



Personer som står långt från arbetsmarknaden

En studie om arbetet för en stärkt
arbetsmarknadsintegrering av personer som står långt från
arbetsmarknaden

Oktober 2025

Renate Minas
Stockholms universitet

Alexandru Panican
Örebro universitet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning.....	2
1.1.	Introduktion	2
2.	Syfte och frågeställningarna	4
3.	Bakgrund.....	5
3.1.	Projekten som studeras - Lumena och Conecto.....	5
3.2.	Kunskap om arbetet med personer långt från arbetsmarknaden	6
3.3.	Centrala begrepp: förhållningssätt, organisatoriska förutsättningar och samverkan	8
4.	Forskningsdesign.....	10
4.1.	Webbenkäter	11
4.2.	Semistrukturerade gruppintervjuer	13
5.	Resultat	14
5.1.	Personalen.....	15
5.2.	Förhållningssätt och former i arbetet med personer långt från arbetsmarknaden.....	15
5.3.	Organisatoriska förutsättningar för arbetet enligt cheferna	19
5.4.	Samverkan.....	23
6.	Diskussion	29
6.1.	Utblick.....	35
	Appendix	37
	Referenser.....	39

1. Inledning

Denna studie undersöker hur arbetsmarknadsintegrering av personer som står långt från arbetsmarknaden genomförs inom det ESF-finansierade projektet Lumena. Rapporten inleds med en beskrivning av problemställningen samt studiens syfte och utgångspunkter. Därefter presenteras en översiktlig beskrivning av Lumenaprojektet och en kort litteraturgenomgång om kunskap och erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska insatser. Resultatdelen är uppbyggd kring tre centrala teman: arbetet med personer långt från arbetsmarknaden, organisatoriska förutsättningar, och samverkan. Här vävs resultaten från webbenkäterna samman med de personliga intervjuerna. Avsnittet inleds med en kort presentation av personalens bakgrund. I det avslutande avsnittet diskuteras resultaten i relation till tidigare forskning. Här lyfts även ett antal hållpunkter fram, som kan fungera som vägledning för det fortsatta utvecklingsarbetet.

1.1. Introduktion

Denna rapport är ett resultat av ett forskningsprojekt som har undersökt arbetsmarknadsintegrering av personer som står långt från arbetsmarknaden inom det ESF-finansierade projektet Lumena. Arbetsmarknadsintegrering för denna grupp är en central socialpolitisk fråga.

Under de senaste cirka femton åren har sammansättningen av gruppen förändrats. En allt större andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har varit utan arbete i mer än tolv månader och bedöms tillhöra gruppen med svag konkurrensförmåga (Arbetsförmedlingen 2023). I slutet av 2022 bedömdes närmare 75 procent av de inskrivna arbetslösa tillhöra denna grupp, jämfört med omkring 50 procent år 2010.

Bland dem som har svårast att få och behålla ett arbete återfinns flera delgrupper, till exempel personer med kort utbildning och/eller utan gymnasiekompetens, mottagare av långvarigt ekonomiskt bistånd och personer med funktionsnedsättning. Även demografiska faktorer har betydelse: särskilt unga utan fullföljd gymnasieutbildning, äldre samt utrikesfödda är överrepresenterade (SBU 2022; Arbetsförmedlingen 2021; Mellberg m.fl. 2023; Olofsson & Panican 2023; Ds 2024:29; Minas m.fl. 2025). Långvarig arbetslöshet är i sin tur nära förknippad med ohälsa, fattigdom och lägre upplevt välbefinnande, och kan över tid bidra till social marginalisering (Bergmark & Bäckman 2004; Forslund m.fl. 2019).

Begreppet personer långt från arbetsmarknaden används ofta i debatten, men rymmer en mycket blandad grupp människor. Många har flera olika svårigheter samtidigt – till exempel arbetslöshet, hälsoproblem eller sociala hinder – och behöver stöd från flera håll, som kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och vårdens.

Det här skapar utmaningar i vardagen för dem som arbetar med målgruppen. En enskild myndighet kan sällan ge allt stöd som behövs. Därför krävs samarbete mellan flera aktörer,

ofta samtidigt. Men varje organisation har egna regler, rutiner och arbetssätt, vilket ibland gör samverkan svår. För att lyckas behövs kunskap om hur välfärdssystemet fungerar och hur olika aktörer kan arbeta ihop kring individen.

Olika personer behöver också olika typer av insatser. En del står långt från arbetsmarknaden på grund av arbetslöshet eller kort utbildning, andra på grund av sjukdom eller sociala skäl. Det betyder att stödet måste anpassas efter individens behov. För att detta ska fungera krävs tillräckligt med tid, personal och rätt kompetens i organisationerna.

Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och program har etablerats som centrala instrument för att underlätta övergången från stödinsatser till arbete och för att (åter)integrera personer som är beroende av socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd (Bergmark m.fl. 2016). Skärpta kvalificeringskrav till statliga ersättningssystem och kortare ersättningsperioder har samtidigt bidragit till en ansvarsförskjutning från statliga stödssystem – såsom arbetslöshets- och sjukförsäkring – till lokala stödssystem, främst det ekonomiska bistånd som tillhandahålls av kommunernas socialtjänst (Panican & Ulmestig 2019).

I praktiken har kommunerna därmed successivt fått ett större ansvar för arbetslösa, och en betydande del av den aktiveringspolitik som tidigare var statlig genomförs idag via kommunala arbetsmarknadsenheter (AME). Trots denna utveckling är kunskapen om innehåll, genomförande och effekter av de kommunala insatserna fortfarande begränsad. Uppgifter om vad som görs, när det görs och till vem insatserna riktas är bristfälliga.

Få systematiska översikter finns om kommunala insatser med inriktning på självförsörjning för personer som får ekonomiskt bistånd (Fahlström m.fl. 2025). Det är också oklart i vilken utsträckning deltagarna når egenförsörjning och vilka arbetssätt som är mest stödjande för olika grupper (Forslund m.fl. 2019). Sammantaget finns därmed en risk att likvärdiga insatser inte erbjuds till personer med liknande behov.

Även om kunskapsläget inte är tillfredsställande vet vi att vissa insatser fungerar bättre än andra. Vi vet att desto närmare den ordinarie arbetsmarknaden insatserna sker, desto större sannolikhet att en till exempel försörjningsstödmottagare kommer i arbete och därigenom får ökade inkomster (SBU 2022). Vi vet också att utbildning med anknytning till en arbetsplats och mer omfattande eller långvarig utbildning troligen leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete både på kort och lång sikt (Fahlström m.fl. 2025, SBU 2022).

Med samordningsförbunden har Sverige en unik struktur som kan fungera som ett testlaboratorium för nya idéer och metoder (Minas 2014). I ett samordningsförbund ingår en eller flera kommuner, en region, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som tillsammans finansierar och samordnar insatser för personer som behöver stöd för att nå

eller förbättra sin arbetsförmåga¹. De fyra aktörerna beslutar tillsammans hur samarbetet ska utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. I samordningsförbunden finns alltså de centrala aktörerna som behövs för att erbjuda stöd till människor med komplexa problem. I detta strukturerade samarbete finns det möjligheten att utifrån kunskapen som finns vidareutveckla denna. Det föreliggande projekt (Lumena) har sådana ambitioner och är föremål för denna studie.

2. Syfte och frågeställningarna

Studien syfte är att undersöka arbetet med personer som står långt från arbetsmarknaden inom Lumenaprojektet, med fokus på arbetets innehåll, bakomliggande principer samt kopplingen till lokala organisatoriska förutsättningar och samverkan.

För att tydliggöra Lumenaprojektets specifika bidrag jämförs detta arbete med det som utförs inom den ordinarie kommunala verksamheten, det vill säga av personal vid arbetsmarknadsenheter och enheter för ekonomiskt bistånd som arbetar med samma målgrupp men utanför projektet.

Tre forskningsfrågor ska besvaras:

1. Utifrån vilka principer och former bedriver Lumenapersonalen arbete med personer långt från arbetsmarknaden för att öka deras attraktionskraft på den reguljära arbetsmarknaden?
På vilket sätt skiljer sig arbetssättet utifrån målgruppens problem?
På vilket sätt skiljer sig arbetssättet från det som den ordinarie personalen använder sig av?
2. Vilka organisatoriska förändringar skulle behövas för att personalen ska kunna få (bättre) möjlighet att arbeta utifrån målgruppens behov?
3. Vad finns det för hinder och möjligheter för ökad tillgänglighet och mer målstyrning mot samverkan i ordinarie verksamhet?

För att söka svar på forskningsfrågorna distribuerades under hösten 2024 webbenkäter till personal som arbetar inom Lumenaprojektet, samt till personal från övrig ordinarie kommunal verksamhet som dock inte är del av Lumenaprojektet. Dessutom genomfördes ett antal personliga intervjuer (gruppintervjuer) med personal och chefer från olika relevanta organisationer. Som framgår riktar sig denna studie på den operativa verksamheten, det vill säga på lokala delprojekt och ordinarie verksamheter i de sju samordningsförbunden.

¹ Samordningsförbundens huvudsakliga rättsordning styrs av Finsamlagen (Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser).

3. Bakgrund

I denna del ges det en översiktlig beskrivning av Lumenaprojektet och en kortare litteraturgenomgång om kunskap om arbetsmarknadsåtgärder.

3.1. Projekten som studeras - Lumena och Conecto

Europeiska socialfonden (ESF) är EU:s främsta finansiella instrument för att främja sysselsättning och stimulera tillväxt i medlemsländerna. I Sverige syftar socialfonden till att, genom finansiering av olika projekt, bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en långsiktigt hållbar ökning av sysselsättningen.

Projekt finansieras genom utlysningar som sker både nationellt och inom åtta regioner. Två av de projekt som beviljats medel är Lumena och Conecto. Dessa länsövergripande satsningar kombinerar individuellt stöd till medborgare – baserat på evidensbaserade metoder – med kompetensutveckling och lärande för medarbetare inom myndigheter, kommuner och civilsamhälle. Genom denna dubbla inriktning förväntas projekten bidra till en mer jämställd, jämlik och tillgänglig arbetsmarknad i Stockholmsregionen (för mer information se: <https://lumenaconecto.se>).

Lumena

Denna studie har genomförts inom ramen för ett ESF-finansierat projekt, Lumena, som startade i mars 2023. Projektet bedrivs av sju samordningsförbund i Stockholms län, tillsammans med 20 kommuner, Arbetsförmedling, Försäkringskassa och Region Stockholm. Varje samordningsförbund deltar med ett delprojekt.

Lumenaprojektet syftar till att minska ekonomisk utsatthet och öka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. Målgruppen är personer mellan 16 och 64 år som vill arbeta eller studera, men som behöver samordnat stöd från flera aktörer för att det ska bli möjligt. Projektet riktar sig särskilt till dem som står längst från arbetsmarknaden och som ofta har svårt att nås av befintliga insatser. Särskilt prioriterade grupper är unga i socioekonomiskt utsatta områden, unga som varken arbetar eller studerar, utrikesfödda kvinnor, samt unga med funktionsnedsättning eller behov av individuellt anpassat stöd. Projektet omfattar även äldre personer upp till 64 år som länge varit beroende av välfärdssystemen utan att komma vidare mot arbete eller studier.

Lumenaprojektet är en kunskapssatsning riktad till de 20 kommunerna i Stockholms län, Region Stockholm, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Syftet är att tillgängliggöra och utveckla stöd för personer med komplexa behov som står långt från arbetsmarknaden. Projektet utgår från personcentrerade och arbetsinriktade metoder med fokus på arbete och studier. Centrala inslag är evidensbaserade metoder som Supported Employment (SE) och Supported Education (SEd), liksom arbetssätt från Jämställd etablering och Matchning från dag 1 (MD1). Även Case Management (CM), som

syftar till att erbjuda ett brett och samordnat stöd, samt lärdomar från det danska Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP), präglar projektets metod- och förhållningssätt.

Utöver metodarbetet betonas vikten av aktiva och samordnade arbetsgivarkontakter, samt förebyggande arbetssätt för unga vuxna. Projektet riktar också uppmärksamhet mot organisationskultur – särskilt personalens förhållningssätt och tilltro till individens förmåga – faktorer som har stor betydelse för möjligheterna till arbetsmarknadsetablering.

Conecto

Conecto har haft som ambition att genom kompetensutvecklingsinsatser bidra till att målgrupper som återfinns hos samordningsförbunden ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden genom att yrkesverksamma får stärkt kunskapsnivå och fler och nya verktyg. Det kan handla om yrkesverksamma som arbetar med utomeuropeiskt födda personer, personer med låg utbildningsnivå, de som drabbats av psykisk ohälsa, är långtidsarbetslösa eller personer med funktionsvariationer.

Conectos kompetensutveckling har riktat sig till yrkesverksamma hos länets samtliga kommuner, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Stockholm. Det handlar om socialsekreterare, arbetsmarknadscoacher/handledare, enhetschefer, rektorer, biståndshandläggare, studie- och yrkesvägledare, arbetsmarknadschefer, lärare, försäkringsutredare, arbetsförmedlare, utvecklingsledare, handläggare, verksamhetsutvecklare, politiker med flera. Projektet har nått olika nivåer av yrkesverksamma, från operativa roller till strategiska och på ledningsnivå.

Projektets ambition har varit att tillgodose det behov som finns av kunskapssatsningar inom offentlig sektor för att bidra till utsatta gruppers inträde på arbetsmarknaden och för ett mer hållbart arbetsliv. Exempelvis har projektet siktat mot att bidra till att fler utrikesfödda ska få tillgång till arbetsmarknaden i en högre utsträckning och att medvetandegöra metoder och arbetssätt som har evidens.

