

Kommunal arbetsmarknadspolitik: Institutionella villkor och handlingsutrymme

En delrapport

Katarina Giritli Nygren

Sophie Kolmodin

Gustav Lidén

Sara Nyhlén

Ida Sjöberg

Kommunal arbetsmarknadspolitik:
Institutionella villkor och handlingsutrymme

En delrapport

© Giritli Nygren Katarina, Kolmodin Sophie, Lidén Gustav, Nyhlén Sara & Sjöberg Ida, 2026

Printed by Mid Sweden University, Sundsvall

ISBN: 978-91-90261-02-6

Humanvetenskapliga fakulteten

Phone: +46 (0)10 142 80 00

Mittuniversitetet

Förord

Denna rapport har producerats inom ramen för forskningsprogrammet *Lokala arbetsmarknadsprogram - Utmaningar av och för en inkluderande arbetsmarknad* finansierat av Forte (Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, dnr: 2021-01550). Forskningsprojektet är ett tvärvetenskapligt arbete med det långsiktiga målet att öka inkluderingen av underrepresenterade grupper i arbetslivet. Vi kartlägger och granskar lokala arbetsmarknadsprogram på kommunal nivå, inklusive deras institutionella struktur och organisation, liksom erfarenheter från deltagare i programmen, utifrån ett longitudinellt angreppssätt med syfte att förbättra de lokala arbetsmarknadsprogrammen. Mer information om programmet och dess olika arbetspaket finns på www.miun.se/loka.

Innehållsförteckning

Förord	5
1 Inledning.....	7
2 Tidigare forskning	9
2.1 Kommunal arbetsmarknadspolitik.....	9
2.2 Lokal variation, organisering och styrning	11
3 Metod och material.....	13
3.1 Studiedesign och urvalskommuner.....	13
3.2 Enkätdata: Nationell kartläggning	14
3.2.1 Urval, genomförande och analys	14
3.3 Kvalitativt datamaterial.....	16
3.4 Syntetiserad nyläsning.....	17
4 Resultat	19
4.1 Resultat från enkätundersökningarna	19
4.1.1 Stabil organisatorisk och ekonomisk grund	20
4.1.2 Utökade relationer med andra välfärdsaktörer.....	20
4.1.2 Förändrade arbetssätt, insatser och prioriteringar.....	22
4.2 Resultat från intervjuer och syntetiserande nyläsning	27
4.2.1 Handlingsutrymme inom och genom styrningsrelationer.....	27
4.2.2 Samverkan som koordinering och institutionellt glapp.....	28
4.2.3 Tid, väntan och progression	30
5 Slutdiskussion	32
6 Referenser.....	34
Bilaga 1. Organisatoriska och ekonomiska förutsättningar	38

1 Inledning

Denna rapport är den andra delrapporten från arbetspaket 1, *Institutionella förutsättningar*, inom forskningsprogrammet *Lokala arbetsmarknadsprogram – Utmaningar av och för en inkluderande arbetsmarknad* (LOKA). Rapportens syfte är att undersöka kontinuitet och förändring i de institutionella förutsättningarna för kommunala arbetsmarknadsinsatser och att fördjupa förståelsen av hur dessa förutsättningar formar verksamheternas organisering och handlingsutrymme.

Den första delrapporten från arbetspaketet gav en lägesbild av de institutionella och lokala förutsättningarna för kommunala arbetsmarknadsverksamheter i de kommuner som ingår i LOKA:s fördjupade studier (Nyhlén et al., 2023). Analysen visade på betydande variationer mellan kommunerna vad gäller organisatorisk placering, styrning, samverkan och verksamheternas inriktning. Samtidigt framträdde en gemensam institutionell situation där kommunerna har kommit att ta ett betydande ansvar för personer som står långt från arbetsmarknaden, trots att arbetsmarknadspolitiken i grunden är ett statligt ansvarsområde och kommunala arbetsmarknadsinsatser inte utgör ett lagstadgat kommunalt uppdrag. I denna andra delrapport flyttas fokus från lägesbild till kontinuitet och förändring. En central utgångspunkt är två nationella enkätundersökningar som genomfördes 2024 och 2026 och riktades till Sveriges samtliga 290 kommuner. Genom att jämföra undersökningarna studerar vi vilka delar av de kommunala arbetsmarknadsenheter organisering och institutionella förutsättningar som framstår som relativt stabila och inom vilka områden det finns indikationer på förändring.

Att identifiera förändringar säger emellertid inte i sig vad de betyder eller hur de tar form i verksamheternas praktik. Enkätresultaten sätts därför i rapportens andra analytiska del i relation till kvalitativa studier (Östling kommande; Sjöberg & Giritli Nygren 2026; Nyhlén 2026; Nyhlén & Giritli Nygren 2025) som genomförts inom forskningsprogrammet. Analysen vägleds av följande frågor:

1. Vilka förändringar och kontinuitet(er) framträder i kommunernas organisering, styrning och resursmässiga förutsättningar för AME mellan 2024 och 2026?
2. Hur har formerna för samverkan och genomförandet av kommunala arbetsmarknadsinsatser förändrats under perioden?

