

Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingenmansland

Organisatoriska gränser inom lokal arbetsmarknadspolitik¹

In the no-man's land of labour market policy - organizational boundaries in local labour market policy in Sweden

Swedish labour market policy faces major challenges. Sweden has a labour deficit and a very low unemployment rate at the same time as unemployment is high among young people and immigrants. Unemployed in Sweden with high thresholds to enter the labour market are referred to the local labour market policy where the municipalities co-operates, competes and negotiates with the Public Employment Service (PES). The purpose of this study is to understand the organizational boundaries between PES and the municipalities and how these boundaries affects the local labour market policy in eleven municipalities. We have carried out semi-structured group interviews with managers. The boundaries between PES and the municipalities are vague and require negotiations regarding resources such as the unemployed, different forms of activities offered to the unemployed and economic resources. Clearer boundaries would generate conditions that offer unemployed people a strategic organization of the local labour market policy with enhanced co-operation and adaptation to common goals instead of competition and large amount of time spent on negotiating.

Keywords: Local labour market policy, unemployment, activation, co-operation, municipalities

SVENSK ARBETSMARKNADSPOLITIK STÅR inför stora utmaningar. I slutet av 2017 har Sverige den lägsta arbetslösheten sedan krisen på 1990-talet och många branscher dras med brist på arbetskraft. Arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv (2017) rapporterar på sin hemsida att "Företagens växande problem med att hitta rätt arbetskraft bedöms vara den starkaste bromsen för svensk tillväxt framöver". Samtidigt är arbetslösheten bland vissa grupper av ungdomar (särskild bland ungdomar utan gymnasiekompetens och ungdomar med nedsatt arbetsförmåga) och arbetssökande med utländsk bakgrund hög (Olofsson & Wadensjö 2015). Den svenska arbetsmarknaden dras med matchningsproblem, såväl kompetens- som utbildningsmatchningen brister på arbetsmarknaden (se Panican 2017; Karlsson & Skånberg 2012; OECD 2013). En annan utmaning för arbetsmarknadspolitikerna är att stödja etableringen på arbetsmarknaden för de människor som kom med den rekordstora flyktinginvandringen

¹ Vi tackar Riksrevisionen och IFAU (Dnr 177/2015) för generös finansiering av studien.

2015 (Forslund & Åslund 2015). Regering, SKL och Arbetsförmedlingen anser att kommunerna utgör en viktig aktör för att lösa dessa utmaningar, framförallt gällande fattiga arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Trots den uppenbara relevansen för lokal arbetsmarknadspolitik, saknas kunskap om hur arbetet organiseras och dess betydelse för den arbetsmarknadspolitik som arbetslösa möter i kommunerna (Panican & Ulmestig 2017; Thorén 2012; Dahlberg et. al. 2013; Engdahl & Forslund 2015).

Sedan krisen på 1990-talet och de för svenska mått mätt enormt höga arbetslöshetsnivåerna har kommunerna agerat inom arbetsmarknadspolitiken (Johansson & Hornemann Møller 2009; Thorén 2008). Med lokal arbetsmarknadspolitik menas de insatser som erbjuds arbetslösa av kommunen och där de arbetslösa försörjs med försörjningsstöd (tidigare benämnet som socialbidrag), utvecklingsersättning/aktivitetsstöd, aktivitetsersättning eller anställningar som subventioneras av Arbetsförmedlingen. Anledningarna till att kommunerna efter 1990-tals krisen började organisera egna verksamheter inom arbetsmarknadspolitiken, som i allt väsentligt hade varit statligt sedan andra världskriget, var flera (Ulmestig 2007). Å ena sidan ökade kostnaderna för försörjningsstöd (tidigare socialbidrag). Å andra sidan prioriterade Arbetsförmedlingen arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring. Detta gjorde att kommunerna kände sig tvingade att bygga upp egna arbetsmarknadsenheter för att aktivera arbetslösa med försörjningsstöd. Samtidigt hade kommunerna behov av billig arbetskraft i form av arbetslösa som utförde olika arbetsuppgifter som kommuninvånarna efterfrågade men som ekonomin inte tillät med anställd arbetskraft.

Cirka 95 000 människor fick under 2016 ta del av den arbetsmarknadspolitik som anordnas av kommunerna (SKL 2017), trots att det saknas lagstiftning eller nationella styrdokument som kräver att kommunerna ska agera eller som reglerar gränserna gentemot Arbetsförmedlingen. När gränserna mellan kommuner/kommunala arbetsmarknadsenheter och Arbetsförmedlingen som organisationer regleras på ett otydligt sett lämnas det utrymme för de nämnda organisationerna att agera utifrån egna intressen. De gränser de upprätthåller blir väsentliga för den lokala arbetsmarknadspolitik som erbjuds de arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och i många fall lever på försörjningsstöd. Utgångspunkten är att organisationer å ena sidan måste upprätthålla organisationens gränser för att den inte ska utnyttjas till annat än vad de med makt över organisationen vill. Å andra sidan måste organisationen öppna sina gränser för att få in resurser, såsom ekonomiska medel eller legitimitet.

Syftet med studien är att förstå de organisatoriska gränserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och vilken betydelse de får för den lokala arbetsmarknadspolitiken i elva kommuner.

Bakgrund

Kommunerna har en lång historia inom arbetsmarknadspolitiken. Under sista decenniet på artonhundratalet var kommunala nödhjälpsarbeten Sveriges sätt att möta problem som orsakades av arbetslösheten (Olofsson 1996). 1902 öppnade den första kommunala arbetsförmedlingen i Helsingborg och ett flertal större kommuner följde efter de kommande åren. Arbetsförmedlingar blev ett av kommunernas sätt att försöka minska på utgifterna för fattigvården. 1906 hade staten låtit sig övertygas om behovet av arbetsförmedlingar och beviljade ett visst statsanslag för de kommunala arbetsförmedlingarna (Delander et. al. 1991). Kommunernas ekonomi belastades dock hårt av arbetslöshet och de krävde statliga insatser som också kom i form av folkpension som avlastade kommunerna ekonomiskt (Salonen 2000; Edebalk 1996). Staten tog 1914 mer kontroll över arbetslöshetspolitiken genom att Arbetslöshetskommissionen skapades (Ohlsson & Olofsson 1998).

På 1920 talet tog staten än mer ansvar för arbetslösa med nödhjälpsarbeten, genom direktiv och statsbidrag, under parollen ”arbetslinjen” (Schröder 1991). Kommunerna hade dock fortfarande det principiella ansvaret. Arbetslöshetsförsäkringen ersatte, i mitten av 1930-talet, statligt stöd till kommunernas kontantstöd till ”oförvällat arbetslösa” (Delander et. al. 1991:178). Kommunerna hade tidigare organiserat arbetsförmedlingar för att begränsa kostnaderna för kontantstöd och hjälparbeten. När detta ekonomiska incitament försvann stiftades en lag som tvingade kommunerna organisera arbetsförmedlingar (Delander et. al. 1991).

