kvalificerar sig för ersättning via den statligt finansierade arbetslöshetskassan, hänvisas till det kommunalt finansierade försörjningsstödet.<sup>51</sup> Därmed ligger det i kommunens intresse att främja arbetslösas etablering på arbetsmarknaden så att individerna kan gå från bidragsberoende till egen försörjning. Andelen arbetslösa personer med behov av försörjningsstöd har också ökat under de senaste decennierna. I kölvattnet av 1990-talets krisår genomfördes en rad förändringar i de offentliga ersättningsystemen som bland annat innebar att rätten till ersättning via det generella, statligt finansierade försäkringssystemen knöts till individens tidigare arbetsinkomst. Personer som inte hade lönearbetat tidigare kvalificerade sig inte för dessa ersättningar. Eftersom det allmänt blev svårare att ta sig in på arbetsmarknaden ökade den "oförsäkrade" gruppen arbetslösa, med konsekvensen att andelen arbetslösa personer med behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning ökade.<sup>52</sup> Kostnaderna flyttades på så sätt över från staten till kommunen och försörjningsstöd har i allt högre grad kommit att fungera som en arbetslöshetsförsäkring för dem som inte kvalificerar sig för ersättning via de statliga ersättningsystemen.<sup>53</sup>

Kommunerna har alltså flera skäl att bedriva arbetsmarknadsinsatser och incitamenten stärktes ytterligare i och med den förändring i socialtjänstlagen som infördes 1998 som bland annat innebar att kommunerna fick rätt att kräva att ungdomar som uppbär försörjningsstöd på grund av arbetslöshet ska delta i "kompetenshöjande aktiveringsinsatser". Socialtjänsten fick då mandat att ge sanktioner, det vill säga sänka det ekonomiska biståndet, för personer som vägrar att delta i insatsen.<sup>54</sup> Lagändringen medförde en ökning av kommunal arbetsmarknadsverksamhet runt om i landet.<sup>55</sup> Kommunernas deltagande i arbetsmarknadspolitiken varierar över tid och mellan olika kommuner, men hänger generellt samman med vilka möjligheter och vilket formellt ansvar kommunen tilldelas av staten. Sedan spelar även den lokala kontexten roll, exempelvis demografiska faktorer, den lokala arbetsmarknaden och inte minst den lokala politiken.<sup>56</sup> Idag erbjuder det stora flertalet kommuner insatser av olika slag<sup>57</sup>, vissa i samarbete med Arbetsförmedlingen, men en hel del arbete bedrivs i egen regi och finansieras med kommunala medel. Målgruppen är framförallt personer med behov av ekonomiskt bistånd till följd av arbetslöshet.

Till skillnad från Arbetsförmedlingen följer kommunernas arbete inte någon enhetlig linje, utan det ser olika ut i olika kommuner.<sup>58</sup> Det gäller såväl arbetets omfattning som inriktning. Det finns exempelvis inga specifika krav på att en person ska ha varit arbetslös en viss tid för att få tillgång till kommunens insatser. Kommunernas insatser följs inte upp i samma utsträckning som Arbetsförmedlingens, vilket

49. Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

50. 4 kap, 4§, Socialtjänstlagen 2001:453.

51. Försörjningsstöd är benämningen på en typ av ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd är samlingsbegreppet för det stöd en person kan få från sin kommun om hen har ekonomiska problem. Det bistånd som avser försörjning kallas försörjningsstöd, men man kan också få bistånd som avser andra behov som exempelvis läkemedel, tandvård, glasögon eller hemutrustning (se [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)).

52. Salonen 2014.

53. Salonen 1997.

54. Nybom 2014

55. Se exempelvis Johansson 2001; Giertz 2007; Ulmestig 2007.

56. Lundin 2008.

57. Enligt en färsk rapport från SKL finns arbetsmarknadsverksamhet i cirka 85 procent av landets kommuner. Se SKL 2017.

58. Vikman & Westerberg 2017.



gör att det är svårt att få en helhetsbild,<sup>59</sup> men kommunerna uppmanas att årligen lämna in uppgifter om sin arbetsmarknadsverksamhet till databasen KAS – kommunal arbetsmarknadsstatistik, som ingår i Kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA). Här finns uppgifter om såväl organisering, insatsernas innehåll, verksamhetens omfattning, samt deltagarnas karaktäristika. Databasinsamlingen är emellertid förknippad med åtminstone två svårigheter. För det första är det frivilligt att lämna in uppgifter. Svarsbenägenheten varierar både mellan kommuner och mellan olika år, vilket begränsar möjligheten att få en helhetsbild och att följa utvecklingen över tid. För det andra har det visat sig att det på lokal nivå görs olika tolkningar av vilka uppgifter som ska rapporteras in, vilket gör att den information som finns tillgänglig i databasen inte är tillförlitlig i alla avseenden.<sup>60</sup> Vissa uppgifter är emellertid mer säkra och i kombination med de rapporter och enkätstudier som exempelvis SKL genomför kan man få en uppfattning om kommunernas insatser.

Arbetet bedrivs vanligtvis via en kommunal arbetsmarknadsenhet eller en utförarenhet kopplad till socialtjänsten. De insatser som erbjuds liknar på många sätt Arbetsförmedlingens utbud. Det handlar om olika former av ”jobsökaraktiviteter”, exempelvis förmedlings- och matchningsinsatser, coaching, vägledning och praktik.<sup>61</sup> Kommunerna erbjuder också den typ av insatser som Arbetsförmedlingen köper in via kompletterande aktörer, det vill säga ett mer individuellt anpassat och närmare stöd, såsom coachande samtal eller praktisk hjälp med ansökningshandlingar. Vad som är unikt för kommunerna är att man har arbetsträningsstationer för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Kommunerna är också en stor mottagare av praktikanter och personer med stödanställningar av olika slag, inte minst med fokus på ungdomar. En viktig ungdomsinsats är det stora antalet feriejobb som de flesta av landets kommuner erbjuder.

Utöver engagemanget i mer direkta arbetsmarknadsinsatser är kommunen en helt central aktör när det gäller utbildning, inklusive studie- och yrkesvägledning. För att komma in på arbetsmarknaden är fullgjord gymnasieutbildning en viktig förutsättning och här spelar kommunernas uppdrag inom såväl grund- som gymnasieskolan en viktig roll. Insatser som syftar till att motverka skolavhopp och främja fullgjord grund- och gymnasieskola kan främst betraktas som förebyggande och långsiktiga när det gäller insteget på arbetsmarknaden, men det är ändå ett kommunalt ansvarsområde som bör nämnas. Kommunerna har också enligt skollagen ett så kallat aktivitetsansvar (KAA).<sup>62</sup> Det innebär att kommunen är skyldig att hålla sig informerad om ungdomar som fullgjort den obligatoriska skolgången, men som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning. Ansvarat gäller upp till dess att ungdomen fyllt 20 år. Kommunen ska erbjuda dessa ungdomar individuellt anpassade åtgärder, men det ska i första hand handla om att motivera ungdomarna att fullfölja gymnasiestudier. I övrigt erbjuder många kommuner vuxenutbildning av olika slag, vilket är en betydelsefull insats för att underlätta insteget på arbetsmarknaden.

## Samordningsförbunden

Till skillnad från Arbetsförmedlingen, regionen och kommunerna är samordningsförbunden inte en obligatorisk företeelse i det svenska välfärdssystemet. Samordningsförbundens organisation och verksamhet låter sig inte heller enkelt beskrivas och här kan en kort historik kan vara till hjälp. Förbundens tillkomst föregicks av en rad utredningar under 1990-talet med fokus på välfärdssystemens organisering. Utredningarna identifierade brister i samordningen mellan olika välfärdsaktörer, brister som bland annat visade sig i gränsdragningsproblem som både skapade överlappningar och glapp. Ineffektiv användning av resurser samt bristande individperspektiv pekades ut som betydande konsekvenser och situationen tycktes mest allvarlig inom området arbetslivsinriktad rehabilitering.<sup>63</sup> Ökad samverkan var en av de lösningar som utredningarna föreslog och efter att ha prövat och utvärderat olika försöksverksamheter antog riksdagen lagen om finansiell samordning.<sup>64</sup> Lagen trädde i kraft 2004 och innebar en möjlighet att

59. Se exempelvis Thorén 2012.

60. Se exempelvis Bergström Casinowsky 2014.

61. SKL 2012, 2017.

62. 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

63. SOU 1996:113; SOU 1996:85.

64. Prop 2002/03:132.

bilda samordningsförbund bestående av en eller flera kommuner, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, samt landsting/region.

Syftet med samordningsförbunden är att underlätta effektiv resursanvändning och förhindra att individen hamnar i glapp eller i rundgång mellan olika aktörer.<sup>65</sup> Uppgiften är att bidra till att fungerande strukturer för samverkan skapas och vidmakthålls. Förbunden bedriver normalt sett inga egna insatser på individnivå, men kan finansiera individinsatser som bedrivs av de samverkande parterna.<sup>66</sup> Samordningsförbunden styrs inte av regleringsbrev eller liknande, utan det är förbunden själva som beslutar om hur resurserna ska användas. Parterna själva står också för finansieringen och för närvarande bidrar de tillsammans med 678 miljoner kronor årligen. Det är en ansevärd summa, men en begränsad del om man ser till de resurser som landets arbetsmarknadsinsatser tar i anspråk totalt.<sup>67</sup> I dagsläget är 247 av landets 290 kommuner, och samtliga kommuner i Västra Götalands län, medlemmar i ett samordningsförbund.<sup>68</sup>

Samordningsförbundens tillkomst bottnar i behovet av att samverka kring personer som berörs av arbetslivsinriktad rehabilitering, men samverkan är en arbetsform som präglar välfärdssektorn som helhet. Att samverkan behövs är också något som i viss mån får stöd i forskningen. Det finns exempelvis utredningar som pekar på att de olikheter vad gäller synsätt, perspektiv, organisering och regelverk som välfärdsstatens organisationer omfattas av tenderar att skapa låsningar, ofta med följden att individen hamnar mellan stolarna. Någon slags samverkan är den lösning som förordas, både på ett övergripande plan och i det dagliga samarbetet mellan olika verksamheter och yrkesgrupper.<sup>69</sup> Det finns också studier som tyder på att behovet av samverkan ökar, men att det blir allt svårare att samverka eftersom komplexiteten har ökat. Det man hänvisar till här är att samordningen alltmer riktas mot utsatta grupper i behov av ett mer samlat stöd, vilket gör att fler aktörer, perspektiv och olikheter aktualiseras i samverkansprocesserna.<sup>70</sup> Den nationella strategin för att motverka ungdomsarbetslösheten – Dua – är ett exempel på samverkansinitiativ som syftar till att hantera den här typen av komplexitet.

## Nationell strategi för samverkan mot ungdomsarbetslöshet

Startpunkten för Dua kan sägas vara en statlig utredning från 2013. Utredningen genomfördes i en tid då ungdomsarbetslösheten låg på förhållandevis höga nivåer. Fokus var emellertid inte arbetslösa ungdomar generellt, utan mer specifikt ungdomar som varken arbetar eller studerar (UVAS) och som riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet.<sup>71</sup> Utredningen konstaterar att UVAS är en heterogen grupp där några endast behöver stöd i att söka arbete, medan andra omfattas av flera problem, exempelvis arbetslöshet i kombination med oavslutad gymnasieutbildning, psykisk ohälsa och ekonomiska svårigheter. För den första gruppen kan Arbetsförmedlingens insatser vara tillräckliga, men för den andra gruppen behövs stöd från flera håll. Stödet behöver också samordnas eftersom det annars finns risk för att inblandade myndigheter och organisationer initierar parallella processer, eller insatser som i någon mening motverkar varandra.

Att belysa nuläge och lämna förslag på åtgärder för att förbättra gruppen UVAS möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället som helhet var utredningens huvudsakliga ambition. Att samverkan behövs kan sägas vara en given utgångspunkt. Betydelsen av samverkan framhålls utifrån glappet mellan ett holistiskt perspektiv på människan som en helhet och välfärdsorganisationernas fragmentariska karaktär.<sup>72</sup> Myndigheterna har visserligen skyldigheter att samverka med varandra och omvärlden kring målgruppen, men enligt utredningen saknades en formell struktur för samverkan som är etablerad

65. Andersson & Andersson 2013.

66. [www.finsam.se](http://www.finsam.se)

67. För jämförelsens skull kan nämnas att landets kommuner tillsammans satsade drygt 4,6 miljarder kronor på arbetsmarknadsverksamhet år 2015. (SKL 2016)

68. <http://www.finsam.se/samordningsforbund>. Hämtad 2017-08-29.

69. Se exempelvis Danermark 2000, SOU 2000:114, Socialstyrelsen 2001.

70. Danermark & Germundsson 2007.

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

72. Se också Danermark med flera 2009; Ungdomsstyrelsen 2009; Riksdagen 2013.

i hela landet och som möjliggör gemensamma arbetssätt för de samverkande organisationerna. Vidare pekades på avsaknad av strukturer för samverkan där de ekonomiska förutsättningarna är reglerade, där det finns tydliga mål som följs upp och där det finns krav på att de samverkande aktörerna representeras på ledningsnivå.

Utredningen landade i ett antal förslag, varav några sorteras in under rubriken *Satsa på unga i samverkan*.<sup>73</sup> Här pekas samordningsförbunden ut som en central part och man föreslår att samordningsförbundens verksamhet ska utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för effektiv samverkan kring UVAS. Parallellt med detta föreslås ett ökat finansiellt stöd till förbunden och att en samordnare tillsätts med uppgiften att främja förbundens insatser. I praktiken kom samordningsförbunden inte att få den centrala roll som föreslogs i utredningen. Regeringen tog emellertid fasta på en rad andra slutsatser som pekade på behovet av såväl övergripande former för samverkan som behov av lokala samverkansmodeller.<sup>74</sup> Att inrätta en delegation var ett av de initiativ som lanserades. Delegationen tillsattes i slutet av 2014 och fick uppdraget att främja utarbetandet och genomförandet av lokala överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner i syfte att minska ungdomsarbetslösheten.<sup>75</sup> Under 2015 skrevs överenskommelser i 287 av landets 290 kommuner. Uppdraget utvidgades 2017 till att även omfatta målgruppen nyanlända.<sup>76</sup>

Dua har nu funnits ett par år och delegationen har genomfört relativt omfattande uppföljningar av hur samarbetet utvecklats på lokal nivå. Samtliga 287 kommuner som slutit överenskommelser har exempelvis erbjudits att delta i dialogmöten – ett erbjudande som 260 kommuner antagit. Under perioden juni 2016 till januari 2017 genomfördes ett 70-tal dialogmöten med kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor. Delegationen har också besökt ett stort antal enskilda kommuner och även tagit emot kommuner för besök i syfte att ta del av erfarenheter och få fördjupad kunskap om det pågående samverkansarbetet.

## Uppföljning av Dua

Resultaten från delegationens uppföljningar har publicerats i två rapporter<sup>77</sup> och här finns värdefull information att hämta om man vill veta något om hur samordningen av ungdomsinsatser fungerar. De analyser som görs i rapporterna baseras på ett omfattande och rikstäckande underlag och i sina slutsatser pekar delegationen ut var det generellt sett finns brister, både när det gäller utbudet av insatser och samordningen mellan de olika aktörernas insatser. I viss mån redogörs också för hur samverkansarbetet utvecklats i olika delar av landet. Här är utgångspunkten Arbetsförmedlingens geografiska indelning där Västra Götaland omfattas av region Syd. Delegationen menar att variationen när det gäller hur man formulerat och jobbat med överenskommelserna är stor mellan kommunerna i region Syd, men att överenskommelserna överlag har bidragit till att skapa bättre strukturer för samverkan och ökad respekt för varandras uppdrag. I de flesta samverkansgrupper som bildats ingår arbetsmarknadsenheter, näringslivsenheter, SFI, socialförvaltning, vuxenutbildning, gymnasieskola och fackliga organisationer. På flera håll är även näringslivet representerat. De problem som lyfts fram rör svårigheter att inkludera Försäkringskassan och vården i samverkan. En annan utmaning är hur man ska arbeta för att lyfta kompetensförsörjningsperspektivet i samarbetet. Här handlar det om att i högre grad se Duas målgrupp som en resurs i förhållande till den växande arbetskraftsbristen. Utmaningen handlar delvis om attityder – att faktiskt betrakta målgruppen som en resurs – men det krävs också att alla relevanta delar av den kommunala förvaltningen involveras, exempelvis HR/personalavdelningar och näringslivsavdelningar. På samma sätt behöver Arbetsförmedlingen involvera sitt arbetsgivararbete i samverkan med kommunerna.

I övrigt gör delegationen en mer övergripande bedömning av hur samordningen fungerar, vilka brister som finns och vad som behöver göras. Hur det ser ut i specifika kommuner ger rapporterna inte några svar på, men mot bakgrund av det omfattande underlag som analyserna bygger på, och mot bakgrund av att en betydande del av de brister som lyfts i fram knyter an till generella fenomen såsom nationella

73. SOU 2013: 74, sidorna 250–269.

74. Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet 2015.

75. Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete 2015:68.

76. Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete 2017:20.

77. Delegationen för unga till arbete 2016; SOU 2017:19.

regelverk och innehåll i generella ungdomsinsatser, kan man utgå ifrån att den bild som framkommer i uppföljningarna relativt väl speglar situationen i Västra Götaland.

### **Utvecklingsområden**

Delegationen ger en bitvis positiv bild av hur samarbetet utvecklats. Att det överlag har lagts en strukturell grund för samverkan konstateras. Här lyfts samlokalisering fram som ett exempel på gynnsam praktisk lösning. Närheten skapar förståelse för varandras uppdrag och förbättrar möjligheterna att snabbt erbjuda unga arbetssökande ändamålsenligt stöd. Framförallt i kommuner där Arbetsförmedlingen inte har något lokalkontor har samlokalisering blivit en värdefull strategi.

Utvecklingen bedöms alltså som positiv i stort, men fokus i rapporterna ligger på att identifiera och analysera briser i syfte att åstadkomma en bättre samverkan. Ett par förbättringsområden handlar om att vissa grupper av ungdomar löper risk att inte få tillgång till stöd. UVAS som är äldre än 20 år är ett exempel och här är det otydligheter i ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som är problemet. Genom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) har kommunerna ett lagstadgat ansvar att aktivt verka för att unga som inte fullföljt gymnasiet ges förutsättningar att fullfölja utbildning eller insats som leder till studier eller arbete. Ansvaret upphör när ungdomen fyller 20 år. Kommunen är dock ansvarig för alla som inte klarar sin försörjning och som av det skälet söker försörjningsstöd. Med stöd i socialtjänstlagen kan kommunen då kräva att ungdomen deltar i praktik eller kompetenshöjande aktivitet, men de ungdomar som varken arbetar eller studerar, och som inte heller söker försörjningsstöd eller är inskrivna på Arbetsförmedlingen hamnar i ett glapp. Det handlar alltså om ungdomar som inte självmant tar kontakt med vare sig kommunen eller Arbetsförmedlingen – en grupp ungdomar som ingen myndighet har ett tydligt ansvar för att följa upp. Här menar delegationen att regeringen måste förtydliga var ansvaret ligger när kommunernas aktivitetsansvar upphör och att man måste hitta arbetsätt för att fånga upp ungdomarna.<sup>78</sup>

En annan grupp som riskerar att bli utan stöd är personer med funktionsnedsättning. Såväl offentlig statistik som delegationens uppföljningar visar att psykisk ohälsa, men även andra funktionsvariationer, sällan uppmärksammas i tid. Ohälsan uppstår ofta i skolåldern, men uppmärksammas inte då och eventuellt stöd kommer in i ett sent skede. En extra utsatt grupp i det här sammanhanget är unga nyanlända. Ökad tillgång till utredningskompetens och vård är ett genomgående behov, menar delegationen. En utvecklad samverkan med landsting/regioner framhålls som en förutsättning om ungdomarna ska ges bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>79</sup> Att sådan samverkan redan finns inom samordningsförbunden påpekas och rekommendationen är att denna samverkan bör utvecklas. Delegationen lyfter också fram att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2017 fått uppdraget att främja att unga med funktionsnedsättning och unga med aktivitetsersättning<sup>80</sup> får tillgång till samordningsförbundens insatser.<sup>81</sup> Samtidigt konstateras att det i dagsläget finns påtagliga brister när det gäller uppföljning av såväl omfattning som effekter av samordningsförbundets insatser.<sup>82</sup> Att kunskaperna om hur det ser ut för unga med funktionsvariationer när det gäller etableringen på arbetsmarknaden är allmänt bristfällig har också påvisats i andra sammanhang.<sup>83</sup>

En hel del av delegationens slutsatser knyter an till utbildningsfrågor. Det finns en rad förslag som rör nyanländas skolgång och behovet av att se över gymnasieskolans språkintruktionsprogram. Andra förslag handlar om ett ökat samarbete mellan skola och arbetsliv inom ramen för såväl grundskolan, som gymnasiet och högskolan. Ett långsiktigt och stabilt utbud av flexibel vuxenutbildning är avgörande om unga och nyanlända ska få den utbildning som krävs för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och här behöver den kommunala vuxenutbildningen ges bättre förutsättningar för att möta upp behovet.