3. Hur kan de mönster av kontinuitet och förändring som framträder förstås i relation till de institutionella villkor och relationer som formar kommunernas handlingsutrymme?

I det följande redogörs för tidigare studier inom området och sedan presenteras rapportens material och metod. Därefter följer resultatet där vi inleder med att jämföra de nationella enkätundersökningarna från 2024 och 2026 avseende organisering, styrning, samverkan och genomförande. I den efterföljande fördjupande analysen riktas uppmärksamheten mot lokalt handlingsutrymme och institutionell styrning, samverkan och organisatoriska gränser samt olika aktörers uppfattningar om tid. Rapporten avslutas med en samlad diskussion där resultaten relateras till tidigare forskning och till den övergripande frågan om hur kommunal arbetsmarknadspolitik formas och förändras inom en välfärdsordning där ansvar och styrning är fördelade mellan olika institutioner och nivåer.

2 Tidigare forskning

I detta avsnitt presenteras tidigare forskning som är relevant för att förstå kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet och de förutsättningar under vilka den organiseras och bedrivs. Avsnittet tar sin utgångspunkt i två delvis överlappande forskningsområden. Först behandlas kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken mot bakgrund av bredare förändringar i arbetsmarknads- och välfärdspolitiken, med särskilt fokus på decentralisering, aktivering och relationen mellan statligt och kommunalt ansvar. Därefter riktas uppmärksamheten mot den lokala nivån och forskning om variation, organisering och styrning av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Tillsammans ger dessa forskningsfält en utgångspunkt för att förstå såväl de institutionella villkor som de lokala organisatoriska sammanhang inom vilka AME verkar.

2.1 Kommunal arbetsmarknadspolitik

Kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet behöver förstås mot bakgrund av bredare förändringar av såväl arbetsmarknadspolitiken som välfärdsstatens organisering. Sverige har en lång tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik, men sedan 1990-talet har politikområdet förändrats genom en successiv förskjutning mot aktivering, decentralisering och ett ökat fokus på individens ansvar och anställningsbarhet (Barbier & Ludwig-Mayerhofer 2004; Bengtsson 2014; Berglund 2024; Östling 2025). Liknande utvecklingslinjer återfinns i andra europeiska välfärdsstater, där ansvar för de som erhåller ekonomiskt bistånd och andra grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden i ökande utsträckning har förskjutits mot lokal nivå (Minas 2010). Forskningen om aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser är omfattande, men har i högre grad fokuserat på insatsernas effekter än på hur och varför arbetsmarknadspolitiken organiseras och genomförs på olika nivåer. Samtidigt pekar en växande europeisk forskning på de lokala välfärdssystemens allt större betydelse för välfärdstjänsternas organisering och genomförande (Andreotti & Mingione 2016; Scarpa 2016).

I Sverige är denna utveckling institutionellt motsägelsefull. Arbetsmarknadspolitiken är formellt ett statligt ansvarsområde, samtidigt som de flesta kommuner bedriver egna arbetsmarknadsinsatser med stöd i den kommunala allmänna kompetensen (Vikman & Westerberg 2017). Kommunernas

roll har dessutom förstärkts när Arbetsförmedlingens lokala närvaro och resurser förändrats och kommunerna upplevt att grupper som står långt från arbetsmarknaden inte i tillräcklig utsträckning nås av den statliga arbetsmarknadspolitiken (Forslund et al. 2019; Lidén & Nyhlén 2023; Panican & Ulmestig 2019). Reformeringen av Arbetsförmedlingen har ytterligare aktualiserat denna ansvarsfördelning och påverkat kommunernas möjligheter till samverkan med myndigheten (Bergström & Bothén 2023; Panican et al. 2025).

Utvecklingen har beskrivits som framväxten av en dual arbetsmarknadspolitik, där olika grupper av arbetslösa i praktiken möter olika institutionella system. Medan Arbetsförmedlingen framför allt hanterar personer som omfattas av den reguljära arbetsmarknadspolitiken, har kommunerna fått en central roll för personer som står längre från arbetsmarknaden och ofta är beroende av kommunalt försörjningsstöd (Ulmestig 2024; Govender 2023). Decentraliseringen kan därmed förstås som en del av en bredare förskjutning av välfärdsstatligt ansvar (*rescaling*), där uppgifter och problem förskjuts mellan statlig och lokal nivå snarare än att den formella ansvarsfördelningen nödvändigtvis förändras (Larsson 2015).

