

*Rickard Ulmestig & Alexandru Panican*

# Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik

## Competing institutional logics and cooperation within local activation policy

Interagency cooperation is described by policymakers as a solution to various problems within the activation policy aimed at unemployed. We problematize this by using the theory of competing institutional logics. The aim is to understand local activation policy by studying cooperation between municipalities. We have conducted eleven group interviews with local managers of the Public Employment Service, the municipal social assistance unit and the municipal labour market unit. The results show that cooperation is difficult due to competing institutional logics. However, cooperation as hybrid logic can to some degree handle the competing logics, using shared points of departure. One example is a joint dependency between the organizations. There are few and weak regulations that can help the Public Employment Service and the municipality to cooperate. The weak and vague rules forced the organizations to negotiate in every municipality. This makes the content of Swedish activation policy random, unclear and heavily dependent on local arbitrariness. But, while cooperation can solve problems within activation, it also can reproduce inequality. Those who depend on local activation, among whom poor, long-term unemployed, people with disabilities and non-native born Swedes are over-represented, risk having weak rights and the effectiveness of the policy can be questioned.

*Rickard Ulmestig*, docent vid Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitet.

*Alexandru Panican*, docent vid Socialhögskolan vid Lunds universitet.

Kontakt: rickard.ulmestig@lnu.se

## Inledning

Kommunerna och deras aktiveringsverksamheter har sedan 1990-talskrisen blivit en viktig aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Lokal aktivering i kommunerna presenteras i dag som en central lösning för att öka anställningsbarheten hos arbetslösa som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2019; SOU 2020:41). Aktivering definieras här som att öka arbetslösas deltagande i arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter som är socialt värdefulla enligt det etablerade samhället (se Hvinden 1999; Ulmestig 2007). Forskningen bekräftar också att det finns en sådan potential i lokal aktivering (Nybom 2014; Dahlberg, Mörk & Thorén 2013a).

Men lokal aktivering skapar behov av samverkan, att tillsammans med andra medvetet sträva efter ett gemensamt mål (Danermark 2005). Men det skapas också ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna. Lokala arbetsförmedlingskontor behöver tillgång till praktikplatser för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden. Kommunerna behöver resurser, som extratjänster och nystartsjobb från Arbetsförmedlingen, för att bedriva arbetsmarknadspolitik och minska sina kostnader för ekonomiska bidrag (Bergmark, Bäckman & Minas 2013; Dahlberg, Hanspers & Mörk 2013b; Thorén 2012). Arbetsförmedlingen ska också i än högre grad upphandla arbetsmarknadspolitik enligt den överenskommelse som gjordes efter valet 2018 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna i det så kallade Januariavtalet – i vissa fall är kommunerna den enda ”externa aktören” att tillgå (se SOU 2020:41).

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna förhandlas lokalt, vilket ger betydande lokala variationer och skilda samverkansarrangemang (Lundin 2007; 2008; Thorén 2012). Samverkan försvåras också av att aktörerna har olika utgångspunkter med att samverka. Arbetsförmedlingen utgår från nationella arbetsmarknadspolitiska mål för att få människor i arbete, medan kommunerna främst styrs av målet att färre ska uppbära ekonomiskt bistånd, vilket i praktiken kan innebära att arbetslösa flyttar, övervältras till statliga bidragssystem eller att arbetslösa får anställningar som är subventionerade genom Arbetsförmedlingen. Detta ger upphov till konkurrerande institutionaliserade logiker inom lokal aktivering (Ulmestig 2007).

Konkurrerande institutionaliserade logiker används som analytiskt begrepp i vår studie. Det definieras här som kunskapsanspråk som organisationen och dess företrädare medvetet och/eller omedvetet använder för att hantera de olika ”verkligheter” och konflikter som finns på ett institutionaliserat fält (se Friedland & Alford 1985, 1991).

Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan påverkar vilken lokal aktivering som erbjuds de arbetslösa. Trots den stora betydelsen för utformningen av kommunal arbetsmarknadspolitik och för de nästan 110 000 arbetslösa (SKR 2019) som årligen deltar i lokal aktivering, saknas forskning om organiseringen på lokal nivå av aktivering (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2019).

*Syftet är att förstå lokal aktiveringspolitik genom att studera samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor i egenskap av organisationer med konkurrerande institutionaliserade logiker.*

Hur beskriver företrädare för kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor de konkurrerande institutionaliserade logiker de agerar utifrån?

Hur relaterar kommunernas och Arbetsförmedlingens konkurrerande institutionaliserade logiker till varandra och vilken betydelse får detta för lokal aktiveringspolitik och för arbetslösa som deltar i aktiveringsåtgärder?

## Bakgrund

Efter den ekonomiska krisen på 1990-talet tog kommunerna en större roll i arbetsmarknadspolitiken genom att utveckla lokal aktiveringspolitik, speciellt för dem som hade höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden (Ulmestig 2007; Johansson 2001). Denna utveckling skedde utan lagändringar eller förändringar av inriktningen på den nationella politiken. Undantaget var en förändring av socialtjänstlagen 1998 som ökade kommunernas möjligheter att aktivera arbetslösa socialbidragstagare. Sedan 1990-talskrisen har vi en differentierad arbetsmarknadspolitik: en nationell för de arbetslösa med försörjning från arbetslöshetskassorna eller andra nationella system och en lokal för att aktivera de arbetslösa som lever på ekonomiskt bistånd (Thorén 2012; Panican & Johansson 2016).

Lokala aktiveringsåtgärder ska, enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453; SFS 2013:421) sedan många år tillbaka, anordnas i samråd med Arbetsförmedlingen, även om detta sällan sker i praktiken (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2017). I förordningen (SFS 2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten (gruppen 16–24 år) understryks betydelsen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i form av kommunala överenskommelser och utbildningskontrakt, samt möjligheten för kommuner att erhålla statsbidrag när de gör så. Ett annat exempel på styrningen för ökad samverkan är det regeringsuppdrag (Socialdepartementet 2014) som Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen fick 2014. Där fick de i uppdrag att skapa en webbplats med information om och goda exempel på samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Men huruvida dessa regleringar leder till tydlighet är en annan fråga, som forskningen vet väldigt lite om (Panican & Ulmestig 2019).

Samverkan mellan organisationer förordas på många välfärdsområden och i olika välfärdsregimer. Den lyfts fram bland professionella och politiker, vanligtvis endast med fokus på dess fördelar (Stranz, Bergmark & Lundström m.fl. 2019) trots att det finns en del interpersonella, organisatoriska, juridiska och finansiella problem, inte minst när det gäller människobehandlande organisationer (Najam 2000; Danermark

2005; Danermark & Kullberg 1999). Grundtanken med samverkan är att hitta former för ett fördjupat kontaktutbyte mellan aktörer med delvis sammanfallande ansvarsområden för en genomtänkt ansvarsfördelning i syfte att uppnå ett effektivt resursutnyttjande (Axelsson & Bihari Axelsson 2006). Samverkan kan motverka överlappning och dubbelarbete samt hindra att brukare hamnar mellan stolarna.