78. OECD 2016.

79. Arbetsförmedlingen 2016.

80. Aktivitetsersättning är en ersättning som kan utgå till personer i åldersgruppen 19–29 år och som enligt Försäkringskassans bedömning troligen inte kommer kunna arbeta heltid under minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Se [www.Forsakringskassan.se](http://www.Forsakringskassan.se).

81. Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, respektive Försäkringskassan.

82. Se även Försäkringskassan 2015. Här har också regeringen uppdragit åt Inspektionen för socialförsäkringar att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Uppdraget ska avrapporteras under 2018.

83. Engdahl & Forslund 2016.

Redan i sin första rapport<sup>84</sup> pekade delegationen på att många kommuner under senare år dragit ned på den egenfinansierade vuxenutbildningen, sannolikt av ekonomiska skäl. Utbudet har då begränsats till det som lagen krävt, vilket fram till årsskiftet 2016/2017 var utbildning motsvarande grundskola, samt SFI. Från 2017 trädde ny lagstiftning i kraft som utökar kommunernas ansvar till att även omfatta vuxenutbildning på gymnasial nivå.<sup>85</sup> Dagens arbetsmarknad och de personer som är i behov av utbildningsinsatser ställer också allt högre krav på flexibilitet i utbildningarnas innehåll och form. Sammantaget ökar trycket på den kommunala vuxenutbildningen och delegationens bedömning är att det kommer behövas samarbete över kommungränserna för att lösa uppgiften. Här nämner delegationen också redan genomförda reformer som syftar till att främja en regional yrkesinriktad vuxenutbildning, men menar att dessa behöver vidareutvecklas, möjligen med de regionala kompetensplattformarna som bas.<sup>86</sup> Argumenten för det regionala perspektivet är att en enskild kommun primärt har ett lokalt perspektiv; det är den lokala arbetsmarknaden och kommunens egna invånare som står i fokus. Tillgången på lärare och kommunens ekonomi har också betydelse för vilket utbildningsutbud som ges. En regionalt förankrad struktur skulle främja ett brett utbud av yrkesutbildningar i hela landet, menar delegationen.

En angränsande fråga rör brist på samordning mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen avseende arbetsmarknads- och vuxenutbildning. Det här tycks inte vara ett generellt problem och i vad mån det gäller kommunerna i Västra Götaland framgår inte, men det kan ändå vara värt att reflektera över som ett riskområde. I vissa kommuner erbjuder Arbetsförmedlingen och kommunerna samma eller liknande kompetenshöjande insatser eller utbildningar. Risken är att man då konkurrerar istället för att komplettera varandra och här behövs bättre samordning. Det gäller även Arbetsförmedlingens och kommunernas studie- och yrkesvägledning. Dua menar också att det behövs kompetensutveckling för yrkesgrupper som arbetar med studie- och yrkesvägledning så att de bättre ska kunna möta behoven hos unga med etableringssvårigheter. I rapporten hänvisas till forskning som lyfter fram betydelsen av väl utvecklad studie- och yrkesvägledning för att motverka skolavbrott.<sup>87</sup> Att samverka mellan skolan och Arbetsförmedlingen generellt varierar över landet och att den på vissa håll är klart begränsad påtalas, liksom att konsekvenserna av brister i samspelet främst drabbar ungdomar som redan i utgångsläget löper en förhöjd risk att hamna i arbetslöshet, exempelvis ungdomar med funktionsvariation.

Arbetsgivarnas roll lyfts också fram och kanske framförallt kommunernas roll som arbetsgivare. Kommunen omfattas av särskilda utmaningar, menar Dua, men också möjligheter i och med att man har uppdrag kopplade till både utbildning och arbetsmarknadsinsatser, och ett omfattande rekryteringsbehov. Kommunerna sitter på en stor potential, men det gäller att koppla ihop dessa delar utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv. Här finns en del utmaningar i att se målgruppen som en resurs, menar delegationen, men det är kommunerna inte ensamma om. Arbetsplatser och organisationer behöver generellt bli bättre på att ta vara på kompetensen hos såväl unga som nyanlända och öka sin kapacitet att ta emot personer som saknar arbetslivserfarenhet. Arbetsgivare hänvisar ofta till brist på tid för introduktion och handledning, men här menar Dua att arbetsplatserna måste hitta former för mottagandet. Ett annat förbättringsområde handlar om att Arbetsförmedlingen och kommunerna måste bli bättre på att samordna sig i förhållande till arbetsgivare och i högre utsträckning verka som en enad part när det gäller förfrågningar om praktikplatser eller stödanställningar av olika slag. I dagsläget finns tydliga exempel på att parallella strukturer har utvecklats där kommunerna och Arbetsförmedlingen i vissa fall blir konkurrenter om samma platser.

En rad betydande problem och förslag på lösningar redovisas ovan, men de kanske största utmaningarna kvarstår. Det handlar om hindrande regelverk och om avsaknaden av samordnade uppföljningssystem. Arbetsförmedlingens regelverk uppfattas som komplicerade och det är svårt både för myndighetens egna handläggare och för samarbetsparterna att bedöma vem som har rätt till vilken insats. Anställningsstöden är ett exempel och delegationens förslag är att förenkla systemet så att stöden blir begripliga och uppfattas som relevanta och användbara av arbetsgivare. Här pågår också en översyn inom Arbetsförmedlingen med syfte att åstadkomma förändringar i den här riktningen.<sup>88</sup>

84. Delegationen för unga till arbete 2016.

85. SFS 2016:1184. Lag om ändring i skollagen (2010:800).

86. SFS 2016:937.

87. SOU 2016:77.

88. Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2017–2019.

Regelverken kring de arbetsmarknadspolitiska programmen – i detta fall jobbgarantin för unga<sup>89</sup> – är ett annat exempel. Att den arbetssökandes rätt till ersättning är kopplad till programmet och att det enligt förordningen bara är vissa insatser som får ingå i programmet är de konkreta regler som hindrar fungerande samverkan. 90-dagarsgarantin är också en viktig förutsättning i sammanhanget. Garantin innebär att ungdomar ska erbjudas arbete, eller insats som leder till arbete eller studier, inom 90 dagar efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Ungdomen kan alltså erbjudas insats från första dagen, men i praktiken erbjuds insats vanligtvis först i slutet av 90-dagarsperioden. Ofta går då kommunerna in och erbjuder ungdomen insatser tidigare. När garantin sedan träder i kraft och ungdomen erbjuds insats via Arbetsförmedlingen kan ungdomen ha en pågående och välfungerande insats via kommunen. I förordningen som reglerar jobbgarantin för unga anges att kommunernas insatser, förutom i vissa undantagsfall, *inte* är aktiviteter som kan ingå i programmen. Det innebär att kommunens insats i de flesta fall avbryts när garantin träder i kraft. Ungdomen kan i och för sig välja att fortsätta med kommuninsatsen och inte delta i jobbgarantin för unga, men eftersom det bara är aktiviteter kopplade till programmet som berättigar till ersättning finns betydande incitamentet för ungdomen att gå in i jobbgarantin för unga, även om den insatsen som erbjuds där i lägre grad motsvarar ungdomens behov jämfört med kommuninsatsen. Grunden för val av insats bottnar då snarare i rätten till ersättning än insatsens kvalitet. Delegationen förslår här att kommunernas insatser ska jämföras med arbetsmarknadspolitiska program. Förslaget är också att jobbgarantin för unga avvecklas, eftersom programmets konstruktion försvårar realiseringen av 90-dagarsgarantin, men vikten av att analysera konsekvenserna av ett sådant förslag betonas.

Även hinder kopplade till upphandlingsregler begränsar Arbetsförmedlingens utrymme att erbjuda insatser i samverkan med kommunerna. De regler som avses är de som innebär att Arbetsförmedlingen i första hand ska anlita privata kompletterande aktörer för vissa insatser.<sup>90</sup> Delegationen är starkt kritisk till att reglerna medför att val av insats inte utgår från individens behov i första hand, utan vilken leverantör som tillhandahåller insatsen. Samtidigt menar delegationen att det finns ett handlingsutrymme i det EU-direktiv som reglerar upphandlingsfrågan, men att Sverige som medlemsstat inte utnyttjar detta. Med det antyder delegationen att det finns en *tolkning* av direktivet på nationell nivå som begränsar Arbetsförmedlingens förhållningsätt, men att det i grunden finns ett faktiskt handlingsutrymme som myndighetens personal skulle kunna tillämpa redan idag. Här menar delegationen att vad som behövs är ett tydliggörande av hur regelverket kan tillämpas för att gynna samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Avsaknaden av ett fungerande uppföljningssystem är ytterligare ett bekymmer menar delegationen, och det är helt väsentligt att man får fram ett systemverktyg som tillgodoser behovet av att på ett enkelt och likvärdigt sätt följa upp de insatser som görs inom såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna. Om effekterna av samverkan ska kunna bedömas måste det gå att på individnivå följa upp vem som erbjuder en insats, vad den består i, under vilken tid den pågår och vad den resulterat i. Såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna följer i någon mening upp sina insatser, men det sker utan samordning, utifrån olika definitioner och med hjälp av olika tekniska lösningar. För att möta upp problemen har Arbetsförmedlingen initierat ett projekt som syftar till att utveckla ett system som möjliggör uppföljning av både kommunernas och myndighetens egna insatser. Här menar delegationen att nästa steg i processen bör vara ett gemensamt ärendehanteringssystem för samtliga parter som involveras i insatserna. Ett gemensamt ärendehanteringssystem möjliggör att personalen blir bättre rustad att fatta kvalificerade beslut eftersom all relevant information finns tillgänglig, skriver delegationen. Processen blir också transparent för individen och kommunikationen mellan myndigheterna förenklas.

Avslutningsvis kan det vara intressant att summera upp vilka av delegationens slutsatser och förslag som har någon form av regional dimension. Behovet av ökat stöd till unga med psykisk ohälsa är ett exempel där regionen som aktör har ett uttalat ansvar. Regionen är också en stor arbetsgivare och vilken förmåga regionens arbetsplatser har att ta emot nytillträdande på arbetsmarknaden är en intressant fråga där delegationens slutsats är att arbetsplatser i allmänhet behöver bli bättre rustade. Behovet att

---

89. SFS 2007:813.

90. SFS 2000:634.

samverka över kommungränserna när det gäller yrkesinriktad vuxenutbildning knyter an till det geografiska perspektivet där Västra Götaland är en stor region som rymmer 49 kommuner med olika lokala förutsättningar när det gäller såväl befolkningsammansättning, som tillgången till utbildning och arbete. I de avsnitt som följer går vi ett steg vidare och tittar vi närmare på hur det ser ut i länet – både avseende lokala förutsättningar och hur samordningen av insatser som syftar till att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden fungerar.

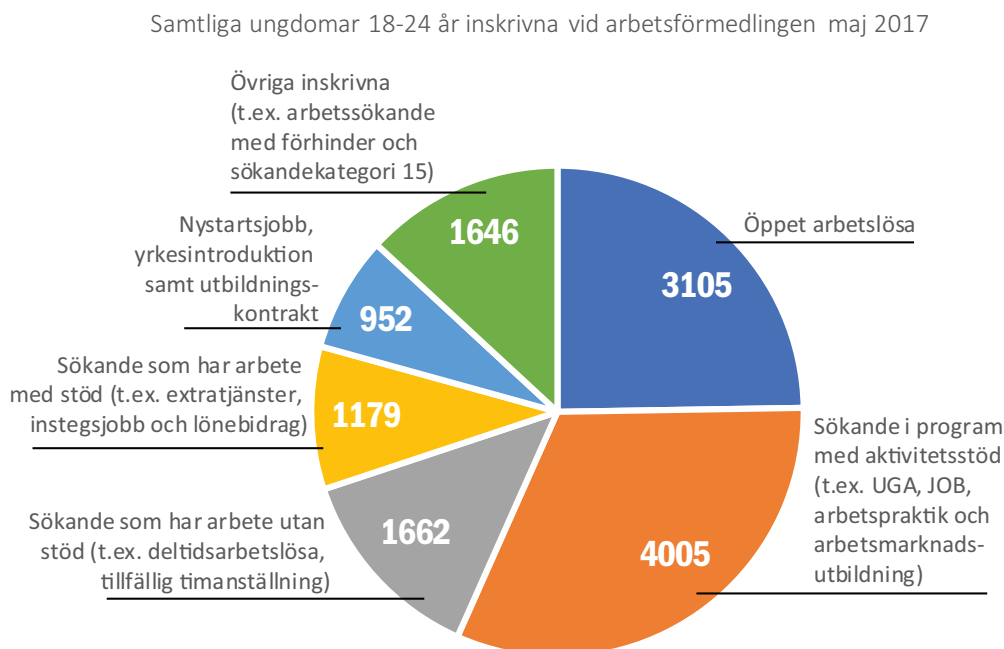
# Ungas insteg på arbetsmarknaden i Västra Götaland

Inledningsvis ges en beskrivning av situationen i länet avseende ungdomsarbetslöshetens omfattning och karaktär. Beskrivningen är baserad på statistik från olika källor som mäter arbetslöshet på lite olika sätt, vilket medför en del begränsningar som bör beaktas (se bilaga 1 för en redogörelse). Efter detta följer en redogörelse av vilka insatser Arbetsförmedlingen, regionen och kommunerna erbjuder ungdomar i länet. Redogörelsen är baserad på offentliga dokument såsom årsrapporter, verksamhetsbeskrivningar och liknande, samt offentlig statistik i de fall då tillförlitlig data funnits tillgänglig. I vad mån utbudet av insatser täcker behoven och i vad mån insatserna är samordnade på ett effektivt sätt är studiens centrala frågor och de besvaras med stöd i intervjuer. Resultaten presenteras i två avsnitt, varav det ena utgör en fördjupad studie med fyra kommuner.

## Ungdomsarbetslösheten i Västra Götaland

Som helhet är Västra Götaland en gynnad region när det gäller arbetslöshet – nivåerna är lägre i länet jämfört med riket som helhet och det gäller såväl för hela arbetskraften som för ungdomar. Arbetsförmedlingens statistik visar att den totala arbetslösheten som andel av den registerbaserade arbetskraften i åldersgruppen 16–64 år för riket i medeltal var 7,6 procent under 2016. I Västra Götaland låg motsvarande arbetslöshetstal på 6,8 procent. När det gäller ungdomar, vilket i Arbetsförmedlingens statistik omfattar åldersspannet 18–24 år, låg arbetslösheten i riket på 11,7 procent i medeltal samma år. För Västra Götalands län var siffran 10,1 procent.

Diagram 1. Arbetslösa ungdomar i Västra Götaland, antal.



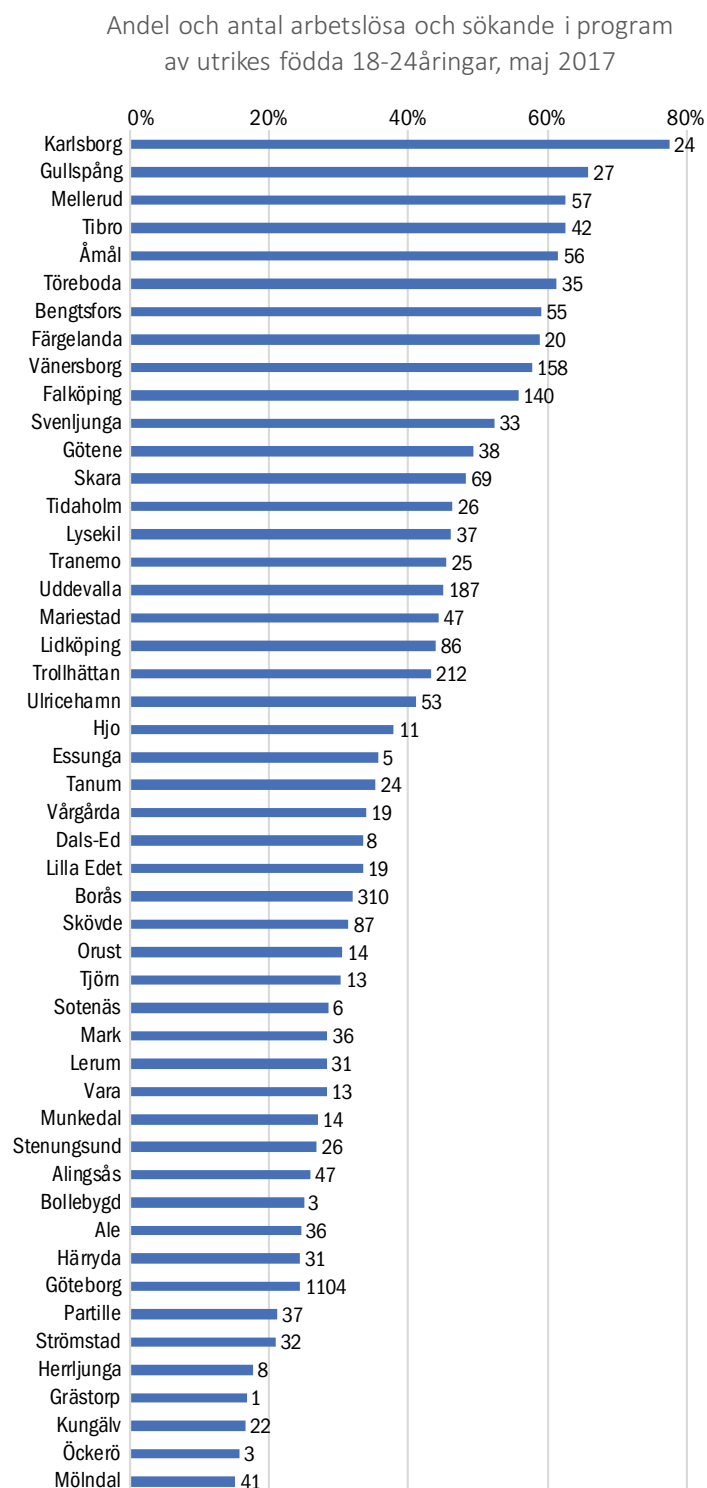
Källa Arbetsförmedlingen 2017

Skillnaderna mellan länets 49 kommuner är emellertid stora med några kommuner där arbetslöshets-talen ligger en bra bit över rikssnittet för såväl gruppen unga som för den arbetsföra befolkningen som helhet (exempelvis Åmål och Bengtsfors), medan andra har arbetslöshetstal som är bland de lägsta i landet (exempelvis Öckerö och Kungälv).



En särskilt utsatt ungdomsgrupp är utrikes, och då särskilt utomeuropeiskt, födda, men även här är variationen mellan länets kommuner stor. Diagrammet nedan ger en ögonblicksbild från maj 2017. Här ser vi att antalet arbetslösa utrikes födda ungdomar i Göteborg var 1 104 personer, vilket motsvarar 25,3 procent av gruppen. I Karlsborg stod hela 76,6 procent av de utrikes födda ungdomarna utanför arbetsmarknaden, men det rör sig dock om ett mindre antal, närmare bestämt 24 personer.

Diagram 2. Arbetslöshet, utrikes födda ungdomar, antal och andel.



Källa Arbetsförmedlingen 2017

Den andra utsatta gruppen ungdomar i länet är de med funktionsnedsättningar ur ett arbetsförmågeperspektiv. Psykisk ohälsa, inlärningssvårigheter och kognitiva funktionsnedsättningar är de tre vanligaste hindren för de inskrivna, arbetslösa ungdomarna i länet med nedsatt arbetsförmåga. I juli 2017 angavs psykisk funktionsnedsättning som hinder för 21 procent av dem. Den största kategorin var ”specifik kognitiv funktionsnedsättning”. Även här ser vi en ögonblicksbild av situationen i länet.

Diagram 3. Arbetssökande ungdomar med nedsatt arbetsförmåga, andel per hinderkodning.

Inskrivna arbetssökande ungdomar 18-24 år, Västra Götalands län, juli 2017



Källa: Arbetsförmedlingen 2017

## Insatser riktade till unga

De utmaningar som länets kommuner står inför när det gäller ungas inträde på arbetsmarknaden varierar, men den nationella politikens ambition, och specifikt Duas uppdrag, är att främja anpassning av verksamheten till lokala förhållanden.<sup>91</sup> Hur tillgången ser ut när det gäller insatser som underlättar ungas inträde på arbetsmarknaden är emellertid något som är svårt att ge en tydlig bild av. Vi har tidigare redogjort för de organisationer som har betydande uppdrag i sammanhanget och redan där ser vi att arbetsmarknadsinsatser är ett komplicerat fält. Det gäller inte bara organisationerna och deras olika ansvar – det gäller i allra högsta grad de insatser som organisationerna erbjuder. I en av Duas rapporter<sup>92</sup> konstateras att det inte går att få en samlad bild av de insatser som erbjuds unga arbetslösa och ett betydande skäl till det är brister kopplade till uppföljningssystemen. Det handlar både om att uppföljningen i sig har kvalitetsbrister i vissa delar, framförallt gäller det samordningsförbundens, men också kommunernas uppföljningar,<sup>93</sup> och att det saknas ett gemensamt system, eller åtminstone system som kommunicerar med varandra. Mot bakgrund av den kritiken kan man fråga sig om det är meningsfullt att försöka redogöra för vilka insatser som erbjuds och av vilka organisationer. Här menar vi att det trots allt går att få fram information som ger viss inblick i vilka resurser som finns tillgängliga för unga i länet och vilka organisationer som levererar dessa resurser. Informationen har primärt hämtats från offentliga databaser, men i vissa fall kompletterats med muntlig information från medarbetare i respektive organisationer. Det senare gäller framförallt information om Västra Götalandsregionens insatser.