Kommunernas växande roll i arbetsmarknadspolitiken sker samtidigt inom ramen för en bredare förändring av arbetsmarknads- och välfärdspolitikens innehåll. Arbetslöshet har i ökande grad kommit att hanteras genom aktiveringsinsatser riktade mot individens arbetsmarknadsberedskap, beteende och anställningsbarhet, vilket riskerar att förskjuta uppmärksamheten från arbetsmarknadens strukturella villkor till individens kompetenser, motivation och anpassningsförmåga (Dean 1995; Wright 2012). Inom denna bredare aktiveringspolitik brukar *workfare* beteckna en mer villkorande inriktning, där rätten till välfärd knyts till krav på arbete eller deltagande i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter (Andersen & Larsen 2024).

Aktiveringspolitiken rymmer därmed en grundläggande spänning mellan stöd och krav. Lokalt organiserade insatser kan skapa utrymme för flexibelt och individanpassat stöd utifrån lokala förhållanden och skilda behov (Minas 2010). Samtidigt visar forskning att aktiveringsinsatser inte fungerar lika väl för alla. Bonoli (2022) beskriver en så kallad *Matteuseffekt*, där personer som redan befinner sig relativt nära arbetsmarknaden tenderar att gynnas mer, medan personer med mer komplexa hinder riskerar att få mindre utbyte av insatserna.

Spänningen mellan aktivering och stöd, standardiserade krav och individuella behov blir särskilt relevant för kommunala arbetsmarknadsenheter (AME), eftersom dessa i hög grad arbetar med personer som befinner sig långt från den reguljära arbetsmarknaden.

2.2 Lokal variation, organisering och styrning

Ett återkommande resultat i tidigare forskning är den stora variationen mellan kommunala AME. Eftersom verksamheten är frivillig för kommunerna varierar såväl dess omfattning som organisering och innehåll mellan olika delar av landet (Lundin 2007; Brauer 2021, 2022; Vikman & Westerberg 2017). Kunskapen är fortfarande begränsad om vad som förklarar variationen. Studier har undersökt betydelsen av exempelvis arbetslöshet, befolknings-sammansättning, kommunalekonomiska förhållanden och politisk majoritet, men resultaten är inte entydiga (Lundin 2007; González-Alegre 2018; Vikman & Westerberg 2017).

Den första nationella kartläggningen inom forskningsprogrammet visade på motsvarande sätt betydande skillnader i hur kommunerna organiserar och bedriver sina arbetsmarknadsverksamheter (Nyhlén et al. 2023). Hemmingsson och Lidéns (2025) analys av enkäten placerar denna variation i en bredare diskussion om decentraliserad välfärdspolitik. Deras resultat ger inte stöd för att verksamheternas omfattning på något enkelt sätt kan förklaras av vare sig strukturella behov eller den politiska majoriteten i kommunen. I stället framträder kommunalekonomiska och organisatoriska förutsättningar som potentiellt betydelsefulla, vilket pekar mot behovet av bredare förklaringar till varför den kommunala arbetsmarknadspolitiken utvecklas olika på olika platser.

Samtidigt innebär lokal variation inte frånvaro av styrning. Forskning om *New Public Management* och välfärdens mätningssystem har visat hur lokala verksamheter koordineras genom indikatorer, jämförelser och krav på uppföljning och effektivitet (Power 1997; Nord 2017; Nordesjö & Fred 2021). Även verksamheter som präglas av betydande kommunal autonomi kan därmed vara inbäddade i nationella styrningsrelationer genom exempelvis uppföljningssystem, ekonomiska incitament, policyförändringar och föreställningar om vilka resultat verksamheten förväntas producera.

Sammantaget visar tidigare forskning hur kommunernas växande roll i arbetsmarknadspolitiken formats i relation till förändrad statlig

arbetsmarknadspolitik och en bredare utveckling mot aktivering. Samtidigt finns betydande lokal variation i hur verksamheten organiseras och bedrivs. Mindre uppmärksamhet har riktats mot hur kommunernas arbetsmarknadsverksamheter förändras över tid och hur organisering, samverkan och handlingsutrymme formas i relation till det omgivande välfärdssystemet. I denna rapport undersöks detta genom en jämförelse av två nationella enkätundersökningar av kommunernas AME. Resultaten relateras också till forskningsprogrammets kvalitativa studier för att belysa hur de övergripande mönstren tar sig uttryck i kommunernas verksamheter.

3 Metod och material

I detta kapitel redogörs för rapportens metodologiska upplägg och de överväganden som ligger till grund för studiens genomförande och analys. Eftersom rapporten bygger på flera typer av empiriskt material, insamlade inom ramen för olika delar av forskningsprogrammet, läggs särskild vikt vid att beskriva materialens olika karaktär och funktion samt hur de har förts samman i den föreliggande studien.