Under 1930-talet hade dåvarande socialminister Gustav Möller tydliga visioner om socialpolitiken och de grundläggande resurser den skulle förse medborgarna med (Rothstein 1995). Idén om statlig socialpolitik ställdes mot den kommunala fattigvården med dess skam och stigmatisering (Berge 1995). I Arbetslöshetsutredningen (SOU 1935:6) lyfts fram behovet av en tydligare gräns mellan den kommunala fattigvården och den statliga arbetslöshetshjälpen utifrån fattigvårdens oförmåga att uppmärksamma arbetsmarknadsaspekter. I Rationaliseringsutredningens (SOU 1939:13, s 123) förslag problematiserades ”... att hjälpåtgärdernas omfattning blir beroende på kommunernas ekonomiska resurser”. 1940 skapades arbetsmarknadskommissionen som ersatte arbetslöshetskommissionen. Detta var mycket mer än ett namnbyte (Öhman 1970). Under 1941 upphörde kommunernas direkta makt över arbetsförmedlingarna. Kommunerna behåller dock ansvaret för försörjningen för de arbetslösa som inte är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, och gör så än idag. Kommunernas försörjningsansvar för arbetslösa utan a-kassa kom att få en betydande roll när arbetsmarknadspolitiken på 1990-talet utsätts för en kris.

Kommunerna fick då återigen en viktig roll inom arbetsmarknadspolitiken under och efter den ekonomiska krisen på 1990-talet (Salonen 2000; Johansson 2001; Ulmestig 2007). Kommunerna utvecklade återigen egna insatser inriktade dels på de som har försörjningsstöd och dels för att sälja platser till Arbetsförmedlingen i insatser för främst långtidsarbetslösa och de arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. Kommunerna har också tillskapat tjänster på ett år där lönen subventioneras av

Arbetsförmedlingen, vilket etablerar de arbetslösa i arbetslöshetsförsäkringen (Sjögren & Wadensjö 2000; Panican & Ulmestig 2017). Idag har vi en differentierad arbetsmarknadspolitik; en nationell för de arbetslösa med försörjning från arbetslöshetskassorna eller andra nationella system och en lokal arbetsmarknadspolitik för de arbetslösa med försörjningsstöd (Ulmestig 2007; Panican & Johansson 2016).

Under efterkrigstiden och fram till den ekonomiska krisen har kommunerna en ganska undanskymd roll inom arbetsmarknadspolitiken. Varje kommun ska dock ha en arbetslöshetsnämnd för att vidta åtgärder i syfte att förebygga och bekämpa arbetslöshet (SFS 1944:475). Verksamheten inom ramen för lokala arbetsmarknadsinsatser ska vara kompetenshöjande enligt 4 kap. 4 § i Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) om den arbetslösa uppbär försörjningsstöd. Dessutom, kommunerna ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om aktiveringsinsatser (SFS 2013:421; SFS 1944:475). Det finns betydande variationer i hur den lokala arbetsmarknadspolitiken organiseras när det gäller de krav som ställs på de arbetslösa att delta (Lundin 2007; Nybom 2012). Kommunerna har full frihet att organisera den egna arbetsmarknadspolitiken efter tycke och smak. Det finns dock likheter mellan de elva studerade kommunerna. Alla har någon form av kommunal arbetsmarknadsenhet. Enheterna har alla anställda med varierande yrkesbakgrund och verksamheten bedrivs i lokaler som anpassats för verksamheten. Innehållet uppvisar betydande variationer, också inom kommunerna, med stora enheter där människor arbetar fysiskt, utbildningsinsatser, praktikplatser på arbetsplatser samt enheter som arbetar med samtalskontakter.

Arbetsförmedlingen är den aktör som hänvisar flest arbetslösa till lokala arbetsmarknadsinsatser även jämfört med den kommunala socialtjänsten (SKL 2017). Samtidigt utgör biståndstagare med arbetslöshet som försörjningshinder nästan hälften av samtliga mottagare av försörjningsstöd (SKL 2017; Socialstyrelsens Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2011–2015).

Sveriges Kommuner och Landsting menar i en redogörelse för aktuell lagstiftning (SKL 2011) att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde men hänvisar inte till någon lagtext; deras senaste rapport om lokal arbetsmarknadspolitik inleds med följande ord: "Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och ett ansvarsområde för staten" (SKL 2017:4). Det står också mellan raderna att arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar i Regeringens budget (prop.2016/17:1) vilket också inkluderar regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen och på samma sätt i "Om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten" (2000:628). Det som tydligt anges i budgeten är att Arbetsförmedlingen har ett beställansvar för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. I förarbetena till Socialtjänstlagen (prop 1996/97:124), anges att kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara ett komplement till Arbetsförmedlingen, men utan att det preciseras vad som menas. Det är alltså tydligt att Arbetsförmedlingen har ett ansvar men vi hittar ingenstans att Arbetsförmedlingen eller någon annan statlig aktör har ett huvudansvar för arbetsmarknadspolitiken. Tvärtom efterfrågas tydligare gränsdragning i exempelvis SOU 2015:44, Riksdagen (2013) och Socialdepartementet (2014). Vad som däremot är tydligt, är att lagstiftaren kräver att Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna (SFS 2013:421; SFS 1944:475).

Det finns två aktuella kunskapssammanställningar över lokal arbetsmarknadspolitik. Den gemensamma slutsatsen är att det saknas forskning om effekterna av lokal arbetsmarknadspolitik (Thorén 2012; Panican och Ulmestig 2017). Detta bekräftas också av annan forskning (ex Vikman & Westerberg 2017; Nybom 2014).

Gränser mellan organisationer inom lokal arbetsmarknadspolitik

Organisationerna som står i fokus i denna artikel är de kommunala arbetsmarknadsenheterna och Arbetsförmedlingen. Organisationer definieras som ”boundary-maintaining² systems of human interaction” (Aldrich 1979:219).

Organisationer har sällan själva tillgången till de resurser de behöver för att nå sina mål. Detta gör att de måste öppna organisationens gränser för att få tillgång till resurser som kontrolleras av andra organisationer (Scott 2003; Perrow 1993; Brante 2014). Resurser kan vara råvara, ekonomiska resurser eller legitimitet. Öppenheten resulterar i att organisationen måste bevaka de gränser som finns mellan dem och det sammanhang de verkar i (Scott 2003; Scott & Meyer 1991; Ahrne 1999). Om inte, riskerar organisationens resurser att användas för andra syften än vad de som styr organisationen önskar. Scott (2003) menar att organisationer varken är fästningar eller vindtunnlar.