91. Dir 2014:157.

92. SOU 2017:19.

93. Se även Lundin 2008; Inspektionen för socialförsäkringen 2011.

## Nationella insatser

Arbetsförmedlingens utbud av insatser är nationellt. Jobbgarantin för unga omfattar alla som uppfyller programmets kriterier, oavsett var i landet man bor. Det handlar då om alla som fyllt 16 men inte 25 år och som under en sammanhängande period om tre månader varit arbetslösa och anmälda som arbetsökande hos myndigheten. Programmet inleds med en obligatorisk fördjupad kartläggning som ger underlag för en individuell handlingsplan. De mer konkreta aktiviteter som erbjuds är studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning och förstärkt arbetsträning, samt SFI. Därutöver kan tillgång till insatser finnas inom ramen för olika projekt.

Myndighetens utbud av insatser är rikstäckande och ska vara likvärdigt oavsett var man bor, men omgivande faktorer såsom vilket utbildningsutbud och vilka arbetstillfällen som finns i området, pendlingsmöjligheter, tillgången på kompletterande aktörer och så vidare, har stor betydelse, liksom lokalkontorets budget och personalresurser. Ett annat villkor som skiljer sig åt mellan olika kommuner är förekomsten av lokalkontor. Traditionellt sett har Arbetsförmedlingen haft lokalkontor med stationär personal i nära nog alla kommuner, men i linje med den pågående digitaliseringen går utvecklingen i riktning mot att antalet kommuner med reguljär, stationerad personal minskar. Ur den arbetsökandes perspektiv behöver det inte innebära att tillgängligheten försämras, men ur ett samarbetsperspektiv kan fysisk närhet mellan de inblandade aktörerna tänkas ha betydelse. Det är åtminstone något som påtalas i Duas uppföljningar.<sup>94</sup> Av det skälet kan det vara intressant att se var Arbetsförmedlingen har stationär personal och inte. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingens pressavdelning finns den här typen av bemanning i dagsläget i 30 av länets 49 kommuner. I 19<sup>95</sup> av de mindre kommunerna finns inte något lokalkontor i "stationär" bemärkelse, även om arbetsförmedlingspersonal kan finnas på plats vid behov.

## Regionala insatser

I Västra Götalands län är det Västra Götalandsregionen (VGR) som har det regionala utvecklingsuppdraget. VGR:s primära uppdrag är att ansvara för hälso- och sjukvård i länet. Man är också en stor arbetsgivare med över 50 000 anställda. VGR består av 25 förvaltningar där samtliga arbetar med arbetsmarknadsuppdraget på olika sätt, men inte specifikt inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget. Organisatoriskt är arbetsmarknadsinsatserna placerade under koncernstab HR, enheten kompetensförsörjning, vilket är ett strategiskt val enligt en av intervjupersonerna. Vi ska återkomma till detta lite längre fram, men inledningsvis redogörs för hur VGR tolkat sin roll i arbetsmarknadspolitiken inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget.

VGR beskriver sin roll som samlande och drivande, man är finansiär av olika initiativ eller projekt och ibland ansvarig myndighet.<sup>96</sup> Uppdraget formuleras mer specifikt i en strategi som går under benämningen *Västra Götaland 2020. Strategi för tillväxt i Västra Götaland 2014–2020 (VG 2020)*. Det övergripande målet är att skapa bästa möjliga förutsättningar för invånarna i länet att utvecklas. I strategin preciseras sedan ett antal målsättningar varav några har en uttalad koppling till det arbetsmarknadspolitiska området; fler jobb, färre arbetslösa, minskat utanförskap, minskade skillnader mellan kvinnor och män i såväl utbildning som arbetsliv. Några frågor pekas också ut som särskilt viktiga att kraftsamla kring. Att underlätta ungdomars och nyanländas insteg på arbetsmarknaden är en av dessa.

För att realisera VG 2020 har man sjösatt ett antal program som omfattar olika utvecklingsinsatser. Programmen är knutna till verksamhetsområden, varav *folkhälsa*, *integration*, *kompetensförsörjning* och *utbildning* är områden med anknytning till arbetsmarknadsfrågor. Under respektive verksamhetsområde ligger flera arbetsområden som överlappar varandra och det är svårt att få en greppbar bild av vad som görs och var ansvaret för respektive initiativ ligger, men man kan säga att VGR:s konkreta arbete i huvudsak består i strategisk påverkan, samordning, samt ekonomiskt stöd till projekt som syftar till att uppnå målen i VG 2020. Inom vissa områden bedriver man också verksamhet i egen regi, framförallt inom

94. SOU 2017:19.

95. Hösten 2017 gällde detta för Bengtsfors, Bollebygd, Dals Ed, Essunga, Färgelanda, Grästorp, Gullspång, Götene, Herrljunga, Hjo, Karlsborg, Lilla Edet, Orust, Tibro, Tidaholm, Tjörn, Töreboda, Vara och Öckerö.

96. Se <http://www.vgregion.se/regional-utveckling/>. Hämtad 2017-09-04.

utbildningsområdet. Här är man exempelvis huvudman för sex folkhögskolor. Det kan också noteras att VGR medverkar i *folkhögskolespåret* som är en nationell satsning riktad till ensamkommande ungdomar med syfte att korta vägen till vidare studier eller arbete. Satsningen pågår mellan 2012 och 2018.

Ett annat projektbaserat initiativ, som i högre grad handlar om förebyggande arbete, är *Kraftsamling fullföljda studier*. Ambitionen är att stimulera och utveckla samverkan med andra aktörer som tillsammans ska verka för att elever lämnar grund- och gymnasieskolan med godkända betyg. Ett annat arbetsområde är *Ökat arbetskraftsdeltagande*. Ungdomar är en viktig målgrupp och framförallt ungdomar som på grund av sämre stöd hemifrån har svårare att klara av grund- eller gymnasieskolan, eller har svårare att få ett arbete efter avslutade studier. Här finns också ett pågående arbete inom samverkansgruppen VG samverkan. I VG samverkan ingår ledande chefer inom Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, kommunerna, Arbetsförmedlingen och VGR. Syftet är att samverka om rehabilitering och åtgärder för att förebygga ohälsa och utestängning från arbetsmarknaden. Arbetet inom VG samverkan ska bidra till effektivare användning av tillgängliga resurser, bättre kvalitet i insatserna och ett bättre bemötande för personer som behöver stöd från flera samhällsorgan.

De initiativ som mer direkt knyter an till insatser för att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden är de arbetsmarknadsinsatser som VGR bedriver. Organisatoriskt är de placerade under koncernstab HR, enheten kompetensförsörjning. VGR arbetar här med tre målgrupper;

- Funktionsnedsatta: uppdraget är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för målgruppen, men också att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete i regionen. Detta mål är en del i att verka för att VGR som arbetsplats speglar befolkningen.
- Unga som står utanför arbetsmarknaden: här handlar det i hög grad om ungdomar som saknar gymnasiekompetens eller arbetslivserfarenhet.
- Nyanlända eller personer med motsvarande förutsättningar, det vill säga att man kommer från ett annat sammanhang, har kompetens eller utbildning från annat sammanhang, inte har tillräckliga kunskaper i svenska.

En övergripande strategi, som omfattar hela VGR, är det som kallas uppgiftsväxling. Målet är att bereda plats för personer som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och kan exempelvis innebära att man anställer personer med lägre utbildning för att utföra uppgifter som normalt sett ingår i tjänster som förutsätter kvalificerad utbildning eller yrkeslegitimation, men där uppgiften i sig inte kräver den typen av kvalifikationer eller utbildning. Det kan handla om uppgifter såsom administration, mathantering och liknande som normalt sett utförs av exempelvis undersköterskor eller annan personal med kvalificerad utbildning. Koncernledningen ställer krav på att alla förvaltningar ska ha minst ett uppgiftsväxlingsprojekt.

Arbetsmarknadsinsatserna omfattar både reguljär verksamhet<sup>97</sup> och projekt. En omfattande reguljär verksamhet är det stora antalet feriepraktikplatser som årligen erbjuds ungdomar som har sommaruppehåll under pågående gymnasiestudier, liksom de mer kvalificerade extrajobb som erbjuds högskole- och universitetsstudenter. Vid tidpunkten för studien bedrevs två projekt av lite olika karaktär. Det ena kallas *ViA*, som står för Västra Götalandsregionens introduktion i arbetslivet. ViA innebär att ungdomar får en ettårig anställning med avtalsenlig lön i någon av regionens verksamheter. Arbetsgivaren står för handledning, men får delar av lönekostnaden finansierad via Arbetsförmedlingens lönesubventioner. Det andra exemplet innebär en anställning genom ungdomssatsningen *Tillgänglighetsdatabasen (TD)*. TD är en databas som erbjuder tillgänglighetsinformation kopplad till alla verksamheter som VGR äger, finansierar eller har avtal med. För att kartlägga dessa miljöer ur ett tillgänglighetsperspektiv anställs långtidsarbetslösa ungdomar, men till skillnad från ViA ställs krav på fullgjord gymnasieutbildning samt körkort.

Det regionala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken är som sagt öppet för tolkning, men det gäller inte för ansvaret inom hälso- och sjukvården. Här har VGR ansvaret och när det gäller unga som står utanför arbetsmarknaden är tillgången till rätt stöd för ungdomar som är arbetslösa på grund av psykisk

97. VGR har också ett nationellt uppdrag inom det som kallas VFU – verksamhetsförlagd utbildning – och som innebär att man tar emot ett stort antal studenter inom legitimationsutbildningarna som gör sin VFU-tid i någon av VGR:s verksamheter.

ohälsa ett viktigt åtagande. Om man ser till det regionala utvecklingsuppdraget nämns också den psykiska ohälsan som ett arbetsområde inom verksamhetsområde *folkhälsa*.

Avslutningsvis kan det också nämnas att det i länets fyra delregioner (Fyrbodalen, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg) finns informella nätverk eller formella organisationer som på olika sätt verkar för mellankommunalt samarbete och erfarenhetsutbyte när det gäller arbetsmarknadsinsatser. I vissa fall bedrivs ett omfattande arbete via kommunalförbund på initiativ av förbundets politiska styrgrupper. Detta gäller framförallt i Göteborgsregionen, och i viss mån Skaraborg. I Sjuhärad och Fyrbodalen är det mellankommunala samarbetet kring arbetsmarknadsfrågor av mer informell karaktär och drivs direkt av de lokala arbetsmarknadsenheterna.

## Lokala insatser

Kommunernas engagemang i arbetsmarknadspolitiken är visserligen lagstadgat genom lagen om arbetslöshetsnämnd,<sup>98</sup> men därutöver står det den enskilda kommunen fritt att besluta om såväl organisering som omfattning och innehåll. Av den insamlade dokumentationen från kommunernas diarium framgår att samtliga 49 kommuner i Västra Götaland erbjuder arbetsmarknadsinsatser i någon omfattning, men på grund av dokumentationens skiftande karaktär är det svårt att få en bild över helheten. Databasen KAS ger viss information, men samtliga kommuner har inte lämnat in uppgifter. Det senaste mätåret (2016) var det 34 av länets 49 kommuner som besvarade i stort sett samtliga frågor. Till följd av en del problem kopplade till inrapporteringen är det emellertid bara vissa uppgifter som är tillförlitliga och därmed meningsfulla att redovisa. Inom vilken förvaltning arbetsmarknadsinsatserna organiseras är en sådan och bland de svarande kommunerna i länet var det vanligast med en organisering direkt under kommunstyrelsen (16 kommuner). I elva kommuner var arbetsmarknadsinsatserna organiserade tillsammans med socialtjänsten och i sex kommuner tillsammans med utbildningsfrågor. I ett fall uppgavs svarsalternativet "egen förvaltning".

Antalet deltagare, och därmed andelen unga, är uppgifter som visat sig behäftade med viss osäkerhet och redovisas inte. Antalet deltagare och andelen unga hade annars kunnat ge en bild av omfattningen av kommunernas arbetsmarknadsverksamhet. Vad man kan säga är att andelen unga i kommunernas arbetsmarknadsverksamheter tycks variera stort mellan kommunerna i länet. I den mån uppgifterna speglar verkligheten kan man fråga sig vad skillnaderna beror på och flera förklaringar är möjliga. Enligt rådande arbetsmarknadspolitik ska ungdomar primärt erbjudas insatser via Arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer. I mindre glesbygdskommuner är tillgången på kompletterande aktörer förmodligen begränsad och kommunen blir då den primära leverantören av ungdomsinsatser. Men variationen i andelen unga tycks inte entydigt ligga i linje med den förklaringen. Eftersom arbetsmarknadsinsatser i grunden är ett frivilligt åtagande från kommunens sida kan man då tänka sig att skillnaderna till viss del beror på att en del kommuner väljer att erbjuda ungdomar insats innan jobbgarantin för unga träder i kraft, medan andra väljer att inte göra det.

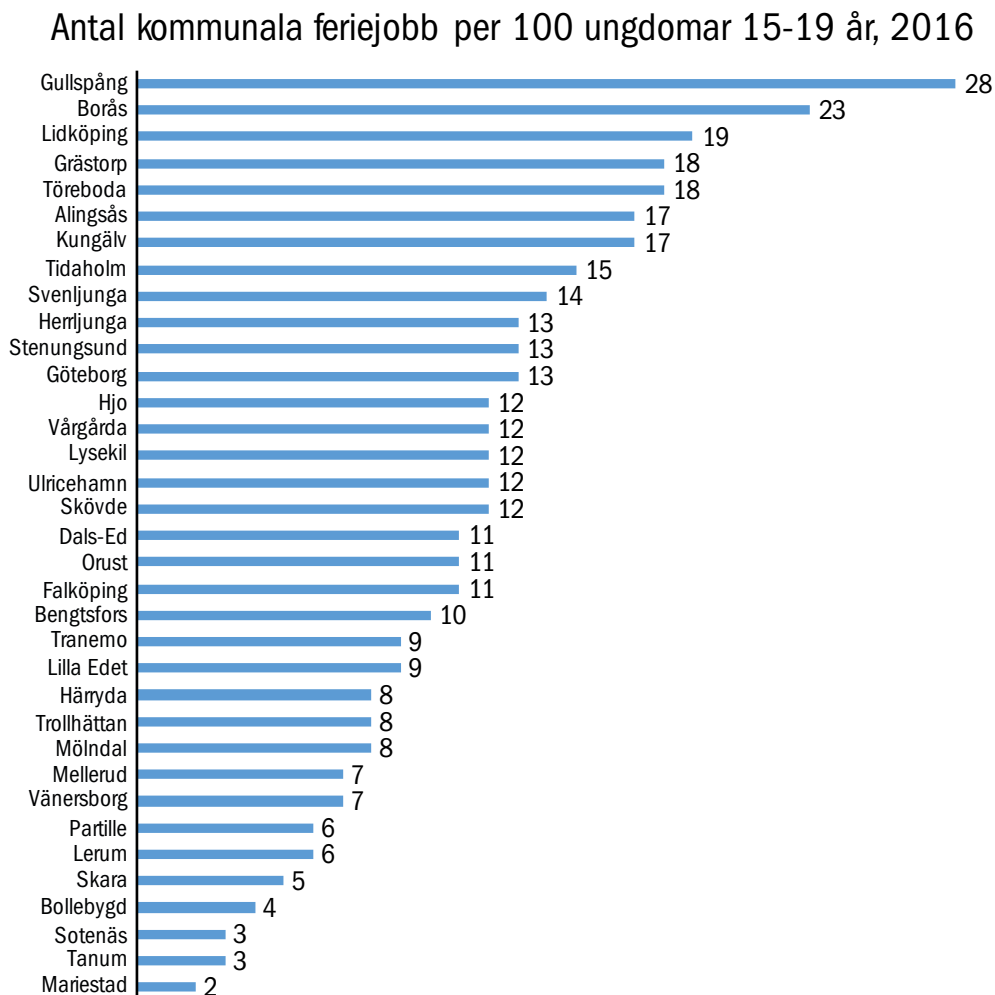
Vilka slags insatser som erbjuds och i vilken omfattning är en av de mer osäkra uppgifterna i KAS. Det man kan säga är att vissa insatser tycks utgöra basutbudet och det handlar om "jobsökaraktiviteter", exempelvis förmedlings- och matchningsinsatser. Kommunerna erbjuder också coaching och vägledning. Praktik och anställningar av olika slag är också viktiga kommunalt organiserade insatser. I KAS kan man inte se i vad mån de här insatserna kommer just ungdomar till del, men hur många feriejobb kommunen erbjuder är en intressant uppgift som samlas in. Hur många timmar per dag och hur många veckor de olika feriejobben omfattar kan inte urskiljas och här kan det variera mellan olika kommuner, men antalet feriejobb ger ändå en fingervisning om i vilken utsträckning olika kommuner erbjuder den här typen av insats. Här visar det sig att antalet varierar stort, men antalsmättet är svårtolkat på grund av skillnader i befolkningsmängd. För att skapa jämförbarhet har antalet feriejobb därför ställts i relation till kommunernas befolkningsmängd i åldersgruppen 15–19 år.<sup>99</sup> Diagrammet nedan visar resultatet och här ser vi att Gullspång ligger i topp med 28 kommunala feriejobb per 100 ungdomar i åldersgruppen. Längst ned återfinns Mariestad med två jobb per samma mått. Här är det viktigt att komma ihåg att

98. Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

99. Uppgift om befolkningsmängden i åldersgruppen har hämtats in via SCB:s offentliga databas. Mätår 2016.

de kommunala feriejobben inte motsvarar det totala antalet feriejobb som ungdomar i kommunen har tillgång till. Den siffra som redovisas i KAS fångar enbart de kommunalt organiserade och finansierade feriejobben. Såväl det privata näringslivet som landsting/regioner erbjuder också feriejobb och framförallt när det gäller det privata näringslivet kan man tänka sig att variationen är mycket stor beroende på den lokala arbetsmarknadens karaktär.

Diagram 4. Kommunala feriejobb.



Källa: Kommunal arbetsmarknadsstatistik (KAS) för året 2016. [www.kolada.se](http://www.kolada.se).

Utöver det basutbud av insatser som KAS fångar upp finns ytterligare insatser som beskrivs i de lokala Dua-överenskommelserna. Med förbehåll för överenskommelsernas skiftande karaktär är bedömningen att det bedrivs omfattande verksamhet i projektform, i regel i samarbete med Arbetsförmedlingen och ofta med finansiering via ESF eller MUCF. Syftet är vanligtvis att utveckla metoder som sedan ska implementeras i ordinarie verksamhet. Samlokalisering och multikompetenta team är en gemensam nämnare för många av dessa projekt.

Sammanfattningsvis visar tillgänglig statistik att kommunerna i Västra Götaland skiljer sig åt avseende ungdomsarbetslöshetens omfattning och karaktär. Dokumentationen avseende insatser är i viss mån behäftad med svagheter, men mot bakgrund av den information som finns tycks utbudet av insatser vara omfattande. Utbudet framstår emellertid som likartat oavsett vilken leverantör som står för insatsen, vilket antyder att samordningen inte är optimal. Det tycks också vara så att tillgången på insatser varierar mellan olika kommuner. Duas rapporter visar dessutom att det generellt saknas vissa insatser, framförallt när det gäller ungdomar med psykisk ohälsa eller andra typer av funktionsvariationer. För att

få en tydligare bild av om utbudet av insatser som unga i länet har tillgång till täcker behoven, och hur samordningen kring ungdomsinsatserna fungerar har intervjuer genomförts med företrädare Arbetsförmedlingen, regionen och kommunerna, samt med företrädare för samordningsförbunden.