Kapitlet inleds med en beskrivning av studiens övergripande design och forskningsprogrammets urval av fallstudiekommuner. Därefter redogörs för den nationella enkätundersökningens utformning, genomförande och analys, följt av en presentation av det kvalitativa materialet. Avslutningsvis beskrivs det analytiska tillvägagångssätt genom vilket de olika delstudierna har lästs tillsammans och relaterats till rapportens övergripande syfte.

3.1 Studiedesign och urvalskommuner

Den föreliggande rapporten har genomförts inom ramen för det FORTE-finansierade forskningsprogrammet *Lokala arbetsmarknadsprogram – Utmaningar av och för en inkluderande arbetsmarknad* (LOKA) som pågår mellan åren 2021–2027. Forskningsprogrammets urval omfattar åtta kommuner; fyra i Västernorrland och fyra i Göteborgsregionen. Urvalet utformades med inspiration från *Most Similar Systems Design* (Szucs & Strömberg 2006) och kommunerna valdes genom ett strategiskt urval för att spegla variation i arbetsmarknadsläge, socioekonomiska förutsättningar, demografisk struktur och organiseringen av kommunala arbetsmarknadsinsatser (Bergström & Bolin 2022).

Denna rapport bygger på det samlade empiriska materialet som samlats in inom ramen för det första av forskningsprogrammets arbetspaket med fokus på arbetsmarknadsenheters institutionella förutsättningar. Detta material består dels av en enkät utskickad 2024 och 2026 till samtliga 290 kommuner i Sverige, dels av kvalitativa intervjuer med kommunpolitiker, chefer, tjänstepersoner och AME-personal från forskningsprogrammets åtta fallstudiekommuner, samt personal från Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och en privat leverantör av arbetsträning. Dessa intervjuer har analyserats i ett flertal delstudier med delvis olika

frågeställningar och teoretiska ingångar (Östling kommande; Sjöberg & Giritli Nygren 2026; Nyhlén 2026; Nyhlén & Giritli Nygren 2025).

För att föra samman dessa material görs i denna rapport en syntetiserande nyläsning av materialen med särskilt fokus på vilka delar av de kommunala arbetsmarknadsenheter organisering och institutionella förutsättningar som framstår som relativt stabila och inom vilka områden det finns indikationer på förändring, samtidigt som de tidigare delstudierna används som analytiska resurser för att identifiera återkommande mönster.

3.2 Enkätdata: Nationell kartläggning

Enkäterna som användes för den nationella kartläggningen av kommunala arbetsmarknadsenheter har utformats för att belysa institutionella förutsättningarna i kommunerna för att organisera frågor kopplade till verksamheterna. Under båda åren genomfördes samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), varefter enkäten skickades ut. Båda enkäterna bestod av frågor fördelade i olika block med fokus på: (i) AME i den kommunala organisationen, (ii) deltagare och insatser, (iii) finansiella förutsättningar, (iv) samverkan med andra aktörer, (v) styrning och beslut samt (vi) bemanning. Eftersom ett fåtal frågor i enkäten från 2024 bedömdes ha begränsad validitet har enkäten reviderats mellan åren, både språkligt och innehållsmässigt. Som en följd av detta skiljer sig antalet frågor något mellan åren. Enkäterna för båda åren innehåller såväl slutna frågor (i form av enkla val- och flervalsfrågor) som öppna fritextfrågor, där respondenterna ges möjlighet att utveckla sina svar och lämna kommentarer.

3.2.1 Urval, genomförande och analys

Enkäterna från 2024 respektive 2026 baseras på ett totalurval av samtliga 290 kommuner i Sverige, i syfte att ge en så heltäckande bild som möjligt av hur arbetet med AME organiseras och struktureras, samt vilka utmaningar som finns.

I båda utskicken användes Mittuniversitetets upphandlade enkätverktyg, och inbjudan att delta skickades till respektive kommuns funktionsbrevlåda, med uppmaning att vidarebefordras till en relevant handläggare med kunskap om arbetsmarknadspolitiska insatser. Utskicken 2024 och 2026 genomfördes vid ett tillfälle vardera under våren respektive år, med två påminnelser. De kommuner

som efter den andra påminnelsen ännu inte hade besvarat enkäten kontaktades via telefon, i syfte att säkerställa att enkäten hade nått fram, att rätt mottagare hade identifierats samt att eventuella frågor besvarades. I samtliga fall betonades att deltagandet var frivilligt.

Tabell 1. Svarsfrekvenser 2024 och 2026

År	Urval (totalt)	Svar	Svar i procent
2024	290	196	68 %
2026	290	173	60 %

Av de totalt 290 utskickade enkäterna inkom 2024 196 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 68 %. Bortfallet uppgår således till 94 kommuner (32 %). För 2026 inkom 173 svar, vilket motsvarar 60 %. Bortfallet för 2026 uppgår därmed till 117 kommuner (40 %).