Projektet har haft ett nära samarbete med systerprojektet Lumena, vars mål är att stötta personer i behov av ett samordnat stöd att nå arbete eller studier. Medarbetare i Lumena har tagit del av kompetensutveckling med målet om att yrkesverksamma ska kunna använda kunskapen i sitt dagliga arbete. Projektets målsättning, att minska ekonomisk utsatthet och öka möjligheterna till etablering och återinträde på arbetsmarknaden för kvinnor och män som anses stå särskilt långt från arbetsmarknaden, adresserar ett angeläget samhällsfenomen och ger möjlighet att närmare studera ett arbete som riktar sig mot en bred målgrupp med olika förutsättningar.

3.2. Kunskap om arbetet med personer långt från arbetsmarknaden

Forskning har upprepade gånger visat att den lokala arbetsmarknadspolitiken är ett rörligt fält (t.ex. Bergmark m.fl. 2016, Panican & Ulmestig 2017, Forslund et al 2019); både

när de gäller organisering av insatser, typer och beteckning av insatser, benämning av klienttyper samt användning av metoder och förhållningssätt. När det gäller förhållningssätt så finns det omfattande nationell och internationell forskning kring stöd och krav riktat specifikt mot individer som tar emot försörjningsstöd (Nybom 2012, Clasen & Mascaro 2022). Det har också visats att kommunernas arbetssätt utvecklats i riktning mot att ett tydligare eget ansvar läggs på individen. Det innebär att det idag i större utsträckning krävs att individen på basis av en plan eller överenskommelse, själv ska vara aktiv och ta konkreta steg för att förändra och förbättra sin situation (Ds 2024:29).

Forskning har också visat att det kommunala arbetet med att stödja personer långt från arbetsmarknaden kantas av flera utmaningar. På en övergripande nivå är en utmaning den alltmer uppmärksammade fragmenteringen av välfärdsstaternas skyddssystem (Minas m.fl. 2025). Fragmentering, ibland används också begreppen stuprörstänkande eller sektorisering (Ehn & Sundström (2020) är en situation där aktiviteter, verksamhetsområden eller hela system utvecklas separat från varandra (Champion & Bonoli 2011; Minas 2014; 2016; Johansson & Panican 2016; Trein & Ansell 2021; Lidén & Nyhlén 2023, Minas m.fl. 2025). Denna situation är en utmaning både för de drabbade individerna och för de professionella som ska ge stöd till dessa. Enskilda organisationer kan inte tillhandahålla det nödvändiga, ofta verksamhetsöverskridande stödet, till individer genom att agera inom sitt eget område utan måste samverka med andra organisationer.

Ett exempel av fragmentering av stödsystem som har lyfts är arbetsförmågeutredningar som kan genomförs av olika myndigheter (t.ex. hälso- och sjukvården, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen) och där bedömningen kan skilja sig åt. Arbetsförmågeutredningar görs för olika syften och enligt olika regelverk och bedömningen kan framstå som förvirrande, inkonsekvent och även godtyckligt för individen om en myndighet bedömer att han eller hon saknar arbetsförmåga samtidigt som en annan myndighet bedömer att han eller hon har arbetsförmåga (Ds 2024:29).

Ett annat exempel är oklarheten i ansvarsfördelning. Flera studier har visat att samtidigt som staten har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken så har de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan omfattning att det praktiska arbetet råder det många gånger oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetssökande. Risken ökar att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker och att arbetslösa kan falla mellan stolarna (SOU 2019:3, s. 32, & Panican 2021, Palm 2025). Vid sidan av kommunerna och arbetsförmedlingar har även privata aktörer etablerat sig som en alltmer central aktör inom den lokala arbetsmarknadspolitiken. Överlappningar eller bristande samordning mellan dessa aktörer kan få till följd att de samlade offentliga resurserna inte används effektivt (SOU 2019:3).

Studier av kommunala arbetsmarknadsinsatser har också gång på gång visat att det finns betydande variationer när det gäller arbetet med kommunernas arbetsmarknadsinsatser, förståelsen av insatsernas innehåll, ibland samma beteckning men varierande innehåll,

typ och antal deltagarna i insatserna samt vilka krav som ställs på dessa (Forslund m.fl. 2019). Forskning har till exempel visat att insatserna kan variera i typ och omfattning i termer av krav på motprestation, möjlighet till delaktighet, personligt stöd av handläggare, kontakter med arbetsgivare med mera (Bergmark m.fl. 2016; Mellberg m.fl. 2023; Minas m.fl. 2025). Variation finns även när det gäller de professionellas kunskap om lokala grupper (t.ex. försörjningsstödstagare) och deras problem samt adekvata lösningar (Korpi & Minas 2024).

När det gäller organisatoriska utmaningar har studier visat att delaktighet och möjlighet för personalen att påverka förutsättningar för arbetet, kan resultera i nya (mer effektiva och jämställda) arbetsstrategier och matchningsresultat (Arbetsförmedlingen 2021; Freier & Senghaas 2022). Konkret kan det handla om att utöka myndighetens organisatoriska resurser, ändra mål och riktlinjer samt att omforma intern styrning och kontroll för att tillvarata individers behov och önskemål. I ett annat fall använde handläggarna sitt handlingsutrymme för att skraddarsy insatserna efter individernas behov och för att förbättra individanpassade insatser och placeringar av de arbetslösa i varaktiga anställningar. Samtidigt kan det finnas spänningar mellan handläggarnas professionella identitet och organisationsstrukturer. Ytterligare en aspekt av organisatoriska förutsättningar är att prestationsmål kan skapa press på handläggare att pusha hjälpbehövande ut på arbetsplatsen ("creamed by motivation") (Gjersoe & Hege Strand 2022), något deltagarna inte alltid är redo för.

Flera av de ovan nämnda utmaningar adresseras i Lumenaprojektet. I föreliggande studie ska också fokus ligga på insatser som olika grupper med liknande hjälpbehov får, och mer specifik på insatsernas karaktär och bakomliggande principer samt hur detta stöd är relaterat till lokala organisatoriska förutsättningar och samverkan.

3.3. Centrala begrepp: förhållningssätt, organisatoriska förutsättningar och samverkan

Studien bygger på tre centrala aspekter: arbetets förhållningssätt mot personer långt från arbetsmarknaden, organisatoriska förutsättning samt samverkan.

Förhållningssätt mot personer långt från arbetsmarknaden

Ett centralt begrepp inom arbetsmarknadspolitiken är aktivering – ett omdiskuterat begrepp som både syftar på praktiska program och åtgärder, och på de underliggande principer eller förhållningssätt som styr arbetet med arbetslösa. Olika arbetssätt formas av dessa principer, det vill säga av grundläggande uppfattningar om samhällets ansvar, om relationen mellan stat och medborgare samt om staten bör inta en mer passiv eller aktiv roll (Johansson & Hornemann Møller 2009). I denna studie fokuserar vi framför allt på de olika förhållningssätt som präglar aktiveringsarbetet och på hur dessa kommer till uttryck i konkreta praktiker.

Inom aktiveringspolitiken ställs ofta två principer mot varandra: jobbaktiveringsprincipen och resursaktiveringsprincipen.

Jobbaktiveringsprincipen bygger på krav om någon form av motprestation under tiden individen erhåller ekonomiskt bistånd. Det kan handla om okvalificerade arbetsuppgifter eller andra aktiviteter som syftar till att motverka bidragsberoende. Denna inriktning, ofta benämnd workfare eller jobbaktivering, tar avstånd från passiva insatser som enbart består av kontantstöd. I stället betonas den enskildes skyldigheter och vikten av aktivitet. Fokus ligger dock inte nödvändigtvis på kompetenshöjande åtgärder som stärker individens position på arbetsmarknaden (Bergmark m.fl. 2013; Lødemel & Trickey 2001; Panican & Ulmestig 2017).

Resursaktiveringsprincipen, däremot, utgår från individens resurser och förmågor. Här betonas stödjande och utvecklande insatser, såsom längre eller kortare utbildningar, yrkesutbildningar eller kurser i personlig utveckling. Syftet är att stärka individens handlingsutrymme och skapa möjligheter till social integration för personer med begränsad arbetsförmåga (Nybom 2012; Bergmark m.fl. 2016).

I praktiken kan aktiveringsarbetet också påverkas av andra principer, såsom likabehandlingsprincipen, som betonar rättvisa och jämlika villkor. Dessa diskuteras vid behov i rapporten.

Distinktionen mellan jobbaktivering och resursaktivering är central i denna studie, då den påverkar både hur insatser utformas och hur deltagare upplever stödet de får.

Organisatoriska förutsättningar

Organisatoriska förutsättningar för arbetet med personer som har komplexa behov syftar på de strukturer och resurser som krävs för att ge ett samordnat och effektivt stöd mot arbetsmarknaden. Det handlar bland annat om bemanning och personalens kompetens, system och rutiner för handläggning och uppföljning samt om kommunens samverkan med andra aktörer (Gjersøe & Strand 2023; Nordesjö m.fl. 2022).

Dessa faktorer påverkar i hög grad socialsekreterarnas handlingsutrymme och deras möjligheter att ge stöd till individer med sammansatta behov. Arbetssättet som Lumenaprojektet vill främja – exempelvis aktiva och samordnade arbetsgivarkontakter – förutsätter resurser i form av metodkompetens, tillräcklig personal och tid.

I denna studie har vi framför allt fokuserat på de anställdas tillgång till metodkunskaper och vilket stöd de har för att kunna arbeta mot den lokala arbetsmarknaden.

Samverkan

Samverkan har potential att förena olika kompetenser och perspektiv för att motverka stuprörstänkande, effektivisera arbetet och höja kvaliteten i de insatser som genomförs.

Det är ett nyckelbegrepp inom den offentliga sektorn (Stranz m.fl. 2019; Kullberg m.fl. 2019), men har samtidigt beskrivits som "något av ett mode" (SOU 2018:12, s. 18).

Inom arbetsmarknadspolitiken har samverkan kommit att framställas som en universallösning på många problem. Flera regeringar har betonat att samarbete mellan organisationer kan underlätta arbetslösas etablering (Tormod & Månsson 2019), även om forskning visar att samverkan i praktiken ofta präglas av tillkortakommanden och hinder (Panican m.fl. 2025). Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lyfts av staten fram som en "kungsväg" till en mer effektiv lokal aktiveringspolitik (Ulmestig & Panican 2021).

I den senaste statliga utredningen om arbetsmarknadspolitiken (SOU 2023:7, s. 36) betonas också betydelsen av samverkan. Där förklaras:

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

I denna studie studeras både möjligheter och hinder med samverkan utifrån respondenternas utsagor från gruppintervjuer (se längre ner forskningsdesignen) vilket gör att vi kan ringa in en nyanserad och komplex bild av den faktiska samverkan.

4. Forskningsdesign

I forskningsprojektet används en blandning av metodologiska tillvägagångssätt. Vi började med att distribuera olika webbenkäter för att få en övergripande bild av verksamheten och arbetssätten. För att fördjupa vår förståelse genomfördes även av semi-strukturerade gruppintervjuer med till exempel chefer från Arbetsförmedlingen eller enheter för ekonomiskt bistånd, med jobbcoacher, handläggare från Arbetsförmedlingen, medarbetare från lokala arbetsmarknadsenheter osv. Vi börjar avsnittet med att beskriva webbenkäterna, dess innehåll, distribuering samt svarsfrekvens och fortsätter sedan med en beskrivning av gruppintervjuerna, dess innehåll och rekrytering av intervjupersonerna.

4.1. Webbenkäter

För att bättre förstå hur väl projektet lyckas med att inkludera personer som behöver samordnat stöd från flera aktörer genomförde vi tre webbenkäter under hösten 2024.

Enkäterna riktades till tre grupper:

- a) medarbetare i Lumenaprojektet,
- b) personal i den ordinarie kommunala verksamheten (det vill säga personal på arbetsmarknadsenheter och enheter för ekonomiskt bistånd som inte deltar i projektet), samt
- c) chefer både inom Lumenaprojektet och i den ordinarie verksamheten.

Genom detta upplägg kunde vi få en bättre bild av eventuella skillnader mellan grupperna – till exempel vilka deltagare de möter, hur arbetet organiseras och vilka principer och metoder som används.

Frågorna i webbenkäterna handlade bland annat om Lumenas målgrupp – personer som står långt från arbetsmarknaden. Vi ville få en bild av vilka problem personalen upplever att målgruppen har, vilka typer av insatser som erbjuds samt vilka arbetssätt och metoder som används. Personalen fick också uppskatta sin egen kunskap om den lokala arbetsmarknaden och sin kompetens i att möta målgruppen.

I slutet av enkäten fick deltagarna ta ställning till påståenden om samverkan – både internt och externt. Eftersom målgruppen personer långt från arbetsmarknaden är bred och ibland otydlig, bad vi personalen att svara på motsvarande frågor utifrån en mer avgränsad grupp: personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Denna grupp står också långt från arbetsmarknaden, men är tydligare att definiera – både organisatoriskt och inom relevanta stödsystem. Samtidigt kan många inom denna grupp också räknas till den bredare målgruppen.

Cheferna fick besvara liknande frågor, men även frågor om organisatoriska förutsättningar och eventuella förändringar som kan stärka handläggarnas möjligheter att arbeta utifrån målgruppens behov. Med organisatoriska förutsättningar avses resurser som personal, kompetens, ärendebelastning, handledning samt intern och extern samverkan.

Syftet med webbenkäterna var också att identifiera teman som kunde fördjupas vidare genom gruppintervjuer. Enkäterna testades i förväg genom två pilotintervjuer.