Om kommunerna och Arbetsförmedlingen hade kunnat bedriva arbetsmarknadspolitik lika effektivt själva, är det tveksamt om de hade involverat varandra. Om det rådde konsensus mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om vilka gränser som gäller, eller med andra ord, vem som ska göra vad, hur, med vem och när, hade konflikter eller konkurrens varit ovanligare. Arbetsmarknaden förändras dock, kommuner har olika förutsättningar och Arbetsförmedlingen kännetecknas av ständig omorganisering och nya statliga riktlinjer i den balansakt det innebär att förhålla sig till motstridiga politiska målsättningar och en ständigt förändrad arbetsmarknad på ett sätt som uppfattas som legitimt (se Lindvert 2006). Trots otydligheten finns det dock en viss konsensus om att kommunerna arbetar med arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingen med dem som står nära (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2017).

Att gränserna upprätthålls av organisationernas olika positioner förstärks av att både Arbetsförmedlingen och kommunala arbetsmarknadsenheter är människobehandlande organisationer (se Hasenfeld 1992; Linde & Svensson 2013). Det innebär exempelvis att organisationens främsta resurs är klienten (Hasenfeld 1992; Hollertz 2010). Den arbetslöse behöver dock vara beredd på att ge upp en del av sin frihet och acceptera kontroll för att få tillgång till organisationens resurser såsom ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadspolitik och subventionerade anställningar (Lipsky 2010; Handler 1992). Desto fattigare de är desto mer beroende blir de av organisationens insatser. Lipsky (2010:6) drar det så långt att han menar att personalens handlingsfrihet blir en del av problemet med att vara fattig. Personalen som jobbar inom lokal arbetsmarknads-

2 Mellan exempelvis medlemmar och icke-medlemmar i organisationen.

politik och arbetsförmedlarnas handlingsfrihet påverkas av att ”Ju flexiblare gränserna är, desto mer ökar beroendet av gränsernas bevakare” (Johansson 1992:188). Detta riskera att skapa variationer, ryckighet och större genomslag för normer om fattiga, än om gränserna förtydligas. Ett exempel applicerat på arbetsmarknadspolitiken innebär att desto vagare regelverk, desto mer beroende blir arbetslösa av gränsvakter såsom arbetsförmedlare, jobbcoacher och handläggare inom försörjningsstöd.

Genomförande och metod

Det finns betydande variationer mellan kommunerna i deras sätt att agera inom arbetsmarknadspolitiken (SKL 2017; Lundin 2007; Nybom 2012). Vi har valt ut elva kommuner³ utifrån SKLs databas Kolada för att utgå från hur aktiva kommunerna är inom arbetsmarknadspolitiken samt för att hitta de som har likande arbetsmarknadsförhållande utifrån Arbetsförmedlingens indelning i arbetsmarknadsområden som delar en gemensam arbetsmarknad. Urvalet tillåter inte generaliseringar (för närmare beskrivning av urval se Vikman & Westerberg, 2017). I kommunerna har vi genomfört semi-strukturerade gruppintervjuer (se Lantz 2007; Robson 2002) med chefen för det lokala arbetsförmedlingskontoret, chefen för den kommunala arbetsmarknadsenheten samt chefen för försörjningsstöd. Urvalet av intervjupersoner möjliggör en förståelse av policynivåns betydelse för lokal arbetsmarknadspolitik.

Vi har valt att redovisa intervjupersonerna och kommunerna så att ingen kan identifieras. Vi har informerat om att allt deltagande är frivilligt och att intervjupersonerna när som helst under intervjun har möjlighet att avbryta intervjun utan att detta ifrågasätts (Codex 2017). Studiens design är godkänd av Etikprövningsnämnden i Uppsala (Dnr 2016/173).

I analysen har vi valt att börja i empirin på det sätt som kan beskrivas som abduktivt (se Alvesson & Sköldberg 2009). Tematiseringen av det empiriska materialet har både byggt på teman som vi bestämde redan när intervjuguiden konstruerades men också utifrån intervjupersonernas svar. Den första grova indelning i teman började redan när vi punktade ner de första tankarna direkt efter att vi hade genomfört intervjuerna. Den andra analysomgången skedde när intervjuerna var utskrivna. Några teman var fortfarande aktuella, nya tillkom medan andra försvann. De teman som fanns kvar analyserades mot tidigare forskning och våra teoretiska begrepp. Det gjorde att vi såg nya samband och kausala mönster i empirin som var grunden till den första versionen av texten. Texten lästes med kritiska ögon av den författare som inte var delaktig i den sista analysomgången.

3 Härnösand, Timrå, Luleå, Norrköping, Landskrona, Kristianstad, Falköping, Trollhättan, Borlänge, Falun och Västerås.

Spelet om gränsen mellan stat och kommun inom den lokala arbetsmarknadspolitiken

I det empiriska materialet framkommer det att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter behöver varandra inom ramen för lokal arbetsmarknadspolitik och därigenom finns det motivation att öppna gränserna och att vara flexibla för varandra. Arbetsförmedlingen behöver en aktör som kan erbjuda aktivitet till ett stort antal arbetslösa medan de kommunala arbetsmarknadsenheternas ekonomi är beroende på att de säljer platser/aktivitet till Arbetsförmedlingen. Kommunen har målsättningen att Arbetsförmedlingen tar över försörjningsansvaret för deltagarna vilket minskar kostnaderna för det kommunalt finansierade ekonomiska biståndet. Dessa drivkrafter visar sig vara viktiga för vår förståelse av lokal arbetsmarknadspolitik.

Empirin och analysen presenteras under tre rubriker som fångar de organisatoriska gränserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och vilken betydelse de får för lokal arbetsmarknadspolitik i de elva kommunerna. I analysen av intervjuerna framkommer tre teman som tillsammans hjälper oss att nå syftet. Först ”De osynliga arbetslösa – att hamna mellan stolarna” och sedan ”Konkurrens inom lokal arbetsmarknadspolitik” som följs av ”Parallellarbete – vem gör vad?”

De osynliga arbetslösa – att hamna mellan stolarna

Redan i Arbetslöshetsutredningen (SOU 1935:6) diskuteras kommunernas oförmåga att uppmärksamma arbetsmarknadsaspekter, om kommunerna inte hade egna ekonomiska incitament. Olika grupperns osynlighet inom arbetsmarknadspolitiken, såsom kvinnor med flyktningbakgrund och ungdomar som varken studerar eller arbetar, har presenterats som ett problem (Olofsson & Wadensjö 2009). Gränssättningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen får en direkt betydelse för den lokala arbetsmarknadspolitiken förmåga att verka för arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Uppsökande eller förebyggande arbete finns inte i någon av organisationernas uppställning av arbetsmetoder. De arbetslösa som sitter hemma och försörjs av andra såsom partnern eller föräldrar riskerar att bli en osynlig grupp för både Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsenheterna, då de är organiserade att arbeta med de som söker om kontakt. De båda organisationerna väljer alltså att ha likvärdiga gränser mot de arbetslösa. Arbetsförmedlingen prioriterar inte dessa då de inte står tillräckligt nära arbetsmarknaden och kommunerna prioriterar dem inte om de inte har försörjningsstöd, eller eventuellt en stödkontakt genom den kommunala socialpsykiatrin eller missbruksvården. De blir osynliga enligt vår empiri då organisationernas gränser inte möjliggör stöd för de osynliga inom den lokala arbetsmarknadspolitiken. En kommunal verksamhetsföreträdare uttrycker sig på följande sätt gällande ”hemmasittande arbetslösa” i den egna kommunen:

Man kan ju utifrån svenska mått räkna att vi borde ha någonstans kring 200 som vi inte riktigt vet om. Fast det är ju statistik.