Tabell 2. Deskriptiv bortfallsanalys för 2024 och 2026

Kommuntyp utifrån SKR:s uppdelning	Förväntat svar för 2024 och 2026	2024		2026	
		Antal svar (%)	Skillnad från förväntat svar	Antal svar (%)	Skillnad från förväntat svar
Storstad	3 (1 %)	2 (1 %)	0 %	2 (1,2 %)	0,2 %
Pendlingskommuner nära storstad	43 (14,8 %)	22 (11,2 %)	-3,6 %	20 (11,6 %)	-3,2 %
Större städer	23 (7,9 %)	18 (9,2 %)	1,3 %	15 (8,7 %)	0,8 %
Pendlingskommuner nära medelstora städer	63 (21,7 %)	43 (21,9 %)	0,2 %	37 (21,4 %)	-0,3 %
Pendlingskommuner med en låg pendlings procent nära medelstora städer	24 (8,3 %)	14 (7,1 %)	-1,2 %	19 (11 %)	2,7 %
Mindre stad/tätort	27 (9,3 %)	15 (7,7 %)	-1,6 %	17 (9,8 %)	0,5 %
Pendlingskommuner nära mindre tätort	51 (17,6 %)	40 (20,4 %)	3,8 %	26 (15 %)	-2,6 %
Landsbygdskommuner	35 (12,1 %)	27 (13,8 %)	1,7 %	21 (12,1 %)	0 %
Landsbygdskommuner med besöksnäring	21 (7,2 %)	15 (7,7 %)	0,5 %	16 (9,2 %)	2 %
Totalt	290 (100 %)	196 (100 %)	-	173 (100 %)	-

I tabell 2, ovan, redovisas en deskriptiv bortfallsanalys baserad på SKR:s kommuntyper. Generellt är skillnaderna små mellan de kommuner som har besvarat enkäten och det förväntade utfallet utifrån SKR:s kategorisering. 2024 och 2026 uppvisar ungefär samma mönster vad gäller bortfall. Den största skillnaden mellan förväntat procentuellt värde och faktiskt värde återfinns i båda insamlingsåren i kommungruppen pendlingskommuner nära större städer, vilka är något underrepresenterade (2024: -3,6 %; 2026: -3,2 %). Störst variation återfinns dock i kommunkategorin pendlingskommuner nära mindre städer, vilka är något överrepresenterade i 2024 års enkät (+3,8 %) men underrepresenterade i 2026 års enkät (-2,6%). Utifrån en relativt god svarsfrekvens och samstämmighet med kommuntypernas faktiska sammansättning uppskattas representativiteten i enkätmaterialet som god för landets kommuner som helhet. Denna rapport redovisar enbart deskriptiv statistik över hur kommunerna organiserar och prioriterar arbetet med AME.

3.3 Kvalitativt datamaterial

Det kvalitativa materialet består av intervjuer som genomförts inom ramen för fyra delstudier i forskningsprogrammet mellan 2022 och 2025. Materialet omfattar intervjuer med kommunpolitiker, chefer, och personal inom kommunala arbetsmarknadsenheter i forskningsprogrammets åtta fallstudiekommuner, samt med representanter för socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och en privat leverantör av arbetsträning. Detta ger ett material som fångar erfarenheter från flera organisatoriska nivåer och från aktörer med olika roller i och omkring den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Intervjuerna har genomförts med delvis olika fokus utifrån respektive delstudies frågeställningar. Intervjuerna med kommunpolitiker och chefer har framför allt berört kommunernas organisering och styrning av arbetsmarknadspolitiken och relationen mellan olika organisatoriska nivåer (Nyhlén & Giritli Nygren 2025). Intervjuer med AME-personal genomfördes inom företrädelsevis två AME-verksamheter och fokuserade huvudsakligen på verksamheternas vardagliga arbete, styrning och relationen till deltagarna (Östling kommande). Utöver det har personal inom AME (2) deltagit i en delstudie med särskilt fokus på övergången mellan kriminalvård och kommunala arbetsmarknadsinsatser, där även personal inom socialtjänsten (1) och Arbetsförmedlingen (2) ingått (Sjöberg & Giritli Nygren

2026). Materialet omfattar även intervjuer och situerade samtal med personal inom kommunala och privata verksamheter för grön rehabilitering (Nyhlén 2026).

Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade och har utgått från tematiska intervjuguider anpassade efter respektive delstudies syfte och intervjupersonernas funktion. I delar av datainsamlingen har intervjuerna föregåtts av studiebesök i verksamheterna. Dessa har fungerat som ett sätt att skapa kontextuell förståelse inför intervjuerna, men anteckningar från studiebesöken ingår inte som empiriskt material i föreliggande rapport. Tabell 3 nedan ger en samlad översikt över det kvalitativa materialets sammansättning, intervjupersonernas funktion och de olika delstudiernas huvudsakliga fokus.