Webbenkäten till Lumenapersonalen distribuerades med hjälp av en utredare vid Samordningsförbundet Östra Södertörn. De två övriga enkäterna spreds via Nätverket Nationella Samordningsförbund (NNS). I dessa fall ansvarade samordningsförbundens chefer för att vidarebefordra enkäterna till relevanta enhetschefer inom sina organisationer.

Forskningsprojektet presenterades vid interna Lumenamöten, vid två av NNS:s månadmöten samt genom utskick till samtliga samordningsförbund. Webbenkäten

skickades ut i början av september 2024 och låg öppen för svar fram till slutet av december samma år. Påminnelser skickades via Lumenaprojektet, och projektledare kontaktades direkt för att uppmuntra personalen att besvara enkäten.

Det visade sig dock svårt att nå ut till verksamheter utanför Lumenaprojektet. Vid NNS:s månadsmöten deltog endast ett fåtal samordningsförbund, och flera representanter uttryckte tveksamhet till att belasta personalen med ytterligare undersökningar.

Inkomna svar

Totalt inkom 58 svar från **personal inom Lumenaprojektet**. Eftersom cirka 80 personer arbetade med deltagare vid tidpunkten för utskicket, motsvarar det en svarsfrekvens på omkring 70 procent.

Lumenaprojektet består av sju delprojekt, och de svarande är spridda över samtliga. Flest svar kom från SUVVS (Sollentuna, Upplands Väsby, Sigtuna), IPS (Stockholms stad), Novum (Stockholms stad), Östra Södertörn (Haninge, Nynäshamn, Tyresö) och Samsund (Sundbyberg, Upplands-Bro, Järfälla). Färre svar inkom från HBS–Din tur (Huddinge, Botkyrka, Salem) och Lumena Roslagen (Täby, Danderyd, Norrtälje, Vallentuna, Vaxholm, Österåker).

När det gäller **personal i den ordinarie verksamheten** inkom totalt 86 svar. Respondenterna representerar flera av de kommuner som tillsammans bildar samordningsförbunden i Stockholms län. Flest svar kom från Stockholm, följt av Södertälje, Botkyrka, Huddinge, Nynäshamn, Täby, Farsta och Haninge.

Det har dock varit svårt att beräkna den exakta svarsfrekvensen. Vi saknar uppgifter om hur många verksamheter som faktiskt fick tillgång till webbenkäten. Mycket tyder på att undersökningen inte prioriterades i alla verksamheter. Som nämnts ovan framhöll flera samordningsförbunds chefer att arbetsbelastningen i de deltagande kommunerna var hög, vilket kan ha påverkat möjligheten att delta.

När det gäller **webbenkäten till chefer** inkom totalt 36 svar: tre från chefer i Lumenaprojektets styrgrupper (av uppskattningsvis 30–40 chefer) och 33 från chefer i den ordinarie verksamheten. Beräkningen av svarsfrekvens är svår, särskilt för verksamheter utanför Lumena. Samma problem som nämnts tidigare gäller även här. Även inom Lumenaprojektet var svarsfrekvensen låg – endast några enstaka chefer deltog. På grund av internt bortfall används 21 enkäter i de analyser som redovisas nedan.

De chefer som svarade representerar nio kommuner. Flest svar kom från Stockholm, följt av Södertälje, Upplands-Bro, Haninge, Norrtälje, Nynäshamn, Sundbyberg, Sollentuna och Täby. De flesta av respondenterna är enhetschefer, följt av biträdande enhetschefer och gruppleddare. En av de svarande är områdeschef. De flesta har haft en ledande funktion i 1–5 år, medan ungefär en tredjedel har haft sin roll i sex år eller längre. När det gäller

organisatorisk tillhörighet anger de flesta att de är chefer för arbetsmarknadsenheter, följt av enheter för ekonomiskt bistånd.

Mer information om svarsfrekvens och internt bortfall finns redovisad i Appendix X.

TABELL 1: TRE WEBBENKÄTER SOM RIKTADES TILL TRE OLIKA RESPONDENTGRUPPER

Enkäter	Personal i ordinarie verksamhet		
	Lumenapersonal	Chefer	
Antal svar	58	86	36 (3 Lumena, 33 ordinarie verksamheter)
Antal som används i analysen	32	44	21
Internt bortfall	26	42	15

4.2. Semistrukturerade gruppintervjuer

Webbenkäter har som redan nämnts kompletterats med empiri som har samlats in med hjälp av intervjuer av personal som jobbar inom Lumenaprojektet. Genom en kvalitativ ansats i form av intervjuer fångas kärnfulla och nyanserade resonemang om det som undersöks. Intervjusituationen är "levande" och genomsyras av ett samspel mellan den som frågar och den som svarar. I detta samspel har svarspersonen möjlighet att lyfta fram nya frågeställningar, utveckla och lägga tyngdpunkten på de dimensioner som respondenter själv bestämmer samt begära förtydligande från intervjuaren.

Som intervjuform har vi valt semistrukturerade gruppintervjuer. Semistrukturerade intervjuer bygger på teman men öppnar upp samtidigt för följdfrågor samt möjliggör fördjupade reflektioner för att kunna fånga såväl djup som komplexitet i respondentens svar (Lantz, 2013; Trost 2010). Gruppintervjuer är användbara som forum för att diskutera områden där det kan finnas olika uppfattningar, "deltagarna uttrycker flera förståelser och meningar samt förser forskaren med ett antal olika perspektiv med deras egna ord" (Ahrne & Svensson 2011, s:72). Även om i gruppintervjuer oftast berörs färre teman än i enskilda intervjuer så får varje tema en bredare belysning (Esaïasson m fl. 2024). En annan fördel med gruppintervjuer är att respondenterna har större kontroll över vad som lyfts fram än de skulle ha haft i en individuell intervju (Bryman 2018). Rekryteringen av de intervjuade har gjorts av representanter för FINSAM vilket har underlättat rekryteringsprocessen samtidigt som forskarna inte har haft inflytande över selektionen av intervjupersoner mer än önskemål om vilka grupper som skulle intervjuas (se mer om detta längre ner i Appendix). Vi har gjort sammanlagt 8 gruppintervjuer enligt följande:

- en gruppintervju med jobbcoach,
- en gruppintervju med Af-handläggare,

- en gruppintervju med socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd gällande aktivering-etablering arbetsmarknad,
- en gruppintervju med medarbetare från kommunala arbetsmarknadsenheter gällande aktivering-etablering arbetsmarknad,
- en gruppintervju med chefer för arbetsmarknadsenheten,
- två gruppintervjuer² med chefer för ekonomiskt bistånd och
- en gruppintervju med chefer för Af.

I varje gruppintervju skulle upp till 7 deltagare delta. En hög arbetsbelastning bland respondenterna har dock lett till att antal intervjudeltagare har varierat mellan 3 och 7 deltagare. Gruppintervjuerna har tagit mellan 1–2 timmar och har gjorts mellan februari och maj månad 2025 på Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Vi har strävat efter att göra intervjuerna face-to-face eftersom vid intervjuer på videoplattformar riskeras att delar av det sociala samspelet missas. Dessutom saknas det informella samtal som ofta föregår intervjun och som brukar leda till att parterna blir mer avslappnade i intervjusituationen. Två av åtta gruppintervjuer har dock gjorts på Zoom-länk med hänvisning till intervjudeltagarnas begränsade tidsresurser. Gruppintervjuerna har spelats in på en digital diktafon och transkriberats.

Analysen av intervjuerna har gjorts med hjälp av tematisk innehållsanalys för att först kunna ringa in för att därefter analysera återkommande mönster i de intervjuades utsagor (Braun & Clarke, 2021). Tematisk analys hjälper till att få en djupare förståelse för respondenternas resonemang om följande forskningsfrågor som vägleder delstudien:

1. Utifrån vilka principer bedriver jobbcoacher vägledningsarbete och vilka aspekter underbygger matchningsprocessen?
2. Hur formas aktiveringsinsatserna i förhållande till kompetenshöjande insatser för att öka ungas attraktionskraft på den reguljära arbetsmarknaden?
3. Vad finns det för hinder och möjligheter för samverkan i ordinarie verksamhet?
4. Vilken betydelse har Lumena haft för de intervjuades verksamheter?

5. Resultat

I detta avsnitt beskrivs resultaten av webbenkäterna och intervjuerna. Upplägget följer ordningen av forskningsfrågorna men först redogörs för personalens bakgrund. Sen följer olika teman som knyts till forskningsfrågorna, dvs arbetet med personer långt från arbetsmarknaden, organisatoriska förutsättningar och samverkan. I avsnittet

² Det blev två gruppintervjuer på grund av för få deltagare i den första gruppintervjun.

sammanvävs resultaten från webenkäterna med resultaten från de personliga intervjuerna.

5.1. Personalen

Lumenapersonalen och personal i den ordinarie verksamheten

När det gäller utbildningsbakgrund, så framgår ur enkätaterialet att de flesta är utbildade beteendevetare, några få har läst socionomutbildningen och övriga har uppgett annan utbildning. Bland svaren finns en stor variation av olika utbildningsinriktningar som socialpedagog, psykolog, jurist, personalvetare, lärare, rättssociolog. Även data och systemvetenskap, dans och fine art samt yrkeshögskoleutbildning som integrationspedagog nämns. Gemensamt för Lumenapersonalen är man har lång yrkeserfarenhet. Ur enkätaterialet framgår även att det är vanligt att Lumenapersonalen har flera olika roller samtidigt inom projektet. Flera arbetar exempelvis som SE-handledare och/eller Sed-handledare och/eller Case manager och/eller coach.

Överlag framträder en bild av en personalgrupp (Lumena) som har bred yrkeskompetens, lång yrkeserfarenhet men också en grupp som i projektet får axlar olika roller samtidigt i arbetet med utsatta människor.

Till skillnad från Lumenaprojektet har personalen i den ordinarie verksamheter inte flera olika roller samtidigt utan man arbetar mestadels enbart som arbetsmarknadskonsulenter eller enbart som socialsekreterare. Därefter är det några som har andra roller så som sysselsättningshandledare, en arbetsgivaransvarig, en sysselsättningssamordnare, en arbetsledare och en studie- och yrkesvägledare och en verksamhetsutvecklare. Likt Lumenapersonalen är de flesta av personalen i ordinarie verksamhet utbildade socionomer och beteendevetare.

5.2. Förhållningssätt och former i arbetet med personer långt från arbetsmarknaden

I följande avsnitt adresserar vi olika teman som beskriver det operativa arbetet med individer som står långt från arbetsmarknaden. Vi börjar med definitionen av målgruppen för att sedan redogör för de olika förhållningssätten (jobbaktivering och resursaktivering), personalens metodkunskaper och arbetet mot den lokala arbetsmarknaden.

Definition av målgruppen samt nyckelbegrepp

Svaren i webbenkäten visar att både Lumenapersonal och personal i den ordinarie verksamheten jobbar med bägge målgrupper (den senare personalgruppen anger dock en något större andel personer med långvarig ekonomiskt bistånd jämfört med Lumenapersonal). Intressant är att beskrivningen av målgruppernas huvudproblem skiljer sig åt. Lumenapersonal identifierar psykisk ohälsa (främst diagnosticerat sådan) som huvudproblem medan personal i ordinarie verksamhet identifiera språksvårigheter

som främsta problem. Språksvårigheter nämndes enbart undantagsvis av Lumenapersonalen.

Som en logisk följd av detta erbjuds olika insatser till dessa individer. Generellt kan man säga att Lumenapersonalen använder både utbildnings- och arbetsinriktade stöd. Arbetsinriktade stöd verkar dock vara vanligare än utbildningsinriktade stöd. Insatser som nämns att man jobbar frekvent med är arbetsprövning/träning/förberedande insats, jobbsökaraktivitet inkl. coachning och studievägledning, matchning, praktik eller stöd till ordinarie anställning. Beskrivning av arbetssättet stämmer också på insatser som personal i övrig verksamhet använder sig med skillnaden att språkträning/ språkinsats eller SFI används av denna personalgrupp mycket frekvent. Språkinsatser lyser med sin frånvaro i svaren av Lumenapersonalen.

Visar det första resultat på att beskrivningen av målgruppernas huvudproblem skiljer sig åt, så är oklarheter när det gäller begreppsanvändning för olika utsatta grupper och andra centrala begrepp ett genomgående tema i gruppintervjuerna. Nedan kommer några exempel.

Vad förstås med begreppet *långtidsarbetslöshet*?

På frågan hur man definierar långtidsarbetslöshet, är det endast respondenterna som representerar Arbetsförmedlingen som är tydliga och eniga om vad som menas med det. Både handläggarna och cheferna från Arbetsförmedlingen förklarar att långtidsarbetslös är den brukare som har varit utan arbete i minst 12 månader. De intervjuade cheferna tillägger att enligt nya direktiv inom myndigheten ska det uppmärksammas brukare som har varit arbetslösa i minst 24 månader.

I gruppintervjun med socialsekreterare kom det däremot en annan bild fram. Här poängteras att det är bra att använda begreppet "långtidsarbetslös" eftersom det signalerar något. Det betyder att individen har problem och behöver stöd på något sätt. Men det är oklart vad som menas med begreppet. Det kan handla om brukare som har fått ekonomiskt bistånd i flera år, ett tidsperspektiv som politikerna i den egna kommunen bestämmer, eller så finns det ingen koppling till varken antal år eller månader. Det beror på vem som svarar på frågan under gruppintervjun. Svaren om vad som menas med långtidsarbetslös varierar också från kommun till kommun. Det finns inga tydliga svar om hur det avgörs vilka som hör till gruppen långtidsarbetslös heller. De intervjuade cheferna för ekonomiskt bistånd svarar på samma sätt som socialsekreterarna. Det är oklart vad som menas med begreppet. En respondent uppger 10 månader medan en annan uppger mer än 3 månader. Vad som menas med långtidsarbetslös handlar mer om interna diskussioner, det handlar inte om att utgå från och hålla sig till ett tydligt sätt att definiera vad som menas med långtidsarbetslös.