I en gruppintervju nämns att:

... då är det ingen som jobbar med dom, om dom är hemmasittare.

Detta förhållningssätt påverkar direkt den lokala arbetsmarknadspolitiken genom att det är enbart de som har kontakt med kommunen och/eller Arbetsförmedlingen som kan bli aktuella inom lokal arbetsmarknadspolitik. *Som vi inte ens vet om*, såsom en respondent uttrycker sig. Det är rimligt att anta att det bland arbetslösa utan kontakt med kommunen eller Arbetsförmedlingen finns psykisk ohälsa, äldre som är utstämplade men inte söker försörjningsstöd för att de äger sin bostad, har sommarhus eller bil som ifall de skulle ansöka försörjningsstöd då måste säljas samt de som försörjs av en partner. Organisationernas gränser har en genomgripande betydelse för vem som kan få stöd att etablera sig på arbetsmarknaden. Organisationer är beroende av resurser för sin verksamhet (Scott 2003; Brante 2014). Att arbeta med denna kategori arbetslösa ger inga direkta resurser i form av minskade kostnader för kommunen, även om det i förlängningen kan ge skatteintäkter. Det ger inte heller några resurser för de kommunala arbetsmarknadsenheterna att ”jaga” arbetslösa som de inte är konstruerade för att jobba med, det vill säga andra än de som uppbär försörjningsstöd eller som de får betalt för av Arbetsförmedlingen. Det gemensamma sättet att utesluta vissa arbetslösa från stöd blir möjligt då respektive organisations ansvarsområden är vaga. Konsekvensen av gränssättningen mellan organisationen blir att arbetslösa inte får tillgång till lokal arbetsmarknadspolitik eller ens information om att det finns en verksamhet som eventuellt kan stödja en etablering på arbetsmarknaden.

Undantaget är ungdomar som inte lika lätt blir osynliga. Kommunerna har fått stärkta skyldigheter när det gäller ungdomar (16–20 år) som faller under det kommunala informationsansvaret genom förändringar i skollagen (2010:800) från 2005 (prop. 2004/05:2). Kommunerna har en skyldighet att samla in information om ungdomar som varken arbetar eller studerar (UVAS) för att kunna erbjuda individuella insatser. Det är vanligt i studiens undersökningskommuner att det kommunala uppföljningsansvaret har delegerats till de kommunala arbetsmarknadsenheterna. Detta är ett exempel på hur en tydlig styrning av kommunerna lägger ansvaret för en grupp arbetslösa inom en organisations gränser, i detta fall kommunerna (se Scott 2003; Brante 2014). Ansvaret gör att ungdomar både möter kommunens kontroll och möjlighet till stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden genom lokal arbetsmarknadspolitik.

För deltagarna inom lokal arbetsmarknadspolitik finns en risk för att det stöd de får sker med en betydande diskontinuitet. Den kategori av arbetslösa, som står långt från arbetsmarknaden men som har kvalificerat sig för A-kassa genom att de varit anställda tolv månader i kommunen, diskuteras flitigt i vårt empiriska material. Kategorin blir ett exempel på betydelsen av gränser mellan organisationerna som inte inkluderar alla arbetslösa, utan blir istället en cynisk jakt på resurser. I praktiken beskriver intervjupersonerna att människor som står långt från arbetsmarknaden och uppbär försörjningsstöd anställs i tolv månader av kommunen, de får hjälp med att skriva in

sig i A-kassan och de är därigenom försörjda i tolv månader under anställningen och under ytterligare tolv månader med arbetslöshetsförsäkring när anställningen är slut. Kommunen betalar en mindre del av lönen under den tidsbegränsade anställningen och kan använda arbetskraften för att erbjuda kommunal service. Vanliga exempel i de elva kommunerna är arbete på återvinningsstationer, skötsel av kommunens skogsinnehav, parkarbete och inom äldreomsorgen. Att ansvaret flyter runt utifrån organisationernas jakt på resurser som arbetslösa att jobba med och subventionerade anställningar visar hur komplex gränsen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är i de elva kommunerna och att betydelsen av lokal arbetsmarknadspolitik förhandlas kommunalt. I en av kommunerna svaras på en fråga om det finns risk att människor faller mellan stolarna i de fall de organisatoriska gränserna är otydliga inom arbetsmarknadspolitiken:

Kom IP 1: Nystartjobb. När du har varit där ett år, de som nu kom in i nystartsjobben. Någon har lyckats. Men de som inte har lyckats, de kommer till efter ett år. Du får A-kassa men du får inte hjälp med något ytterligare. Det räknas som att du är...i reguljärt jobb eller vad du ska göra under ett år och då hinner stämplingspengarna gå ut. Du får inga studier och du får inget yrkes...

Forskare: Men när du börjar närma dig utstämpling, tar inte Arbetsförmedlingen tag i det?

Kom IP1: Nej. (skratt) (...)

Kom IP2: Då har de gått i cykler. Då kommer dem tillbaka till oss igen. Eftersom man då inte haft något jobb innan och om man är på nollersättning kommer du tillbaka till oss.

Efter att de är utstämplade återkommer många av de arbetslösa till försörjningsstöd där de två år tidigare började enligt intervjupersonerna. Organisationerna lyckas, trots den otydliga gränssättningen, ordna försörjningen för de arbetslösa i denna situation under två år. Men samtidigt innebär det att de helt osynliggörs i kommunerna. Om Arbetsförmedlingen inte ser dem som personer som står till arbetsmarknadens förfogande, osynliggörs dem även där.