I artikeln refererar vi till intersektoriell samverkan av horisontell karaktär mellan Arbetsförmedlingen och kommunala arbetsmarknadsenheter (se Axelsson & Bihari Axelsson 2013; Stranz m.fl. 2019). Organisationerna har överlappande mål och en gemensam brukargrupp i de arbetslösa. Ett konkurrerande mål mellan organisationerna är dock att samverkan kan handla om att uppnå legitimitet snarare än att aktivera arbetslösa eller att få resurser från de andra organisationerna genom samverkan, även om samverkan i sig själv är resurskrävande (Stranz m.fl. 2019; Ulmestig & Panican 2018).

I de flesta av de studerade kommunerna sker samverkan genom att chefer från Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten träffas några gånger per år. I några av kommunerna medverkar också den ansvariga för ekonomiskt bistånd. Det förekommer även mycket samverkan mellan handläggare runt enskilda klienter, till exempel i "trepartssamtal" där parterna och klienten har ett gemensamt möte. Den kan också ske genom att handläggare på ekonomiskt bistånd kontaktar Arbetsförmedlingen för att argumentera för att de ska ge klienten någon form av arbetsmarknadspolitisk insats. Handläggarna beskriver att det dels är svårt att få tag i arbetsförmedlarna eftersom de är stressade och dels ofta är ovilliga att bevilja insatser. En annan försvårande faktor är de ändrade prioriteringar och resurser som Arbetsförmedlingen som organisation med jämna mellanrum ställs inför.

## **Teoretiska begrepp – resurser och institutionaliserade logiker inom lokal aktiveringspolitik**

Både kommunerna och Arbetsförmedlingen är beroende av omgivningen. De behöver resurser som legitimitet och pengar och behöver då öppna sina gränser för att samverka (Scott 2003; Ahrne 1999; Ulmestig & Panican 2018). Men om gränserna blir för svaga gentemot andra organisationer riskerar organisationens resurser att användas för andra syften än de avsedda. Ett exempel är när kommuner använder Arbetsförmedlingen för att ge arbetslösa utvecklingsersättning, så att de egna kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskar. Ett annat exempel är när Arbetsförmedlingen använder kommunen för att ge fler praktikplatser för arbetslösa utan ekonomiskt bistånd än vad de själva vill prioritera. Organisationer som är verksamma på samma fält konkurrerar alltså om makt över resurser. Om organisationerna anser att de båda gynnas, kan de samverka, särskilt om de delar samma målsättningar (Najam 2000).

Institutionaliserade logiker är kunskapsanspråk som organisationen och dess företrädare medvetet och/eller omedvetet använder sig av för att agera på ett fält för att hantera de ”verkligheter” och konflikter som finns där (Friedland & Alford 1985, 1991). Institutionaliserade logiker (hädanefter benämnt som logiker) tydliggör organisationers kunskapsmässiga utgångspunkter (Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Att logikerna är institutionaliserade gör dem å ena sidan stabila, ofta förgivettagna och ger dem en betydande roll på det fält de existerar. Å andra sidan får de lätt genom institutionaliseringen förutbestämda konkurrerande positioner, som kan vara svåra att bryta för att samverka.

Kommunernas och Arbetsförmedlingens kunskapsanspråk tar spjörn mot vad som är legitimt på fältet lokal arbetsmarknadspolitik. Kunskap i logikerna används för att definiera och legitimera arbetsmarknadspolitiska lösningar (se Tan & Wang 2011).

Logiker behöver inte vara konkurrerande och de kan också vara motsägelsefulla (Bode 2013). De kan dela många utgångspunkter, speciellt om de verkar på samma fält. Ett sådant exempel kan vara ”arbetslinjen” som båda organisationerna utgår ifrån (även om de inte nödvändigtvis definierar utgångspunkten på samma sätt). Ett annat exempel är att arbetslösa har behov av arbetsmarknadspolitik.

Logikerna är inte helt styrande utan tjänstepersoner har ett visst handlingsutrymme genom att de kan välja vilken logik de använder för att legitimera ett beslut, även om de främst reproducerar de logiker som finns på fältet (Reay & Hinings 2009; Garrow & Grusky 2012).

Men det kan också skapas kunskapsanspråk som baseras på flera konkurrerande logiker på ett fält när dynamiken dem emellan förhandlas, genom exempelvis samverkan, och de kan då tillsammans skapa en hybridlogik som lånar in kunskapsanspråk från flera logiker (Thornton, Jones & Kury 2005). Normerna och den kunskap logikerna baseras på påverkar vad som anses legitimt på fältet och påverkar därmed hur olika organisationer handlar (Dequech 2008; Suddaby & Greenwood 2005).

Ulmestig (2007) skapar, utifrån en historisk analys, följande kommunala respektive nationella logik (som här benämns som arbetsförmedlingslogik) inom ramen för lokal arbetsmarknadspolitik som konkurrerar på fältet om aktivering av arbetslösa:

*Arbetsförmedlingslogiken* (Ulmestig 2007)

Den statliga arbetsmarknadspolitiken ska genom Arbetsförmedlingen producera kompetent och tillgänglig arbetskraft för att fylla marknadens behov och försöka ordna arbeten till alla arbetssökande medborgare som bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande (se även Lindvert 2006; Bengtsson & Berglund 2012). Politiken ska stå i samklang med finanspolitiken och medverka till ekonomisk stabilitet. Det finns incitament till *creaming*, det vill säga att Arbetsförmedlingen prioriterar de som lättast får arbete (se även Thorén 2008). Organisationen behöver goda

effekter för att upprätthålla legitimitet, eftersom kraven på att visa goda effekter är högre inom den nationella arbetsmarknadspolitiken än i den kommunala. Den nationella arbetsmarknadspolitiken är också konstruerad som en del av ett välfärdsstatligt bygge och den utgår från ett nationellt intresse (se även Lindvert 2006).

#### *Kommunlogiken* (Ulmestig 2007)

I kommunerna finns det en tydlig koppling mellan den egna organisationens ekonomi och målsättningen inom aktiveringspolitiken (se även Nybom 2012; Minas, Wright & van Berkel 2012). Den huvudsakliga målsättningen är inte att få arbetslösa till arbeten på den öppna arbetsmarknaden (även om det naturligtvis också är viktigt). I stället är det att få arbetslösa att sluta uppåbara ekonomiskt bistånd. Det sker genom att exempelvis ställa motkrav på aktivitet för att göra ekonomiskt bistånd mindre attraktivt och få människor att flytta ifrån kommunen. Men också genom att öka arbetslösas attraktivitet på arbetsmarknaden så att de får arbete eller åtminstone ses som att de står till arbetsmarknadens förfogande enligt Arbetsförmedlingen. Kommunal arbetsmarknadspolitik syftar också till att få Arbetsförmedlingen att finansiera kommunal verksamhet med olika former av subventionerade anställningar. Dessa minskar även utbetalningen av ekonomiskt bistånd (se även Thorén 2012). Historiskt härstammar den kommunala aktiveringspolitiken från handläggningen av ekonomiskt bistånd och dess fattigvårdshistoria där bidrag prövades lokalt och aldrig fick bli en rättighet (se även Davidsson 2015; Junestav 2004).