Ytterligare ett annat perspektiv på begreppsanvändning kom fram i intervju med respondenterna från arbetsmarknadsenheter. Dessa beskriver att vad som menas med

långtidsarbetslöshet saknar relevans för deras arbete. Arbetsmarknadsenheter arbetar oftast på uppdrag formulerat av socialsekreterare. De intervjuade berättar att de arbetar med brukare som har varit arbetslösa i 5, 10 eller 20 år eller med arbetslösa som Arbetsförmedlingen inte har något eller mer att erbjuda. En respondent berättar att långtidsarbetslös skulle kunna vara en brukare som har varit arbetslös i minst 2 år, någon annan tror att det kan handla om 3 år. De intervjuade kommunala jobbcoachen säger att de utgår från ett individualiserat arbetssätt som tar hänsyn till den enskildes problemprofil snarare än tidsaspekten.

Vad menas med kategorin *unga vuxna*?

Samma osäkerhet och oenighet artikuleras av de intervjuade socialsekreterarna när det gäller definitionen av unga vuxna. Det diskuteras inte i termer av unga vuxna, i stället refereras till ungdomar som anses vara brukare upp till 29 år gamla med hänvisning till möjligheten att få bostadsbidrag. Samtidigt uppger respondenterna olika åldersgrupper, beroende på den kommun de jobbar i. De intervjuade medarbetarna från arbetsmarknadsenheter förhåller sig på samma sätt och nämner att de betraktar brukarna som unga upp till 29 år gamla. Det tilläggs att det är socialsekreterarna som egentligen avgör vad som menas med unga vuxna. Kommunala jobbcoach refererar till olika åldersgrupper såsom 16-35, 16-29, 18-29 och 16-25 när de pratar om unga vuxna. Det nämns att mycket har att göra med den kommun man jobbar i samt med den brukargrupp man arbetar med.

Vad menas med *matchning*?

Det är inte tydligt vad som menas med matchning heller, enligt representanter för olika kommunala verksamheter. Det som ofta kommer fram handlar om matchning mellan den enskildes behov med de insatser som kommunala verksamheter har att erbjuda, en aspekt som berörs längre ner i nästa rubrik också. Det handlar inte om de kompetenser som efterfrågas på den reguljära arbetsmarknaden utan fokus ligger på de insatser som finns tillgängliga inom kommunen. De intervjuade företrädarna för Arbetsförmedlingen ger en annan bild, ambitionen är att matcha efterfrågad kompetens av arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden med de kompetenser som arbetslösa besitter.

Vad menas med *självförsörjning*?

Det är också intressant att uppmärksamma hur företrädare för kommuner förhåller sig till det centrala begreppet självförsörjning. För cheferna för ekonomiskt bistånd behöver självförsörjning inte betyda etablering på den reguljära arbetsmarknaden. Som självförsörjning räknas även brukare som får sitt behov tillgodosett genom bidrag dock från andra instanser än socialtjänsten såsom ersättningar från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Det ska vara rätt ersättning dock inte från kommunen för då är det inte självförsörjning. Medarbetarna från arbetsmarknadsenheter såväl som kommunala jobbcoach resonerar på samma sätt. Med självförsörjning räknas även bidrag från andra aktörer, det behöver inte handla om etablering på den reguljära arbetsmarknaden. Med

etablering menas att inte erhålla ekonomiskt bistånd, det viktigaste är att inte belasta kommunens ekonomi.

Olika förhållningssätt samspelar i arbetet

Som beskrevs inledningsvis kan arbetet med personer långt från arbetsmarknaden präglas av olika förhållningssätt (jobbaktiveringsmodellen vs resursaktiveringsmodellen). Resultaten visar att i praktiken förekommer i regel en blandning av bägge i Lumenapersonalens arbete.

Det betyder att arbetet i Lumenaprojektet bygger på att deltagaren har krav på sig om aktivt deltagande i jobbsökandet, att komma på bokade tider, att söka eget arbete och inte tacka nej till eventuellt arbete. Uppfylls inte dessa krav kan det leda till sänkt (eller till och med indraget) bistånd. Dessa krav riktas i Lumanprojektet framförallt mot personer med ekonomiskt bistånd. Arbetet bygger dock också på ett stödjande förhållningssätt (resursaktiveringsmodellen) där man anser att deltagarens process till arbete kan ta den tid som behövs, och där man inkluderar deltagaren i beslut som staka ut vägen framåt. Här ingår också att deltagaren kan lätt få tag på handläggaren. Detta förhållningssätt kan också anses spegla Lumenaprojektets fokus på SE och SED. I något mindre utsträckning anger man att deltagaren får en anställning som inte är tidsbegränsad och att deltagaren får inga förberedande insatser utan startar direkt på en reguljär arbetsplats/i det reguljära studiesystemet. Framförallt det sista påståendet kan också spegla svårigheter att få tag på arbetsgivare som är beredda att ta emot deltagare.

Personalen i den ordinarie verksamheten gör ingen åtskillnad mellan de två målgrupperna när det gäller krav om aktivt deltagande; dvs att komma på bokade tider, söka eget arbete och inte tacka nej till eventuellt arbete. När det gäller svaren till påståendena angående ett stödjande förhållningssätt, finns ingen skillnad till Lumenapersonalen.

Intervjuerna bekräfta främst bilden av ett förhållningssätt som bygger på jobbaktivering. De kommunala respondenternas reflektioner ger uttryck för principer som betecknar jobbaktiveringsmodellen och som förankras i kontroll och sanktioner för att öka det individuella ansvarstagandet i jobbsökande aktiviteter. De intervjuade socialsekreterarnas resonemang går ut på att aktivera och kontrollera brukaren. Det finns ingen tydlig arbetsmetod, det viktigaste är att aktivera brukaren och undvika sitta av tiden hemma. Formell utbildning (skolbänkstudier) kan komma på tal, om brukaren kan låna pengar från CSN. Men tyngdpunkten i de aktiveringsinsatser som används ligger på praktik. Samtidigt som det kommer fram viljan att anpassa åtgärder till brukarens behov framträder det ett förhållningssätt som följer one size fits all-insatser där individen anpassas till det som finns att erbjuda. Vidare visas, att det arbetas på olika sätt i kommunerna, även gällande kontroll och sanktioner. Å ena sidan nämns att varje

kommun har en egen problemprofil och att det är bra att utgå från det som är aktuellt och relevant i den egna kommunen vilket fordrar skilda arbetssätt i vissa avseenden.

De intervjuade kommunala jobbcoachen uppger att det mesta av det de gör handlar om sociala insatser, det krävs en del resurser och tid i anspråk för att nå så pass långt att en etablering kan komma på tal över huvud taget. Det vill säga, distinktionen mellan jobbaktivering och resursaktivering känns avlägsen. Det kan handla om brukare som inte mår bra dock inte så pass dåligt för att kvalificera sig för insatser från Försäkringskassan, som aldrig har jobbat och som uppbär ekonomiskt bistånd sedan 10 år tillbaka. Det är frågan om brukare som inte kan aktivitetsrapportera ens. Det lyfts fram flera exempel för att illustrerar hur långt en del brukare är från en etablering, även om jobbcoachen har till uppgift att arbeta med etablering. Ett exempel handlar om en brukare som hittades i byggnaden i blöja och en t-shirt. Att diskutera aktivering är både verklighetsfrånvänd och lika med att sakna insikt i den enskildes problematik. Brukarnas primära behov beskrivs vara att tryggas mat och tak över huvudet och i vissa lägen används mycket tid för att lösa detta, i stället för att arbeta med en etablering.

Handläggarna och cheferna från Arbetsförmedlingen diskuterar emellertid på ett sätt som pekar åt resursaktiveringsmodellen. Det förtydligas i intervjuer att ambitionen är att erbjuda utbildning som leder till en efterfrågad kompetens på den reguljära arbetsmarknaden. Men det pekas åt att systemet med lagen om offentlig upphandling ställer till det; utbildningarna måste upphandlas och hela processen tar så pass lång tid att den kompetensen som utbildningen leder till riskerar bli obsolet. Respondenterna från Arbetsförmedlingen efterfrågar också insatser från kommunen i form av utbildning men i vissa fall hänvisas den enskilde av kommunen till att låna pengar från CSN fast om man har skulder (såsom krav på tidigare studielån) får man inte låna. De intervjuade cheferna från Arbetsförmedlingen anser att det hade varit bra om arbetslösa går en utbildning under tiden de erhåller ekonomiskt bistånd men att kommunerna inte accepterar ett sådant arrangemang. I sammanhanget nämns att de mest restriktiva kommunerna med ekonomiskt bistånd som dessutom är svåra att samverka med är just de rika kommunerna.

5.3. Organisatoriska förutsättningar för arbetet enligt cheferna

I detta avsnitt redovisas svaren från personalen (Lumena och ordinarie verksamhet) och cheferna (ordinarie verksamhet och chefer i styrgrupp för Lumenaprojektet) när det gäller arbetets organisatoriska förutsättningar. Vi börjar med personalens syn på tillgång till metodologisk kunskap och rutiner för att arbeta mot lokala arbetsgivare. Sen redovisas chefernas svar om personalens tillgång till resurser.

Metodkunskaper

Lumenapersonalen anger i webenkäten användandet av ett bredd spektrum av metoder. Främst Supported Employment (SE), Supported Education (SEd) och Case Management;

men även motiverande samtal (MI), IPS, Supported Training, KBT-insats och IB4 (individuellt bedömningsinstrument) nämns (men även "7 frågor om våld", "Matchning från dag 1" eller "KBT-insatser").

I enkäten blir metodmångfalden tydligt och det uttrycks också olika tankar kring denna mångfald. En person svarade till exempel att man arbetar med parallella insatser och samverkan med olika aktörer som kan gynna deltagarna. Däremot svarar en person att den arbetar med alla personer på samma sätt oavsett vilken målgrupp de tillhör. Personen upplever även att de har svårt att integrera Case management med IPS på grund av att det krockar hur man ser på personerna i modellen (resurser vs svårigheter). Andra personer svarar att man alltid använder en individuell approach snarare än en speciell metod.

Här syns tydligt en skillnad mot personalen i den ordinarie verksamhet. Också dessa använder sig i hög grad av SE, men användandet av SEd och CM förekommer inte lika frekvent.

Även i gruppintervjuerna lyfts metodkunskaper och Lumenaprojektets värde i termer av utbildning och metodkunskaper. Respondenterna som företräder kommunala verksamheter anser att Lumena har på olika sätt gynnat de som professionella. Lumena har lett till både ökade resurser och utbildningsinsatser som har höjt kompetensen bland personalen. Denna positiva bild bekräftas också av cheferna för arbetsmarknadsenheter som menar att Lumena är lika med förstärkt kompetens bland annat genom olika föreläsningar. En av de intervjuade uppger att projektet omfattar "otroligt mycket kompetenshöjande insatser". Samtidigt förs fram kritik gällande Lumena som satsning i sig också. Å ena sidan, erbjuder Lumena efterfrågade satsningar, å andra sidan avslutas dessa satsningar i samband med projektets slut fast behovet är kvar. En av de intervjuade drar en parallell till ett tidigare projekt (Mia) där det jobbades på samma sätt med efterfrågade insatser som fick avslutas när pengarna tog slut för att efter en period återgå till samma arbetssätt under ett annat namn, nämligen Lumena. En annan kritik som berörs handlar om användning av resurser för att hjälpa brukare söka sjukpenning (nollklassade) i stället för att använda tiden till att stödja en etablering; dessutom, vid intervjutillfället då pengarna börjar ta slut, arbetas det endast med brukare som är job ready (creaming).

Under gruppintervjun med cheferna för arbetsmarknadsenheter yttrades kritik som har att göra med projektverksamheten som borde egentligen vara en del av den reguljära verksamheten. Sådana satsningar, i sig efterfrågade och relevanta, har en tillfällig karaktär och kopplas till en överlevnadsstrategi för den egna verksamheten med en del negativa aspekter för medarbetare, en av de intervjuade berättar att:

"Så kan väl jag säga att den svårighet som vi har haft genom åren är att vi är i projekt typ hela tiden och jag är lite trött på projekt. Och det handlar

också om en ekonomisk fråga, att vi överlever på grund av projekt. Så vi får xx övertaliga människor nu i december, årsskiftet, om inte det blir något nytt Lumena. Det skapar en stress för oss alla. Det är inget bra, tycker jag, att leva på sådana här. Att ha personal som åker in och ut, så att säga. Eller man står så här, vilka ska få gå nästa år om inte det här fortsätter? Det känns inget kul, tycker jag".

Det betonas att sådana satsningar påverkar buken också. Det blir svårt att planera verksamheten utifrån tillfälliga resurser, det kan handla om brukare som man börjar arbeta med vars behov sträcker sig längre än projektets medel. En respondent lyfter fram följande dilemma:

"För att jag menar, deltagare kommer ju och knackar på våra dörrar. Nej men då ska man inte ta in dem för då får man inte ut dem, om pengarna tar slut".