## Erfarenheter i Västra Götaland

Den bild som intervjupersonerna förmedlar ligger i linje med de resultat som de nationella uppföljningarna av Dua visar. Samarbetet inom ramen för Dua-överenskommelserna har kommit olika långt. I vissa fall fungerar det väl, medan andra upplever att den samverkan man planerat inte kommit igång. Tidigare erfarenheter av gott samarbete har varit gynnsamt på så sätt att man har kunnat utveckla eller återuppta en fungerande struktur. I en del små kommuner, där Arbetsförmedlingen inte har något lokalkontor, har Dua inneburit en avgörande skillnad och man har lyckats upprätta ett fungerande samarbete, vilket åtminstone kommunföreträdarna menar saknades vid den tidpunkt då överenskommelserna skrevs. Här uttrycker några att man skulle önska ett liknande samarbete kring gruppen vuxna. Från Arbetsförmedlingens håll tycks man överlag nöjd med den samverkan som etablerats. Samtidigt finns en del förbättringsområden som såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna pekar på. Uppfattningen är att utbudet av ungdomsinsatser är omfattande, men att det inte täcker behoven fullt ut. Det handlar dels om att utbudet skiljer sig mellan olika kommuner, men det handlar också om att vissa typer av insatser saknas mer generellt. När det gäller samordningen tyder intervjuerna på att det finns en betydande förbättringspotential, men också en vilja att arbeta i den riktningen, även om det finns en del knutar att lösa upp.

## Insatser

De insatser som intervjupersonerna uppfattar saknas är i huvudsak kopplade till psykiatri. I stort sett samtliga förmedlar bilden att de ungdomar som inte lyckas få ett arbete på egen hand i rådande högkonjunktur allmänt omfattas av en mer komplex problematik, ofta med inslag av psykisk ohälsa. Det stöd som dessa ungdomar behöver kräver kunskap som vanligtvis är knuten till vårdsektorn och som varken finns inom Arbetsförmedlingens eller inom de kommunala arbetsmarknadsenheternas organisationer. Stödet finns inte heller tillgängligt via vårdcentralen, utan ungdomarna hänvisas till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningar (BUP) eller vuxenpsykiatri. Där är köerna långa och det tar orimligt lång tid att få hjälp. Det stöd som kan fås via psykiatri i dess nuvarande form uppfattas inte heller vara den mest adekvata insatsen. Intervjupersonerna resonerar här kring att behovet snarare är ett stöd med en salutogen utgångspunkt, det vill säga en utgångspunkt som tar fasta på friskfaktorer och hälsofrämjande initiativ. I en av gruppintervjuerna med kommunala företrädare resoneras kring behovet av en ny yrkesfunktion med detta fokus. Någon nämner begreppet "psykiatrikurator" för att ringa in vad som avses.

Att insatser riktade till ungdomar med aktivitetsersättning saknas är något som framförallt kommunrepresentanter och representanter för samordningsförbunden lyfter fram. Här handlar diskussionerna inte så mycket om specifika insatser, utan mer om att gruppen unga med aktivitetsersättning allmänt är förbisedd. Aktivitetsersättning kan utgå till personer i åldersgruppen 19–29 år och som enligt Försäkringskassans bedömning troligen inte kommer kunna arbeta heltid under minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.<sup>100</sup> Det handlar om personer som ofta betraktas stå mycket långt ifrån arbetsmarknaden, men det är i grunden en heterogen grupp. Intervjupersonerna betonar att det finns ett påtagligt glapp i systemet här. Försäkringskassan har ansvar för att individen erbjuds aktiviteter och Arbetsförmedlingens insatser kan vara aktuella i sammanhanget, men i praktiken tycks det inte vara någon som systematiskt arbetar med aktiviteter riktade till ungdomarna. Intrycket är att aktivitetsersättningen i stort sett innebär ekonomisk ersättning och att ungdomarnas situation präglas av långa perioder utan aktivitet. Det här är också en bild som bekräftas av Försäkringskassans egna utredningar.<sup>101</sup>

Arbetsplatsförlagda insatser, det vill säga praktik och anställningar av olika slag, är insatser som intervjupersonerna uppfattar som effektiva, vilket också får visst stöd i forskningen.<sup>102</sup> Praktik och åtgärdsan-

100. Se Även personer som måste förlänga sin skolgång på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom kan få ersättningen under den tid som skolgången varar.

101. Försäkringskassan 2012.

102. Lundin 2007, Alam, Carling & Nääs 2013, Nordström Skans, Eriksson, Hensvik 2017.

ställningar är en vanligt förekommande insats och det finns omfattande ekonomiska resurser att tillgå via både Arbetsförmedlingen och kommunen. Svårigheten är att få tillträde till en arbetsplats. Kommunen är en stor arbetsgivare som av tradition tar emot personer i arbetsmarknadsåtgärder, men i studien framförs en del kritik mot att de kommunala förvaltningarna inte öppnar upp för ungdomar i den utsträckning som borde vara möjlig. Arbetsförmedlingens företrädare, men också kommunrepresentanter, menar att det finns en outnyttjad potential här och att kommunerna i högre grad borde betrakta målgruppen ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. Detta gäller inte enbart ungdomar, utan kanske primärt gruppen nyanlända. Här finns också en rad olika exempel på initiativ runt om i länet där kommunala arbetsmarknadsenheter aktivt försöker hitta sätt att kombinera inkluderingsambitioner med ett kompetensförsörjningsperspektiv. Det handlar om den företeelse som i offentlig debatt vanligtvis kallas "enkla jobb", men som här sammanfattas under benämningen assisterande tjänster. Grundprincipen är att identifiera arbetsuppgifter som utförs av i någon mening överkvalificerad personal inom yrken där det råder kompetensbrist. Vanliga yrkeskategorier i sammanhanget är undersköterskor och förskolelära-re. De uppgifter som inte kräver undersköterske- eller förskolläraryt utbildning (exempelvis administration, städ, mathantering) sammanförs i nya tjänster som kan bemannas av de kommunala arbetsmarknadsenheternas målgrupper. Samtidigt frigörs tid för utbildad personal att fokusera på kärnuppgiften. Det är i alla fall de vinster som förespråkare för assisterande tjänster framhåller. Initiativ av det här slaget pågår i många kommuner. VGR:s uppgiftsväxling och projektet ViA kan också sägas vara ett exempel på assisterande tjänster.

Assisterande tjänster förutsätter inte bara att arbetsgivare öppnar upp för att ta emot målgruppen – ett fungerande samarbete med de fackliga organisationerna är också en förutsättning. Erfarenheterna varierar, men sammantaget pekar intervjuerna mot att samarbetet gått trögt på sina håll och det har varit svårt att få fackets acceptans för initiativen. Fackets invändning bottnar bland annat i farhågan att de assisterande tjänsterna ska tränga undan kvalificerad personal, det vill säga att arbetsgivaren ska välja att bemanna upp med de mindre kvalificerade befattningarna av kostnadsskäl och reducera antalet kvalificerad personal till ett minimum. Det här är en uppfattning som framhålls i intervjuerna och som ligger i linje med de synpunkter som fackliga företrädare fört fram offentligt.<sup>103</sup> En annan konfliktyta rör behovet av handledning. I viss mån bygger assisterande tjänster på tanken att arbetsuppgifterna ska vara så pass enkla att lära sig att behovet av handledare reduceras. Kravet på att frigöra tid för handledning är annars något som arbetsgivare uppfattar som ett hinder för att ta emot personer ur målgruppen, men den konstruktion som assisterande tjänster bygger på, det vill säga ett "enkelt" arbetsinnehåll, löser det problemet enligt förespråkarna. Fackliga organisationer menar då att en sådan utveckling medför risk för att assisterande tjänster blir ett segment av arbetstillfällen med sämre villkor och små utvecklings-möjligheter som redan utsatta grupper hänvisas till. I den aktuella studien har svårigheten för arbets-givare och fackliga organisationer att hitta en gemensam linje varit som mest påtaglig inom vårdnära yrken. För yrkesgrupper som har andra typer av uppgifter, exempelvis inom lokalvård, fastighetsservice och mathantering, har förhandlingarna resulterat i avtal som båda parter varit nöjda med. Assisterande tjänster inom den privata sektorn tycks också relativt oproblematiska – det är inom offentlig sektor som motsättningarna varit mest uttalade.

Skillnader i utbud av insatser beroende på lokala förutsättningar är en aspekt som blir tydlig i inter-vjuerna. Arbetsmarknadsenheter i små kommuner har inte möjlighet att erbjuda ett lika rikt utbud av insatser som arbetsmarknadsenheter i större kommuner. Arbetsförmedlingens utbud är nationellt, men tillgången till arbetsplatser som kan ta emot ungdomar för praktik eller anställning, förekomsten av kompletterande aktörer, utbudet av utbildningar och så vidare, har betydelse för vad Arbetsförmedlingens insatser kan innehålla. När det gäller kommunernas vuxenutbildning tar en av intervjupersonerna upp att utvecklingen går i riktning mot mer distans- och självstudier, vilket skulle kunna vara en lösning på de mindre kommunernas tillgänglighetsproblem, men det är en utveckling som uppfattas missgynna den aktuella målgruppen, eftersom den här typen av studier förutsätter att eleverna kan arbeta självständigt och klarar att driva sin egen process.

Små kommuner har alltså generellt mer begränsade möjligheter att erbjuda ett brett och varierat utbud av insatser, men det är inte givet att den stora kommunen bara har fördelar. Politiska beslut, inklu-

103. Exempelvis Grape, Hällö & Pettersson 2016. Fler enkla jobb försämrar befolkningens kunskaper. Dagens nyheter. Publicerad 2016-07-30, hämtad 2016-11-15. <http://www.dn.se/debatt/flu-enkla-jobb-forsamrar-befolkningens-kunskaper/>.



sive tilldelning av ekonomiska resurser, har en avgörande betydelse. I samband med de gruppintervjuer som genomfördes med företrädare för de kommunala arbetsmarknadsenheterna visade det sig exempelvis att man i ett par mindre kommuner beslutat att erbjuda alla kommunens ungdomar ett feriejobb. I de flesta kommuner, inklusive större kommuner, finns annars vanligtvis betydligt fler sökande till de kommunala feriejobben än antalet platser man har att erbjuda. Att det finns skillnader mellan kommunerna när det gäller tillgång och behov avseende insatser är allmänt en fråga som kom upp i gruppintervjuerna med företrädare för de kommunala arbetsmarknadsenheterna och i något fall diskuterades också möjligheten att samarbeta över kommungränserna för att använda de samlade resurserna på bästa sätt.

## Samordning

Den mest framträdande "samordningsstrategin" som utvecklats inom ramen för Dua, såväl i Västra Götaland som i riket i stort, tycks vara samlokalisering. I den mån samlokalisering har genomförts i praktiken handlar det främst om att en eller flera representanter från den lokala arbetsförmedlingen befinner sig på plats på den kommunala arbetsmarknadsenheten en eller flera dagar i veckan. I lite större kommuner kan det handla om att man är mer kontinuerligt samlokaliserade. Arbetet med att realisera samverkansplanerna har som sagt kommit olika långt, men intrycket är att samlokaliseringen upplevs som välfungerande i de kommuner där man har sjösat initiativet.

En angränsande strategi är att sammanföra olika kompetenser i multikompetenta team eller liknande. Syftet är att åstadkomma ett helhetsperspektiv i de insatser som levereras och att stödet ska bli mer lättillgängligt för individen. Utöver handläggare från Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten kan teamet omfatta socialsekreterare från kommunernas individ- och familjeomsorg, studie- och yrkesvägledare, samt annan relevant kompetens. Vissa kommuner har jobbat med den här typen av grupperingar i många år och där har Dua främst inneburit ett förtydligande och en förstärkning i arbetet. På andra håll är det ett arbete som initierats i samband med överenskommelserna.

Insatser kopplade till utbildning och psykiatri är något som saknas enligt intervjupersonerna i studien och i linje med den uppfattningen är utbildning och psykiatri *funktioner* som man saknar eller vill se mer av i samarbetet. På samma sätt är uppfattningen att arbetsgivare och fackliga organisationer behöver involveras mer för att få ett bredare utbud av arbetsplatser som tar emot ungdomar för praktik eller anställning. Att inkludera kommunernas personalfunktioner och näringslivskontor är också ett behov som påtalas i sammanhanget - ett behov som knyter an till uppfattningen att kommunen behöver skifta från "insats-perspektiv" till kompetensförsörjningsperspektiv i samarbetet kring målgruppen. Här är uppfattningen också att det krävs såväl attitydförändring som strategiska beslut på hög nivå där krav ställs på att kommunens olika förvaltningar ska öppna upp för att ta emot ungdomar som har svårare att komma in på arbetsmarknaden.

Samordningsförbunden är teoretiskt sett en relevant aktör i samarbetet, men i praktiken tycks förbunden inte påtagligt involverade i samarbetet. Samordningsförbunden nämns som en planerad samarbetspart i många överenskommelser, men i praktiken tycks förbunden inte ha någon betydande roll, även om det finns exempel där situationen ser annorlunda ut. Eftersom samordningsförbundens syfte i hög grad sammanfaller med Duas ambitioner kan man fråga sig varför de inte är mer framträdande. Att samordningsförbundet är en delvis svårbegriplig organisation som bygger på frivillighet och därmed inte är given, är en förklaring som framförs av företrädare för samordningsförbundet. De resurser som samordningsförbunden har till sitt förfogande är också begränsade relativt sett. Ytterligare en förklaring som framförs är att kompetensen hos medarbetarna och kvaliteten i det arbete som bedrivs skiftar mellan olika förbund. På vissa håll görs ett mycket gott arbete och där spelar också samordningsförbunden en viktig roll, medan kvaliteten och därmed betydelsen är mer begränsad i andra fall. Den bild som samordningsförbundens företrädare ger bekräftas i intervjuer med kommunföreträdare. En annan synpunkt som framförs i det sammanhanget är att samordningsförbundens och kommunernas insatser i vissa avseenden överlappar varandra. Det här är en fråga som inte studerats ur samordningsförbundens perspektiv, men några kommunföreträdare menar att samordningsförbunden inte erbjuder något som kompletterar befintligt system. Förbundens övergripande syfte är att bidra till fungerande samverkan mellan

de offentliga aktörer som en individ är knuten till, men i vissa fall finansierar samordningsförbundet konkreta insatser och då framförallt insatser riktade till grupper som står längre ifrån arbetsmarknaden. I dagens högkonjunktur är det i huvudsak just den gruppen som även kommunernas arbetsmarknadsinsatser riktar sig till, vilket gör att kommunernas och samordningsförbundens initiativ och aktiviteter närmast sig varandra, med risk för överlappning och parallella spår.

## Kompletterande system eller glapp, parallella spår och motverkande processer?

Att kommunerna och samordningsförbunden riskerar att verka i parallella spår är en fråga som knyter an till i vad mån det sammantagna utbudet av insatser riktat till unga i länet är väl samordnat. Intrycket från intervjuerna är att Arbetsförmedlingens och kommunernas insatser på flera sätt kompletterar varandra. Ett tydligt exempel är arbetsträningsstationer, som är en unik kommunal företeelse där personer som står långt ifrån arbetsmarknaden får möjlighet att arbetsträna utifrån sina egna förutsättningar. I övrigt kompletterar kommunen genom att vanligtvis erbjuda insatser i ett tidigare skede än vad Arbetsförmedlingen gör. Kommunernas insatser tycks också vara av en annan karaktär – man arbetar med ett närmare och mer omfattande stöd jämfört med Arbetsförmedlingen. Att det förhåller sig så handlar delvis om att personalen i de två organisationerna verkar under olika förutsättningar. En viktig skillnad är "ärendemängden" där en arbetsförmedlare kan ha ansvar för flera hundra arbetsökande. Antalet personer som medarbetare inom en kommunal arbetsmarknadsenhet har hand om varierar, men det rör sig vanligtvis om ett betydligt mer begränsat antal. Medarbetarna på de kommunala arbetsmarknadsenheterna har mer tid per individ och därmed bättre förutsättningar för att ge ett närmare och mer omfattande stöd. Uppfattningen är att det är just den här typen av stöd som många arbetslösa ungdomar idag behöver. Intervjupersonerna beskriver det som att ungdomarna behöver stöd i att organisera sitt vardagsliv så de kan fungera på en arbetsplats eller klara av studier. Ungdomen kan också ha behov av att personalen följer med till en praktik- eller arbetsplats – åtminstone inledningsvis. Arbetsförmedlingen kan också ge den här typen av stöd, men då förutsätter det att ungdomen har ett konstaterat funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Den bild som intervjupersonerna ger är att de som idag har lite svårare att komma in på arbetsmarknaden utgör ett slags "mellanskikt" som inte riktigt passar in i de definitioner som berättigar till ett mer omfattande stöd från Arbetsförmedlingen, men som inte klarar att på egen hand driva sin process mot etablering på arbetsmarknaden. Här fyller kommunens insatser en viktig funktion.

På vissa punkter tycks Arbetsförmedlingens och kommunens arbetsmarknadsinsatser alltså komplettera varandra, men intervjuerna visar att det finns en hel del som kan förbättras. Att samtliga aktörer som involveras i de insatser som erbjuds inleder med en kartläggning av individen är ett exempel. De återkommande kartläggningarna utgör ett problem i flera avseenden. Ur ungdomens perspektiv är det problematiskt på så sätt att hen får genomgå en ny kartläggning i varje instans, något som förmodligen reducerar tilltron till systemet. Att en ny kartläggning görs i varje instans innebär också att processen inte går framåt i den takt som skulle vara möjlig om kartläggningarna samordnades. Det är också ett resursproblem ur de involverade organisationernas perspektiv eftersom man lägger tid och kraft på att utföra samma uppgift. Det optimala hade varit att det gjordes en gemensam kartläggning där samtliga aktörer fanns med eller att den initiala kartläggningen kunde följa med individen i nästa instans så att man kunde bygga vidare på den. Anledning till att det inte ser ut så idag uppges vara sekretessregler och skilda dokumentationssystem. Om individen ger sitt samtycke får information om individen utbytas mellan organisationerna, men samkörning av register är inte tillåtet. Treparsamtal, där exempelvis en arbetsförmedlare och en medarbetare från den kommunala arbetsmarknadsenheten tillsammans med individen formulerar en gemensam handlingsplan, är en strategi som kan överbrygga informationsglappet. Det är också en strategi som det talas om, men som inte tycks tillämpas, åtminstone inte i tillräcklig utsträckning.

Ett annat exempel på parallella spår – eller åtminstone risk för att sådana skapas – är de arbetsmarknadsprojekt som bedrivs vid sidan av ordinarie insatser. Projekten syftar till att komplettera ordinarie insatser, men här tycks det finnas en potentiell risk att det snarare leder till överlappning och konkurrens. I analysen av Dua- överenskommelserna, liksom i samband med intervjuerna, visar det sig att det vid

sidan av Dua-samarbetet pågår en rad samverkansprojekt med fokus på ungdomar. Framförallt rör det sig om projekt med finansiering från ESF där såväl kommunen som Arbetsförmedlingen är involverade. Beskrivningarna av projektens syften och innehåll är ofta snarlika de som återfinns i överenskommelserna. Det handlar om samlokalisering, multikompetenta team och tidiga insatser. Här kan man då fråga sig vad som saknas i Dua eftersom behovet av dessa projekt finns. Intervjuer med Arbetsförmedlingen och kommunerna tyder på att avsaknaden av en stabil och samordnad finansiering är det som skapar behovet. Befintligt system bygger på att Arbetsförmedlingen vill/har möjlighet att bidra med finansiering för att kommunerna ska vilja och/eller ha ekonomiska möjligheter att leverera insatser. Det är ett osäkert system och planeringshorisonten styrs dels av de politiska beslut som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet, dels av kommunernas budgetarbete som löper över ett år. Via projekten kommer pengar in i systemet, vilket gör att man får utrymme att både utveckla, pröva och bedriva den typ av insatser som man anser fungera. Tanken är att de insatser och arbetssätt som utvecklas i projekten ska implementeras i ordinarie verksamhet – ett krav som vanligtvis ställs för att projektet ska beviljas finansiering. Intervjupersonernas erfarenheter av i vad mån implementering faktiskt sker är dock blandade och det finns de som menar att projekten mest är ett uttryck för brister i det ordinarie systemet – ett sätt att kontinuerligt lappa och laga istället för att göra en mer genomgripande förändring av finansieringssystemet.

Exempel på motverkande processer finns också och här handlar det om hinder kopplade till Arbetsförmedlingens regelverk, det vill säga samma hinder som redovisas i de nationella uppföljningarna av Dua.<sup>104</sup> Här säger Arbetsförmedlingens företrädare att kommunens insatser ofta är särskilt relevanta för personer som har ett mer omfattande behov av stöd, men man anser sig ha begränsade möjligheter att välja insatserna för gruppen unga till följd av regelverk kopplade till upphandling och till jobbgarantin för unga. Att jobbgarantin för unga sätter käppar i hjulet för samverkan upplevs som särskilt problematiskt. Som vi sett tidigare kan kommunen komplettera Arbetsförmedlingens insatser och erbjuda ungdomen aktivitet i ett tidigt skede, men kommuninsatsen bryts vanligtvis när ungdomen erbjuds insats via jobbgarantin för unga. Skälet är att kommunens insats enligt regelverket inte är en aktivitet som kan ingå i programmet och eftersom enbart programaktiviteter berättigar individen till ersättning finns starka incitament för ungdomen att delta i dessa. Det individen erbjuds då är ofta en mer begränsad insats via en kompletterande aktör. Utifrån intervjuerna är bedömningen att Arbetsförmedlingens företrädare och kommunens representanter är eniga om att detta är bekymmersamt.