Genom att använda dessa två logiker som teoretisk utgångspunkt i analysen, tillsammans med begreppet hybridlogik som är empiriskt genererad, får vi ett analytiskt verktyg som hjälper oss att se hur kunskap konkurrerar, delas, är motsägelsefull och förhandlas inom samverkan, och därigenom kan vi öka förståelsen för lokal aktiveringspolitik.

## **Genomförande och metod**

Det empiriska materialet har samlats in under 2016 och 2017, med hjälp av elva semistrukturerade gruppintervjuer. Intervjuerna har erbjudit utrymme till fördjupade frågor för att kunna fånga såväl djup som komplexitet i respondentens svar (Ahrne & Svensson 2011). Urvalet, bestående av 11 kommuner, som är tydligt aktiva inom lokal aktiveringspolitik, har genomförts inom ramen för en större studie som syftar till att mäta effekter av lokal aktiveringspolitik (se Vikman & Westerberg, 2017; Forslund et al. 2019).

I varje gruppintervju deltog chefen för det lokala arbetsförmedlingskontoret (AF

IP), chefer inom de kommunala arbetsmarknadsenheterna samt chefen för ekonomiskt bistånd (Kom IP). Även om gruppintervjuer oftast har färre teman än i enskilda intervjuer så får varje tema en bredare belysning och kan nå skilda logiker (se Esaiasson m.fl. 2012). Studiens design är granskad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Uppsala (Dnr 2016/173).

Analysarbetet bygger på ett abduktivt arbetssätt (Alvesson & Kärreman 2007). Abduktion är besläktat med både induktion och deduktion men är samtidigt varken "[...] a simple 'mix' of these nor can it be reduced to these [...]" (Alvesson & Sköldberg 2009 s. 4). Abduktion strävar efter att ringa in underliggande mönster. Analysen startar i empirin, som induktion, men erkänner, som deduktion, betydelsen av teoretiska utgångspunkter.

Den första grova indelningen i teman började när vi punktade ner de första tankarna direkt efter intervjuerna. Några teman var fortfarande relevanta när vi analyserade transkriberingarna medan andra valdes bort. Resultatet precisades därefter genom att de empiriska temana analyserades mot tidigare forskning och teori. Utifrån temana skrev vi en första version av resultatet där citat, som vi markerat, lyftes in och sammanfogades till en text som visar på empiriskt stöd för vårt resultat. Texten lästes med kritiska ögon av den författare som inte var delaktig i den sista analysomgången.

## **Olika logiker i förhandlingen om gränsen mellan stat och kommun inom den lokala aktiveringspolitiken**

Här presenteras resultaten och analysen.

### ***Arbetsförmedling och kommunerna som organisationer inom lokal aktiveringspolitik***

Det visar sig att distinktionen mellan en arbetsförmedlingslogik och en kommunlogik synliggörs i det empiriska materialet som artikeln bygger på.

#### *Arbetsförmedlingslogiken*

Arbetsförmedlingen har tillgång till en större del av de ekonomiska resurserna inom lokal aktiveringspolitik och har på det sättet en dominerande roll i konkurrensen. Det finns också ett inbyggt motsatsförhållande mellan en statlig myndighet, som ska verka för likvärdighet över landet, och enskilda kommuner, som agerar utifrån lokala prioriteringar (Lundin 2007). Inom arbetsmarknadspolitiken har Arbetsförmedlingen ett nationellt uppdrag där de ska utgå från arbetsgivarnas behov av personal men också försöka motivera människor att flytta för att få arbete. Arbetsförmedlingen, och därigenom spelreglerna för lokal aktiveringspolitik, styrs också av regleringsbrev som formuleras utifrån hur regeringen förstår nationella intressen. När vi frågade en kom-

munal företrädare om Arbetsförmedlingens möjligheter att anpassa sig till lokala förhållanden, svarade denne:

Kom IP: Sverige ser väldigt olika ut. Vi har olika kommunala förutsättningar, hur vår arbetsmarknad ser ut och hur våra organisationer ser ut. Arbetsförmedlingen är väldigt hårt styrd i sina upphandlingar och vad de får göra på det kommunala planet.

En företrädare för Arbetsförmedlingen i en annan kommun beskriver:

Af IP: Vi har nog varit en ganska svår danspartner här ibland. Kommunen dansar samba medans vi dansar rumba. Vi har vårt regelverk och sen har kommunen, upplever jag i vart fall, något mer fria händer utifrån kommunallagens tillämpningar än vad vi har haft.

Arbetsförmedlingens nationella regler och styrning konkurrerar med hur kommunerna vill använda Arbetsförmedlingen utifrån sina lokala förutsättningar och mål. Svårigheten är inte bara att en statlig myndighet ska anpassa sig till 290 kommuner utan de två organisationerna har också delvis olika syn på det kommunala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken, vilket bekräftas i tidigare forskning (se Vikman & Westerberg 2017). Samtidigt behöver Arbetsförmedlingen kommunerna, som erbjuder olika aktiviteter som den förstnämnda organisationen inte kan erbjuda för arbetslösa med höga etableringströsklar. En chef från ett lokalt arbetsförmedlingskontor förklarade dock att deras uppdrag skiljer sig från kommunens:

Af IP: Vi har ju också en annan kundgrupp, vi har ju arbetsgivarna.

En annan intervjuperson från ett annat lokalt arbetsförmedlingskontor beskriver:

Af IP: Ett av våra huvuduppdrag är att jobba med de som står längst från arbetsmarknaden. Vi pratade om statistik. De som ligger nära arbetsmarknaden jobbar vi inte med alls. Sedan kan det vara så att det ser ut bra i statistiken för att dessa får fort ett arbete men då har vi inte gjort någonting. Så vi pratar om de som står långt ifrån och det är absolut fokus på dessa. Men sedan, visst, om arbetsgivaren vill snabbt ha arbetskraft, då kan vi inte bara plocka personer som står långt ifrån för de blir ingen bra matchning. Och då upprätthåller vi bara det gamla ryktet som Arbetsförmedlingen har haft, att vi prackar på arbetsgivare massor med, alltså folk som inte kan arbeta.