Mest utförliga svar om Lumena betydelse för metodkunskaper lämnas av jobbcoacher. De flesta intervjuade jobbcoacher är positiva till Lumena eftersom projektet har tillfört resurser som har gjort att de kan jobba individanpassat, med färre brukare och med högre kvalitet. En respondent säger att tack vare Lumena, *"Jag kan arbeta med kvalitet och metodtrogen"*. Respondenternas framförda reflektioner kan sammanfattas genom att betona att Lumena har gett de möjligheten att arbeta såsom det är tänkt att de ska göra.

Mest positiva visar det sig vara handläggarna från Arbetsförmedlingen eftersom Lumena innebär särskilda satsningar som bygger på samverkan mellan professioner som representerar skilda organisationer. Det tilläggs att det som erbjuds genom Lumena gynnar arbetslösa som behöver extra stöd.

De intervjuade cheferna för Arbetsförmedlingen framför både ris och ros. Gällande beröm, nämns det att Lumena erbjuder resurser för att arbeta med arbetslösa för att komma upp i aktivitetsnivån så pass mycket så att Arbetsförmedlingen kan börja arbeta med de. Kritiken handlar om att det mesta som görs genom Lumena hör till kommunens reguljära verksamhet men som kommunen inte har resurser för egentligen; den framförda kritiken ligger nära erhållna synpunkter under gruppintervjun med cheferna för arbetsmarknadsenheterna. Det leder till att kommunen lappar ihop det som ska göras med hjälp av temporära ESF-finansierade projekt. En intervjuad uppger följande:

"Men nu känns det ju som, först var MIA-projektet och sedan kommer Lumena. Och det är lite samma sak. Man behöver ju hitta en långsiktig lösning här".

Lösningen skulle vara att dela dessa EU-medlen till kommunerna från första början, i stället för att arbeta fragmentariskt, från projekt till projekt samt konsumera tid på att skriva ansökningar, en annan respondent från Arbetsförmedlingen uppger att:

"Jag tänker ofta när jag ser de här projektansökningarna från år till år /.../ Hur mycket tid de lägger ner på att söka dessa pengar. Och så är det egentligen mer eller mindre detsamma som står i de olika projekten. Det är synd, det är så tråkigt. Alla de här medlem som vi från EU, det borde ju kommunen ha kvar, tänker jag för att kunna fokusera på sin målgrupp" /.../.

En ytterligare negativ aspekt som berörs är att ESF-finansierade projekt leder till förvirring gällande ansvarsfrågan, det är otydligt vem som har ansvar för vad. Det blir även mycket arbete med detaljfrågor och riktlinjer samt skilda tolkningar om olika aspekter mellan organisationer.

Arbete mot den lokala arbetsmarknaden

En uttalat fokus i Lumenaprojektet är aktiva och samordnade arbetsgivarkontakter. I frågor som tar upp arbetet mot den lokala arbetsmarknaden bekräftar också Lumenapersonalen att det finns rutiner för detta arbete. Arbetssättet verkar också vara vanligt förekommande i den ordinarie verksamheten och skillnaden mellan Lumenaprojektet och den ordinarie verksamheten är enbart marginell. Exempelvis kontaktas arbetsgivare något tidigare i processen i Lumenaprojektet än den ordinarie verksamheten men det finns former för att utveckla samarbete med arbetsgivare i båda personalgrupper. Det verkar över lag vara vanligt att deltagare erbjuds stöd vid introduktion på ny arbetsplats. Båda personalgrupper uppskattar även att de i hög utsträckning har kunskap om hur den lokala arbetsmarknaden fungerar och nämner stor erfarenhet av att samarbeta med arbetsgivare kring rekrytering av personer med nedsatt arbetsförmåga och/eller sammansatt problematik. De svarar även att de har erfarenhet av att arbeta med anpassningar på arbetsplatsen för samma grupp.

En något annan bild framträder i intervjuerna med Lumenapersonalen. När det gäller arbetet mot den lokala arbetsmarknaden så saknar de intervjuade från olika kommunala verksamheter en tydlig bild av den efterfrågade kompetensen i den egna kommunen. Man utgår inte från statistik gällande efterfrågad kompetens varken på kort- eller lång sikt i den egna kommunen, utan arbetssättet utgår från medarbetarnas personliga kännedom om vad näringslivet efterfrågar. Respondenternas reflektioner avspeglar ett arbetssätt "i blindo" i meningen att det är viktigt att någonting görs men om det som görs är genomtänkt och effektivt har mindre betydelse och/eller är okänd. Därutöver kom det fram att arbetssättet är ofta förankrat i kontakt med en arbetsgivare i taget för en praktikplats eller någon form av subventionerad anställning, i stället för att identifiera behov av fler anställda hos större arbetsgivare.

I sammanhanget är det viktigt att betona att medarbetarna som företräder kommunala verksamheter, såsom det har lyfts fram ovan i texten, arbetar för att koppla den enskildes behov med tillgängliga insatser inom kommunen, oavsett kopplingen till den efterfrågade kompetensen på den reguljära arbetsmarknaden i den egna kommunen.

Därtill uppenbarar sig en paradox utifrån respondenternas utsagor: kommunerna vill dra ner på ekonomiskt bistånd, man tar emot praktikanter men nekar anställning vilket gör att praktikperioden följs upp av fortsatt erhållande av ekonomiskt bistånd. En respondent uttalar sig på följande sätt: *"Jag tycker synd om de här personerna [det refereras till brukare som erhåller ekonomiskt bistånd och praktiserar för kommunen]"*.

Det finns organisatoriska förutsättningar enligt cheferna

Generellt är bilden som cheferna målar mycket positiv. De anser genomgående att medarbetarnas tillgodoses nödvändiga resurser för arbetet. De flesta av cheferna upplever att det finns tillräckligt med resurser i form av kompetens för arbetet med både personer långt från arbetsmarknaden och personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Något färre, men fortfarande en majoritet, anser att det även finns tillräckligt med resurser i form av personal för arbetet med båda målgrupperna. Cheferna är vidare övertygade att de tillgodoser sina medarbetare resurser i form av kunskap om hur den lokala arbetsmarknaden fungerar och ger medarbetare förutsättningar för samarbete med arbetsgivare kring rekrytering av och anpassningar på arbetsplatsen för personer med nedsatt arbetsförmåga och/eller sammansatt problematik. Angående det senare är det dock några chefer som anger att de tillgodoser sina medarbetare förutsättningar endast i viss eller låg grad när det gäller personer med långvarig ekonomiskt bistånd.

De flesta chefer anger även att det finns en tydlig beskrivning av arbetssättet i interna styrdokument och att arbetssättet på handläggarnivå är förankrat. Även om det är något färre tycker de flesta även att det finns en förankring av arbetssättet på den politiska nivån.

5.4. Samverkan

När det gäller samverkan presenteras materialet från gruppintervjuerna med fokus på samverkan mellan organisationer på både chefs- och medarbetarnivå.

Samverkan mellan organisationer på chefsnivå (mellanorganisatorisk samverkan)

Chefer från kommunen, ekonomiskt bistånd uppger att det har upprättats formella samverkansavtal med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det finns exempel på handläggare från Arbetsförmedlingen som besöker kommunen en gång i veckan för att svara på frågor samt för att samverka med anställda. Men trots förbättringar anses att den mellanorganisatoriska samverkan med Arbetsförmedlingen är haltande. När den inte fungerar då diskuteras samverkan på chefsnivå mellan organisationerna. En förbättring berör sekretess mellan organisationerna som har blivit lättare att hantera. Om brukaren ger samtycke då kan kommunen och Arbetsförmedlingen kommunicera obehindrade dock inte vid telefonsamtal då sekretess fortsätter gälla trots samtycke. Samverkan med Försäkringskassan upplevs vara problematisk. Det handlar om brukare som är i ett uppenbart behov av stöd från Försäkringskassan som dock inte erbjuder det; i stället hänvisas till kommunens yttersta ansvar trots att kommunen gör bedömningen att det är Försäkringskassan som ska trädla in med stöd. Det uppges att Försäkringskassan har

blivit striktare i bedömningar samt att det är svårt att övertyga myndigheten att ändra uppfattning även i kristallklara ärenden. I vissa fall handlar det om envägskommunikation snarare än samverkan, i bemärkelsen av att det förväntas att kommunen samlar in information som vidareförmedlas till Försäkringskassan som inte följs upp av ömsesidighet i det som görs, hur det görs och de beslut som tas.

Chefer för kommunala arbetsmarknadsenheter omtalar att den mellanorganisatoriska samverkan inom kommunen fungerar bra men det finns utmaningar. Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsenheterna har samma mål om att bukena ska uppnå självförsörjning men har inte sällan olika strategier för att nå dit. Det påpekas att samverkan är beroende av vilken socialsekreterare som arbetar med ärendet eftersom dessa har ett stort tolkningsutrymme. Det som gäller i ett fall gäller inte i annat fall fast problembilden och förutsättningarna kan vara desamma. Därutöver beskrivs arbetet som socialsekreterare vara en "genomgångsyрке" för nyexaminerade som snabbt går över till andra tjänster vilket gör att det blir svårt att uppnå en kontinuitet i samverkan. Samverkan påverkas av olika roller också: socialsekreterarna tar beslut medan medarbetarna från arbetsmarknadsenheten jobbar med brukarna. Det blir en samverkan mellan ojämlika parter där socialsekreterarna har det avgörande ordet.

Samverkan med Arbetsförmedlingen dras med stora brister. Det nämns att det finns formella avtal med Arbetsförmedlingen men problemet ligger i att organisationerna har olika förhållningssätt. Omorganiseringen av Arbetsförmedlingen (det refereras till Januariavtalet från 2019) har lett till omfattande nedskärningar med konsekvenser för samverkan också. Respondenterna återkommer till samma slutsats, nämligen att det inte går att samverka med Arbetsförmedlingen på ett konstruktivt sätt längre. Det mesta på Arbetsförmedlingen har blivit centraliserat, instrumentellt och ogenomtänkt skött. Dessutom, det anses att brukarna inte gör sitt yttersta, det blir en felaktig retorik som naggar i kanten samverkan med arbetsmarknadsenheten.

Chefer från Arbetsförmedlingen anser att den mellanorganisatoriska samverkan på chefsnivå med kommunen är bra. Det finns formella kontakter kopplade till överenskommelser med kommunen samt informella kontakter genom deltagande i olika arbets- och styrgrupper. Det som försvårar samverkan är olika arbetssätt i kommunerna samt en konstant föränderlighet i sättet att organisera arbetet i varje kommun.

Den mellanorganisatoriska samverkan på medarbetarnivå har en begränsad karaktär. Den samverkan som finns görs av Arbetsförmedlingens koordinatörer som har ärendedragningar med anställda i kommunen. Mycket görs digitalt genom Arbetsförmedlingens olika dataprogram. Socialkonsulterna från Arbetsförmedlingen har haft mer av samverkan med kommuner men befattningen har avskaffats i höstas. På frågan om handläggarna på Arbetsförmedlingen och medarbetare från kommunen ringer varandra vid behov uppges att detta inte görs.

Den mellanorganisatoriska samverkan med Försäkringskassan är någorlunda godtagbar. Det diskuteras i termer av en förstärkt samverkan. Samtidigt menas att Försäkringskassan talar till och inte med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har en egen sektion som arbetar med Försäkringskassan men det blir oklart vem som gör vad inom varje organisation. Organisationerna har olika riktlinjer bland annat om samtycke. Det blir svårt att samverka utan att kunna prata ärenden och när samtycke finns då ska brukaren vara med annars krävs det ett särskilt samtycke. Det uppges att det är juristerna från Försäkringskassan som bestämmer i stor omfattning vad som gäller.

Samverkan mellan organisationer på medarbetarnivå (mellanorganisatorisk samverkan)

Socialsekreterare uppger att samverkan med Arbetsförmedlingen verkar vara omöjlig på grund av: (i) Arbetsförmedlingens minskade lokala närvaron (flera kommuner har blivit av med ett lokalt förmedlingskontor) och (ii) Arbetsförmedlingens ökade digitalisering som bygger på service via digitala plattformar. Arbetsförmedlingen vill förbättra samverkan genom att låta handläggare besöka socialsekreterarna eller placera en handläggare inom socialtjänsten. Men oavsett försök, den mellanorganisatoriska samverkan dras med tillkortakommanden. Det finns inte en röd tråd i det som görs i samverkan och det blir lätt att man diskuterar samma ärende med olika handläggare på Arbetsförmedlingen. Därutöver går det inte att reda ut vem som har ansvar för vad. Vidare, det finns samverkanssvårigheter gällande ärendehandläggning med hänvisning till olika bedömningar om vem som står till arbetsmarknadens förfogande och som därmed kan ta del av insatser från Arbetsförmedlingen samt vad som ska göras för brukaren.

Kommunala jobbcoach bedömer samverkan med Arbetsförmedlingen som besvärlig. Det är svårt att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen som dessutom anses inte leverera det som efterfrågas. Arbetsförmedlingen förankras i mycket byråkrati och det mesta tar för lång tid. Emellertid är Arbetsförmedlingen snabb på att ta beslut som missgynnar den enskilde. Om brukaren inte fyller i blanketten på ett korrekt sätt och/eller skickar in exakt det som efterfrågas och i rätt tid då avskrivs brukaren direkt, även om det visar sig att det är myndighetens egen teknik som ställer till det. Dessa aspekter påverka den mellanorganisatoriska samverkan. Men samverkan kan fungera om man vänder sig till "rätt" handläggare, nämligen någon man har arbetat med under längre tid och som har "hjärtat på rätt plats" (relationell samverkan). Den mellanorganisatoriska samverkan med Försäkringskassan är bra. Jobbcoacherna samverkar direkt med ansvariga handläggare genom en tydlig kommunikation och regelbundna möten med Försäkringskassa. Även om jobbcoachen inte ger uttryck för en jämlik relation med handläggarna på Försäkringskassan som tar sig mer rollen att leverera beslut, upplevs samverkan mer positivt jämfört med Arbetsförmedlingen.