Arbetsförmedlingens företrädare resonerar också kring begränsningar i kommunernas "system" och mer specifikt den osäkerhet och bristande likvärdighet som följer av att kommunen inte har någon skyldighet att bedriva arbetsmarknadsverksamhet. Det är i stor utsträckning upp till varje enskild kommun att besluta om huruvida man ska lägga resurser på arbetsmarknadsinsatser. Det innebär att vissa kommuner bedriver verksamhet så länge Arbetsförmedlingen betalar för tjänsterna, medan andra väljer att ha en omfattande, egenfinansierad verksamhet. Det kan i sin tur innebära att en ungdom i en kommun erbjuds kommunalt organiserade och finansierade insatser från första dagen som arbetssökande, medan andra får vänta till dess att jobbgarantin för unga träder i kraft. Om kommunerna i studien skiljer sig åt på den här punkten har inte undersökts, men utifrån de diskussioner som fördes i gruppintervjuerna med de kommunala företrädarna tycks det åtminstone finnas olika uppfattningar om vilken strategi som är rimlig.

Sammanfattningsvis finns ett stort utbud av insatser tillgängliga för unga utanför arbetsmarknaden i Västra Götaland, men vissa insatser saknas – framförallt stöd via vården och psykiatrin, men även ett flexiblare utbud av utbildningsinsatser och en större tillgänglighet till arbetstillfällen. Det finns också en hel del utvecklingsområden när det gäller samordningen av insatserna. Betydelsen av lokala förutsättningar har också lyfts fram. Att arbetslöshetsnivåerna skiljer sig mellan olika kommuner i regionen har konstaterats. Att små kommuner har svårare att erbjuda ett brett utbud av insatser och att tillgången på arbetstillfällen kan vara mer begränsad är andra exempel på lokala förutsättningar med betydelse för ungas insteg på arbetsmarknaden. För att få en tydligare bild av relevansen i utbudet av insatser och hur samordningen fungerar i kommuner med relativt sett stora utmaningar avseende ungdomsarbetslöshet har fyra kommuner valts ut för en fördjupad studie.

104. SOU 2017:19.

## Fördjupad kommunstudie

De kommuner som valts ut är Åmål, Gullspång, Svenljunga och Lilla Edet. Urvalet har gjorts utifrån ett mått ("riskindikator") som bygger på sammanvägningen av ett antal riskfaktorer när det gäller ungas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden:

- Andel långtidsarbetslösa ungdomar. Avser andelen ungdomar 18–24 år som varit arbetslösa sex månader eller mer under 2016 (årsmedeltal).
- Andel ungdomar 18–29 år med så kallad F-diagnos. F-diagnos innebär diagnoser av psykiatriska sjukdomar registrerade vid besök eller vårdtillfällen, alla kategorier hälso- och sjukvårdspersonal (mätår 2015).
- Andel ungdomar som saknar gymnasiebehörighet; avser andelen elever i årskurs nio som saknar behörighet till gymnasiets yrkesprogram (mätår 2015).
- Antal UVAS, det vill säga ungdomar 17–24 år som varken arbetar eller studerar och som inte söker ett arbete/sysselsättning (mätår 2014).
- Andel mottagare av ekonomiskt bistånd i åldersgruppen 18–24 år (mätår 2016).
- Antal nyanlända per 10 000 invånare 2016.

Frånsett **antalet** nyanlända per 10 000 invånare baseras faktorerna på *andelen* ungdomar i olika "risk-kategorier". För varje parameter ha värdena delats in i kvartiler och kodats om till ett värde mellan 1 (lägst värden) och 4 (högst värden). I de fall där uppgifter saknas har de ersatts med ett medelvärde. Valet av faktorer kan diskuteras, liksom den bearbetning som ligger till grund för kategoriseringen. Måttet ska inte ses som uttömmande eller slutgiltigt – det är mer ett försök att ge en sammanfattande och överskådlig bild av skillnaderna mellan kommunerna i Västra Götalands län när det gäller ungdomars förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. I tabellen nedan redovisas värden för de fyra valda kommunerna. Indikatorvärden för samtliga 49 kommuner i regionen redovisas i bilaga 2.

Tabell 1. Jämförelse av lokala riskindikatorer.

	Gullspång (Skaraborg)	Lilla Edet (Göteborgs- regionen)	Åmål (Fyrbodol)	Svenljunga (Sjuhärad)	Medelvärde Västra Götaland
Långtidsarbetslöshet 16–24-åringar*	12,5% (4)	5,2% (3)	11,7% (4)	4,9% (3)	4,7%
Andel med F-diagnos av 18–29-åringar**	19% (4)	15,8% (3)	16,3% (3)	12,2% (1)	13,3%
Andel obehöriga till gymnasiet**	15,9% (3)	20,9% (4)	9,2% (1)	24,6% (4)	16,1%
Andel UVAS av 16–24-åringar***	12,6% (4)	10% (4)	9,3% (4)	7,5% (2)	7,2%
Andel biståndstagare av 18–24-åringar****	20,8% (4)	10,8% (4)	12,8% (4)	8,4% (3)	7,9%
Andel arbetslösa av utrikes födda 18–24 år*	72,6% (4)	39,1% (3)	60,8% (4)	55,1% (4)	39,1%
Indikatorvärde, summa	23	21	20	17	14,5
Ungdomsarbetslöshet 2016*	23,4%	11,9%	24%	11%	10,7%

\*Arbetsförmedlingen 2017, \*\*VGR 2017, \*\*\*Temagruppen Unga i arbetslivet 2014, \*\*\*\*Socialstyrelsen 2016.

Röda och orange rutor i tabellen ovan visar förekomsten av värden över medianen. Gula och gröna rutor visar värden under medianen. Kolumnen Västra Götaland innehåller ett medelvärde för jämförelse. Utöver indikatorn redovisas ungdomsarbetslöshetstalen. Åmål har högst ungdomsarbetslöshet både i Fyrbodol och i länet. Nästan lika hög ungdomsarbetslöshet hade Gullspång i Skaraborg under år 2016, men här har andelen minskat under 2017. I Sjuhärad hade Svenljunga högst ungdomsarbetslöshet, men betydligt lägre än i Åmål och Gullspång, vilket ligger i linje med att Sjuhärads kommunerna generellt omfattas av lägre arbetslöshetsnivåer jämfört med Fyrbodol och Skaraborg. Göteborgsregionen (GR) är den del av Västra Götaland där ungdomsarbetslösheten är som lägst, men Lilla Edet sticker ut med en ungdomsarbetslöshet på över 10 procent under 2016.

De fyra kommunerna löper alltså en relativt hög risk när det gäller faktorer relaterade till ungdomsarbetslöshet. Alla fyra kommuner är små befolkningsmässigt, med mellan 5000 och 15 000 invånare. De har dock olikheter demografiskt sett.

Tabell 2. Demografiska förutsättningar.

	Gullspång	Lilla Edet	Åmål	Svenljunga	Västra Götaland
Folkmängd*	5 307	13 728	12 801	10 679	1 671 783
Invånare per kvadratkilometer (avser tätort)*	526	1264	1074	839	Göteborg: 2 705
Genomsnittsålder*	47,6	41,5	44,5	43,9	41,0
Antal nyanlända per 10 000 invånare under 2016**	126	35	207	108	69
Socioekonomisk sorteringsnyckel***	7	5	7	6	-
Andel av befolkningen med låg inkomst****	27,1%	21%	26,6%	21,5%	20,3%
Andel av befolkningen med låg utbildning****	15%	15,7%	10%	16,1%	8,6%
Stadsnära eller övrig landsbygd*****	Övrig	Stadsnära	Övrig	Övrig	-
Kommungruppsindelning***	Landsbygds-kommun	Pendlings-kommun nära storstad	Landsbygds-kommun	Pendlings-kommun nära större stad	-

\*SCB 2017, \*\*Länsstyrelsen Västra Götaland 2017, \*\*\*SKL 2017, \*\*\*\*Socialstyrelsen 2016, \*\*\*\*\*VGR 2017.

En faktor som kan påverka arbetslöshetsstatistiken, speciellt när det gäller mindre kommuner, är mottagandet av nyanlända. Gullspång, Åmål och Svenljunga har tagit emot relativt många nyanlända jämfört med andra kommuner i länet vilket kan ha stor betydelse statistiskt sett även om det i praktiken gäller ett litet antal personer. Den socioekonomiska sorteringsnyckeln är ett mått hämtat från SKL som visar på risken för behov av ekonomiskt bistånd, där åtta är det maximala värdet. I linje med detta mått har också alla intervjuade kommuner en större andel låginkomsttagare och lågutbildade än medelvärdet för Västra Götaland. Alla fyra ligger inom det område som definieras som landsbygd enligt Västra Götalandsregionen. Lilla Edet är dock den enda kommunen av typen "stadsnära landsbygd". Enligt VGR har stadsnära och övrig landsbygd delvis utvecklats i olika riktningar under 10-talet. I Göteborgsregionen har befolkningen ökat medan den minskat i Dalsland och "avlägsna" områden av Skaraborg.<sup>105</sup>

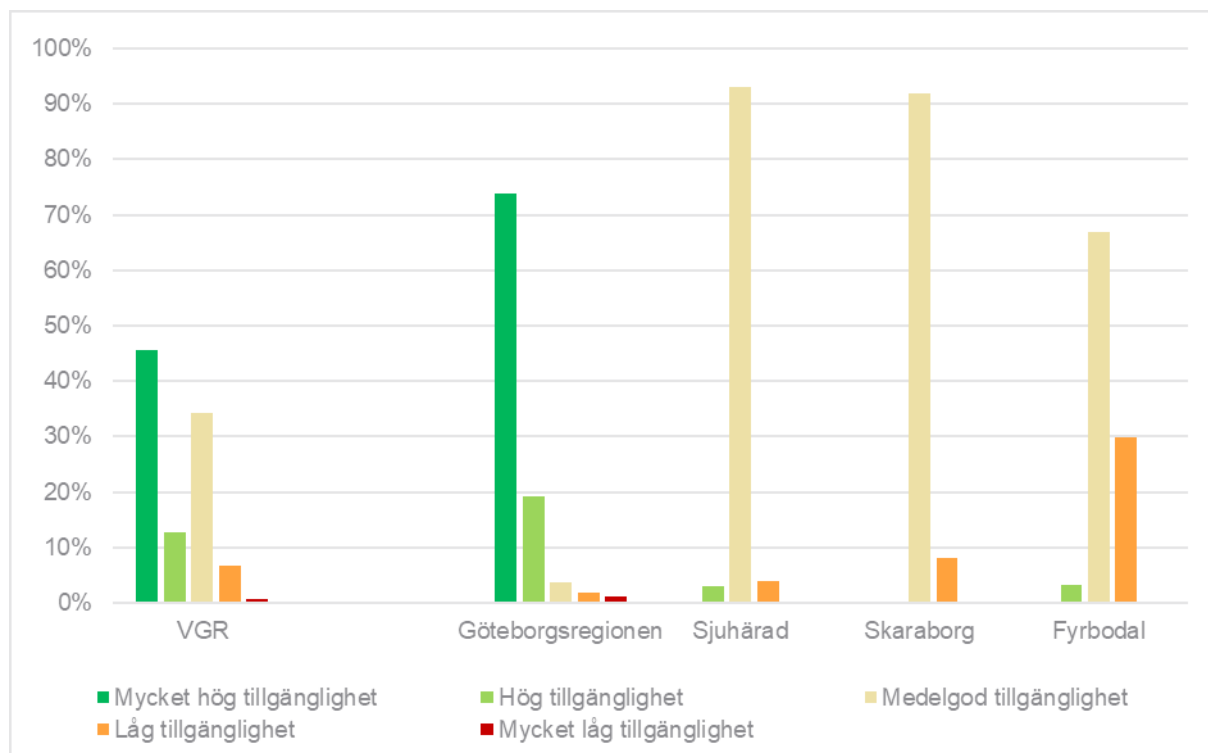
En annan typ av kategorisering finns i SKL:s kommungruppsindelning. Här definierar man Lilla Edet och Svenljunga som pendlingskommuner baserat på pendlingsmönster till Göteborg respektive Borås.<sup>106</sup> Pendlingsmönster kan säga oss något om närheten till arbetstillfällen, vilket är ännu en faktor som skiljer sig mellan kommunerna. Tillgängligheten till arbetstillfällen har en positiv inverkan på befolkningstillväxten. Den har som störst betydelse för små och mycket små tätorter.<sup>107</sup>

105. Västra Götalandsregionen/Länsstyrelsen Västra Götaland 2016.

106. <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051>.

107. Västra Götalandsregionen/Länsstyrelsen Västra Götaland 2016.

Diagram 5. Tillgänglighet till arbetstillfällen, andel av arbetskraften.



Källa: Västra Götalandsregionen/Länsstyrelsen Västra Götaland 2016.

Sammantaget visar statistiken att de fyra kommunerna har både demografiska likheter och skillnader. Hela länets arbetsmarknadssituation är i någon mån relaterad till närheten eller avståndet till Göteborg. Det syns inte minst på den låga arbetslösheten i nästan samtliga GR-kommuner. Närheten till andra större städer spelar också in. Det socioekonomiska läget i de utvalda kommunerna är också mer utsatt än genomsnittet, speciellt i jämförelse med GR- och i viss mån Sjuhäradskommunerna.

För att få en mer detaljerad bild av situationen i dessa kommuner har telefonintervjuer utförts med personer insatta i den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Intervjupersonerna har olika roller på sina respektive enheter, men har alla det gemensamt att de besitter stor kunskap om verksamheten. Intervjuerna har främst kretsat kring ungdomars situation i kommunen, strategier och insatser, samt relationen till Arbetsförmedlingen och andra aktörer som arbetar med målgruppen. I texten som följer redogörs för intervjuerna. Citaten har bearbetats för att bli mer lättlästa.

## Åmål

I Åmål är det enheten för arbete och etablering samt enheten för utveckling och samhällsuppdrag som ansvarar för kommunens arbetsmarknadsinsatser. Enheterna ligger under integrations- och arbetsmarknadsförvaltningen och är uppdelade i följande områden; Jobbcentrum (samordnar arbetsmarknadsinsatser), Utvecklingscenter (utförarverksamhet inom arbetsmarknadsinsatser), Etablering (arbetar i samverkan med Arbetsförmedlingen), Skuld- och konsumentrådgivning, Samverket (frivilligsamordning) samt Ekonomiskt bistånd.

Åmål har den högsta ungdomsarbetslösheten i länet, men i likhet med den generella trenden sjunker arbetslösheten bland personer födda i Sverige, men ökar bland utlandsfödda. Här menar en av intervjupersonerna att ensamkommande ungdomar har relativt goda chanser att integreras i ett tidigt skede, men för gruppen nyanlända generellt är situationen svår. Intervjupersonen menar att individernas förutsättningar och preferenser, och den lokala arbetsmarknaden är de centrala orsakerna till att unga i Åmål saknar arbete;

*Men dels handlar det naturligtvis om att jobben inte finns i småorterna. Vi har inte ungdomar som studerar vidare inom de ämnena vid universiteten som behövs för de jobben vi har... Vi har pendlingsavstånd, vi har Karlstad, Trollhättan, Göteborg. Men det är svårt att ta sig utanför 50-skyllarna.*

Den typ av enkla instegsjobb som de arbetslösa ungdomarna skulle behöva tycks alltså inte finnas i Åmål, men på andra orter. För att få ett arbete krävs att man flyttar eller pendlar, oavsett om det är för att utbilda sig och skaffa den kompetens som efterfrågas på den lokala arbetsmarknaden, eller för att få ett jobb på annan ort. Men ungdomarna är inte tillräckligt studiemotiverade och inte heller benägna att pendla längre sträckor. Det nyligen införda studiestartsstödet betraktas emellertid som en möjlig del av lösningen enligt intervjupersonerna.

En annan orsak bakom ungdomsarbetslösheten är den psykiska ohälsan. En av intervjupersonerna säger att Åmål är bland de tio kommuner i Sverige där högst andel ungdomar söker vård på grund av psykisk ohälsa. Även missbruk nämns som ett växande problem. Att den psykiska ohälsan ökar bland unga är ett nationellt fenomen, men på grund av det begränsade utbudet av arbetstillfällen har ungdomar i små kommuner ett svårare utgångsläge, menar intervjupersonen.

Ungdomar med aktivitetsersättning kommer också upp i diskussionen. Det är en grupp som intervjupersonerna menar tenderar att glömmas bort och som bör uppmärksammas mer.

*Det har ju varit en målgrupp som har varit lite bortglömd. De har fått sin aktivitetsersättning och sen händer det inte så mycket mer... Problemet tidigare har nog varit att många tänker, alltså ur ekonomisk synvinkel, att man tänker kortsiktigt. Att vad bra att den ungdomen har aktivitetsersättning, då kan vi släppa den.*

Sedan en tid tillbaka har man också ett mer aktivt arbete och ungdomarna är i högre grad med i olika aktiviteter, arbetsträning med mera. Försäkringskassan är dock en aktör som kommunen hade önskat en större närvaro av. I nuläget finns ingen handläggare lokaliserad i området.

I Åmål finns en Dua-överenskommelse som i teorin är det övergripande ramverket för samverkan kring unga utanför arbetsmarknaden. Kommunens företrädare upplever emellertid att överenskommelsen primärt har varit ett kommunalt åtagande, även om Arbetsförmedlingen varit mer engagerad under senare tid. Dua har inte medfört några större förändringar i samverkansstrukturen – de aktörer som är inblandade har man samverkat med under lång tid – men överenskommelsen uppfattas ändå som en viktig strategi eftersom den "tvingar fram" och formaliserar samverkan.

Att väntetiden för att få kontakt och en insats är väldigt lång efter det att ungdomen skrivit in sig på Arbetsförmedlingen är något som tas upp. Personalomsättningen på förmedlingen har varit stor, många omstruktureringar har skett, och tydliga rutiner verkar ha saknats. När det gäller etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen exempelvis inte lyckats erbjuda aktiviteter som gör deltagarna redo för arbetslivet efter etableringsfasens slut. Detta gör att deltagarna inte kan försörja sig på egen hand, utan hänvisas till ekonomist bistånd för att klara sin försörjning. Det här rör inte specifikt gruppen unga, utan alla personer som omfattas av etableringsuppdraget. Här har kommunen startat projektet *Workplace Åmål* för att hitta en lösning. Insatsen är framförallt extratjänster, vilket är en form av anställning i offentlig verksamhet med lönesubvention från Arbetsförmedlingen. Här fick kommunen driva på processen, menar intervjupersonen. Kritiken mot Arbetsförmedlingen i det här avseendet har skett öppet, bland annat har förvaltningschefen intervjuats i radio, och situationen som helhet har genererat en mer omfattande diskussion kring roller och ansvar.

Under den senaste tiden har man dock upplevt att situationen har förbättrats. För att lösa problemet med långa väntetider har kommunen tillsammans med Arbetsförmedlingen börjat planera kring "ungdomsteam". Tanken är att teamet ska finnas på plats en till två dagar i veckan och bestå av personal från Arbetsförmedlingen, kommunens individ- och familjeomsorg (IFO), eventuellt Närhälsan (primärvården) och psykiatrin. Mot bakgrund av ökande psykisk ohälsa och missbruk bland ungdomar betraktas samarbetet med Närhälsan och psykiatrin som särskilt viktigt, men här finns svårigheter eftersom ingen av Närhälsans vårdcentraler finns kvar i Åmål. Här samarbetar man istället med en privat klinik och det är en samverkan som tycks fungera bra. Samverkan med psykiatrin är den stora haken. Öppenpsykiatrin

deltar i samverkan kring Ungdoms- och vuxencentralen men är svåra att involvera i fler sammanhang, vilket enhetschefen tror handlar om brist på resurser och chefer.

Samarbetet med arbetsgivare är också något som intervjupersonerna menar kan förbättras. Relationerna mellan Arbetsförmedlingen och näringslivet har stundtals varit problematiskt. På grund av resursbrist på Arbetsförmedlingen har matchningen gått för snabbt och handläggarna har inte hunnit förbereda arbetsgivare på vilka behov ungdomarna har. Hård arbetsbelastning har också medfört att många företag inte upplevt sig ha tid att ta emot någon som behöver extra handledning och stöd, även om de egentligen vill, menar intervjupersonerna. Arbetsförmedlingens metod SIUS, där personer får en särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd, har däremot fungerat väl för ungdomar som får placeringar inom näringslivet.