Tabell 3. Sammanställning av det kvalitativa empiriska materialet

Fokus	Intervjutyp	Funktion	Antal tillfällen	Antal individer
Organisering och styrning	Individuella intervjuer	Lokalpolitiker	8	8
		Chefer	12	12
Från kriminalvård till arbetsmarknad	Fokusgrupp 1	AME-personal och personal från socialtjänsten	1	2
	Fokusgrupp 2	AME-personal	1	2
	Fokusgrupp 3	Arbetsförmedlingen	1	2
Det dagliga arbete, styrning och relationen till deltagare	Individuella intervjuer	AME-personal	9	9
Grön rehabilitering	Individuella intervjuer	Personal	2	2
		Privat leverantör av arbetsträning	1	1
Totalt			35	37 ¹

3.4 Syntetiserad nyläsning

För att skapa en mer övergripande förståelse av resultaten från arbetspaketet har de fyra delstudierna (Östling kommande; Sjöberg & Giritli Nygren 2026; Nyhlén

¹ En av AME-personalen som intervjuats inom ramen för "från kriminalvård till arbetsmarknad" har deltagit i både fokusgruppsintervju 1 och 2 och har enbart räknats en gång i den totala sammanställningen.

2026; Nyhlén & Giritli Nygren 2025) lästs tillsammans och i relation till varandra. Arbetet har inspirerats av meta-etnografi, en metod för att syntetisera resultat från kvalitativa studier (Noblit & Hare 1988, se även McCormick, Rodney och Varcoe 2003). En central utgångspunkt i metoden är att resultaten från olika studier kan "översättas" till varandra för att identifiera gemensamma mönster, men också skillnader och motsägelser. I föreliggande rapport används denna ansats som inspiration för att föra samman delstudier med olika empiriska och analytiska fokus, snarare än som en meta-etnografi i strikt mening.

Analysen har genomförts i två sammanhängande steg. I ett första steg lästes de fyra delstudiernas centrala resultat och analytiska begrepp i relation till varandra. Fokus riktades mot teman och iakttagelser som återkom mellan studierna, men också mot sådant som kompletterade eller stod i spänning till varandra. De tidigare delstudiernas resultat fungerade på så sätt som analytiska resurser för att identifiera frågor som var relevanta att undersöka vidare.

I ett andra steg återvände vi till det kvalitativa materialet och läste det utifrån rapportens övergripande fokus på kommunala arbetsmarknadsenheters organisering och institutionella förutsättningar. Nyläsningen gjorde det möjligt att undersöka hur de mönster som identifierats i delstudierna kom till uttryck i det samlade materialet, men också att uppmärksamma aspekter som inte varit centrala i de ursprungliga analyserna. Genom denna process utvecklades successivt mer övergripande teman som fångar vad delstudierna och det samlade materialet visar tillsammans.

Arbetssättet ligger nära det Noblit och Hare (1988) beskriver som en *line-of-argument synthesis*, där olika studier kan belysa olika delar av ett fenomen och tillsammans bidra till en förståelse som går utöver resultaten i varje enskild studie. Syftet med syntetiseringen är därmed inte att likställa de olika materialen eller deras ursprungliga analytiska utgångspunkter, utan att använda deras olika perspektiv för att skapa en samlad förståelse av de institutionella förutsättningarna för kommunala arbetsmarknadsenheter.

4 Resultat

Resultatredovisningen är uppdelad i två delar som tillsammans belyser kontinuitet och förändring i de institutionella förutsättningarna för kommunala arbetsmarknadsinsatser. Inledningsvis jämförs resultaten från de nationella enkätundersökningarna 2024 och 2026 för att ge en övergripande bild av vilka delar av verksamheternas organisering, styrning, samverkan och genomförande som framstår som relativt stabila och var det finns indikationer på förändring. Därefter fördjupas förståelsen för dessa mönster genom den syntetiserade nyläsningen av de kvalitativa delstudierna. Här flyttas uppmärksamheten från hur den institutionella ordningen ser ut till hur den görs i praktiken. Med utgångspunkt i ett perspektiv på styrningsrelationer (inspirerad av Dorothy Smiths (1987, 2005) teoretiska begrepp *ruling relations*) undersöks hur lokalt handlingsutrymme, samverkan och tid formas genom relationer mellan kommunala verksamheter, andra välfärdsinstitutioner och bredare styrningsrelationer.

4.1 Resultat från enkätundersökningarna

Jämförelsen mellan de nationella enkäterna 2024 och 2026 visar inte någon entydig förändring av kommunernas arbetsmarknadsverksamheter. Snarare framträder ett mönster där organisatorisk och ekonomisk kontinuitet kombineras med förändringar i hur verksamheten bedrivs och relateras till andra aktörer. AME:s formella placering och ekonomiska förutsättningar är förhållandevis stabila, samtidigt som samverkan har blivit mer omfattande, kommunerna i betydligt mindre utsträckning beskriver den dagliga verksamheten som styrd av standardiserade rutiner och insatser genomförs i fler organisatoriska sammanhang. Även verksamheternas uttalade prioriteringar visar vissa förskjutningar.