Medarbetare från arbetsmarknadsenheter ger uttryck för olika uppfattningar om den mellanorganisatoriska samverkan med Arbetsförmedlingen men de flesta är inte nöjda. Samverkan anses brista. Mycket handlar om att anpassa sig till Arbetsförmedlingens krav, det blir inte en samverkan mellan jämlika aktörer. I kommunala arbetsmarknadsenheter arbetas mycket med relationer till burkarna medan dessa saknar i flera fall en handläggare på Arbetsförmedlingen. Myndighetens program Rusta och Matcha är undermåligt, det anses att det som erbjuds inte håller kvalitet. En annan besvärande aspekt för samverkan är att goda initiativ från kommuner som ger effekter tas över av Arbetsförmedlingen som gör dessa till egna insatser. Därutöver pekas på att den horisontella samverkan mellan kommunala chefer och ledningen för Arbetsförmedlingen inte fungerar vilket försvårar samverkan mellan medarbetare. Ett ytterligare klagomål gällande samverkan är att det blir svårt att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen. Kommunikationen sköts till stora delar elektroniskt och funktionen "säkra meddelanden" fungerar inte såsom den var tänkt. Det tilläggs att den mellanorganisatoriska samverkan är ibland beroende av eldsjälar men när dessa byter arbetsplats blir samverkan lidande. Några upplever även ett "vi" och "de från Arbetsförmedlingen som bestämmer" vilket är kontraproduktivt i samverkan. Samverkan med Försäkringskassan fungerar inte riktigt bra heller. Det uppges att nu för tiden finns det lite resurser (tid) för samverkan men att det har skapats samverkansarenor på olika nivåer mellan organisationerna. Det påpekas att det är socialsekreterarna som sköter det mesta av kontakten med Försäkringskassan. En viktig aspekt som kommer fram är att samverkan är beroende av personliga kontakter, om det finns en bra relation mellan anställda då kan uppnås mer och kringgå byråkratisk fyrkantighet i högre omfattning jämfört med samverkan med Arbetsförmedlingen.

Handläggare från Arbetsförmedlingen reflekterar på ett sätt som avspeglar en relationell samverkan, i stället för en regelstyrd samverkan med kommunen och Försäkringskassan. Det finns fall när Försäkringskassan gör bedömningen att brukaren är för frisk för att få sjukpenning medan Arbetsförmedlingen gör bedömningen att samma brukare befinner sig alldeles för långt från en etablering; brukaren hamnar mellan stolarna för att därefter skickas till kommunen för att ansöka om försörjningsstöd men som i sin tur gör bedömningen att individen kan stå till arbetsmarknadens förfogande. I sådana fall blir samverkan avgörande men då ska det samverkas med "rätt" handläggare vilket gör den relationella samverkan till en mycket viktig komponent. Vidare, bland handläggare på Arbetsförmedlingen finns en nyfikenhet om vad kollegorna från kommunen gör, hur de arbetar. Det blir diffust för flera handläggare om vad kommuner gör vilket i sig utgör en grundförutsättning för att kunna börja prata om en konstruktiv samverkan.

Sammanfattningsvis

Den mellanorganisatoriska samverkan med kommunala verksamheter påverkas av stora skillnader mellan kommuner gällande problemprofilen bland brukarna och också

arbetssätt. Medan Arbetsförmedlingen strävar efter enhetlighet genomsyras de kommunala verksamheterna av olikhet. Det blir två logiker som inte matchar och riskerar underminera samverkan. Därutöver, uppges det att kommunernas samverkan utgår från viljan att få Arbetsförmedlingen att betala för insatser samt strävan efter att få brukarna i program för att dra ner på försörjningsstödet. Sammanfattningsvis träder det fram att samverkan från kommunernas sida är resursinriktad i stället för att vara brukarorienterad. Därutöver försvåras samverkan av Sekretesslagen som gör att processen stannar av och skapar frustration hos båda samverkande organisationerna. Tätheten i samverkan varierar från en halvdag ibland till ett möte per termin och högst en gång per år. Samtidigt bedöms att det behövs mer av mellanorganisatorisk samverkan för att förstå sig på individen och problematiken. Det efterfrågas en samverkan om gemensamma genomtänkta insatser i stället för att hålla sig strängt till det egna uppdraget och organisationens egen budget. Det påpekas att Arbetsförmedlingen och kommunerna bedriver aktivering av arbetslösa genom att till viss del göra samma saker vilket utgör den raka motsatsen till samverkan.

Den mellanorganisatoriska samverkan mellan kommunala organisationer

Kommunala jobbcoacher är inte jämlika parter i samverkan med socialsekreterare eftersom det är de sistnämnda som tar beslut. Det uppges att det är avgörande att söka sig till samverkan med erfarna socialsekreterare som man har haft kontakt med under lång tid. Utifrån det som respondenterna berättar, tyder mycket på att socialsekreterarna arbetar byråkratiskt med fokus på beräkningar kopplade till ansökan medan jobbcoachen arbetar utifrån ett helhetsperspektiv med både kännedom om och hänsyn till brukarens hela situation. Det lyfts fram exempel på samverkan med kyrkan som anses vara lättare att vara i kontakt med gällande ekonomiska frågor, jämfört med socialtjänsten som har huvudansvaret. Det omtalas att socialsekreterarna har blivit restriktiva i sin handläggning. Om den enskilde inte fyller korrekt i blanketten eller glömmer redovisa något, hur obetydligt beloppet skulle vara då hotas de med polisanmälan. Kontroll, straff och restriktivitet blir viktiga redskap som i sin tur försvårar samverkan inom kommunen.

Socialsekreterare anser att samverkan med arbetsmarknadsenheten inom den egna kommunen fungerar mycket bra. Kontakten bedöms vara smidig, de samverkade parterna träffas regelbundet och vet vem man ska ringa till. Men om det finns olika uppfattningar i ett ärende då är det socialsekreterarna som har den avgörande rösten.

Medarbetare från arbetsmarknadsenheten anser att den samverkan med socialsekreterare har blivit mycket bättre den senaste tiden. Samverkan kan dock bli problematisk i de fall socialsekreterarna hör till en annan nämnd än medarbetarna på arbetsmarknadsenheten. Det uppges att socialsekreterarna har blivit bättre på att lyssna och samverka. Medarbetarna från arbetsmarknadsenheten anser att de i vissa avseenden

är "de snälla" med färre ärenden och har därmed mer tid för brukare medan socialsekreterarna är de som tar beslut med ett mer strikt arbetssätt vilket påverkar samverkan. Det lyfts fram önskemålet om att arbeta i team med samma ärenden, under samma tak med samma chef. Några har erfarenhet av ett teambaserat arbetssätt som anses fungera bättre och som är mer framgångsrikt jämfört med dagens samverkansinriktade arbete.

Chefer för ekonomiskt bistånd uppger att samverkan med den kommunala arbetsmarknaden fungerar mycket bra både på ledningsnivå och bland medarbetarna. Det finns en samsyn i vad som ska göras. Socialsekreterare och medarbetare från kommunala arbetsmarknadsenheter bildar samverkansgrupper som håller regelbundna möten och/eller metod dagar. Det har blivit mindre av "vi från försörjningsstöd" och "de från arbetsmarknadsenheten" med hänvisning till ett integrerat arbetssätt som bygger på fungerande samverkansstrategier. Det påpekas att socialsekreterarna jobbar utifrån lagstiftning och regelverk som ska följas upp på månadsbasis medan arbetsmarknadsenheter jobbar processinriktad och långsiktig. Målet är detsamma (självförsörjning) men strategierna kan variera. Den faktiska makten sitter hos socialsekreterarna. Trots att respondenterna är så pass nöjda med den mellanorganisatoriska samverkan mellan kommunala organisationer nämns att det hade varit bra att socialsekreterarna hade jobbat tillsammans med medarbetarna från arbetsmarknadsenheten i team, två och två i varje ärende; båda hade jobbat ännu tätare ihop samt delat på ansvaret för brukaren.

Samverkan mellan medarbetare och chefer samt den politiska nivån (vertikal samverkan inom den egna organisationen)

Socialsekreterare anser att samverkan med egna chefer brister. Samverkan beskrivs som en envägs kommunikation från socialsekreterare till chefsnivån för att informera om arbetsrelevanta aspekter. Det är sällan socialsekreterarna får återkoppling om vad som diskuteras på högre nivå mer än i form av att cheferna meddelar direktiv. Cheferna deltar på samverkansmöten men de kommunicerar inte med medarbetarna vad som bestäms. Om medarbetarna efterfrågar förändringar då är den återkommande bilden att det sällan händer något. Ett exempel är socialsekreterarnas samverkanssvårigheter med Arbetsförmedlingen med hänvisning till olika bedömningar om vem som står till arbetsmarknadens förfogande och som kan ta del av insatser dock utan att få gehör. De intervjuade är osäkra om egna chefer har kontakt med cheferna på Arbetsförmedlingen. Den vertikala samverkan mellan medarbetare och den politiska nivån (ofta socialnämnden) är ännu mer problematisk. Om förändringsförslag kommer från den politiska nivån då handlar det inte om samverkan i meningen att diskutera och lämna synpunkter innan implementering, cheferna har knappt något att säga heller. Samverkan med politiker reduceras till att implementera och redovisa det som görs i siffror. Om chefen måste välja mellan medarbetarnas professionella synpunkter och politikernas vilja

då väljs den sistnämnda partnern vilket avspeglar en bristande vertikal samverkan. I vissa fall reduceras socialsekreterarna till implementerande byråkrater som kontrolleras i detalj.

Chefer för ekonomiskt bistånd berättar att samverkan mellan de och socialsekreterare fungerar mycket bra. Medarbetarna informeras regelbundet om vad som görs inom den egna organisationen på olika nivåer samt om samverkan med andra chefer inom kommunen och om den mellanorganisatoriska samverkan på chefsnivå. Cheferna har en uppfattning om samverkan som skiljer sig från socialsekreterarnas egna intryck.

Medarbetare från arbetsmarknadsenheten bedömer att den vertikala samverkan med deras chefer fungerar bra. Det tilläggs att den mellanorganisatoriska samverkan mellan chefer är avgörande för medarbetarna från kommunen och Arbetsförmedlingen och att den inte alltid fungerar tillfredsställande.

Chefer för arbetsmarknadsenheten resonerar på ett sätt som avspeglar omsorg för den vertikala samverkan med egna medarbetare. Cheferna uppger att de kommunicerar med medarbetarna om vad som är på gång, tar del av och följer upp klagomål om eventuella samverkansbrister om den mellanorganisatoriska samverkan på medarbetarnivå såväl som informerar om samverkan mellan chefer som företräder olika organisationer.

Kommunala jobbcoachers samverkan med chefer liknar den mellan socialsekreterare och deras chefer som betecknas av envägskommunikation. Jobbcoacherna framför synpunkter om det som inte fungerar med den mellanorganisatoriska samverkan utan återkoppling om vad som händer med deras synpunkter. Men det kommer fram att den vertikala samverkan varierar beroende på vem man har som chef och det utövade ledarskapet. Det saknas kännedom om hur det samverkas mellan chefer från olika organisationer mer än att det finns arenor och sammanhang för gemensamma möten på ledningsnivå.

6. Diskussion

Den föreliggande studie fokuserar på Lumenprojektets ambition att öka arbetsmarknadsintegrering av personer som står långt från arbetsmarknaden. Detta är en grupp personer som har stora problem med att få en fot in i den reguljära arbetsmarknaden. Gruppen är heterogen, och inkluderar till exempel personer med kort utbildning och/eller utan gymnasiekompetens, med långvarigt ekonomiskt bistånd, personer med funktionsnedsättning, och när det gäller demografiska egenskaper, framför allt unga (utan gymnasiekompetens), äldre och utrikesfödda. Samtidigt som forskningen har visat att kunskapen om karaktär och effekter av kommunala insatser är begränsad, och uppgifter om vad som görs, när det görs och till vem olika insatserna riktas, är bristfälliga.

För att bättre förstå Lumenaprojektets bidrag i detta fält, så ställde vi i denna studie frågor om principer och former av arbetet med denna målgrupp både till Lumenapersonal men även till personal i ordinarie verksamhet. Vi ställde även frågor till chefer för att få mer kunskap om de organisatoriska förutsättningarna i detta arbete. För att öka förståelsen av Lumenaprojektets arbete inkluderade vi som en referensgrupp personalen från den ordinarie verksamhet, dvs personalen som inte deltar i Lumena.

Innan vi sammanfattar de viktigaste resultaten vill vi betona att våra resultat bygger på ett begränsat material; det är insamlad vid en given tidpunkt och säger inget om utvecklingen av projektet och arbetet över tid. Vidare är våra datamaterial behäftade med begränsningar i form av delvis låga svarsfrekvens, interna bortfall och inget inflytande över rekryteringsprocessen för gruppintervjuerna. Samtidigt vill vi också lyfta att kombinationen av webenkäter och gruppdiskussioner ger en bra möjlighet att presentera en bredd och djup i ämnet samtidigt.

I den följande diskussion kommer vi för det första att svara på våra forskningsfrågor men också lyfta några generella lärdomar.