Det som intervjupersonen menar med "står långt ifrån" överlappar ofta med de arbetslösa som finns inom lokal aktiveringspolitik (Ulmestig 2007; Thorén 2008). Som intervjupersonen ovan betonar, har Arbetsförmedlingen uppdraget att ordna kompetenta sökande till arbetsgivare, vilket skiljer sig från kommunernas logik som ibland innebär att motivera människor att byta kommun. Eftersom de har ett nationellt perspektiv konkurrerar logikerna och Arbetsförmedlingen får svårt att anpassa sig till kommunerna. Konkurrensen förstärks av att lokal aktiveringspolitik kännetecknas av ett lokalt perspektiv och prioriteringar (Thorén 2012; Vikman och Westerberg 2017; Minas m.fl. 2012). De arbetslösas rättigheter och skyldigheter lämnas åt ett lokalt godtycke, vilket bryter med tanken om att medborgerliga rättigheter definieras och upprätthålls på nationell nivå genom exempelvis lagstiftning (Panican & Johansson 2016). De lokala arbetsförmedlingskontoren behöver dock trots olikheterna förhandla med kommunerna för att få tillgång till deras aktiviteter.

### *Kommunlogiken*

Kommunerna är konstruerade för att anpassa sig till lokala förutsättningar för att tillvarata ekonomiska och andra intressen för medborgarna inom sitt geografiska område (Strandberg 1998; Lundqvist & Pierre 1995). Det främsta argumentet för att aktivera medborgarna är ekonomi. Det betyder inte att andra skäl är oviktiga, men kunskap om att aktiveringspolitik är ekonomiskt fördelaktig driver kommunens engagemang, både enligt tidigare forskning (Ulmestig 2007; Thoren 2012) och enligt vårt empiriska material. Att de kommunala insatserna är effektiva för att få människor självförsörjande har ifrågasatts av forskare (t.ex. Thorén 2012; Nybom 2014) men inte av intervjupersonerna i vår empiri. Här är den kommunala logiken stark. En kommunal företrädare menade:

Kom IP: Alltså, det är klart att det kittlar i vilken kommunalpolitikens finger som helst, att kunna visa sina väljare att kommunen går bra och säga, vi har minskat försörjningsstödet [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] och så. Men jag tror man har lyft blicken här i kommunen. Att man faktiskt tänker lite längre än så. Det är klart att det finns kortsiktiga vinster att göra på det sättet, utifrån politiska och andra ekonomiska perspektiv. Sen kan jag förstå om man är handläggare på socialförvaltningen och tänker att de här människorna blir av med sitt försörjningsstöd och att de går in i det här stödet eller den får a-kassa. Det är ändå en förskjutning, så det är ett steg på vägen. Men vårt [en kommunal arbetsmarknadsenhet – förf. not] uppdrag börjar egentligen där socialförvaltningen slutar. Men det får ju liksom inte vara vattentäta skott där. Utan man ska ju fortsätta följa den här personen, för om man en gång fått försörjningsstöd så är ju sannolikheten stor att man någon gång återvänder. Och det vill vi ju undvika. Det är samhällsvinster vi är ute efter.

Detta är ett exempel på kunskapsanspråk om att den kommunala ekonomin, här benämnd som samhällsvinst, är viktig. Ett annat viktigt kunskapsanspråk är att kontrollera de människor som är självförsörjande men som trots det anses behöva stöd. Behovet av kontroll av kommuninvånare, även de som inte behöver ekonomiskt bistånd, baseras på kunskap från en lång och obruten fattigvårdstradition om att fattiga hotar samhällsordningen (Dahlberg, Mörk & Thorén 2013a; Nybom 2012).

Det finns också andra kommunekonomiska incitament. Kommuner är stora arbetsgivare på lokal nivå och har en ekonomisk målsättning med att bevaka tillgången på arbetskraft. Bristen på arbetskraft lokalt, inom exempelvis äldreomsorg, kan skapa stora kostnader genom löneutveckling bland bristyrken men också kvalitetsbrister. En kommunal företrädare sa:

Kom IP: Titta här ute, arbetsmarknadsläget är så att ... Ser inte vi till, ja, men då får vi inte folk. Det tror jag är viktigt i hela kommunen. Sen tänker jag att en kommun, tror jag nämnde det för dig i dag, vi har ju problem i XXXX kommun att rekrytera folk själva. Och då får man ju en annan ... Det är så klart att vi [en kommunal arbetsmarknadsenhet – förf. not.] får ett annat uppdrag, att vi får se till att vi har folk till våra egna arbetsuppgifter också.

En annan kommunal företrädare säger i en diskussion om möjligheten att få arbetslösa i arbete:

Kom IP: Sen, naturligtvis, vill vi ju ha arbetskraft till kommunen.

Även om inte alla intervjupersoner lyfter kopplingen till kommunernas rekryteringsbehov, är det här tydligt att den kommunala aktiveringspolitiken fungerar som en möjlighet att testa och förbereda arbetslösa för arbete i den egna kommunen. Det kan också ses som en möjlighet att motivera arbetslösa till att läsa in kompetens som efterfrågas i kommunen. Här konkurrerar logikerna då Arbetsförmedlingens uppdrag inte ska anpassas till kommunernas egenintresse, utan till hela arbetsmarknaden och till alla arbetslösa.

Kommunerna har ytterligare skäl som ligger till grund för lokal aktivering. Något som har förekommit sedan 1990-talet är att kommunen löneanställer arbetslösa med ekonomiskt bistånd som står långt från arbetsmarknaden för att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Ulmestig 2007). Detta har blivit enklare genom att Arbetsförmedlingen är positiv till subventionerade anställningar under högkonjunkturer, och logikerna konkurrerar inte. Kommunerna och Arbetsförmedlingen delar kunskapen om att aktivitet för arbetslösa är något önskvärt, oavsett om aktiviteten leder till en etablering på arbetsmarknaden eller inte. I det empiriska materia-

let benämns denna gemensamma utgångspunkt som arbetslinjen (se också Junestav 2004). Den starka moraliska utgångspunkten inom den kommunala logiken kan exemplifieras av följande citat om att aktivitet är ett krav för att beviljas ekonomiskt bistånd:

Kom IP: För att ha rätt till försörjningsstöd [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] så måste du vara antingen inskriven på Arbetsförmedlingen eller också måste det finnas någon form av läkarintyg, eller att det finns en annan planering.

Idén om att arbetslösa ska vara aktiva och inte få ersättningar utan en motprestation är stark inom kommunerna, om individen inte kan styrka sjukdom med läkarintyg. Samtidigt blir det tydligt att Arbetsförmedlingens och kommunernas logiker överlappar varandra genom arbetslinjen, vilket kan förklaras med att de agerar på samma lokala aktiveringsfält där tron på möjligheterna med aktivitet sällan ifrågasätts (Davidsson 2015; Junestav 2004). En annan viktig moralisk drivkraft är att kommunerna menar att de har det slutgiltiga ansvaret för kommuninvånarna. En kommunföreträdare förklarar:

Kom IP: Staden kan ju nästan aldrig svära sig fri från en annan människa som står i ett utanförskap.