*Det är väl väldigt ofta för att det finns en trygghet i att ha en person man pratar med från Arbetsförmedlingen som är ett stöd i vad som krävs. Och är det så att man blir tilldelad en SIUS-insats som inskriven finns det ju ofta en nedsättning eller så som kanske kräver mer. Då tror jag ändå att lyckas man med SIUS, då kanske det finns delar i det arbetssättet som behöver implementeras kring ungdomar överlag, vad vet jag?*

Kommunen ser nu över sina egna kontakter med näringslivet eftersom man vill utöka antalet insatser som inte är tidsbegränsade eller "konstlade" utan "riktiga jobb". Man ser också över sin egen verksamhet och arbetar för att kommunen ska ta emot fler praktikanter och anställda på extratjänster. Intervjupersonerna menar att det här har varit lyckosamt och att kommunens arbetsgivarperspektiv har blivit tydligare när det gäller personer längre ifrån den ordinära arbetsmarknaden.

## Gullspång

I Gullspång skapades den så kallade VISA-enheten, Verksamheten för integration, studier och arbetsmarknad, år 2016. De tre områdena ligger nu under samma chef, med integration och arbetsmarknad samlokaliserade. Lärocentrum, enheten som hanterar vuxenutbildning och SFI, är lokaliserad i en annan del av kommunen. Ungdomskonsulenten som intervjuas hanterar inte enbart arbetsmarknadsfrågor, utan även det kommunala aktivitetsansvaret och individuella programmet på gymnasiet.

Gullspång är en liten kommun och det saknas underlag för gymnasieskola. För att ta sig till skolan behöver ungdomarna åka kollektivt, med relativt glesa avgångar, till andra städer. Att resa utanför sin egen kommun för utbildning och arbete kan upplevas positivt för vissa, men som ett stort hinder för andra, menar intervjupersonen;

*Jag pratade med den som är rektor för arena 9.0<sup>108</sup>, han sa vid nåt tillfälle att man måste visa på för ungdomarna att det finns en värld utanför 50-skytlarna. Om man vill bo i en mindre kommun så kanske man måste ta med i beaktandet att 'jag sannolikt behöver röra på mig för att hitta ett bra jobb'. Det kanske också är så att vi än tydligare behöver visa på vikten och behovet av att utbilda sig. Att ett minimum är att du har en gymnasieutbildning. Både för att kunna göra dina egna val och för att sen kunna gå vidare.*

I Gullspång är andelen med eftergymnasial utbildning lägre än länsgenomsnittet, vilket intervjupersonen tror spelar in. Kraven på (och möjligheterna för) unga är dock högre än förut när det gäller att byta inriktning under arbetslivets gång och vidareutbilda sig, att vara aktiv i sina livsval inför framtiden. Ungdomarna behöver få information om vilka svårigheter en uppskjuten gymnasieutbildning för med sig, samt uppmuntran och stöd att själv ta tag i sin livssituation. Samtidigt saknar kommunen en egen gymnasieskola och utbudet av vuxenutbildningar är begränsat. Vård- och omsorgsutbildningar, som hade varit användbara ur ett kompetensförsörjningsperspektiv, räcker inte till så många som man hade önskat. För ungdomar måste det inte nödvändigtvis vara en nackdel att behöva studera på en annan ort, menar ungdomskonsulenten. Däremot hade det varit fördelaktigt att ha all vuxenutbildning inom kommunen ur ett ekonomiskt perspektiv.

Ungdomar med psykisk ohälsa är en grupp som Arbetsmarknadsenheten i Gullspång arbetar med

108. Ett samverkansprojekt mellan Samordningsförbunden i Östra och Norra Skaraborg, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och nio kommuner inklusive Gullspång.



att aktivera. Ungdomskonsulenterna ser ett behov av samverkan mellan flera instanser kring ungdomarna, och försöker ofta se till att individ- och familjeomsorgen eller vuxenutbildningen kopplas in. I dessa fall är det upp till ungdomen att godkänna att ärendet diskuteras bredare. Framför allt yngre ungdomar kan vara i behov av ett mycket grundläggande stöd, och ha en lång väg att gå till att ens klara av att befinna sig på en arbetsplats.

*Och det kan ju vara så att vi får börja på en nivå där prioriteringen gäller att bara träffa mig, gå ut och gå en promenad. Det kan ju vara starten på en väldigt lång kontakt.*

Nyanlända ungdomar som befinner sig inom etableringen är Arbetsförmedlingens ansvar under etableringstiden, men gruppens behov diskuteras även hos den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Varje person har ju specifika behov/möjligheter men ofta brukar en praktikplats vara en lämplig start, berättar intervjupersonen.

Ungdomskonsulenterna upplever inte att det är några specifika ungdomsinsatser som saknas. Planen är att fortsätta utveckla den samverkan som överenskommelsen inspirerade. Personuppgiftslagen och respekten för ungdomarnas privatliv kan dock vara ett praktiskt hinder för att hålla sig informerad och arbeta på ett sätt som gagnar ungdomarna. Även om olika myndigheter varken kan eller bör dela alla uppgifter med varandra upplever intervjupersonen att de skulle kunna tjäna på att hålla sig mer informerade om varandras verksamheter och även i viss mån vara delaktiga i varandras arbete. Det bygger dock på att tiden finns att lära känna varandras verksamhetsområden. En samlokalisering av hela enheten hade varit det mest optimala, enligt intervjupersonen. Samtidigt har upplägget varit fruktsamt. VISA-enhetens samarbete med kommunen som arbetsgivare upplevs även det som välfungerande.

Samverkan kring målgruppen har förbättrats i och med Dua-överenskommelsen, framför allt genom den del av avtalet som fastställer att en arbetsförmedlare samt representanter från flera förvaltningar ska träffas en dag i veckan. Själva organisationen och ansvarsfördelningen upplever intervjupersonen inga hinder i. Det som försvårar arbetet är snarare verksamhetens begränsade storlek, där en persons frånvaro kan få stora effekter. När verksamheten är beroende av få personer riskerar exempelvis mötestillfällena att falla bort. Ur det avseendet skulle man kunna önska en ökad närvaro. Det tätare samarbetet med Arbetsförmedlingen och andra förvaltningar har dock lett till en inlärning av varandras processer.

*Jag kan bara svara för mig själv egentligen och jag tycker jag har betydligt bättre koll. När man pratar om i vilka situationer man kan få försörjningsstöd och när man kan skrivas in utifrån olika premisser och så... Det lär man ju sig tycker jag.*

Utöver samverkan inom Dua deltar Gullspång i ett mellankommunalt samarbete med åtta andra kommuner i projektet Ung arena. Projektet drivs av Samordningsförbunden Norra och Östra Skaraborg i samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Ung arena riktar sig till ungdomar upp till 24 år, och syftar till att underlätta för ungdomen att komma i kontakt med aktuella myndigheter och få personligt coaching.

## Svenljunga (i samverkan med Tranemo)

År 2015 slogs Svenljungas och Tranemos arbetsmarknadsenheter ihop till en, varför man valde att skriva en gemensam överenskommelse inom ramen för Dua. Även personalfrågor hanteras mellankommunalt i en samverkansnämnd. Det kommunala aktivitetsansvaret är varje kommuns ansvar, men arbetsmarknadsenheten har en samordnande roll i det.

Ungdomarna mår betydligt sämre idag än de gjort förut, menar intervjupersonen från Svenljunga kommun som är samordnare för arbetsmarknadsenheten som man delar med Tranemo. Allt fler söker sig eller blir anvisade till arbetsmarknadsverksamheten, bland annat till följd av att man erbjuder fler aktiviteter och att dessa synliggjorts genom ett tätare samarbete med skolan. Det finns ju inte heller någon annanstans att gå, anser samordnaren. Vad det är som får den psykiska ohälsan att öka vet man inte, men en tanke är att det handlar om ökande krav som ställs på ungdomarna av samhället och som de ställer på sig själva. Situationen är likadan i skolan, varför man skapade projektet Startskottet. Sam-

ordnaren menar att ungdomarna har svårt att göra de val de behöver när de inte har de kunskaper och färdigheter som krävs i vuxenlivet.

*Och det har vi sagt i Startskottet, att vi ger dem möjligheten att kunna välja. För många säger ju till dem att 'du som är så pass gammal, du borde ju kunna bestämma dig', men det är ju inte så lätt när du inte vet. Vi arbetar mycket med att åka runt med dem. Man får titta. Hur funkar banken, hur funkar försäkringar, hur funkar varje arbetsuppgift? Och se att det finns så många olika arbetsuppgifter på en fabrik.*

Det största problemet för ungdomarna som kommer till verksamheten är just att de inte är redo för arbetslivet, i vissa fall inte heller vuxenlivet. Inom Startskottet erbjuds arbetsträning inom kommunens egna verksamheter i syfte att bygga upp de rutiner som ungdomarna behöver. För personer som mår bättre är arbetssökandet inget stort problem eftersom tillgången på ingångsjobb är god – **”de skriker efter folk här”**. Att inte ha en fullständig gymnasieutbildning är inget hinder. När ungdomarna väl har rutiner i vardagen får även de som saknar utbildning arbete. Samarbetet med näringslivet tycks fungera väl generellt. Näringslivet är ofta en part i de projekt som drivs inom verksamheten och det är sällan några problem att skapa praktikplatser. Även kommunen är öppen för att ta emot praktikanter i nära nog alla verksamheter.

En strategi som tillämpas i arbetet med ungdomar är att försöka fånga upp dem tidigt, med hjälp av ungdomscoacher och fältsekreterare i skolor och på ungdomsgårdar, för att förhindra att de blir hemmasittare. De få hemmasittare som finns har kommunen bra koll på genom aktivitetsansvaret. En annan strategi är att använda en coach som själv är ung. Tanken är att ung personal ska kunna nå fram till ungdomarna på ett bättre sätt och att de ska känna sig mer förstådda.

Den samverkanstruktur som byggts upp i Svenljunga/Tranemo innebär att coacher, syv och arbetsförmedlare finns på plats samtidigt en förmiddag i veckan i varje kommun. Man har skapat gemensamma rutiner och arbetsmaterial för hur processen kring ungdomen ska se ut. Möten arrangeras med förvaltningschefer i olika nätverkskonstellationer och intervjupersonen menar att samverka med andra förvaltningar föder nya idéer och utvecklingsområden, vilket ofta leder till nya projekt. Arbetsmarknadsenheten har drivit många projekt som efterhand implementerats och lett till att verksamheten vuxit. Intervjupersonen menar att man har lagt vikt vid att projekt ska drivas utifrån ett tydligt behov hos en, men helst flera, målgrupper eller förvaltningar, och att detta är skälet till att man lyckats väl med implementeringen.

Dua-överenskommelsen har lett till fungerande samverkan mellan de två kommunerna, men inte en förbättring av relationen till Arbetsförmedlingen, menar intervjupersonen. Personalomsättning och organisationsförändringar hos Arbetsförmedlingen är ett hinder, både för närvaron på plats och för samverkan generellt. Sedan förmedlingens lokalkontor stängdes våren 2017 har antalet uppdrag för kommunens verksamhet ökat – **”det finns ju ingen annanstans att gå”**. Tidigare fanns arbetsförmedlare på plats i båda kommunerna, vilket underlättade kontakten. Nu är risken att ungdomar ”försvinner” ur kommunens perspektiv, eftersom de söker sig till Arbetsförmedlingen på närliggande orter och hemkommunen nås inte med information om vilken insats som initierats. Att skapa rutiner inom överenskommelsen för att hantera problemet har hittills inte lyckats. Kontakten med Arbetsförmedlingen när de befinner sig på plats är inte heller optimal.

*Alltså, de som är här, det är ju inte alltid det funkar heller, för de är så fyrkantiga. Men där försöker vi ju en gång i månaden, både Svenljunga och Tranemo, träffa Arbetsförmedlingen. Vi och Socialtjänsten tillsammans. Då kan vi prata om deltagare, och vi kan prata om vad som är på gång hos oss, vad som är på gång på Socialtjänsten, vad som är på gång på Arbetsförmedlingen. Så då får man ju ventilera. Och det har blivit bättre tack vare att vi har gjort så. Men det är väldigt många dagar mellan de här mötena, så det hinner ju alltid hända nåt.*

Fyrkantigheten som beskrivs syftar på regler som man från kommunalt håll kan uppleva står i vägen för det praktiska. Ser man till människan måste man kunna vara flexibel i vissa fall, tycker intervjupersonen.

Kontakten med Närhälsan har emellertid förbättrats genom att en arbetsterapeut som är anställd på arbetsmarknadsenheten har haft avstämningsmöten med vårdcentralen en gång i veckan. Man har även

försökt minska antalet sjukskrivningar genom att informera vårderna om möjligheten att anpassa verksamheten för ungdomar som mår dåligt.

## Lilla Edet

I Lilla Edet ligger arbetsmarknadsavdelningen (AMA) och vuxenutbildning sedan år 2005 inom samma förvaltning. Verksamhetschefen för AMA är också rektor för vuxenutbildningen. Under AMA ligger även nyanlända-området och det kommunala aktivitetsansvaret.

Lilla Edets verksamhetschef för AMA beskriver kommunens arbetslösa ungdomar som i behov av nära stöd. De är inte rustade för arbetsmarknaden utan behöver fler typer av stöd än arbetsmarknadsverksamheten kan erbjuda. Trots att arbetsmarknaden är god är kraven höga på den som söker jobb. Att ungdomarna inte klarar av att befinna sig på arbetsplatsen, inte kan passa tider, eller befinner sig i missbruk och/eller ohälsa är ofta skälet till att de inte har fått ett arbete eller klarat av gymnasiet.

*De är väldigt osäkra och de har många gånger en komplex problematik. Och, ja ... Det är väl det, alltså de har av olika skäl kommit långt ifrån rutiner och inte följt den här mallen som vi tänker att man ska göra, att man ska gå grundskolan, man ska gå gymnasiet och så ska man vidare ut i arbete eller vidare studier.*

För vissa ungdomar är praktikplatser en lämplig åtgärd, för att få öva på att skapa rutiner i vardagen. De ungdomar som kommunen fått kontakt med i och med den kartläggning som genomfördes då arbetet med Dua-överenskommelsen startade har däremot vanligtvis större behov. De kan behöva stöd i att komma igång över huvud taget, exempelvis genom en peppande samtalskontakt. Med ett nära stöd har det också varit möjligt för vissa av ungdomarna att klara gymnasiestudierna och ta sig vidare.

Den psykiska ohälsan är högre i Lilla Edet än i övriga GR-kommuner och utbildningsnivån är lägre. På frågan om vad som gör situationen för ungdomar i Lilla Edet svårare svarar intervjupersonen att det förmodligen beror både på demografiska förutsättningar och den lokala arbetsmarknaden. De arbetstillfällena som finns är sådana som kräver eftergymnasial utbildning. Det här skiljer sig från situationen i de andra GR-kommunerna, menar intervjupersonen;

*Om vi tar t.ex. Tjörn så är det en turistort med tillgång till de här små och lätta jobben kanske, som vi inte har här hos oss. Sen ligger vi ju nära Fyrbodals, så om man tittar på Fyrbodals kommuner och jämför med Lilla Edet, då är vi ju mer lika. Och det är klart att det har säkert också haft effekt att arbetslösheten är högre där också än den är i exempelvis Göteborgsregionens kommuner i stort.*

När Dua-överenskommelsen skrevs slog man ihop arbetsmarknadsverksamheten för ungdomar med aktivitetsansvaret. Två projektledare anställdes. Den kartläggning som gjordes inledningsvis bidrog till att man fått en tydligare bild av målgruppen, men det finns fortfarande personer i målgruppen som man troligtvis har missat, menar verksamhetschefen;

*Det som är lite förvånande är väl ändå att det är få ungdomar med utländsk bakgrund som finns med bland de här ungdomarna, de finns ju säkert också, och vad gör de? Är det verkligen så att de jobbar eller studerar? Det finns mycket mer man skulle kunna ta reda på.*

Unga mammor är en grupp som eventuellt fallit utanför "radarn" i den kartläggning som gjorts och här planerar kommunen en familjecentral som ska kunna fungera som mötesplats för exempelvis unga mammor, men även andra grupper som man har svårt att nå ut till.

Syftet med Dua-överenskommelsen menar intervjupersonen var att identifiera ungdomar som varken var inskrivna på Arbetsförmedlingen eller studerade och tanken var att erbjuda insatserna utbildningskontrakt eller traineeplats. Men det visade sig att ungdomarna inte kvalificerade sig för insatserna enligt de kriterier som ställdes upp. Praktik kunde vara ett alternativ, men på grund av att ungdomarna har ganska omfattande behov av stöd blir det svårt för arbetsplatser att ta emot. Både Arbetsförmedlingen, individ- och familjeomsorgen och samordningsförbundet försöker få ut ungdomar på praktik. Samtidigt är ungdomarna sällan helt redo för att befinna sig på en arbetsplats. I Lilla Edet är det framförallt de kommunala förvaltningarna som är mottagare av praktikanter och andra arbetsplatsförlagda insatser,

men förvaltningarna saknar de resurser och den tid som behövs för att introducera ungdomen i arbetet.

Samverkan med Arbetsförmedlingen är väletablerad, men kommunen får sedan ungefär två år tillbaka inte lika många uppdrag anvisade till sig, vilket beror på att Arbetsförmedlingen i första hand upphandlar insatser från externa aktörer. I Lilla Edet har inte Arbetsförmedlingen något lokalkontor. Istället samarbetar man genom att arbetsförmedlare besöker kommunen för möten. På motsvarande sätt besöker kommunens handläggare Arbetsförmedlingen i Ale. Man samverkar också i viss mån med Arbetsförmedlingen i Trollhättan som ligger närmare geografiskt. Intervjupersonen säger också att samordningsförbundet spelar en betydande roll eftersom det är via förbundet man får information om varandras insatser.

Överenskommelsen kring Dua har upplevts som en framgångsrik form att arbeta i. Nästa steg är att skriva en ny överenskommelse som även innefattar nyanlända. Intresse för att samverka kring gruppen har också uttryckts genom samordningsförbundet. När det gäller språkstöd är det dock ett hinder att kommunen inte har tillräckliga resurser. Det krävs också en närmare kartläggning av vilken sysselsättning nyanlända ungdomar egentligen har.

Ansvarsfördelningen inom kommunens egen verksamhet uppfattas som tydlig och det tror intervjupersonen handlar om närheten mellan förvaltningarna. Arbetsmarknadshandläggare befinner sig vägg i vägg med studie- och yrkesvägledare. Individ- och familjeomsorgen ligger under samma nämnd som arbetsmarknadsavdelningen, och i samma lokal finns även samordningsförbundet.

## Sammanfattning

De fyra kommunernas arbetsmarknadsenheter är organiserade på olika sätt och under olika nämnder, vilket har betydelse för hur man arbetar. Ungdomar upp till 20 som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret verkar vara en mer självklar målgrupp för kommunen i de fall där det kommunala aktivitetsansvaret ligger på arbetsmarknadsenheten, eller ett nära samarbete finns med den förvaltning som bär ansvaret.