Den första forskningsfrågan adresserade principer och arbetsformer som Lumenapersonalen använder sig av för att öka målgruppens attraktionskraft på den reguljära arbetsmarknaden. Vi undrade a) *om arbetssättet skiljer sig utifrån målgruppens problem?* Och b) *om arbetssättet skiljer sig från det som den ordinarie personalen använder sig av.*

Våra resultat visar både på likheter och skillnader när det gäller arbetssättet utifrån målgruppens problem samt likheter och skillnader när det gäller sättet hur Lumenapersonal och personal i ordinarie verksamhet arbetar.

För de första så hittade vi likheter i förhållningssättet beroende på målgruppens problem. Båda personalgrupper (Lumena och ordinarie) tillämpar såväl jobbaktiveringsprincipen och resursaktiveringsprincipen i sitt arbete, och jobbaktiveringsprincipen tillämpas i större utsträckning mot personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Till dessa personer ställs tydligare krav på jobbsökandet, att komma på bokade tider, att söka eget arbete och inte tacka nej till eventuellt arbete. Detta gäller såväl Lumenapersonalen som personal i den ordinarie verksamheten. Mot personer med psykisk ohälsa som huvudsakligen problem tillämpas däremot i större utsträckning resursaktiveringsprincipen. Dessa skillnader kan förstås i ljuset av olika regelverk som omgärdar, till exempel arbetet med ekonomiskt bistånd.

Vi fann skillnader i hur målgruppen och arbetssätten beskrivs mellan Lumenaprojektet och den ordinarie verksamheten – trots att båda uppger att de arbetar med samma utsatta grupper. Medarbetare i Lumenaprojektet upplever att psykisk ohälsa, ofta diagnostiserad, är det dominerande problemet i målgruppen. Personal inom den ordinarie verksamheten framhåller däremot språksvårigheter som det mest utmärkande

problemet, särskilt bland personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Detta innebär att personalgrupperna utgår från olika problembilder. Skillnaderna förstärks av att problembeskrivningen påverkar valet av insatser. Medan språkinriktade åtgärder är vanligt förekommande inom den ordinarie verksamheten, saknas de nästan helt inom Lumenaprojektet. Det finns flera möjliga förklaringar till detta mönster. En tolkning är att rekryteringen till Lumenaprojektet inte nådde alla utsatta grupper, utan att vissa grupper i praktiken utestängdes. En annan möjlighet är att mönstret speglar skillnader i deltagarsammansättningen mellan de sju delprojekten, eller att det är ett resultat av den ojämna svarsfördelningen bland Lumenapersonalen i dessa delprojekt. (Flest svar kom från SUVS, IPS, Novum, Östra Södertörn och Samsund, enbart några enstaka från HBS-Din tur och Lumena Roslagen).

Ett ytterligare resultat handlar om oklarheter i den begreppsapparat som används. Skillnader i hur centrala begrepp förstås och definieras framkom både mellan samarbetspartner och inom den kommunala verksamheten. En öppen fråga är i vilken utsträckning denna begreppsförvirring påverkar arbetet med Lumenas målgrupp. I frågan om definitioner av centrala begrepp är det endast respondenterna som representerar Arbetsförmedlingen som är tydliga och eniga om vad som menas med begreppet långtidsarbetslöshet. När det gäller representanter för kommunala organisationer kommer det fram att vad som menas med långtidsarbetslös handlar mer om interna diskussioner om vilka grupper som ska satsas på. Samma osäkerhet och oenighet träder fram gällande kategorin unga vuxna, bland kommunala intervjudeltagare där det lyfts fram olika åldersgrupper. Mycket har att göra med den kommun respondenterna jobbar i samt vilken brukargrupp som bedöms vara aktuell för insatser i respektive kommun. Vidare, kommer det fram att självförsörjning inte behöver betyda etablering på den reguljära arbetsmarknaden. Som självförsörjning räknas även brukare som får sitt behov tillgodosett genom ersättningar från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Med etablering menas att inte erhålla ekonomiskt bistånd, det viktigaste är att inte belasta kommunens ekonomi. I frågan om vad som menas med matchning konstateras samma glapp mellan respondenter från Arbetsförmedlingen och intervjuade som representerar kommuner.

Den andra forskningsfrågan riktade fokus på organisatoriska förutsättningar och vi undrade *vilka organisatoriska förändringar skulle behövas för att personalen ska kunna få (bättre) möjlighet att arbeta utifrån målgruppernas behov?*

Även i denna fråga syns likheter och skillnader. När de gäller metodanvändningen, så är Supported Employment (SE) en vanligt använd metod för både Lumena- och personal inom ordinarie verksamhet, men Lumena arbetar med tydligt fler metoder. Här kan det anses att Lumenaprojektets bidrag syns mest tydligt.

Det blev tydligt att flera organisatoriska förändringar skulle behövas, både på en övergripande och en inomorganisatorisk nivå. På den övergripande nivån adresseras av

intervjupersonerna den generella strukturen i välfärdsstaten. Kommunala verksamheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan utgör separata organisationer med olika uppdrag, budgetar, logiker och förhållningssätt – ofta utan ett gemensamt helhetsperspektiv på brukarens, inte sällan föränderliga, behov. Fragmenteringen av välfärdssystemet är ett välkänt och beforskat problem på systemnivå (Ehn & Sundström 2020; Ds 2024:29; Minas m.fl. 2025), och den lyftes även i Lumenaprojektets ansökan som en central utmaning. Projektet illustrerar samtidigt hur svårt det är att på lokal nivå påverka dessa övergripande strukturer. De problem som fragmenteringen medför verkar vara svåra att lösas genom samverkan. Det som däremot blir tydligt är att samverkan inom ramen för Lumena istället ledde till etableringen av relationell samverkan; kanske som ett sätt att kringgå låsta strukturer och hitta ett sätt att hjälpa brukare. Med detta menas att medarbetare från olika organisationer hanterar organisatoriska som strukturella utmaningar genom att arbeta tillsammans med "rätt handläggare" och/eller någon man har samarbetat under lång tid och som kan i vissa fall göra avsteg från eller bli kreativ gällande tolkning av gällande regelverk, för brukarens bästa såväl som att leta efter nya samverkanspartner. Det har lyfts fram ovan hur jobbcoacher vänder sig till kyrkan för att lösa akuta ärenden, istället för att samverka med socialtjänsten som följer gällande lagstiftning och lokala riktlinjer men som visar sig vara kontraproduktiva i vissa akuta fall. Egentligen en del av det som görs inom ramen för Lumena vittnar om nya arbetssätt på lokal nivå för att försöka lösa problem på ett nytt och innovativt sätt.

Förändringar som dock är genomförbara på lokal nivå är att tillämpa ett arbetssätt som utgår från målgruppernas faktiska behov och inte från de insatser som finns tillgängliga inom kommunen eller ekonomiska resurser kopplade till riktade insatser inom Arbetsförmedlingen. En förutsättning för ett sådant arbete är en ordentlig genomgång av den använda terminologin. Pratas det inte samma språk, så är det svårt att jobba mot ett gemensamt mål; detta gäller både inom samma organisation som mellan olika samarbetspartner. Även detta har uppmärksammats många gånger (till exempel Forslund m.fl. 2019).

På en organisationsnivå efterfrågas implementeringen av befintlig kunskap i den ordinarie verksamheten istället för att initiera nya projekt som verkar vid sidan av. Den kunskap och kompetens som har efterfrågats på den operationella nivån har redan genererats genom flera tidigare ESF-projekt. Budskapet som personalen ger är tydlig: inga nya projekt behövs. Istället krävs att organisationerna får erforderliga resurser för att integrera den ackumulerade kompetensen i den reguljära verksamheten för att kunna arbeta på ett professionellt sätt (Abrahamsson & Agevall 2009). För att kunna uppnå detta bör energi riktas mot den lokalpolitiska nivån när det gäller den kommunala verksamheten och på nationell nivå när det gäller Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans roll. Men det är samtidigt viktigt att betona att det är just ESF-finansierade projekt som har lyckats bringa fram dessa insikter genom att möjliggöra ett arbetssätt som kommunerna inte finansierar. Det är tack vare ESF-finansierade projekt

som ny kunskap och kompetenser har utvecklats som nu efterfrågas till att bli en del av den ordinarie kommunala verksamheten. Emellertid är det inte mycket som pekar åt att kommunerna kommer att understödja ett arbetssätt som har utvecklats inom ramen för Lumenaprojektet. Mycket pekar åt att det är just bristen på att integrera kompetenser utvecklade i ESF-finansierade projekt som utgör huvudanledningen till att nya ESF-finansierade projekt med likartade ambitioner har kommit till och fortsätter efterfrågas. Att dra slutsatsen att flera ESF-finansierade projekt inte behövs skulle vara felaktigt, så länge kommunerna inte erbjuder det som dessa projekt möjliggör.

Andra organisatoriska förändringar som lyfts fram fokuserar på den kommunala verksamheten. Matchning har lyfts fram som en väg att hjälpa människor i den reguljära arbetsmarknaden. En huvudingrediens för matchning (och insatser för att stödja brukare till en etablering på den reguljära arbetsmarknaden generellt) är kunskap om den efterfrågade kompetensen på lokal nivå, detta i kombination med ett arbetssätt byggt på resursaktiveringsmodellen (utbildning som ger den efterfrågade kompetens), tvärtemot det som konstateras att det görs just nu. Här finns det potential att förbättra verksamheten enligt svaren i gruppintervjuerna. Intressant är dock att i webenkäten anges att man jobbar utifrån lokala behov och att man har kompetens om lokala arbetsmarknadsvillkor. Dessa motstridiga svar skulle kunna indikera olika lokala arbetspraktiker men likaså beror på selektionen av svarspersonerna. Ett till förändringsarbete för den kommunala verksamheten bör vara ett brukarorienterat arbete i stället för att inriktas mot att avlasta kommunens ekonomi. Målet bör vara vad som är bäst för brukaren i det enskilda fallet och inte att övervältra kostnaderna på Arbetsförmedlingen och/eller Försäkringskassan. När det gäller Arbetsförmedlingen, så verkar arbetet här vara främst direktivriktat utan hänsyn till vare sig individbehov eller kommunens lokala problem- och behovsprofil. Även här finns det utrymme att anpassa arbetssättet till individens och lokala behov. Mycket tyder på att Försäkringskassan har rollen att meddela och eventuellt förtydliga egna tagna beslut frikopplat från vad kommunerna och Arbetsförmedlingen har att tillföra.

Den tredje forskningsfrågan riktade slutligen fokus *på vilka hinder och möjligheter finns för ökad tillgänglighet och mer målstyrning mot samverkan i ordinarie verksamhet?*

Denna fråga knyter dels an till de önskvärda organisatoriska förändringarna som behandlats ovan. Vi vill dessutom lyfta fram betydelsen av en tydligare vertikal samverkan mellan ledning och medarbetarnivå. Cheferna ger många gånger en bild av samverkan som skiljer sig starkt från medarbetarnas syn på densamma. Gällande möjligheter med samverkan, visar det sig att den mellanorganisatoriska samverkan på medarbetarnivå fungerar om den bygger på en relationell samverkan (eldsjälar, vända sig till "rätt handläggare" som man har samarbetat med under lång tid). Detta är dock inte önskvärt och äventyrar en likvärdig och rättvis behandling av alla individer. Arbetet med en brukare bör inte bero på enskilda handläggares individuella kontakter. Dessutom, den

mellanorganisatoriska samverkan på medarbetarnivå dras med hinder ifall parterna som samverkar inte har en jämlik position. Empirin omfattar flera resonemang och exempel på att den aktör som sitter på resurserna och kan fatta de avgörande besluten också ensidigt styr förutsättningarna för samarbetet – även när det sker på bekostnad av brukarens behov. Ett sådant upplägg gynnar varken brukaren eller samverkan som helhet.

En annan faktor som hindrar samverkan för ökad tillgänglighet och mer målstyrning mot samverkan i ordinarie verksamhet är samverkan med andra än tilltänkta aktörer såsom kyrkan som anses vara lättare att vara i kontakt med angående brukarnas ekonomi, jämfört med socialtjänsten som har huvudansvaret egentligen. Det blir en form av "nödlösning". Det sker när offentligfinansierade kommunala aktörer, i sin strävan att hjälpa en brukare, försöker hitta alternativa vägar utanför de etablerade strukturerna. Samverkan med kyrkan gör att man kan kringgå de regler och begränsningar som myndigheterna måste förhålla sig till. Ofta görs detta i det godas namn med brukarens bästa i fokus men det väcker samtidigt viktiga frågor. Å ena sidan kan sådana samverkanslösningar fylla en viktig funktion. De visar på kreativitet och handlingskraft för att erbjuda ett snabbt stöd när det ordinarie systemet inte räcker till. För brukaren kan det innebära att få hjälp som annars hade uteblivit. Å andra sidan kan sådana nödlösningar skapa nya problem. Om regelverk systematiskt dribblas bort riskeras en underminering av rättssäkerheten, därutöver skapas ojämlika förutsättningar mellan olika brukare. Vem som får hjälp kan då bero på vilken handläggare eller vilken kontakt som råkar finnas, snarare än på tydliga och rättvisa principer. Det kan också leda till en försvagad tilltro till de offentliga systemen, om lösningarna måste sökas utanför de ordinarie strukturerna. I grunden pekar detta på en brist i själva samverkanssystemet. När kommunala aktörer känner sig tvungna att leta efter nödlösningar visar det att de befintliga regelverken, resurserna eller samverkansformerna inte är tillräckliga för att möta behoven. Därför är det viktigt att inte enbart se dessa "nödlösningar" som kreativa lösningar, utan också som signaler om var systemet behöver utvecklas för att fungera mer rättssäkert, jämlikt och hållbart.