Kommunernas slutgiltiga ansvar är kunskap som fungerar som ett mantra som intervjupersonerna ständigt återkommer till. Kunskapen motiverar och legitimerar den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Ansvaret blir en symbol för verksamhetens samhällsfunktion. Det är de som agerar och tar ansvar när Arbetsförmedlingen inte vill. Samtidigt framkommer det att kommunerna enbart arbetar med de arbetslösa som har ekonomiskt bistånd eller med de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och vars deltagande finansieras av den sistnämnda organisationen. Undantaget är ungdomar enligt det kommunala uppföljningsansvaret för unga mellan 16 och 20 år enligt skollagen (SFS 2010:800). Annars fokuseras bara de kategorier av medborgare i kommunerna som arbetsmarknadsenheterna är konstruerade för att arbeta med. Här konkurrerar logikerna om vem som ska få arbetsförmedlingens insatser: de med ekonomiskt bistånd eller de arbetslösa som av Arbetsförmedlingen bedöms vara behövande och kunna tillgodogöra sig insatsen.

Arbetsförmedlingen och kommunerna arbetar dock inte enbart utifrån konkurrerande kunskapsanspråk. De delar också kunskapsmässiga utgångspunkter, exempelvis genom arbetslinjen och viljan att sätta arbetslösa kommuninnevånare i arbete, samtidigt som det också finns ett ömsesidigt beroende. Det gör att det finns goda skäl att förhandla.

### ***Förhandling om vem som står till arbetsmarknadens förfogande***

På fältet lokal aktiveringspolitik får företrädare för de två logikerna förhandla om hur de ska relatera till varandras logiker och det ömsesidiga beroendet. Fungerar inte förhandlingarna, kan det betyda att organisationerna undviker kontakt, åtminstone på policynivå genom träffar på chefsnivå. I stället sker kontakt runt enskilda arbetslösa men utan att förhandla om gränserna mellan organisationerna. Här finns lokala variationer som får en direkt inverkan på hur arbetsmarknadspolitiken organiseras med risker för godtycklighet, otydliga roller och eventuellt ogenomtänkt utnyttjande av befintliga resurser. När samverkan sker är också den vanligaste stötestenen att avgöra vem som står till arbetsmarknadens förfogande (Thorén 2012; Minas m.fl. 2012; Mörk 2011). Organisationerna behöver lösa vem som ska göra vad, med vem, hur och när inom lokal aktiveringspolitik. I en gruppintervju nämns följande av företrädare för kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen:

Kom IP: Arbetsförmedlingen säger att den här personen är ju inte motiverad. Den kommer ju bara hit för att vi säger det. Och så är vi ju där. Och det är ju en målgrupp där vi fortfarande inte är riktigt överens. Eller överens är vi väl förmodligen. Ja, hur ska vi göra det här på ett bättre sätt?

AF IP: Vi lever ju också i våra egna vardagar. Om vi tänker att vi jobbar med arbetsökande och arbetsgivare. Här finns det en stor arbetsmarknad just nu som efterfrågar de här personerna som ska kunna gå ut i de här jobben. Det är vår vardag. De ska vara anställningsbara.

Det är tydligt att det finns konkurrerande logiker om vilka kriterier som ska gälla för att bedöma när den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. När kriterierna ska förhandlas lokalt finns en risk för godtycke. Diskussionen mellan intervjupersonerna visar, exempelvis genom hänvisningen till vår vardag, hur svårt det är för verksamhetsföreträdarna att släppa de olika logikerna de verkar i. Logikerna utmanas inte (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Det är legitimt inom båda logikerna och på hela fältet att vilja stödja arbetslösa, men det är hur organisationerna ska relatera till varandra när logikerna konkurrerar som sätter dem i en situation som kräver omfattande förhandling (Dequech 2008; Suddaby & Greenwood 2005). Otydligheten om gränsen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen på fältet lokal aktiveringspolitik, vilken beskrivs i tidigare forskning, exempelvis av Thorén (2008) och Lundin (2007), kvarstår i de studerade kommunerna.

En svårighet med att kategorisera arbetslösa utifrån hur nära de står arbetsmarknaden, och därigenom upprätthålla logikerna, är att arbetsmarknadsläget och de prioriteringar som Arbetsförmedlingen gör förändras. Ett exempel på hur relationen

mellan de två logikerna förändras genom läget på arbetsmarknaden är en beskrivning av en verksamhetschef från ett lokalt arbetsförmedlingskontor:

Af IP: Det tror jag nog har att göra med vår vana att hantera kunder som inte fanns för fem eller sju år sedan. De hade nästan inte blivit knappt inskrivna på vissa orter. Eller kanske inskrivna, men satt i den här koden 14, och det gör man ju väldigt sällan numera.

Gränsen mellan organisationernas uppdrag är tolkningsbart utifrån konkurrerande kunskaper i de två logikerna om vem som anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Så här beskrev en kommunal företrädare situationen:

Kom IP: Vi kommer och tolkar det så att när en individ står till arbetsmarknadens förfogande, så kan individen absolut tolkas på Arbetsförmedlingen som att den inte står till arbetsmarknadens förfogande [...]. Vi har inget gemensamt lagrum eller någon tolkning som man kan gå till och säga, okej, om följande kategorier är uppfyllda så vet vi att en individ står till arbetsmarknadens förfogande.

Intervjupersonens beskrivning är ett exempel på svårigheten att genom samverkan förhandla om vem som ska göra vad på det lokala aktiveringspolitiska fältet. De två logikerna styrs av kunskapsanspråk som ger konkurrerande svar på frågan om vem som har nytta av arbetsmarknadspolitik genom Arbetsförmedlingen (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Konsekvensen av det som verkar vara en praktisk uppdelning mellan organisationerna, baserat på hur nära arbetsmarknaden en arbetslös bedöms vara, blir med andra ord problematisk på en konkret nivå, enligt intervjupersonerna. De lokala variationerna och svårigheten att samverka, och därigenom otydligheten och rättsosäkerheten för de arbetslösa, kan förstås utifrån bristen på styrning av arbetsmarknadspolitiken. När tydliga riktlinjer för hur samverkan ska genomföras lokalt saknas, måste mycket tid ägnas åt förhandlingar i stället för att stödja arbetslösa att få arbete.

Både i den tidigare forskningen (t.ex. Thorén 2008; Panican & Johansson 2016) och i flera undersökningskommuner framkommer en stark kritik av Arbetsförmedlingens arbetssätt. För att utmana kritiken mot Arbetsförmedlingen från kommunerna ifrågasätter den intervjuande forskaren i en gruppintervju det kommunala perspektivet att fler skulle kunna arbeta om de fick tillgång till Arbetsförmedlingens service:

Forskaren: Men är det inte arbetsmarknaden som sätter gränserna eller är det Arbetsförmedlingen? Om du säger att det är Arbetsförmedlingen. De har inga egna arbeten, de kan ju bara förmedla?

Kom IP1: Nej, men så är det men ...

Kom IP2: Nej, men nu arbetar Arbetsförmedlingen med näringslivet och andra som påverkar det. Jag tycker att även om du har någon form av problematik, kan man faktiskt jobba med företag och med andra. Jag tycker verkligen att man kan det, men det gör inte Arbetsförmedlingen.