Det finns berättelser i materialet om att kommunen väljer ut de arbetslösa bland de som uppbär försörjningsstöd och som står längst från arbetsmarknaden och erbjuder dem tidsbegränsade anställningar. Den arbetslöse får kompetensen och meriten av att ha varit anställd samt slipper det behovsprövade ekonomiska biståndet under anställningstiden och ytterligare tolv månader tills de blir utstämplade. Arbetsförmedlingen kan uppvisa att dessa människor får arbete. Det finns alltså stora vinster med nystartsjobb för de inblandade. I det empiriska materialet blir det tydligt hur de organisatoriska gränserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom den lokala arbetsmarknadspolitiken öppnas för att få in resurser (se Scott 2003;

Brante 2014) vilket gynnar båda organisationerna. Processen med att öppna och stänga gränserna utifrån kortsiktiga ekonomiska mål inom organisationerna ger den lokala arbetsmarknadspolitiken en otrygg och kortsiktig prägel för den arbetslöse. Det finns en risk att den kompetens, i form av exempelvis språk eller yrkeskunskap samt meriten att ha varit anställd, minskar om den följs av en tolv månader lång period av arbetslöshet då den enskilde bollas mellan de två organisationerna. Det vore rimligt att den investering aktörerna har gjort, inte minst den arbetslöse själv som har arbetat i tolv månader för mycket låg lön, följs upp av ett erbjudande om stöd att ytterligare öka chanserna att få arbete. Nu hamnar den arbetslöse mellan stolarna när organisationerna enbart arbetar med de som ger dem resurser. Arbetsförmedlingen söker människor att ge subventionerade anställningar och kommunerna vill ha subventionerad arbetskraft.

De organisatoriska gränserna som öppnades upp för att respektive organisation skulle kunna ta del av den andra organisationens resurser stängs för den enskilde och istället blir gränserna murar som hindrar dem att nå organisationerna och som istället placerar den arbetslöse i ett ingenmansland. Organisationen gör vad den kan och ser som sitt uppdrag. Den kommunala arbetsmarknadsenheten har ingen kontakt med de arbetslösa och det finns inga ekonomiska motiv att engagera sig genom att minska kostnader för försörjningsstöd. Arbetsförmedlingen menar att om den arbetslöse står för långt från arbetsmarknaden ska denne inte ingå i deras uppdrag. Att varken kommunerna eller Arbetsförmedlingen har en skyldighet att erbjuda stöd till någon arbetslös, och att den arbetslöse därigenom inte har någon rätt till insatser inom arbetsmarknadspolitiken ger dem en svag ställning inom den lokala arbetsmarknadspolitiken. De arbetslösa blir utlämnade till tjänstemännens godtycke på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlarna blir gränsvakter för organisationen som kan bedöma vem som ska ha stöd efter sin anställning eller ej (se Johansson 1992; Lipsky 2010). Den konsensus som finns i flera kommuner att Arbetsförmedlingen ska arbeta med dem som står nära arbetsmarknaden betyder att ingen erbjuder stöd till de som har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden, när kommunen inte gör det. Det betyder att gränssättningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom den lokala arbetsmarknadspolitiken, såsom i den historiska tillbakablicken, missar vissa arbetsmarknadspolitiska aspekter. Just de arbetslösa, som i en situation med låg arbetslöshet kan efterfrågas, får inte tillgång till den service som lokal arbetsmarknadspolitik kan erbjuda dem. De blir istället osynliga för både kommunen och Arbetsförmedlingen. Men problemet kan också vara det motsatta, att organisationerna får konkurrera om deltagare.

Konkurrens inom lokal arbetsmarknadspolitik

I materialet blir det tydligt hur det uppkommer en tydlig risk för konkurrens mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. I en situation med låg arbetslöshet och betydande resurser, både från stat och kommun, uppkommer en brist på arbetslösa i flera kommuner. Detta skapar konkurrens om deltagare. En kommunal verksamhetsföreträdare menar att:

En sak vi sagt, att för att vårt samarbete ska bli bättre med Arbetsförmedlingen så måste vi också komma överens om vem jobbar med vilken målgrupp. Och det vi har sagt här i XXXXX, det har jag sagt att, vi måste sluta och konkurrera om målgrupper.

Risken för konkurrens ökar av att det är svårt att se gränserna för deras uppdrag i de elva kommunerna och av att gränsen måste förhandlas lokalt, vilket får en genomgripande betydelse för den lokala arbetsmarknadspolitiken genom att konkurrensen påverkar vem som får tillgång till lokal arbetsmarknadspolitik. Enligt intervjupersonerna är det upp till den kommunala arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen att lokalt förhandla om vem som får vilket stöd och när. Förhandling bygger dels på konkurrens om resurser och dels på en grov gemensam förståelse om att kommunerna ska jobba med de som står långt från arbetsmarknaden (Nybom 2012; Thorén 2012; Heidenreich et. al. 2014). Arbetsförmedlingen på lokal nivå påverkas exempelvis av tilldelningen av nationella resurser och den lokala ledningens vilja att samverka. Också kommuner sätter upp gränser som kan underlätta eller försvåra förhandlingen, exempelvis med att välja hur följsamma de är gentemot Arbetsförmedlingen. Risken för konkurrensen om resurser mellan organisationer kan exemplifieras av denna diskussion:

AF IP: Jag tänker det finns riskerna om vi inte är sampratade, att vi börjar tuffa iväg. Jag tänker lite på exemplet med matchningen. Att där upplever vi ju båda att vi har uppdraget. Både kommunen och vi är det här smörjmedlet mot näringslivet. Företag, bland annat dem ska ta emot våra målgrupper och hej och hopp. Här gick vi ju på en liten krock tills vi kom på att vi måste ju verkligen samverka kring det.

Forskare: Hur kan du beskriva den krocken?

Kom IP: Krocken var väl att vi uppfattade att ni var ute och tassade på ert nya uppdrag att vara ute i företagslivet och hämta in arbetstillfällen. Där vi också var ute och rantade och hämtade arbetstillfällen. När vi kom in till arbetsförmedlingen och sa "titta vi har fått en beställning från företagare". Där man upplevde att ni "nej men vänta nu... vad gjorde kommunen nu då?"

Ett exempel på konkurrens om resurser är kopplat till arbetslösa som resurs och skall förstås utifrån att de förhållandevis få arbetslösa kan göra det svårt att bemanna praktikplatserna. Människobehandlande organisationer, som kommunala arbetsmarknadsenheter och Arbetsförmedlingen, kan inte fungera utan klienter (Hollertz 2010). En verksamhetsföreträdare från Arbetsförmedlingen säger i en diskussion om otydliga gränser mellan aktörerna när det gäller praktikplatser att:

Det är en sådan liten volym så att det är... Vi har ju svårare att tillsätta platser än att det blir konkurrens om dem (...) det är en trend i dem flesta kommuner eller arbetsställen eller orter upplever att det är svårt att få fram kandidater.