Det kvantitativa materialet är omfattande och jämförelser mellan samtliga enskilda variabler redovisas därför inte här. I stället koncentreras analysen till de områden där resultaten kan bidra till att synliggöra kontinuiteter och förändringar i verksamheternas institutionella förutsättningar. Först behandlas AME:s organisatoriska och ekonomiska grundförutsättningar, därefter verksamheternas samverkan med andra välfärdsaktörer och slutligen arbetssätt, insatser och övergripande prioriteringar.

4.1.1 Stabil organisatorisk och ekonomisk grund

En första övergripande iakttagelse är att AME:s formella organisatoriska placering är påfallande stabil mellan undersökningstillfällena. Majoriteten av kommunerna har vid båda tillfällena AME organiserat inom förvaltningsstrukturen, och omkring en femtedel hade i stället verksamheten organiserad direkt under kommunstyrelsen. Även fritextsvaren avseende vilken förvaltning verksamheten tillhör pekar mot betydande kontinuitet. Socialförvaltning eller närliggande organisatoriska former är vanligast vid båda undersökningstillfällena. Därutöver förekommer placeringar tillsammans med exempelvis arbetsmarknads-, integrations- och utbildningsverksamheter samt olika former av tvärsektoriella organisatoriska lösningar. Samma stabilitet framträder när verksamheternas ekonomiska förutsättningar jämförs. Vid båda undersökningstillfällena uppger drygt sju av tio kommuner att verksamheten går ihop inom tilldelad budget, medan andelen som uppger att budgeten inte går ihop har samtidigt minskat något till den andra enkätomgången. Att verksamheten ryms inom tilldelad budget innebär emellertid inte nödvändigtvis att resurserna motsvarar alla behov som uppstår. Omkring en femtedel av kommunerna uppger vid båda undersökningstillfällena att de vid flera tillfällen under de senaste sex månaderna saknat resurser för att hantera belastningstoppar. Därtill uppger 18,2 respektive 16,2 procent att de inte har kunnat få utökade resurser trots akuta behov (se bilaga 1 för mer detaljerad redovisning).

Sammantaget framstår därmed AME:s grundläggande organisatoriska och ekonomiska ramar som relativt stabila mellan 2024 och 2026. Stabiliteten innebär samtidigt inte att verksamheterna saknar resursmässiga begränsningar. För en mindre men relativt konstant grupp kommuner finns begränsat utrymme att förstärka verksamheten när behoven ökar. De tydligaste förändringarna under perioden tycks således inte ligga i AME:s formella organisatoriska hemvist eller ekonomiska grundförutsättningar, utan i verksamheternas relationer till andra delar av välfärdssystemet och i formerna för arbetets genomförande.

4.1.2 Utökade relationer med andra välfärdsaktörer

Samtidigt som AME:s organisatoriska placering är relativt stabil visar jämförelsen mellan 2024 och 2026 en tydlig förändring i verksamheternas relationer till andra aktörer. Formell samverkan har blivit vanligare med flera centrala delar av välfärdssystemet. De centrala förändringarna består i att nästan alla kommuner uppgav 2026 att de hade en formell överenskommelse om samverkan med

Arbetsförmedlingen och att andelen kommuner som formellt samverkar med Försäkringskassan och den regionala hälso- och sjukvården ökat från tredjedel respektive en fjärdedel till närmare hälften.

Även om enkätmaterialiet inte gör det möjligt att avgöra vad som ligger bakom den observerade utvecklingen, är det viktigt att notera eftersom den kan indikera en förändring i vilka institutionella relationer som blir centrala för AME:s arbete och vilka typer av behov verksamheterna behöver organisera sitt arbete kring.

Tabell 4. Andel kommuner med formella överenskommelse om samverkan utifrån aktörer²

Aktör	2024	2026
Arbetsförmedlingen	164 (83,7 %)	169 (97,7 %)
Försäkringskassan	62 (31 %)	84 (48,5 %)
Regionens hälso- och sjukvård	52 (26,5 %)	85 (49,1 %)
Privata hälso- och sjukvårdsaktörer	6 (3,1 %)	16 (9,2 %)
Ekonomiskt bistånd	120 (61,2 %)	124 (71,7 %)
Annan enhet inom socialtjänsten	45 (23 %)	49 (28,3 %)

Sammantaget visar dessa resultat en tydlig skillnad mellan organisatorisk placering och organisatoriska relationer. AME:s formella hemvist i kommunorganisationen är i stort sett oförändrad, samtidigt som verksamheternas relationer till andra välfärdsaktörer har blivit mer omfattande. Det gäller inte minst relationerna till Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, vilket kan vara betydelsefullt för hur AME:s institutionella position och uppdrag utvecklas över tid. Förändringen ligger därmed inte främst i *var* AME är placerat, utan i det sammanhang av aktörer och relationer genom vilket verksamheten bedrivs.