Kom IP1: Sedan har Arbetsförmedlingen kontrollsystemet med kategori 14. Det räcker med att du bommar ett möte eller två, så är du direkt i kategori 14. Fast ibland har de inte ens fått papperna eller inte kunnat läsa dem när de skulle. Det blir en kategori som är väldigt, vad ska man säga, som det behövs mycket jobb med.

Exemplet visar hur kommunen förkastar Arbetsförmedlingens logik i att avgöra vem som efterfrågas på arbetsmarknaden och organisationens förmåga att sätta fler arbetslösa i arbete. Citatet visar också att det finns två logiker som konkurrerar samt hur dominerande Arbetsförmedlingens logik är, genom att kommunen ofta får anpassa sig.

Att förhandla på ett fält som domineras av två konkurrerande logiker beskrivs som problematiskt. Den kommunala logiken är dessutom motsägelsefull när den inte bara utgår från att människor ska få arbete utan också från att kommunala kostnader för ekonomiskt bistånd ska sänkas (se Bode 2013; Thornton m.fl. 2005).

De konkurrerande logikerna kan delvis lösas genom att en hybridlogik skapas på lokal nivå, vilket också har belägg i vår empiri. Hybridlogiken bygger på kunskap om ömsesidiga vinster med samverkan.

### ***Samverkan som en hybridlogik***

Bilden av Arbetsförmedlingens maktöverläge i konkurrensen om åtgärder för arbetslösa blir tydlig i empirin. Exempelvis sade en kommunföreträdare:

Kom IP: Ska vi gå in med en åtgärd för individen, ska det vara i samråd med Arbetsförmedlingen. Det är alltså Arbetsförmedlingen som har tolkningsföreträde. Alltid. Så är lagen. Ska vi gå in och fatta ett beslut kring en kompetenshöjande åtgärd så ska det föreligga ett samråd med Arbetsförmedlingen. Och det innebär att Arbetsförmedlingens planering alltid går före.

Bilden bekräftas av en tjänsteman på Arbetsförmedlingen i en fråga om deras styrning från riksdagen:

Af IP: Vi kan inte gå utanför vad det gäller vissa saker, och då är staden duktig på att anpassa sig till vad som blir det övriga behovet.

Kommunerna försätts här i en svag ställning gentemot Arbetsförmedlingen. De anpassar sig ofta för att få tillgång till ekonomiska resurser i form av subventionerade anställningar och låter Arbetsförmedlingen använda deras arbetsmarknadsenheter för sina syften. Arbetsförmedlingens tillgång på ekonomiska resurser, som subventionerade anställningar och andra arbetsmarknadspolitiska insatser, ger dem makt och därigenom tolkningsföreträde (se Scott 2003; Ahrne 1999). En annan representant för Arbetsförmedlingen sade:

Af IP: Så är det ändå lättare när vi vet att här finns platser och vi vet att de [kommunerna – förf. not] anordnar en handledning och vi vet att det fungerar. Det är ju alltid tidsödande att leta platser för varje individ som inte är så självgående.

Arbetsförmedlingslogiken blir det dominerande kunskapsanspråket på lokal nivå, genom att använda kommunens kompetens när den egna organisationen behöver den, som i exemplet ovan.

Samverkan blir lösningen på konkurrensen och lösningen på att hantera det otydliga regelverket på fältet. Den process där kommunerna har blivit mer aktiva inom arbetsmarknadspolitiken (se Ulmestig 2007; Thorén 2012; Vikman & Westerberg 2017) har möjliggjort samverkan, även om Arbetsförmedlingens maktöverläge kvarstår. Samverkan kan förstås som en hybridlogik (Bode 2013; Thornton m.fl. 2005) för förhandling på det lokala aktiveringspolitiska fältet där båda organisationerna tvingas vara delaktiga genom det ömsesidiga beroendet.

Hybridlogiken har dock svårt att överkomma konkurrensen och samverkan kräver mycket resurser i form av tid för organisationerna (se Bode 2009, 2013). Samverkan blir kärnan i hybridlogiken, som dessutom får legitimitet på det lokala arbetsmarknadspolitiska fältet genom exempelvis regeringsuppdraget att skapa en webbplats om samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen (Socialdepartementet 2014).

Ofta får samverkan ett konkret innehåll genom trepartssamtal eller att cheferna träffas regelbundet i samverkansgrupper. Men det finns också enligt empirin gemensam kunskap på fältet som delas av båda logikerna, som tron på arbetslinjen och vikten av att arbetslösa får arbete genom arbetsmarknadspolitik (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Ett exempel är en kommunal tjänsteman som menade:

Kom IP: Alltså jag brukar säga så att detta är ingen rocket science ... alltså arbetsmarknadsfrågor. Det är rätt sunt förnuft men det finns ju vissa sanningar som jag tror man måste hålla sig kvar vid. Det vill säga att passivitet leder bara till ytterligare passivitet. Aktivitet, i rätt sammanhang, kan ge fantastiska saker för individen.

Organisationerna är dock i högsta grad medvetna om svårigheterna med att Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsenheterna har konkurrerande uppdrag och huvudmän. På en fråga om huruvida Arbetsförmedlingen som statlig myndighet kan anpassa sig till de kommunala förutsättningarna, uppgav en representant för Arbetsförmedlingen:

Af IP: Men just nu är det väldigt tydligt att vi ska försöka anpassa oss och hitta samverkansformer. Och det tycker jag att vi har lyckats göra också, till stor del, om jag uttrycker mig så.

Samverkan som en hybridlogik får näring genom att, som diskuterades i inledningen, samverkan ses som ett eftersträvarsvärt mål i sig själv (se Bode 2013; Thornton m.fl. 2005). Genom att hybridlogiken kan knytas till båda organisationernas skilda logiker, tillfredsställs organisationerna utifrån sina kunskapsanspråk om vad de ska göra och hur. Arbetsförmedlingen hittar lämpliga platser hos kommunen som tar emot arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden samtidigt som kommunerna lyckas dra ner på kostnaderna för ekonomiskt bistånd och få billig arbetskraft. Så här beskrevs upplägget i en av kommunerna:

Forskare: Det är ni som anställer och betalar en tredjedel av kostnaderna?

Kom IP1: Ja.

Kom IP: Ja, och det gjorde vi väldigt medvetet: Vi började med 100, sen har vi haft 200 anställda i kommunen, av egentligen de här grupperna som Arbetsförmedlingen inte har jobbat med. För de har inte haft rätt till aktivitetserättning. De har inte rätt till ...

Kom IP1: Till någon annan form av lö...

Kom IP2: Någon annan form egentligen. Däremot har de gått på försörjningsstöd [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] ganska länge. Och då har vi anställt dem ett år med nystartsjobbanställning.

Forskare: Med krav att gå med i a-kassan?