Den mellanorganisatoriska samverkan mellan chefer är god men sipprar inte ner till medarbetarnivån. En konstruktiv samverkan för brukarens bästa kräver samma mål och strategi i det som görs samt resurser (tid och adekvat kompetens) för samverkan med förankring på samtliga nivåer inom och mellan organisationer.

Projektet som helhet:

Slutligen några ord till projektet som helhet. Lumenapersonalen uttrycker en tydlig tillfredsställelse med projektet. Man uttrycker att projektet ger mervärde i form av nya arbetssätt och metodkunskaper. Men man upplever också problem med projektverksamheterna. Diskontinuitet och ryckighet i eftersom olika resurser (tid, kollegor, kompetens, arbetssätt) försvinna skapar en känsla av frustation. Man går tillbaka till det gamla där erfarenheter från projekten oftast inte tillvaratas. Här vill dock lägga till

att vi inte frågade personalen i den ordinarie verksamheten om deras utifrån syn på projekten.

6.1. Utblick

Avslutningsvis vill vi lyfta fram några hållpunkter som kan fungera som vägledning för det fortsatta arbetet. De områden som framstår som särskilt centrala är: den begreppsapparat som används, kunskap och arbetssätt, den lokala samverkan samt Finsams roll. Ingen av dessa områden är nya, men vi vill lyfta att dessa är ömsesidigt beroende av varandra och behöver samtliga uppmärksammas för att arbetet ska kunna utvecklas vidare.

En gemensam begreppsapparat

För att arbetet ska bli effektivt och rättvist behövs en tydligare och mer enhetlig begreppsapparat – både inom den egna organisationen och mellan samarbetspartners. En gemensam förståelse av centrala begrepp kan bidra till att inga grupper faller mellan stolarna. Den underlättar dessutom samverkan och gör den mer transparent.

Kunskap och arbetssätt

Vidare krävs en god och kontinuerligt uppdaterad kunskap om vilken kompetens som efterfrågas på den lokala arbetsmarknaden – både på kort och lång sikt. Arbetet bör bygga på en resursaktiveringsmodell, där utbildning och insatser leder till den kompetens som faktiskt efterfrågas, snarare än att enbart utgå från de insatser som råkar finnas tillgängliga i den egna kommunen. Utgångspunkten behöver vara brukarens behov i kombination med den efterfrågade kompetensen, för att verkligen stödja en etablering på arbetsmarknaden.

Förutsättningar för fungerande samverkan

För att samverkan ska lyckas krävs att alla inblandade aktörer arbetar mot samma mål och har en gemensam strategi för hur de ska nå dit. Om organisationer tolkar uppdraget olika eller har skilda prioriteringar riskerar samarbetet att spreta och tappa kraft.

Men mål och strategi är inte tillräckligt i sig. För att omsätta dem i praktiken behövs också resurser – både i form av tid och rätt kompetens. För att samverkan ska hålla över tid måste mål, strategi och resursfördelning vara förankrade på alla nivåer – från ledning till medarbetare och i alla berörda organisationer.

Ett annat viktigt steg är att göra relationell samverkan till en naturlig del av den ordinarie verksamheten. Det handlar om att bygga samarbete på ömsesidigt förtroende, skapa långsiktiga kontakter och utveckla arbetsformer som håller över tid. Samverkan blir då inte beroende av eldsjälare eller tillfälliga resurser.

Finsams roll

Här har Finsam en särskilt viktig funktion. För det första kan Finsam fungera som en

arena för att pröva, dela och sprida nya metoder. Genom att samla erfarenheter från olika aktörer och lokala försök kan man skapa en gemensam lärandeprocess, så att kunskap inte fastnar i enskilda projekt.

För det andra kan Finsam fungera som ett organisatoriskt minne – en plats där fungerande arbetssätt dokumenteras och bevaras. På så sätt undviker man att varje ny satsning börjar från noll eller att effektiva metoder försvinner när projekt avslutas. Ett sådant minne är särskilt viktigt i en fragmenterad välfärdsstruktur, där kunskap annars lätt går förlorad när organisationer förändras eller personal byts ut.

Sammantaget kan Finsam bidra både till att flytta fokus – från rutinmässig användning av insatser till ett mer behovs- och kompetensstyrt arbete – och till att långsiktigt säkra och sprida de metoder som faktiskt leder till etablering.

Appendix

Kvalitet webenkäten

Angående kvaliteten av materialet från webbenkäterna finns det flera osäkerhetsmoment; främst kopplat till webbenkäterna som distribuerades via NNS. Här har vi ingen information om och till vilka kommunchefer eller verksamhetschefer webbenkäterna skickades. Även om vi vissa fall fick vi återkoppling från förbundscheferna om antalet utskick till chefer per kommun har vi inte information om eventuell distribution till berörd personalgrupp. Det betyder att vi inte vet hur stor andel inom respektive kommunenhet som har svarat. En konsekvens av det är att vi inte kan relatera de inkomna svaren till organisationen i de enskilda delprojekten och Lumenaprojektet som helhet.

Överlag, så finns det ett relativt stort internt bortfall i alla webbenkäter vilket innebär att det totala antalet svar kan variera genom den följande texten. Det interna bortfallet, liksom svårigheterna att få svar av chefer samt personal som inte är delaktig i Lumena pekar på generella problem med webbenkäter. Forskning har visat att svarsfrekvensen för webbenkäter ofta ligger lägre än för postala eller telefonbaserade, och att 20–30 % kan vara typiskt i breda webbenkäter utan personlig kontakt (Sauermann & Roach 2013). Den högre svarsfrekvensen för Lumenapersonale, där webbenkäten skickades ut av en utredare inom Lumena bekräfta betydelsen av personliga kontakter. Given det interna bortfallet och den låga svarsfrekvensen av två webbenkäter är analysen enbart deskriptiv.

Kvalitet gruppintervjuer

Rekryteringen av de intervjuade har gjorts av representanter för FINSAM. Detta har underlättat rekryteringsprocessen samtidigt som forskarna inte har haft inflytande över selektionen av intervjupersoner mer än önskemål om vilka grupper som skulle intervjuas. I ett fall har representanter för FINSAM påverkat urvalet på ett positivt sätt genom att efterfråga en gruppintervju med chefer för kommunala arbetsmarknadsenheter också (den initiala planeringen har varit att intervju medarbetare från kommunala arbetsmarknadsenheter endast). Samtidigt finns det en risk att intervjuaren får respondenter som är positiv inställda till den egna organisationen och som ger "politiskt korrekta"-svar i intervjusituationen. Men bedömt utifrån det empiriska materialet har den nämnda risken inte uppenbarat sig. De intervjuade har oftast lyft fram en nyanserad bild, med hjälp av följdfrågor har en majoritet av respondenterna uppvisat ett kritiskt förhållningssätt till det som har varit på tal under intervjun även om detta har omfattat en självkritik också. Det empiriska materialet från gruppintervjuerna håller en hög kvalitet.

Vi har nämnt ovan i metoddelen att ambitionen har varit att göra samtliga intervjuer face-to-face. Detta eftersom denna typ av intervjuer inleds många gånger med ett informellt samtal som gör att både respondenter och intervjuare får en möjlighet att bekanta sig

med varandra och därmed bli mer avslappnade i intervjusituationen (dock inget att det som hör till dessa informella samtal använts som empiriskt material i studien). Intervjuer på videoplattformar riskerar dessutom plocka bort en del av dynamiken från en face-to-face intervju såsom kroppsspråket och spontana reaktioner såsom skratt och tankepauser. Att kombinera olika intervjustrategier är problematiskt eftersom kommunikationen i intervjusituationen skiljer sig vilket påverkar det empiriska materialet. Men trots ansträngningar har två av åtta gruppintervjuer behövts göras på Zoom-länk eftersom respondenterna hade svårt att hitta gemensamma tider för en gruppintervju samt hitta tid för resan till intervjuplatsen (intervjuerna har gjorts på Stockholms universitet). I backspegel kan nämnas att de risker som finns med intervjuer på videoplattformar avspeglas i det empiriska materialet. Interaktionen från de två intervjuerna gjorda på Zoom-länk har haft en mer instrumentell karaktär genom kortare svar från respondenterna och stundtals upprepningar från intervjuaren om hur svaren skulle bearbetas (inga eventuella citat kopplas till namn och detaljer utelämnas för att inte identifiera respondenter).

Referenser

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2009) Velfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik*, volym 13, nr 4, sid. 35 – 60
- Arbetsförmedlingen (2023) *Återrapport Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Arbetsförmedling.
- Arbetsförmedlingen (2021) *Arbetsförmedlarnas implementering av "Matchning från dag 7"*. Arbetsförmedlingen analys 2021:16.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2004). Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden. *European Sociological Review* - EUR SOCIOLOG REV. 20. 425-443.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2016) Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden, *European Journal of Social Work*, 20(4), pp. 548–559.
- Bryman, A. (2018) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Champion, C. & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323-334.
- Clasen, J. & Mascaro, S. (2022) Activation: a thematic and conceptual review. *Journal of European Social Policy* 2022, Vol. 32(4) 484–494
- Ds 2024:29. *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*. Socialdepartementet.
- Ehn, P. & Sundström, G. (2020) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret
- Esaïasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H., Wägnerud, L. (2003). *Metodpraktikan*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Fahlström, G., Furberg, E., Gornitzki, C., Johansson, P., Salonen, T. & Åhsberg, E. (2025) Effects, Experiences, and Ethical Aspects of Active Labor Market Programs in Social Work for Long-Term Social Assistance Recipients: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice* 1–35,
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A., Zetterqvist, A. (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. IFAU RAPPORT 2019:5

- Freier, C. & Senghaas, M. (2022) Placement Advisors as Innovators. How Professionals Use Enhanced Discretion in Germany's Public Employment Services. *Journal of Social Policy* (2021), 1-18
- Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (red) 2009, *Aktivering. Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Liber.
- Johansson, H. & Panican, A. (2016) (red.) *Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Gjersøe, H.M. & Strand, A.H. (2023). The Street-Level Organisation in-between Employer Needs and Client Needs: Creaming Users by Motivation in the Norwegian Employment and Welfare Service (NAV), *Journal of Social Policy*, 52(3), pp. 682–699.
- Korpi, T. & Minas, R. (2024) *Lokala åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar Utformning, organisation och funktion av åtgärder på kommunal nivå*. IFAU RAPPORT 2024:19.
- Kullberg, K., Laanemets, L. & Gegner, H. (2019). *Gemensamt kunskapssökande bland socialsekreterare i socialtjänsten och lärare och forskare vid universitet: förutsättningar, möjligheter och utmaningar*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Lantz, A. (2013) *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lidén, G. & Nyhlén, J. (2023) The governance of policy integration and policy coordination through joined up government: How subnational levels counteract siloism and fragmentation within Swedish migration policy. *Regulation and Governance*. Vol. 18, no 3, p. 934-952.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: Policy.
- Mellberg, C., Minas, R., Korpi, T. (2023) Effective local governance assisting vulnerable groups: The case of youth not in employment, education or training (NEETs) in Sweden. *International Journal of Social Welfare*. 32:20–31.
- Minas, R. (2014) One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 2014: 23: S40–S53. DOI: 10.1111/ijsw.12090
- Minas, R., Korpi, T., & Andersson, L. (2025). Complementary policy fields in action: Local policies targeted at multi-problem NEETs. *Journal of European Social Policy*, 0 (0).
- Nordesjö, K., Ulmestig, R. & Denvall, V. (2022) Coping with tensions between standardization and individualization in social assistance. *Nordic Social Work Research* 2022, VOL. 12, NO. 4, 435–449.

- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare: om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141-2012, Stockholms universitet.
- Olofsson, J. & Panican, A. (2018) Arbetslivets omreglering, arbetsmarknadens reglering och lärlingsutbildningens betydelse, i J. Olofsson & F. Wikström (red.) *Unga inför arbetslivet – om utanförskap, lärande och delaktighet*. Lund: Studentlitteratur
- Olofsson, J. & Panican, A. (2023) Vocational education in Sweden and youth transitions to working life – challenges and possibilities in the light of a local follow-up study, *Policy Futures in Education*.
- Palm, J. (2025) Kommunernas aktivitetsansvar: statliga problemkonstruktioner och kommunala översättningar. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 30(4)
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem?* (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36). Växjö: Linnéuniversitetet.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019) Vad är nytt? - kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik, i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. Vol. 25 (3-4), s. 108-128.
- Panican, A., Ulmestig, R. & Månsson, J. (2025) *Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen - Från samverkansarrangemang till att "vi bygger vägen samtidigt som vi kör"*. Rapport 2025:5. Uppsala: Institutet för arbetsmarknad- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Sauermann, H. & Roach, M. (2013) Increasing web survey response rates in innovation research: An experimental study of static and dynamic contact design features. *Research Policy*, 42(1), 273–286.
- SBU (2022) *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd* En systematisk översikt. SBU utvärderar NR: 351.
- SOU 2018:12 *Samverkan för ungas etablering. Forskarrapport från lärprojekt med 15 kommuner, Arbetsförmedlingen och 4 företag*. Bilaga till "Uppdrag: Samverkan 208" av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. Stockholm 2019.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegation. Stockholm 2019.
- SOU 2023:7 *På egna ben: utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Regeringskansliet.

- Stranz, H., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2019). På olika villkor? Extern samverkan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(2), 131–152.
- Tormod F.J. & Månsson, J. (2019). *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Trost, J. (2010) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Trein, P. & Ansell, C. (2021). Countering fragmentation, taking back the state, or partisan agenda-setting? Explaining policy integration and administrative coordination reforms. *Governance*. 2021; 34: 1143–1166.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2021) Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik, i *Socialvetenskaplig tidskrift*, Årgång 28, Nr. 2, s 145-166