Konkurrenssituationen när det gäller att hitta arbetslösa, som arbetsmarknadsläget ger upphov till, förstärker de otydliga gränserna när organisationerna går på jakt efter de arbetslösa. Men otydligheten förstärks också av att bägge organisationerna har samma tillgängliga service till den arbetslöse. Detta vore inte nödvändigtvis ett problem om det fanns tydliga gränser om vilka arbetslösa de ska arbeta med. Ett exempel är att både personal från Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsenheterna har stödande samtal med de arbetslösa och i det empiriska materialet är det svårt att helt se skillnaden mellan vad Arbetsförmedlingen säger sig göra och vad den kommunala arbetsmarknadsenheten gör. I flera kommuner argumenterar man för att det är en skillnad mellan aktörernas möjligheter att bygga relationer. Att kommunerna har mer tid per arbetslös än vad Arbetsförmedlingens handläggare har. En respondent som representerar kommunen uppger i gruppintervjun att:

Om vi har en arbetsförmedlare som tänker, fan jag har 100, 150 individer som jag ska ta hand om. Men alla dem kan ha en konsult hos oss, som också tänker, att jo men vi har lite mindre än er, vi har 50 på varje konsult och sånt där. Och alla individer som hamnar i en verksamhet har dessutom en arbetsledare som jobbar för dem. Och så visar det sig att vissa personer också har en kontakt där då. Så det finns fyra stycken personer runt den här individen.

Att relationsbyggande verksamheter i högre grad ses som en väsentlig insats för kommunerna kan förstås utifrån en tradition från socialtjänsten som den lokala arbetsmarknadspolitik är förankrad i. Det finns en tydlig koppling till socialt arbete, inte bara i form av försörjning genom försörjningsstöd, utan också genom att kommunerna främst arbetar med människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Många i gruppen beskrivs ha omfattande social problematik. I empirin är dock gränsen otydlig och när vi frågar en representant från Arbetsförmedlingen svarar denne:

Forskare: Vad är skillnaden mellan arbetsmarknads konsulternas jobb och dina arbetsförmedlare?

AF IP: Ja, jag skulle säga, det är inte så stor skillnad. I mångt och mycket.

De otydliga gränserna förändras av den låga arbetslösheten och att människor som tidigare inte fick arbete eller service från Arbetsförmedlingen nu har bättre möjligheter. Nya kategorier av arbetslösa aktualiseras på Arbetsförmedlingen, då även de behöver arbetslösa att arbeta med. Olika aktörer har under många år byggt upp nätverk inom företag och offentliga verksamheter och när arbetsmarknaden är god är det svårt att bemanna platserna. Det uppstår då en konkurrenssituation om resurserna där båda

organisationerna strävar efter att få tillgång till resurser i form av arbetslösa eller praktikplatser (se Scott 2003). Det blir per definition en risk för parallellarbete, när konkurrensen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen ökar, och minskar möjligheten till kommunikation när den lokala arbetsmarknadspolitiken ska förhandlas, vilket får betydelse för den politik som erbjuds de arbetslösa som har högst trösklar när det gäller att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns också en risk inom den lokala arbetsmarknadspolitiken att det blir färre alternativ för den arbetslöse när olika organisationer erbjuder liknande service.

Parallellarbete

Ytterligare en konsekvens av de otydliga gränser som får betydelse för lokal arbetsmarknadspolitik är parallellarbete. Parallellarbete definieras här som att Arbetsförmedlingen och kommunala arbetsmarknadsenheter erbjuder liknande service till samma kategorier av arbetslösa. Det kan skapa praktiska problem genom att utbudet av insatser minskar om bägge organisationerna erbjuder liknande insatser istället för att erbjuda större variation. Det finns också en risk att de begränsade resurserna till arbetsmarknadspolitik används ineffektivt. För den arbetslöse är detta en mindre risk än att de inte får det stöd som de behöver men parallellarbete kan samtidigt upplevas som förvirrande och otydligt. Arbetslösa med språkproblem, låg utbildning och begränsad kunskap om regler, kan försättas i en än mer maktlös situation (se Hedblom 2004; Ulmestig 2010). För organisationerna inom lokal arbetsmarknadspolitik betyder det en uppenbar risk att använda resurser på ett ineffektivt sätt genom att de gör samma sak för samma kategori av arbetslösa. Representanter för en kommun förklarar, om risken för parallellarbete att:

Kom IP 1: Det är ingen verksamhet som är sämre än någon annan, dom är bra allihop, men det är ändå parallellt. Utan vetskap om varandra (...) Och att det finns många eldsjälar, som hittar ett behov, och som säger vi måste göra någonting här, och så gör de något. Fast det redan finns kanske...

Kom IP 2: Och så finns det lite budgetmedel kvar, och så har man en grund som, ja men dom här har ju särskilda behov, och så skapar man någonting och så blir det bestående.

Otydligheten beror inte bara på att organisationerna har svårt att hitta tydliga gränser inom lokal arbetsmarknadspolitik. För att ytterligare öka komplexiteten i gränssättningen, har också enskilda tjänstemän och verksamhetsföreträdare, utifrån olika agendor stor möjlighet att påverka gränserna (se Lipsky 2010; Handler 1992). Detta resulterar i en svag position för den arbetslöse och ger organiseringen av arbetsmarknadspolitiken i de elva kommunerna ibland ett nästan slumpmässigt intryck. Detta förstärks av de stora variationerna mellan kommunerna inom lokal arbetsmarknadspolitik.

Legitimitet är en viktig resurs inom arbetsmarknadspolitiken (Lindvert 2006). Det

gäller för Arbetsförmedlingen och kommunerna att både leverera arbetsmarknadspolitik men också att få den att framstå som legitim. Inom lokal arbetsmarknadspolitik finns få effektstudier att luta sig mot (Panican & Ulmestig 2017). Jakten på legitimitet får stor betydelse för vad som anses bra och dålig arbetsmarknadspolitik. Bristen på kunskap resulterar i att de studerade kommunerna riskerar att prioritera det som ”verkar” vara bra, exempelvis visa handlingskraft som i exemplet nedan, och som kan accepteras av politiker, media och medborgarna i bredare betydelse. Kritik mot den offentliga sektorn om ineffektivitet och överdriven flathet och generositet mot arbetslösa riskerar att påverka lokal arbetsmarknadspolitik i organisationernas jakt på att framstå som legitima. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen säger:

Men naturligtvis finns risken, och många gånger tycker kommunen att dem kan köra i egen regi, och det tycker jag att vi har haft ett antal exempel på när man pratar med kommunalrådet eller sånt. För annars kan det gå fort. Man vill visa sig handlingskraftig om vi tar återigen, nu behöver vi inte ta, utan vi pratar generellt för kommuner, för jag sitter i fler, så har man till exempel fått pengar för integration och då ska man starta upp utbildningar. Och då brukar jag säga, men varför ska ni starta den här, den finns ju redan? Ja men det här måste ju vara bra. Jo men den har vi nyss kört... Men man vill visa att man gör någonting av det.

För den arbetslöse kan det betyda att det bli svårt att få överblick över olika alternativ och därigenom minska möjligheten att vara delaktig. På kommunal nivå betyder parallellarbete också för lokal arbetsmarknadspolitik att ”hjulet” måste uppfinnas i varje enskild kommun i förhandling mellan arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen. Båda aktörerna inom lokal arbetsmarknadspolitik vill att de arbetslösa ska komma i arbete men det blir lätt otydligt vem som ska göra vad och när.