Kom IP2: Yes. Det är en självbevarelsedrift egentligen. Då är det såhär, om man då går ut det året, då är det faktiskt a-kassagrundande, om du är fortfarande arbetslös. Och från att ingen har velat ta i dig med tång ifrån Arbetsförmedlingen, blir det en



prioriterad grupp. Då måste de sätta in sina åtgärder. Då går det bra. Vi har investerat väldigt mycket, med gott resultat. En del går vidare till jobb och vill också ut. Men på något sätt få in dem.

Intervjupersonerna anger hur arbetslösa har etablerat sig i arbetslöshetsförsäkringen genom subventionerad anställning. Det resulterar i att kommunen sparar 12 månaders ekonomiskt bistånd genom anställningen och sen sparas ytterligare ekonomiskt bistånd genom att den enskilde försörjs av arbetslöshetsförsäkringen i ytterligare 12 månader, anställningen sparar därigenom två års kostnader för ekonomiskt bistånd även om den enskilde inte etableras på arbetsmarknaden. Ekonomiska vinster legitimeras med andra utgångspunkter, i detta fall beskrivs en övertygelse om att Arbetsförmedlingen, när den arbetslösa är etablerad inom arbetslöshetsförsäkringen, kommer att prioritera denna i motsats till hur det var innan. Det är ett sätt att relatera till Arbetsförmedlingen och som trotsar dess maktposition inom lokal aktiveringspolitik. Hybridlogiken visar sig på så sätt vara till gagn för båda organisationerna.

Men citatet blir också ett exempel på hur kommunerna och Arbetsförmedlingen behöver varandra. Begreppet hybridlogik gör den komplementära funktionen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen begriplig men kan också synliggöra att konkurrensen inte upphör, utan snarare att Arbetsförmedlingens dominans får kommunerna att acceptera situationen inom lokal arbetsmarknadspolitik. Men hybridlogiken synliggör också att kommunerna har ett visst förhandlingsutrymme. Vilken annan organisation i undersökningskommunen hade kunnat erbjuda Arbetsförmedlingen 200 platser där de kan placera arbetslösa som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden? De ömsesidiga vinsterna och det ömsesidiga beroendet, tillsammans med den gemensamma utgångspunkten i arbetslinjen och behovet av att få människor i arbete genom arbetsmarknadspolitik blir en förutsättning för samverkan som hybridlogik.

## Slutdiskussion

Valet av gruppintervjuer gör att vi kan ha missat avvikande åsikter bland enskilda intervjupersoner (Esaiasson et al. 2012). Vi upplevde dock att det fanns en acceptans för avvikande åsikter under intervjuerna och att intervjupersonerna var medvetna om att organisationerna hade olika utgångspunkter.

Den lokala aktiveringspolitiken är enligt tidigare forskning mer institutionaliserad än för 10–15 år sedan (Panican & Ulmestig 2017; Nybom 2012; Vikman & Westerberg 2017). Vi menar att det får en betydelse för hur aktiveringspolitiken förhandlas och vilken politik som erbjuds arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Institutionaliseringsen tar sig bland annat uttryck i strukturerade arbetssätt (vilket inkluderar samverkan) och särskilda enheter med arbetsmark-

nadspolitisk kompetens i de studerade kommunerna. Vår analys tyder på att denna institutionalisering gör det enklare för kommunen att förhandla genom samverkan. I vårt empiriska material visar vi hur samverkan används för att förhandla om både resurser och legitimitet. Samtidigt beskriver intervjupersonerna betydelsen av hur de konkurrerande kunskapsanspråken relaterar till varandra när förhandlingar sker genom samverkan. Vi landar i två problem inom den lokala arbetsmarknadspolitiken som får betydelse för de arbetslösa.

För det första finns ett problem som rör strävan efter legitimitet på bekostnad av bevisat effektiva åtgärder. Kommunen vill ses som en legitim aktör gentemot sina skattebetalare genom att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Thorén 2008; Ulmestig & Panican 2018), medan Arbetsförmedlingen å sin sida utgår från målen inom den nationella arbetsmarknadspolitiken (se Lindvert 2006). Samverkan försöker genom förhandling minska konkurrensen mellan organisationerna genom omfattande investeringar i tid och ork (se Stranz et. al. 2019). Detta kan leda till antingen att arbetslösa "faller mellan stolarna" eller att Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten arbetar parallellt, med resursslöseri som konsekvens.

Den lokalt förhandlade aktiveringspolitiken erbjuds främst människor med ekonomiskt bistånd och långtidsarbetslösa, vilka befinner sig i marginalen av samhället. Vi menar att deras svaga position gör att det är godtyckligt vilka som erbjuds aktivering, vilken slags insatser de får samt vilka rättigheter de erbjuds och skyldigheter de möter (se även Lundin 2008; Thorén 2012; Forslund et. al 2019). Detta förstärks av bristen på kunskap om effekterna av olika aktiveringsinsatser men samtidigt gör kunskapsbristen att samverkan underlättas genom att aktörernas kunskapsanspråk inte utmanas (se Bode 2013). Logikerna styrs av symbolhandlingar som skapar legitimitet, snarare än av kunskap om vad som fungerar i praktiken (Suddaby & Greenwood 2005). Vi menar att legitimiteten för kommunerna bygger på att samverkan skrivs fram som väsentlig inom arbetsmarknadspolitiken (se Arbetsförmedlingen 2019).

För det andra saknas ett tydligt regelverk för hur den lokala arbetsmarknadspolitiken ska genomföras. Det skulle spara mycket tid och resurser om staten kunde sätta upp spelregler i form av ramar och riktlinjer (se Schaap 2007). Stora vinster skulle kunna göras om "hjulet inte behöver uppfinnas" av alla 290 kommunerna var för sig.

Vi menar, tentativt, att det är rimligt att utgå från att de två problemen kommer att förvärras av den lågkonjunktur som vi går in i, i skrivande stund. Konjunkturen och den ökade arbetslösheten ger delvis annorlunda förutsättningar för samverkan än när studien genomfördes. Arbetsförmedlingen kommer troligen att prioritera de som står närmare arbetsmarknaden framför dem som befinner sig på fältet lokal aktiveringspolitik som under 1990-talskrisen (Ulmestig 2007), vilket rimligen påverkar Arbetsförmedlingens vilja att samverka. Samtidigt kan "Januariavtalet" och det politiska målet att upphandla arbetsmarknadspolitik öka Arbetsförmedlingens behov av

kommunerna. Om det gäller alla kommuner, vet vi inte i skrivande stund eller om det enbart gäller de kommuner där det inte finns privata utförare av arbetsmarknadspolitik (eller ens dem).