Den centrala problematiken hos ungdomarna är, enligt intervjuerna, psykisk ohälsa och i vissa fall låg utbildning. Det är också primärt utifrån dessa behov som insatserna organiseras. Att ge ungdomarna ett nära, personligt stöd och att samordna insatser med vården och Försäkringskassan verkar i flera fall vara en uppgift som hamnar på kommunala arbetsmarknadsverksamheter. I vissa fall får kommunerna i princip agera vårdgivare för ungdomar med psykisk ohälsa i väntan på kontakt med psykiatri, en situation som överensstämmer med såväl Duas rapporter, som övriga intervjuer med kommunföreträdare i den aktuella studien. För dessa ungdomar kan en fika och promenad med en coach vara en mer realistisk nivå för insatser än praktikplatser och subventionerade anställningar. Ungdomarna är helt enkelt inte redo för vuxenlivets krav och rutiner. Här kan också noteras att situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda eller nyanlända ungdomar inte är något som tas upp i intervjuerna. Att många nyanlända ännu omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och därmed inte kommer ifråga för kommunernas arbetsmarknadsinsatser är en förklaring som framförs. Några intervjupersoner tar dock upp behovet av att tänka mer långsiktigt kring ungdomar som *riskerar* att behöva försörjningsstöd i framtiden.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är inget nytt,<sup>109</sup> men inte heller något som bedrivs på ett standardiserat sätt. Genom Dua-överenskommelserna har vissa av de intervjuade kommunernas relation till Arbetsförmedlingen förbättrats, men en del problematik kvarstår. Några av intervjupersonerna beskriver att de upplever en stelbenthet i Arbetsförmedlingens regelverk, ett hinder som även lyfts i andra sammanhang.<sup>110</sup> Flera upplever en bristande förankring på den operativa nivån hos Arbetsförmedlingen, där en instabil organisation och stor personalomsättning har lett till att kunskap kring kommuninsatser saknas hos nya handläggare. Här får kommunerna ibland gå in och "lappa och laga" där de upplever att Arbetsförmedlingens insatser inte räcker till. Intervjupersonernas berättelser ligger här i linje med de erfarenheter som påvisats i såväl Duas rapporter som i tidigare studier av samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.<sup>111</sup>

109. Se exempelvis SKL 2012.

110. Statskontoret 2013.

111. Lundin 1999, SKL 2012, Statskontoret 2013, Delegationen för unga till arbete 2016; SOU 2017:19.

Att möjligheterna att få ett arbete är sämre i små kommuner på grund av en mer begränsad arbetsmarknad, är en vanlig föreställning. Närheten till arbetstillfällen är självklart en viktig faktor, men i intervjuerna med de fyra kommunerna lyfter man också fram att ungdomarnas attityder till utbildning och arbetssökande utanför den egna hemorten spelar roll. Två av intervjupersonerna använder uttrycket "utanför 50-skyltarna" som en beskrivning av världen utanför den egna, trygga uppväxtmiljön. Saknas förutsättningarna eller viljan att söka sig till en större stad för att utbilda sig vidare minskar också chansen att få jobb i en kommun som Åmål, där gymnasiekompetens är ett minimum i det lokala näringslivet. I Svenljunga kommun finns däremot ett mer allmänt behov av arbetskraft, med eller utan gymnasieutbildning, men här står de arbetslösa ungdomarna alltför långt ifrån arbetsmarknaden, framförallt på grund av psykisk ohälsa. Vikten av gymnasieutbildning, som definierats som en av de centrala vattendelarna när det gäller ungas möjligheter att få ett arbete,<sup>112</sup> varierar alltså stort mellan kommuner. Samtidigt är det generellt sett bland lågutbildade ungdomar som den psykiska ohälsan är som störst.<sup>113</sup>

---

112. Se exempelvis MUCF 2017, Engdahl & Forslund 2016, Bäckman 2010.

113. SOU 2016:55.

# Avslutande reflektioner

Det kan konstateras att samordningen av insatser som syftar till att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden är ett omfattande och komplext område. Det är också den utgångspunkt som ligger till grund för det uppdrag som Västgruppen gav till FoU i Väst och som redovisas i den här rapporten. Studien gör inga anspråk på att ge en heltäckande bild, men den kan ändå bidra med ett värdefullt komplement till befintlig kunskap, kanske framförallt genom att lyfta fram det regionala perspektivet. För att förtydliga vad detta bidrag består i ska vi avslutningsvis summera upp studiens resultat genom att återvända till de frågeställningar som formulerades inledningsvis.

Den första frågan rör ansvarsfördelningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Att ansvarsfördelningen varken är tydlig eller optimal är ett av studiens resultat, vilket ligger i linje med Duas uppföljningar.<sup>114</sup> Hur det ska hanteras på en övergripande nivå är något som arbetsmarknadsutredningen<sup>115</sup> får visa, men i väntan på utredningens resultat är det angeläget att ansvaret för UVAS över 20 år, liksom ansvaret för aktiviteter riktade till personer med aktivitetsersättning uppmärksammas. Att relevant stöd till UVAS över 20 år, liksom aktiviteter riktade till personer med aktivitetsersättning, uteblir till följd av oklarheter kring vem som bär ansvaret för att leverera stödet är oacceptabelt. När det gäller UVAS över 20 år bör kommunerna och Arbetsförmedlingen lokalt kunna komma överens om en strategi för att identifiera ungdomarna och samverka kring insatser. På samma sätt bör Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kunna komma överens om ett fungerande samarbete för att erbjuda ungdomar med aktivitetsersättning relevanta insatser.

Den andra frågan handlar om i vad mån befintliga insatser täcker behoven. Studien visar att utbudet är omfattande, men att det saknas vissa insatser generellt och att vissa saknas lokalt. Tillgången till vårdrelaterade insatser, framförallt med relevans för psykisk ohälsa, saknas genomgående. Det handlar bland annat om att det är svårt att få tillgång till de insatser som finns, exempelvis via BUP eller vuxenpsykiatri. Att nyanlända ungdomar är en särskilt utsatt grupp när det gäller funktionsvariation och psykisk ohälsa påtalas i Duas senaste rapport<sup>116</sup> och behovet av vårdrelaterat stöd kommer sannolikt att öka. I Västra Götaland är det VGR som ansvarar för att ungdomarna får det stöd de behöver. Det finns en medvetenhet om problematiken och det pågår initiativ som syftar till att lösa upp de flaskhalsar som kötiderna till psykiatri innebär, men frågan är om dessa initiativ räcker. Dessutom är det inte bara tillgängligheten som är problemet. Studien visar också att det saknas vissa former av stöd, exempelvis stöd med en mer salutogen utgångspunkt. Ett annat exempel på stöd som inte självklart finns inom befintligt utbud är stöd av mer varaktig karaktär. Unga med funktionsvariation är en heterogen grupp, men för många är behovet av stöd livslångt, även om det kan variera över tid. Det utbud av insatser som studien speglar, och som även Duas rapporter beskriver, framstår emellertid som projektbetonat och kortvarigt. Samtidigt finns beprövade metoder av varaktig karaktär som visat sig fungera för målgruppen, exempelvis Supported employment.<sup>117</sup> I Arbetsförmedlingens utbud finns stöd som baseras på liknande metoder, men det är enbart personer med konstaterad funktionsvariation som kan komma ifråga för insatserna. Samtidigt växer gruppen unga som inte har en konstaterad funktionsvariation, men som likväl har behov av ett mer omfattande och kontinuerligt stöd. Att bygga vidare på den kunskap om fungerande metoder som finns och försöka hitta lösningar som gör att relevant stöd kommer de unga till del borde vara en viktig uppgift att lösa i samverkan.

Att arbetsgivare i allmänhet, och kommunerna som arbetsgivare i synnerhet, behöver öppna upp för att ta emot unga arbetslösa (och nyanlända) betonas i såväl Duas rapporter som i intervjustudien. Kapaciteten att frigöra resurser för handledning och introduktion är emellertid ett hinder i sammanhanget. Här uppstår paradoxen att arbetsplatser med stora rekryteringsbehov som skulle kunna tänka

114. Delegationen för unga till arbete 2016; SOU 2017:19.

115. Dir. 2016:56.

116. SOU 2017:19.

117. Supported employment (SE) är ett samlingsnamn för olika metoder som förenklat kan sägas ha gemensamt att ge det stöd som behövs för att en person med funktionsvariation ska kunna ha ett reguljärt arbete. SE är ett individcentrerat arbetssätt där stödet utgår från individens preferenser snarare än de professionellas bedömningar. Se exempelvis Gustafsson 2014.

sig att ta emot nytillträdande på arbetsmarknaden inte har utrymme att frigöra tid för ett fungerande mottagande. Det här är ett välkänt problem och olika initiativ har tagits för att försöka komma till rätta med svårigheterna. Att inrätta assisterande tjänster som inte kräver så mycket handledning eller andra personalresurser är ett sätt, men här finns fackliga frågor som kan vara svåra att lösa. Det visar inte minst intervjuer med företrädare för VGR, där man har haft svårt att komma överens kring serviceassistenter inom vårdnära yrken. Liknande erfarenheter finns inom kommunerna. När det gäller kommunerna uppmärksammas också den potential som ligger i att kommunen har ett stort rekryteringsbehov parallellt med att man har verksamheter som kan fånga upp och rusta personer som står utanför arbetsmarknaden. Vad som behövs är ett tydligare kompetensförsörjningsperspektiv i kommunernas arbete med målgruppen. Att i högre grad involvera personal- och näringslivsfunktioner är ett steg som behöver tas, liksom att anpassa den kommunala vuxenutbildningen så att innehållet ger den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar. Formerna för utbildningen behöver också i högre grad anpassas till ungdomarnas och de nyanländas förutsättningar.

Vilka specifika insatser som saknas i övrigt varierar mellan kommunerna. Eftersom varje enskild kommun inte har belysts i detalj finns sannolikt en hel del lokala företeelser som den aktuella studien inte fångar, men några exempel kan lyftas fram. Helt klart är att mindre kommuner inte har lika goda förutsättningar att leverera ett brett utbud av insatser som större kommuner. Det gäller oavsett om det handlar om insatser kopplade till personalens kompetenser, utbildning, tillgången på kompletterande aktörer, vårdrelaterat stöd, arbetstillfällen för praktik, feriejobb eller stödanställningar. Den fördjupade kommunstudien visar emellertid att skilda lokala förutsättningar inte bara handlar om kommunstorlek. I Åmål kräver exempelvis den lokala arbetsmarknaden utbildad arbetskraft, men relevanta utbildningar saknas lokalt och uppfattningen är att ungdomarna inte är beredda att resa för att utbilda sig. I Svenljunga finns gott om ingångsjobb, men här är psykisk ohälsa ett hinder för att ungdomarna ska kunna ta ett jobb. Ekonomi och politik spelar självklart också roll. Kommunernas övergripande ekonomiska situation, lokala politiska strategier och vilka medel som avsätts för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är emellertid frågor som inte har tagits upp i studien.

Den tredje frågan handlar om i vad mån utbudet av insatser är samordnat, det vill säga om de olika aktörernas verksamheter kompletterar varandra på ett bra sätt. Här kan man säga att de kompletterande inslagen framförallt rör vilka målgrupper kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser riktar sig till. Utifrån ett medborgarperspektiv, eller utifrån ambitionen att förebygga eller minska behovet av försörjningsstöd, fångar kommunerna upp personer som inte kvalificerar sig för Arbetsförmedlingens insatser. I övrigt tycks utbudet av insatser vara relativt likartat oavsett vilken aktör som organiserar insatsen och det finns en hel del utvecklingsområden när det gäller samordningen. Flera av bristerna är emellertid av en sådan karaktär att det krävs beslut och åtgärder, eller åtminstone förtydliganden, på nationell nivå. Det gäller exempelvis de upphandlingsregler som Arbetsförmedlingens personal uppfattar begränsar deras möjlighet att välja de insatser som bedöms vara mest lämpade ur individens perspektiv. Det gäller också de förordningar kopplade till jobbgarantin för unga som innebär att 90-dagarsgarantin inte fullt ut kan realiseras. Ett gemensamt uppföljningssystem och i bästa fall ett gemensamt ärendehanteringssystem är ytterligare ett utvecklingsområde som kräver nationella beslut och genomgripande åtgärder. I väntan på eventuella reformer får verksamheterna hitta strategier för att ge individen bästa möjliga stöd utifrån rådande villkor. Ett förbättringsområde som emellertid bör kunna tas om hand på lokal nivå är samordningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller förfrågningar om praktikplatser eller stödanställningar av olika slag.

Exempel på parallella strukturer, eller risk för att parallella strukturer ska uppstå, är förekomsten av alla de arbetsmarknadsprojekt som riktar till unga och nyanlända. Projekt kan vara värdefulla på många sätt; projektmedel bidrar med ett ekonomiskt tillskott som ger utrymme för att utveckla metoder, pröva nya arbetssätt, bygga strukturer och så vidare. Tanken är sedan att de metoder och arbetssätt som utvecklats ska kunna implementeras i ordinarie verksamhet. Intervjustudien tyder emellertid på att projekten åtminstone delvis har blivit en strategi för att lappa och laga ett system präglat av osäker finansiering. Projekten riskerar också att konkurrera med både ordinarie verksamhet och med varandra. De projektmedel som finns att söka har vanligtvis ett likartat fokus eftersom det gemensamma syftet är att

möta aktuella samhällsutmaningar. Det här avspeglar sig i projektens innehåll där skillnaden kan vara hårfin. Här kan det då bli svårt för handläggare att få överblick och tillräcklig kunskap om alla projekt för att kunna bedöma vilket som är mest relevant för den enskilde. Ett annat problem är risken för överdimensionering, det vill säga att det finns för många insatser av liknande karaktär och att det uppstår konkurrens om deltagare. Det här är en risk som inte bara rör projektfinansierade insatser utan området arbetsmarknadsinsatser som helhet – att utbudet av insatser allmänt är relativt likartat oavsett vem som står för insatsen, innebär en uppenbar risk för att parallella strukturer utvecklas och att verksamheterna konkurrerar om samma deltagare, samtidigt som det kan saknas resurser på annat håll.

## Rekommendationer

En tydlig önskan från Västgruppen har varit att studien ska resultera i konkreta förslag på vad som kan göras för att förbättra samordningen av insatser som syftar till att underlätta ungas insteg på arbetsmarknaden i Västra Götaland. De förslag som Dua presenterar i sina rapporter bygger på ett omfattande och rikstäckande underlag. En första rekommendation är därför att ta fasta på delegationens förslag. De tillägg som den aktuella studien kan bidra med är rekommendationer med särskilt fokus på det regionala perspektivet. När det gäller ansvarsfördelningen finns emellertid inget att tillägga. Att ansvarsfördelningen behöver ses över eftersom det förekommer såväl parallella strukturer som glapp konstateras i Duas rapporter, men en rimlig hållning är att invänta vad den pågående arbetsmarknadsutredningen visar.<sup>118</sup> Utredningen ska slutredovisas senast den 31 januari 2019. Utgångspunkten i de rekommendationer som ges nedan är därmed formulerade utifrån befintlig ansvarsfördelning.

### 1. Ökad tillgång till vård och stöd för personer med psykisk ohälsa/andra funktionsvariationer

Tillgången till vård och framförallt psykiatri behöver öka. Detta är ett ansvar som i Västra Götalands län ligger på VGR. Inom VGR pågår initiativ som syftar till att lösa upp de flaskhalsar som kötiderna till psykiatri innebär. Det är viktigt att detta sker så skyndsamt som möjligt, men frågan är om dessa initiativ räcker. Intervjustudien tyder på att det kan behövas en annan typ av stöd än det som ges via psykiatri – exempelvis ett stöd med en mer salutogen utgångspunkt. En fråga som VGR skulle kunna utreda vidare är vilken typ av stöd/kompetens detta skulle kunna vara och hur stödet skulle kunna organiseras.

### 2. Förbättrade förutsättningar för att ta emot nytilträdande på arbetsmarknaden

Arbetsplatser behöver bli bättre på att ta emot nytilträdande på arbetsmarknaden. Framförallt kommunerna har en stor potential i det här avseendet och bör kunna uppmärksamma målgruppen ur ett kompetensförsörjningsperspektiv genom att knyta ihop arbetsmarknadsinsatser med utbildningsinsatser, personalfunktioner och näringslivsenheter. Det här är en strategi som VGR redan kan sägas tillämpa. I VGR är arbetsmarknadsinsatserna organisatoriskt placerade inom HR, enheten kompetensförsörjning. VGR tycks också ha ett relativt välutvecklat och systematiskt arbete för mottagande av såväl feriepraktikanter som andra grupper utan arbetslivserfarenhet. Den aktuella studien har haft ett brett anslag och VGR:s strategiska arbete med arbetsgivarfrågan har inte undersökts på djupet, men här tycks VGR besitta kunskap och erfarenheter som kan utgöra goda exempel som kan vara till nytta för andra.

### 3. Välriktad tilldelning av projektmedel

Utöver att vara en betydande arbetsgivare är en av VGR:s roller inom arbetsmarknadsområdet att bevilja finansiering för projekt av olika slag. Hur regionens projektmedel används har inte studerats närmare, men sannolikt bidrar även regionens medel till att skapa det lapptäcke av tillfälliga finansiella lösningar och parallella strukturer som kännetecknar arbetsmarknadsinsatser riktade till unga. Rekommendationen här är att VGR ser över sin roll i sammanhanget och försäkras sig om att rutiner kring utlysningar och medelstildelning är utformade så att de projekt som regionen beviljar riktas dit där de gör största möjliga nytta och att man i möjligaste mån undviker att bidra till konkurrens om deltagare eller att parallella strukturer byggs upp.

118. Dir 2016:56.



#### 4. Samverkan över kommungränserna

Att den nationella arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till lokala förhållanden är ett uttalat politisk mål.<sup>119</sup> Men det lokala perspektivet i bemärkelsen kommunperspektiv kan i viss mån vara begränsande. Om man ser till kommunernas skilda förutsättningar och till synes uppenbara vinster med att samverka kan det vara gynnsamt att ha ett kommunöverskridande perspektiv. I dagsläget finns delregionala nätverk där det i olika omfattning pågår erfarenhetsutbyte och samverkan över kommungränserna. Det här är ett arbete som skulle kunna utvecklas. Det vore exempelvis intressant att kartlägga respektive kommuns tillgångar och behov när det gäller insatser för att sedan eventuellt kunna erbjuda, respektive få tillgång till en insats från en närliggande kommun. I en av delregionerna diskuterades också delregionala överenskommelser som en möjlig struktur för den här typen av samarbeten. I den mån det redan finns fungerande samarbete på delregional nivå finns det inga skäl att utveckla ytterligare strukturer på regional nivå, men i den mån detta saknas skulle VGR kunna agera utifrån sin samordnande funktion och ge stöd i att utveckla ett delregionalt samarbete.

Det delregionala samarbetet bygger på närhetsprincipen – det är kommuner inom ett visst geografiskt område som går samman för att utbyta erfarenheter och för att samarbeta på olika sätt. Som vi sett ovan finns i viss mån fungerande samverkansstrukturer via de delregionala nätverken och kommunalförbunden, men närhetsprincipen skulle kunna kompletteras med en "likhetsprincip" som utgångspunkt. Den fördjupade kommunstudien kan sägas ta avstamp i den principen. Olika förutsättningar eller problembilder behöver bemötas med olika strategier och kommuner med gemensamma problembilder skulle ha nytta av att få sina specifika utmaningar belysta och att få utbyta erfarenheter med varandra. Vilket intresse som finns för den här typen av analyser och erfarenhetsutbyte ger studien inga svar på, men det är en fråga som VGR skulle kunna undersöka. Via sin statistik- och analysavdelning bör VGR också ha goda möjligheter att med utgångspunkt i "problembilder" ta fram relevant statistik, utveckla indikatorer och liknande.

Vikten av att samverka över kommungränserna kring utbildningsfrågor lyfts fram i Duas rapporter. Inom ramen för sitt utvecklingsuppdrag stöttar VGR en rad initiativ på området, exempelvis utvecklingsarbete kring studie- och yrkesvägledning. En tydlig regional fråga som Dua lyfter, men som inte kom upp i intervjuerna med kommunföreträdarna, är förordningen om statsbidrag för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna<sup>120</sup> – regionalt yrkesvux. Med tanke på att flera kommuner uppfattar att man saknar ett flexibelt och varierat utbud av utbildningar kan det tyckas märkligt att detta inte togs upp av intervjupersonerna. Skälet är förmodligen att förordningen är relativt ny och att intervjustudiens fokus är ungdomar. Den regionala modellen är i huvudsak inriktad på *nyanländas* behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Studien kring ungas inträde på arbetsmarknaden i Västra Götaland har inte närmare studerat hur vuxenutbildningen är organiserad eller i vilken omfattning det finns tillgång till relevant utbildning i de 49 kommunerna, men i dagsläget finns åtminstone en väletablerad struktur för kommunöverskridande samarbete kring yrkesvux i regionen. Det handlar om GR-vux som är ett samarbete mellan Göteborgsregionens 13 kommuner. Det här skulle kunna vara en struktur att arbeta vidare på, antingen genom att utvidga befintlig struktur till att omfatta hela regionen eller att utveckla fler delregionala strukturer med utgångspunkt i Göteborgsregionens modell.

Utbildningsfrågor knyter tydligt an till kompetensförsörjningsperspektivet. En rekommendation som redan nämnts är att kommunerna i högre grad bör se unga och nyanlända som en rekryteringsbas med potential att täcka delar av kommunernas kompetensbehov, men även här kan kommungränserna utgöra ett hinder. Kommunala arbetsmarknadsinsatser är per definition lokala och riktar sig till kommunens egna invånare, men arbetsmarknaden är snarare regional. Här skulle ett kommunöverskridande, regionalt perspektiv kunna vara gynnsamt. Det finns också minst ett exempel på utvecklingsprojekt med stöd från VGR som tagit sig an den här frågan. I det specifika projektet var ambitionen att skapa en regional kompetensförsörjnings- och inkluderingsmodell med nyanlända akademiker som den primära målgruppen. Tanken var att tillvarata nyanländas kompetens för att lösa kompetensbristen inom kommunernas

---

119. Dir 2014:157.

120. SFS 2016:937.

samhällsbyggnadssektorer.<sup>121</sup> En överenskommelse mellan de samverkande kommunerna skrevs för att en person boendes i en kommun skulle kunna få en praktikplats i en annan kommun. Möjligheten att utveckla den här typen av initiativ för fler grupper, fler sektorer och på en mer permanent basis skulle kunna diskuteras. Den regionala kompetensplattformen bör vara ett forum där den här typen av diskussioner kan tas vidare.