Slutdiskussion

Det framkommer att gränserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom den lokala arbetsmarknadspolitikerna i de elva kommunerna är otydliga. Tydligare gränser skulle skapa andra förutsättningar så att arbetslösa erbjöds en mer genomtänkt lokal arbetsmarknadspolitik genom att resurserna används på ett effektivare sätt. Istället konkurrerar organisationerna, vilket gör att det är svårt att samverka.

Otydlighet och konkurrens har en lång historisk bakgrund inom arbetsmarknadspolitikerna och har varit med sedan staten erkände sig, åtminstone delvis, ansvarig för att lindra arbetslöshetens effekter. Pierson (2000; 2003) menar att historien är väsentlig för att förstå välfärdssystemen, men inte genom att utvecklingen är deterministisk utan för att det ofta finns egenskaper, försanthållande och sätt att organisera nutiden som bygger på tidigare beslut; även när de ursprungliga skälen är borta finns besluten kvar. Studiens resultat kan begripliggöras utifrån det historiska perspektivet som vi har lyft fram i artikelns bakgrundsavsnitt där det framkommer att de organisatoriska gränserna inom lokal arbetsmarknadspolitik har varit otydliga.

Kommunerna agerar utifrån de ekonomiska incitament som finns lokalt och staten tar olika positioner gentemot de arbetslösa som har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Dagens otydlighet i de elva kommunerna hämtar sin näring från och reproducerar en lång historia av otydlighet mellan kommunens ansvar för fattiga arbetslösa och statens roll inom lokal arbetsmarknadspolitik.

På det lokala arbetsmarknadspolitiska fältet finns, då som nu, olika resurser som aktörerna bevakar eller vill få tillgång till. Resurserna handlar idag i de elva kommunerna om tillgång till arbetslösa som är en förutsättning för de bådas verksamhet. Helst ska det också de tillhöra kategorier som passar organisationen och den verksamhet de driver. Här blir Arbetsförmedlingens tveksamhet till att aktivt arbeta med de som ”inte står till arbetsmarknadens förfogande” begriplig likväl som kommunernas inriktning mot de som står längst ifrån arbetsmarknaden. Båda aktörerna behöver arbetslösa som resurs men vill ha de arbetslösa som organisationen är anpassad efter att arbeta med (se Hasenfeld 1992). Det blir problem när det blir brist på arbetslösa, speciellt tillhörande ”rätt” kategorier. Andra resurser som det sker förhandling och kamp om inom lokal arbetsmarknadspolitik är olika former av aktivitet, främst praktikplatser men även matchningsinsatser och utredningar. Det gäller för organisationen att bevaka de aktiviteter de behöver men också att få den andre aktören att erbjuda de resurser i form av aktiviteter som de själva inte har tillgång till. En annan resurs för de två organisationerna inom lokal arbetsmarknadspolitik är naturligtvis ekonomi. Kommunerna vill ha tillgång till försörjning för de arbetslösa de arbetar med och på det sättet minska kostnaderna för försörjningsstöd. Men de vill även få tillgång till subventionerade anställningar som ger försörjning och billig arbetskraft till den kommunala servicen. Arbetsförmedlingen i sin tur vill att kommunerna tar försörjningsansvar och kostnaderna för olika aktiviteter för arbetslösa som de då slipper engagera sig i. En stor del av dessa gränser mellan organisationerna förhandlas i varje kommun genom samverkan. Förhandlingen gör att vissa arbetslösa som inte tillhör rätt kategorier, men har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden, utesluts från lokal arbetsmarknadspolitik. När den lokala arbetsmarknadspolitiken får en slagsida mot ömsesidiga försök att få tillgång till resurser, blir det också begripligt att effektstudier nedprioriteras. Det får låg prioritet att hitta kunskap som kan ge ledtrådar om hur, när, genom vilken insats samt vem som kan öka chansen till att etablera sig på arbetsmarknaden.

Det finns i alla de elva kommunerna en målsättning om att Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten ska hitta en fungerande samverkan både på policynivå och när det gäller enskilda arbetslösa. Här finns en möjlighet att undvika att arbetslösa hamnar mellan stolarna och parallellarbete. Det är då intressant att reflektera över om tydligare gränser kunde minska all den tid och resurser som läggs på gränsstrider och istället läggas på att ge högkvalitativ lokal arbetsmarknadspolitik till de arbetslösa som har stora behov för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Paradoxen är att Arbetsförmedlingen och kommunerna är satta att lösa uppgifter som är allt för komplexa för att fullständigt kunna styras av regler men verksam-

hetsföreträdare gör också prioriteringar, hanterar det kommunala självstyret, lokala anpassningar och annat som krävs för att organisationen ska fungera. Vår poäng är helt enkelt att en tydligare styrning från staten om vem som ska göra vad, hade minskat behovet av förhandlingar och kamp samt ad-hoc lösningar inom lokal arbetsmarknadspolitik. Att vi har en betydande arbetslöshet bland kategorier av arbetslösa, framförallt bland vissa grupper av ungdomar, samtidigt som vi har brist på arbetskraft är ett samhällsproblem som vi menar borde angripas på ett mer genomtänkt sätt.

Den arbetsmarknadspolitik vi har studerat är politik som riktas till de som har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan handla om arbetslösa som exempelvis är unga utan arbetslivserfarenhet, har låg utbildning, dåliga språkkunskaper eller har dålig somatisk och psykiatrisk hälsa. Många är fattiga och har dåliga kunskaper om myndigheter och rättigheter.

Tilly (2000) menar att ojämlikhet i samhället uppstår och vidmakthålls genom organisering. Vad vi ser är inte bara en praktik som är ojämlig mellan den arbetsmarknadspolitik som erbjuds olika arbetslösa utan även en praktik som upprätthåller ojämlikheten (se Handler 1992; Tilly 2000). Vi menar att det är svårt att se att arbetsmarknadspolitik som riktas till mer etablerade kategorier i samhället hade styrts på detta sätt, med stora kommunala variationer, låg rättssäkerhet, låg möjlighet till delaktighet för de arbetslösa och med ineffektiv användning av resurser. En rimlig fråga blir här om kvalitén på den lokala arbetsmarknadspolitik som erbjuds, eller inte erbjuds alls, har ett förklaringsvärde till en del av skillnader som finns i arbetslöshetsnivåer mellan olika kategorier av människor i samhället. Vi lutar oss mot Handlers (1992:282) ord "Poor clients tend to receive poor service."