Diskussioner om ”enkla jobb”, matchningsproblem, utanförskap, integration och utanförskapsområden står i dag högt på den politiska agendan men slutar ändå ofta i politisk konsensus om att, men inte hur, fler människor behöver etableras på arbetsmarknaden. Det blir då förvånande, utifrån vår begränsade studie, att lokal aktiveringspolitik kännetecknas av godtycklighet (se även Thorén 2012; Lundin 2007). Samverkan innehåller dock en tydlig potential att lösa problem mellan organisationer (Najam 2000; Danermark 2005; Danermark & Kullberg 1999). Samverkan kan vara fruktbart för att stödja individers etablering på arbetsmarknaden eller för att anpassa utbudet så att ingen ”faller mellan stolarna”. Men samverkan leder också till ett upprätthållande av en aktiveringspolitik med otydligt innehåll och därigenom okända effekter på arbetslöshet (Forslund m.fl. 2019; Lundin 2008). Denna samverkan kostar drygt 5 miljarder per år (SKR 2019) och sätter samtidigt de 110 000 arbetslösa i en rättsosäker position.

## Övrig medverkan och finansiering

Vi tackar Riksrevisionen och IFAU (Dnr 177/2015) för generös finansiering av studien och kollegorna i kmaktiv.org samt de anonyma granskarna för värdefulla inspel.

## Referenser

- Ahrne, G. (1999) Organisationers mål, kollektiva resurser och makt. I: G. Ahrne & P. Hedberg (red) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, G. & Svensson, P. (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2007) Constructing mystery. Empirical matters in theory development. *Academy of management review*, 32(4): 1265–1281. doi:10.2307/20159366
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2009) *Reflexive methodology. New vistas for qualitative research*. 2 uppl. Los Angeles: Sage Publications.
- Arbetsförmedlingen (2019) *Var finns jobben?* Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2016) *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag* (Kommittédirektiv 2016:56).
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2006) Integration and collaboration in public health. A conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1): 75–88.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013) *Om samverkan. För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012) Den stora omvandlingen. Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3): 21–33. [<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:614538/FULLTEXT01.pdf>]

- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bode, I. (2009) On the road to welfare markets. Institutional, organizational, and cultural dynamics of a new European welfare state settlement. I: J. Hendricks & J. Powell (red.) *The welfare state in post-industrial society. A global perspective*, 161–177. New York: Springer.
- Bode, I. (2013) Processing institutional change in public service provision. *Public Organization Review*, 13(3): 323–339. doi:10.1007/s11115-012-0201-z
- Dahlberg, M., Hanspers, K. & Mörk, E. (2013b) Mandatory activation of welfare recipients. Evidence from the city of Stockholm. I: K. Hanspers *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*, 17–54. Diss. Uppsala: Uppsala universitet. [<http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A640965&dswid=-7428>]
- Dahlberg, M., Mörk, E. & Thorén, K. tillsammans med Eliasson, T. & Johansson, T. (2013a) *Jobbtorg Stockholm. Resultat från en enkätundersökning* (Rapport 2013:21). Uppsala: IFAU.
- Danermark, B. (2005) *Samverkan. Himmel eller helvete?* Malmö: Gleerups.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan. Vårdförstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Davidsson, T. (2015) *Understödet rationalitet. En genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Égalité.
- Dequech, D. (2008) Logics of justification and logics of action. *Journal of Economic Issues*, 42(2): 527–535. doi:10.1080/00213624.2008.11507162
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A & Zetterqvist, J (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* 2019:5. Uppsala IFAU.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1985) *Powers of theory. Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991) Bringing society back in. Symbols, practices, and institutional contradictions. I: W.W. Powell & P.J. Di Maggio (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, 232–263. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garrow, E.E. & Grusky, O. (2012) Institutional logic and street-level discretion. The case of HIV test counseling. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 103–131. doi:10.2307/23321086
- Hvinden, B. (1999) Activation. A Nordic perspective. *Linking Welfare and Work*. Dublin: European foundation for improved living and working conditions.
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Diss. Lund: Lund University. <http://lup.lub.lu.se/record/20323>
- Junestav, M. (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet. [<http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A165359&dswid=7856>]
- Lindvert, J. (2006) *ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimering i går och i dag*. Umeå: Borea Bokförlag.
- Lundin, M. (2007) When does cooperation improve public policy implementation? *Policy Studies Journal*, 35(4): 629–652. doi:10.1111/j.1541-0072.2007.00240.x
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (Rapport 2008:13). Uppsala: IFAU. [<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2008/r08-13.pdf>]

- Lundqvist, L.J. & Pierre, J. (1995) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Minas, R., Wright, S. & van Berkel, R. (2012) Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6):286–298. doi:10.1108/01443331211236989
- Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete. Hur kan vägen underlättas?* (Rapport 2011:6). Uppsala: IFAU.
- Najam, A. (2000) The four C's of government third sector-government relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4):375–396.
- Nybohm, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare. Om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. [http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-79644]
- Nybohm, J. (2014) Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1):24–46.
- Panican, A. & Johansson, H. (2016). Strategies against poverty in a social democratic local welfare system. Still the responsibility of public actors? I: H. Johansson & A. Panican (red.) *Combating poverty in local welfare systems. Active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem?* Rapport i socialt arbete. Växjö: Linnéuniversitet.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Reay, T. & Hinings, C.R. (2009) Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6):629–652. doi:10.1177/0170840609104803
- Schaap, L. (2007) Closure and governance. I: E. Sørensen & J. Torfing (red.) *Theories of democratic network governance*, 111–132. London: Palgrave Macmillan.
- Scott, R.W. (2003) *Organizations. Rational, natural, and open systems*. 5 uppl. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2013:421. *Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2015:502. *Förordning (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SKR (2019) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018*. Kolada. Stockholm: SKR.
- Socialdepartementet (2014). *Uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen (S2014/3701/FST)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2020:41 *Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Strandberg, U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlund.
- Stranz, H., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2019) På olika villkor? Extern samverkan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(2):131–152.
- Suddaby, R. & Greenwood, R. (2005) Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1):35–67. doi:10.2189/asqu.2005.50.1.35
- Tan, J. & Wang, L. (2011) MNC strategic responses to ethical pressure. An institutional logic perspective. *Journal of Business Ethics*, 98(3):373–390. doi:10.1007/s10551-010-0553-7
- Thorén, K.H. (2008) *Activation policy in action. A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Diss. Växjö: Växjö universitet. urn:nbn:se:vxu:diva-2474
- Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. En kunskapsöversikt över åtgärder för*

- arbetslösa socialbidragstagare. I: *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna* (2011/12:RFR 15), del 2. Stockholm: Arbetsmarknadsutskottet.
- Thornton, P.H., Jones, C. & Kury, K. (2005) Institutional logics and institutional change in organizations. Transformation in accounting, architecture, and publishing. I: C. Jones & P.H. Thornton (red) *Transformation in cultural industries*, 125–170. Emerald Group Publishing Limited.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Doktorsavhandling socialt arbete. Lund: Socialhögskolan.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2018). Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingenmansland. *Sociologisk forskning*, 55(4): 467–486.
- Vikman, U. & Westerberg, A. (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* (Rapport 2017:7). Uppsala: IFAU.