## 5. Samordningsförbundens betydelse

Samordningsförbundens roll i studien är framförallt att bidra med kunskap om hur samordningen mellan Arbetsförmedlingen, regionen och kommunen fungerar i Västra Götaland, men några ord bör ändå sägas om förbundets betydelse som aktör i sammanhanget. Intervjuerna tyder på att samordningsförbunden uppfattas ha en relativt begränsad betydelse när det gäller ungas inträde på arbetsmarknaden. Med tanke på att samordningsförbunden bottnar i ambitionen att motverka stuprörsorganiseringens negativa konsekvenser, och med tanke på att förbunden bygger på den samverkanskonstellation som alla tycks efterfråga, framstår detta som märkligt. Samordningsförbunden har också i flera utredningar framhållits som en i teorin relevant, men i praktiken outnyttjad resurs.<sup>122</sup> Skiftande kvalitet, relativt sett begränsade resurser, att förbunden är en frivillig och organisatoriskt diffus konstruktion, är förklaringar som framförs av samordningsförbundets företrädare. Frågan om samordningsförbundens relevans skulle emellertid behöva studeras mer ingående. För närvarande pågår en nationell genomlysning av förbundets verksamhet och organisering, ett uppdrag som ska avrapporteras under 2018.<sup>123</sup> De slutsatser som utredningen kommer fram till skulle med fördel kunna analyseras ur ett regionalt perspektiv och VGR skulle kunna bidra till att utredningens resultat tas tillvara, exempelvis via sin representation inom VG-samverkan.

## 6. Vidare studier

Avslutningsvis kan det vara viktigt att uppmärksamma det faktum att Västra Götaland är en region som omfattar kommuner med helt olika förutsättningar och behov. Studien har försökt lyfta fram detta på olika sätt, men utöver de fyra kommuner som ingår i den fördjupade kommunstudien har de enskilda kommunernas situation inte studerats och det finns många företeelser som inte har synliggjorts. Exempelvis har inte den komplexitet som de större kommunerna omfattas av kunnat belysas närmare. Med tanke på att den kommunala organisationen är mer oöverskådlig, att större kommuner omfattas av ett stort och i vissa avseenden temporärt utbud av såväl insatser som leverantörer av insatser, är det sannolikt att det i stora kommuner finns en betydande risk för parallella strukturer och bristande samordning. För att få en mer detaljerad kunskap om hur samordningen kring ungas insteg på arbetsmarknaden fungerar i de större kommunerna i länet rekommenderas därför ytterligare studier som specifikt belyser just denna fråga.

---

121. Bergström Casinowsky 2016.

122. SOU 2013:74, Delegationen för unga till arbete 2016, SOU 2017:19.

123. [http://www.inspsf.se/pagaende\\_projekt/projekt-detaljvy/utvardering\\_av\\_samordningsforbundens\\_verksamhet.cid6313](http://www.inspsf.se/pagaende_projekt/projekt-detaljvy/utvardering_av_samordningsforbundens_verksamhet.cid6313), hämtad 2017-09-20.

# Källor

- Alam, M., Carling, K. & Nääs, Ola. (2013) *Har kommunala sommarjobb under gymnasieåren en positiv effekt på arbetskarriären senare i livet?* Rapport 2013:24. Uppsala: IFAU.
- Andersson, J. & Andersson, O. (2013) *Samordningsförbund – en organisation för lokal organisering av samverkan*. Lund: Studentlitteratur.
- Arbetsekonomiska rådet/AER (2017) *Tudelningen på arbetsmarknaden*. Stockholm: AER.
- Arbetsförmedlingen (2016) *Perspektiv på ungdomsarbetslösheten*. Dnr:Af/195865.2016:2.
- Behrenz, L., Delander, L., Niklasson, H. & Nyberg, E. (1998) *Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet*. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Högskolan i Växjö.
- Bergström Casinowsky, G. (2012) *Kompetensplattformen i Fyrbodalen. En granskning av etableringsfasen*. Rapport utgiven av Grundtviginstitutet vid Göteborgs universitet.
- Bergström Casinowsky, G. (2014) *Det handlar om jobb. En kartläggning av kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen*. Göteborgsregionens kommunalförbund/FoU i Väst.
- Bergström Casinowsky, G. (2016) *Kompetensmatchningsmodellen: Från inkludering till rekrytering*. Göteborgsregionens kommunalförbund/FoU i Väst.
- Bäckman, O. (2010) Anknnytning till arbetsmarknaden och ungas etablering. I *Social rapport 2010*. Stockholm; Socialstyrelsen.
- Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.
- Danermark, B. & Germundsson, P. (2007) *Nya vägar till arbetsmarknaden – kvalitetssäkring av samverkan*. Stockholm: Liber.
- Danermark, B., Germundsson, P., Englund, U. & Lööf, K. (2009) *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis, samt barn- och ungdomspsykiatri*. Slutrapport. Örebro universitet, Hälsoakademien.
- Delegationen för unga till arbetet (2016) *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen 13 mars 2016*.
- Dir. 2014:157: *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*.
- Dir. 2016:56 Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens ansvar.
- Engdahl, M. & Forslund, A. (2016) *En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Rapport 2016:1. Uppsala: IFAU.
- Fridolf, M. (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet. En skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommun och landsting*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet.
- Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*.
- Giertz, A. (2007) Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt, i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Stockholm: Fritze.
- Gustafsson, J. (2014) *Supported employment i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete*. Studies from the Swedish Institute for Disability Research 59. Örebro: Örebro universitet.
- Hall, C. & Liljeberg, L. (2011) *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*. Rapport 2011:1. Uppsala. IFAU.

- Hallström, N-E. (1997) *Arbetslöshet, sysselsättning, försörjning. En studie av kommunernas insatser mot arbetslöshet i Östergötland*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Hensvik, L., Müller, D. & Nordström Skans, O. (2017) *Kontakterna och konjunkturen. Jobb under skoltiden och inträdet på arbetsmarknaden*. Rapport 2017:1. Uppsala: IFAU.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. Rapport 2011:14.
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv Förlag.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2000) *Utvärdering av ungdomsåtgärder*. Uppsala; IFAU.
- Lundin, M. (1999) *Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie*. Stencil 1999:6. Uppsala: IFAU.
- Lundin, D. (2007) *Subventionerade anställningar för unga – en uppföljning av allmänt anställningsstöd för 20–24-åringar*. Rapport 2007:1. Uppsala; IFAU.
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: IFAU.
- Martinson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för unga?* Rapport 2010:22. Uppsala: IFAU.
- Morgan, D. (1996) Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22: 129–152.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor/MUCF (2016) *Unga idag 2015. Prioriterade indikatorer för ungas levnadsvillkor*. Stockholm: MUCF.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor/MUCF (2017) *Det stora steget. Delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*. Stockholm: MUCF.
- Nordström Skans, O., Eriksson, S. & Hensvik, L. (2017) *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad. Konjunkturrådets rapport*. Stockholm: SNS förlag.
- Nybom, J. (2014) Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- OECD (2016) *Investing in Youth in Sweden*.
- Oscarsson, E. (2013) *Ungdomsarbetslöshet – Mått, orsaker, politik*. Saco.
- Panican, A., Olofsson, J., Pettersson, I. & Righard, E. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbete – aktuella utmaningar och erfarenheter*. Meddelande från Socialhögskolan 2009:1, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Polisen (2017) *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Rapport utgiven av Polisen, Nationella operativa avdelningen, underrättelseenheten, Stockholm.
- Prop. 2002/03:132: *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.
- Regeringskansliet, utbildningsdepartementet (2015) *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.
- Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*. RiR 2013:6. Stockholm.
- Salonen, T. (1997) *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelande från Socialhögskolan 1997:8, Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Salonen, T. (2014) Socialt arbete och ekonomisk utsatthet i ett strukturellt samhällsperspektiv, i Lalander, P. & Svensson, B. (red.) *Perspektiv på social utsatthet*. Lund: Studentlitteratur.
- Salonen, T. & Angelin, A. (2000) *En på hundra. Utvecklingsgarantins tredje år*. Ungdomsstyrelsen utredningar nr 23. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

- Samuelsson, D. & Näsén K. (2014) Arbetslös – inte samma sak hos SCB och Arbetsförmedlingen. *Välfärd*, (1): 24–27.
- Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år. Rapport 2005:9. Uppsala: IFAU.
- SCB (2007) Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd? En enkätundersökning. I *SOU 2007:2, Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier. Stockholm: Fritze.
- SFS 2000:630: *Förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*.
- SFS 2000:634: *Förordning om arbetsmarknadspolitiska program*.
- SFS 2007:813: *Förordning om jobbgarantin för unga*.
- SFS 2007:1030: *Förordning med instruktion från Arbetsförmedlingen*.
- SFS 2016:937: *Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*.
- SKL (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2016) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015. KOLADA – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2017) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: SKL.
- Socialstyrelsen (2001) *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan, FRISAM*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1996: 85. *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*. Stockholm: Fritze.
- SOU 1996:113. *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Sjuk- och arbetsskadekommittén*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2000:114. *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet m.m.* Stockholm: Fritze.
- SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa: utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2017:19 *Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. Delbetänkande av delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Stockholm: Fritze.
- Statskontoret (1999) *Utvecklingsgarantin för ungdomar. Det första året. PM 1999-02-12*. I Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. Rapport 2005:9. Uppsala: IFAU.
- Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Dnr 2012/47-5*.
- Ståhl, L. (1999) *Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i 10 kommuner*, Ungdomsstyrelsens utredningar nr 16. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Svenska kommunförbundet (2002) *Ungdomsätgärdernas framtid. PM 2002-06-24*. I Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005) *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. Rapport 2005:9. Uppsala: IFAU.
- Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Regeringen RFR 15 2011/12.
- Ulmestig, R. (2007) *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Lund Dissertations in Social Work no 27, Lunds Universitet.

- Vikman, U. & Westerberg, A. (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2017:7. Uppsala: IFAU.
- Västra Götalandsregionen (2013) *Västra Götalandsregionens strategi för tillväxt och utveckling 2014–2020*. Västra Götalandsregionen.
- Västra Götalandsregionen/Länsstyrelsen Västra Götaland (2016) *Västra Götalandsregionens funktionella geografi – befolkning, arbete, boende*. Västra Götalandsregionen.
- Zenou, Y., Åslund, O. & Östh J. (2006) *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Rapport 2006:1. Uppsala: IFAU.

## Bilaga 1. Statistiska parametrar och mätmetoder

Redogörelsen för ungdomsarbetslösheten i Västra Götaland bygger på arbetslöshetsstatistik från olika källor och här finns begränsningar som bör tydliggöras. För det första mäts arbetslöshet på olika sätt. Arbetsförmedlingens statistik visar de personer som är inskrivna. Den som står långt ifrån arbetsmarknaden och inte deltar i några åtgärder riskerar alltså att inte synas i dessa mätningar. Däremot ingår många heltidsstuderande.<sup>1</sup> Arbetskraftsundersökningarna från SCB visar å andra sidan ett urval av personer som vill arbeta men inte nödvändigtvis är inskrivna. Här finns forskare som menar att dessa stickprov är för små för att vara relevanta på kommunnivå och att de inte heller fångar den arbetsmarknadsrelaterade problematiken på ett idealiskt sätt.<sup>2</sup> Skillnaderna mellan Arbetsförmedlingens och SCB:s statistik är som störst när det gäller gruppen ungdomar 16–24 år.<sup>3</sup>

Utrikes födda är i högre grad arbetslösa jämfört med inrikes födda och här menar Arbetsmarknads-ekonomiska rådet (AER) att sysselsättningsstatistiken visar på ännu större skillnader om hänsyn även tas till anknytningsgrad. Tudelningen på arbetsmarknaden handlar inte bara om svårigheten att ta sig in på arbetsmarknaden, utan den hos utrikes födda betydligt högre graden av subventionerade anställningar, ofrivillig deltid och nödvändighetsdrivet egenföretagande.<sup>4</sup> Särskilt utomeuropeiska kvinnor har en sämre anknytning till arbetsmarknaden i form av både hög arbetslöshet och hög grad av deltidsarbete. AER:s statistik gäller utrikes födda i alla åldrar, men ger perspektiv på den sammanlagda problematik som kan möta ungdomar som vill ta steget ut i arbete.

I anslutning till DUA skapades en ny kategori, sökandekategori 15, som ska innefatta ungdomar som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som deltar i kommunala insatser som Arbetsförmedlingen inte har beslutat om. Här ingår inte de som deltar i Arbetsförmedlingens program och inte heller de som har utbildningskontrakt eller deltar i kommunala insatser som Arbetsförmedlingen beslutat om.<sup>5</sup> Sökandekategori 15 har använts från och med år 2016 och ska beslutas av kommunen i samråd med Arbetsförmedlingen och med samtycke av ungdomen. Första året registrerades 347 personer i sökandekategori 15 i landet totalt. Av dessa deltog 20 procent i jobbsökarinsatser, 10 procent i praktik och 49 procent i ”övriga insatser”. I statistiken hamnar gruppen ungdomar med kommuninsats/sökandekategori 15 under ”övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen”.

När Arbetsförmedlingen presenterar siffror på arbetslöshet räknas inte alla inskrivna in. De som ingår är grupperna öppet arbetslösa, det vill säga de som är inskrivna men utan känd aktivitet, samt sökande som är i program med aktivitetsstöd. I maj 2017 visade Arbetsförmedlingens statistik över Västra Götalands län att 7110 ungdomar mellan 18 och 24 år var arbetslösa, 3105 av dem med utomeuropeiskt ursprung. Den totala siffran inskrivna ungdomar var emellertid 12549 personer. Det innebär i praktiken att 5439 ungdomar i regionen var inskrivna på Arbetsförmedlingen utan att synas i den statistik brukar presenteras när man talar om ungdomsarbetslöshet. Av dessa ungdomar var en fjärdedel, 1312 personer, utomeuropeiskt födda. I den grupp som inte inkluderas i den gängse arbetslöshetsstatistiken finns bland annat inskrivna ungdomar som har arbete med stöd, vilket innefattar kommunala insatser som extratjänster, instegsjobb och jobb med lönebidrag. I maj 2017 var det 1179 personer. Sammanfattningsvis fångar den gängse arbetslöshetsstatistiken de inskrivna individer som får aktivitetsstöd, medan de som är anställda genom subventioner till arbetsgivaren hamnar utanför. Dessa statistiska definitioner kan, inte minst för kommunerna, vara värda att ha i åtanke när arbetslöshetstalen sjunker kraftigt så som de gjort under år 2017.

1. Nordström Skans, Eriksson & Hensvik 2017.

2. Engdahl & Forslund 2016.

3. Samuelsson & Näsén 2014.

4. AER 2017.

5. Arbetsförmedlingen 2015.

## Bilaga 2. Förenklad matris lokala riskindikatorer, samtliga kommuner

Skillnaderna i arbetslöshetstalen för gruppen ungdomar är relativt stora i länet, men som konstateras i rapporten är det fler aspekter än enbart arbetslöshetstal som bör uppmärksammas om avsikten är att bedöma graden av problem en kommun står inför när det gäller ungas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För att ge en uppfattning om hur situationen ser ut i länets kommuner har ett antal faktorer vägts samman i ett mått här kallat "riskindikator" (se tabell nedan). De faktorer som inkluderats är följande;

- Andel långtidsarbetslösa ungdomar. Avser andelen ungdomar 18–24 år som varit arbetslösa sex månader eller mer under 2016 (årsmedeltal).
- Andel ungdomar 18–29 år med så kallad F-diagnos. F-diagnos innebär diagnoser av psykiatriska sjukdomar/psykisk ohälsa registrerade vid besök eller vårdtillfällen, alla kategorier hälso- och sjukvårdspersonal (mätår 2015).
- Andel ungdomar som saknar gymnasiebehörighet; avser andelen elever i årskurs nio som saknar behörighet till gymnasiets yrkesprogram (mätår 2015).
- Andel UVAS, det vill säga ungdomar 17–24 år som varken arbetar eller studerar och som inte söker ett arbete/sysselsättning (mätår 2014).
- Andel mottagare av ekonomiskt bistånd i åldersgruppen 18–24 år (mätår 2016).
- Andel arbetslösa av utrikes födda 18–24 år (mätår 2016).

Frånsett antalet antal nyanlända per 10000 invånare är de faktorer som inkluderats baserade på andelen ungdomar i olika "riskkategorier". För varje kategori/statistisk parameter ha värdena delats in i kvartiler och kodats om till ett värde mellan 1 (lägst värden) och 4 (högst värden). I de fall där uppgifter saknas har de ersatts med ett medelvärde. Valet av faktorer kan diskuteras, liksom den bearbetning som ligger till grund för kategoriseringen.<sup>1</sup> Måttet "riskindikator" ska inte ses som uttömmande eller slutgiltigt – det är mer ett första försök att ge en sammanfattande och överskådlig bild av skillnaderna mellan kommunerna i Västra Götalands län när det gäller ungdomars förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

I tabellen nedan redovisas ytterligare två faktorer som kategoriserats enligt samma princip som "riskindikatorn". Den ena är "Socioekonomisk sorteringsnyckel" (mätår 2016). Det här är ett mått som Statistiska centralbyrån (SCB) tar fram, men som finns att hämta via Socialstyrelsens hemsida. Måttet avser att fånga kommunernas relativa socioekonomiska status och baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst. De framräknade värdena har rangordnats och delats in i åtta grupper (1–8), där 1 = låg risk/högre socioekonomisk status och 8 = hög risk/låg socioekonomisk status jämfört med kommuner i stort.<sup>2</sup> I näst sista kolumnen visas årsmedeltalet för andelen arbetslösa ungdomar 2016 (öppet arbetslösa samt sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program) och i sista kolumnen anges vilken delregion respektive kommun ingår i.

Tabellen analyseras inte närmare, men det kan konstateras att det med några undantag finns en relativt hög överensstämmelse mellan de olika indikatorerna.

1. Här ska påpekas att de faktorer som inkluderats baseras på datainsamling från olika mätperioder.

2. I fallet Göteborg har ett genomsnittligt värde använts, då den socioekonomiska nyckeln använder sig av stadsdelsnivå.



### Riskindikatorer, samtliga kommuner

Kommun	Risk-indikator	Socio-ekonomisk nyckel	Arbetslöshet	Region
01. Sotenäs	7	2	5,6	Fyrbodal
02. Härryda	8	1	7,3	Göteborgsregionen
03. Lerum	8	1	6,7	Göteborgsregionen
04. Öckerö	8	1	5,4	Göteborgsregionen
05. Strömstad	9	6	4,1	Fyrbodal
06. Tjörn	9	1	6,4	Göteborgsregionen
07. Bollebygd	9	2	4,8	Sjuhärad
08. Partille	10	2	6,5	Göteborgsregionen
09. Kungälv	10	1	6,4	Göteborgsregionen
10. Mölndal	10	2	3,9	Göteborgsregionen
11. Skövde	10	3	4,9	Skaraborg
12. Orust	11	2	9,9	Fyrbodal
13. Tanum	11	4	5,5	Fyrbodal
14. Lidköping	11	2	6,4	Skaraborg
15. Borås	12	5	11,3	Sjuhärad
16. Munkedal	13	6	10,5	Fyrbodal
17. Alingsås	13	2	8,9	Göteborgsregionen
18. Stenungsund	13	2	8,4	Göteborgsregionen
19. Tranemo	13	3	6,8	Sjuhärad
20. Ale	14	2	8	Göteborgsregionen
21. Mark	14	3	8,9	Sjuhärad
22. Herrljunga	14	4	7,6	Sjuhärad
23. Grästorp	14	2	6,4	Skaraborg
24. Karlsborg	14	2	9,8	Skaraborg
25. Uddevalla	15	5	10,9	Fyrbodal
26. Ulricehamn	15	3	12,2	Sjuhärad
27. Essunga	15	3	8,5	Skaraborg
28. Hjo	15	4	8,6	Skaraborg
29. Lysekil	16	3	9,3	Fyrbodal
30. Mariestad	16	3	8,9	Skaraborg
31. Vara	16	4	13,7	Skaraborg
32. Dals-Ed	17	7	10,4	Fyrbodal
33. Svenljunga	17	6	11	Sjuhärad
34. Tidaholm	17	4	11	Skaraborg
35. Mellerud	18	7	13,3	Fyrbodal
36. Göteborg	18	4	18,6	Göteborgsregionen
37. Vårgårda	18	3	9,1	Sjuhärad
38. Götene	18	3	9,2	Skaraborg
39. Tibro	19	7	12,8	Skaraborg
40. Skara	19	6	15,3	Skaraborg
41. Trollhättan	20	7	12,5	Fyrbodal
42. Åmål	20	7	20,9	Fyrbodal
43. Bengtsfors	21	6	24	Fyrbodal
44. Färgelanda	21	5	20,4	Fyrbodal
45. Vänersborg	21	5	13,6	Fyrbodal
46. Lilla Edet	21	5	20,3	Göteborgsregionen
47. Falköping	21	5	11,9	Skaraborg
48. Töreboda	21	6	15	Skaraborg
49. Gullspång	23	7	16	Skaraborg



Göteborgsregionens kommunalförbund

Besök Anders Personsgatan 8 • Post Box 5073, 402 22 Gbg • Tel 031-335 50 00 • e-post [gr@grkom.se](mailto:gr@grkom.se) • [www.grkom.se](http://www.grkom.se)