Referenser

- Ahrne, G (1999). Organisationers mål, kollektiva resurser och makt. I Ahrne, G & Hedström, P (red). *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Aldrich, H E (1979). *Organizations and Environment*. New Jersey: Prentice-Hall inc.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Berge, A (1995) *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935*. Lund: Studentlitteratur.
- Brante T (2014). *Den professionella logiken*. Stockholm: Liber.
- Codex (2017). Official page of the Swedish research council and Uppsala University. <http://www.codex.vr.se/en/index.shtml> (060417).
- Dahlberg, M, Mörk, E, Thorén, T, Eliasson, T & Johansson T (2013). *Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning*. IFAU Rapport 2013:21. Uppsala: IFAU.
- Delander, L, Thoursie R & Wadensjö E (1991) *Arbetsförmedlingens historia*. Stockholm: Allmänna förlaget.

- Edebalk, P G (1996) *Välfärdsstaten träder fram: svensk socialförsäkring 1884–1955*. Lund: Arkiv.
- Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm: ESO-rapport.
- Forslund, A. & Åslund, O. (2015). *Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden*. Stockholm: Uppdrag Framtid, Regeringskansliet.
- Handler, J. F., (1992). Dependency and discretion in Hasenfeld Y: *Human services as complex organisations*. Newbury Park: Sage Publications, Inc.
- Hasenfeld Y (1992). "The nature of human service organisations." I: Hasenfeld Y: *Human services as complex organisations*. Newbury Park: Sage Publications, Inc.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund Dissertations in Social Work 16, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M. & Panican, A. (2014). "Active Inclusion as an Organisational Challenge. Integrated Policies in three European countries" in *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 30, Nr. 2, s 180–198.
- Hollertz, K. (2010). *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (2009). *Aktivering – Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Johansson, H (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Johansson, R (1992). *Vid byråkratins gränser*. Lund: Arkiv förlag.
- Karlson, N. & Skånberg, O. (2012). *Matchning på den svenska arbetsmarknaden*. Underlagsrapport 9 till Framtidskommissionen. Stockholm: Fritze.
- Lantz, A. (2007). *Intervjumethodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, J (2006). *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimering igår och idag*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lundin, M. (2007). The conditions for multi-level governance : implementation, politics, and cooperation in Swedish active labour market. Uppsala: Uppsala universitet
- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Doktorsavhandling, Rapport i socialt arbete 141, Stockholms universitet.
- Nybom, J. (2014). "Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare?" i *Socialvetenskaplig tidskrift*, Nr 1, s 24–46.
- OECD (2013). *Trends Shaping Education*. OECD.
- Ohlsson, R. & Olofsson, J. (1998) *Arbetslöshetens dilemma*. Stockholm: SNS förlag.
- Olofsson, J. (1996) *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning*. Lund: University Press, Lunds Universitet.
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2009) *Arbetsmarknadspolitik – förändrade förutsättningar och nya aktörer*. Stockholm: SNS förlag.

- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2015) *Rätt och fel om ungdomsarbetslösheten*. Stockholm: Dialogos förlag.
- Panican, A. & Johansson, H. (2016). "Strategies against poverty in a Social democratic local welfare system: still the responsibility of public actors?" i Håkan Johansson & Alexandru Panican (red.) *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, A. (2017). "Validering – att anamma ett koncept trots osäkerhet om nyttan med det" i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg 23, Nr 2, s. 84–103.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik – vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i Socialt Arbete. Växjö: Linnéuniversitet.
- Perrow C (1993). *Complex Organizations. A Critical Essay*. 3:e upplagan. New York: McGraw-Hill Inc.
- Pierson, P (2000) Increasing returns, path Dependence, and the study of politics. I *The American political science Review*, Vol 94, No 2. 251–267. The American political science association.
- Pierson, P (2003) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Stockholm.
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Den makroekonomiska utvecklingen*. Stockholm.
- Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RiR 2013:6. Stockholm: Riksrevisionen.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Rothstein, B (1995) Svensk välfärdspolitik och det civila samhället. I *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Trägårdh L (red). Stockholm: SNS Förlag.
- Salonen, T (2000) Hundra år av understöd. I *Socialbidrag i forskning och praktik*. Puide, A (red). Centrum för utvärdering av socialt arbete. Stockholm: Gothia.
- Schröder, L (1991) *Springpojkar och språngbräddor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*. Uppsala: Institutet för social forskning no18.
- Scott, R W (2003). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. 5:e upplagan. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Scott, R W & Meyer, J W (1991). The Organization of societal sectors: Propositions and early evidence. I *The new institutionalism in organizational analysis*. Di Maggio, Paul J & Powell, Walter W (ed). Chicago: The University of Chicago Press.
- SFS 1944:475. *Lag om arbetslöshetsnämnd*.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.
- SFS 2013:421. *Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)*.
- SFS 2010:800 *Skollagen*.
- SFS 2015:506. *Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- Sjögren, G & Wadensjö, E (2000). *Arbetslinjen för äldre i praktiken. En studie för Riksdagens revisorer*. Stockholm: Institutet för social forskning.
- SKL (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- SKL (2014). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013. Kolada – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2016). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015. Kolada – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2017). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2016. Kolada*. Stockholm: SKL.
- SKL 2017; Socialstyrelsens Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2011–2015.
- Socialdepartementet (2014). *Regeringsbeslut – Uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*. S2014/3701/FST (delvis). Stockholm: Regeringen
- SOU 1935:6 *Arbetslöshetens betänkande*. 2 Åtgärder mot arbetslöshet, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 1939:13 *Rationaliseringsutredningens betänkande*. D.1. Motiv och förslag, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2015:44 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Fritze.
- Svenskt Näringsliv (2017). *God konjunktur men växande strukturella problem*. Pressmeddelande 15 juni 2017. https://www.svensktnaringsliv.se/material/pressmeddelanden/god-konjunktur-men-vaxande-strukturella-problem_678912.html. 170803.
- Linde, S., & Svensson, K. (Eds.). (2013). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Liber.
- Thorén, K. (2008). *”Activation Policy in Action”: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö: Växjö University Press.
- Thorén, K. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapport från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Tilly, Charles (2000). *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv förlag.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Ulmestig R. (2010). De utsatta, de lata, de ursäktade och de granskade. I Swärd, S (red): *Ung och utanför arbetsmarknaden i Kronobergs län 2005–2007*. FoU Välfärd i Södra Småland.
- Vikman, U & Westerberg, A (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. IFAU-Rapport 2017:7. Uppsala. IFAU.
- Öhman, B (1970) *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Korresponderande författare

Rickard Ulmestig
 Institutionen för socialt arbete
 Linneuniversitet
 351 95 Växjö
 rickard.ulmestig@lnu.se

Författarpresentation

Rickard Ulmestig är docent i Socialt arbete vid Linneuniversitetet. Hans forskningsintresse kretsar runt social- och arbetsmarknadspolitik. Han har publicerat sig flitigt, både i internationell och i Sverige, om aktivering och socialbidrag.

Alexandru Panican är docent i socialt arbete vid Lunds universitet. Han har ett brett forskningsintresse som spänner över medborgarskap med fokus på sociala rättigheter, ungdomsarbetslöshet, förändringar inom olika välfärdsregimer, arbetsmarknadspolitik och fattigdom.