Detta kan sättas i relation till den första delrapporten från arbetspaketet (Nyhlén et al. 2023) där samverkan med Arbetsförmedlingen framstod som en central men lokalt varierande institutionell förutsättning. Samtliga åtta urvalskommuner hade formella överenskommelser om samverkan med Arbetsförmedlingen, men samtidigt visade rapporten att en formell överenskommelse inte nödvändigtvis innebar att samverkan fungerade på samma sätt i det praktiska arbetet. I vissa kommuner beskrevs exempelvis fungerande relationer på ledningsnivå samtidigt

² Kommunerna kunde ange samverkan med flera aktörer, procentandelarna summerar därför inte till 100.

som samarbetet på handläggarnivå var svagare. Arbetsförmedlingens omorganisering hade också på flera håll medfört behov av att bygga upp nya lokala arbetssätt (Nyhlén et al. 2023).

Den ökade förekomsten av formella samverkansrelationer i den aktuella undersökningen bör därför inte utan vidare förstås som ett mått på samverkans kvalitet eller funktion. Resultaten visar framför allt att fler kommunala arbetsmarknadsverksamheter uppger etablerade relationer till flera delar av välfärdssystemet. Det innebär att AME 2026 förefaller verka inom ett mer omfattande nät av institutionella relationer än 2024. Hur dessa relationer fungerar i praktiken och vilken betydelse de får för verksamheternas handlingsutrymme är frågor som återkommer i den kvalitativa analysen i den här rapporten.

4.1.2 Förändrade arbetssätt, insatser och prioriteringar

Medan AME:s organisatoriska och ekonomiska grundförutsättningar uppvisar relativt stor stabilitet och samverkansrelationerna har blivit mer omfattande, framträder tydligare förändringar när uppmärksamheten riktas mot hur verksamheterna arbetar. Resultaten pekar framför allt mot en minskad betydelse av standardiserade rutiner, en stor organisatorisk bredd i genomförandet av insatser och vissa förskjutningar i kommunernas övergripande prioriteringar.

En av de tydligaste förändringarna mellan undersökningstillfällena gäller i vilken utsträckning den dagliga verksamheten uppges styras av standardiserade rutiner. År 2024 uppgav närmare nio av tio kommuner att standardiserade rutiner styrde delar av eller stora delar verksamheten, medan endast en tiondel angav att verksamheten inte alls eller endast i mycket liten utsträckning styrdes på detta sätt. År 2026 är fördelningen närmast den omvända då över hälften av kommunerna uppger att den dagliga verksamheten inte alls eller endast i mycket liten utsträckning styrs av standardiserade rutiner.

Tabell 5. I vilken utsträckning den dagliga verksamheten styrs av standardiserade rutiner

	2024	2026
Inte alls/mycket liten del	18 (10,8%)	97 (56 %)
Delar av verksamheten	89 (53,3 %)	55 (31,8 %)
Stora delar av verksamheten	60 (35,9 %)	20 (12,2 %)
Totalt	167 (100 %)	172 (100 %)

Skillnaden är så pass stor att den framstår som ett viktigt resultat. Enkätmaterialet ger dock inte möjlighet att avgöra vad förändringen beror på eller exakt vad respondenterna lägger in i begreppet "standardiserade rutiner". Resultatet bör därför framför allt förstås som en tydlig indikation på att kommunerna 2026 i betydligt mindre utsträckning än 2024 beskriver den dagliga AME-verksamheten som standardiserad. Det väcker i sin tur frågor om huruvida arbetet i större utsträckning organiseras situationsbundet och individanpassat, och vad en sådan utveckling innebär för styrning och lokalt handlingsutrymme.

Parallellt visar enkäten på en stor bredd i de insatser som erbjuds inom eller genom AME. Arbetsprövning, arbetsträning och arbetsförberedande insatser, jobbsökaraktiviteter, praktik, utbildning, kommunala arbetsmarknadsanställningar samt insatser med fokus på hälsa och livsstil förekommer i stor utsträckning. Insatserna genomförs dessutom såväl i den egna verksamheten som i andra kommunala verksamheter och utanför kommunen.

Jämförelsen mellan åren behöver här göras med försiktighet eftersom frågan gjordes obligatorisk i 2026 års enkät. De genomgående högre andelarna 2026 kan därför inte utan vidare tolkas som ett direkt mått på en faktisk expansion av insatsernas omfattning. Resultaten ger däremot stöd för att beskriva 2026 års AME-verksamheter som organisatoriskt mångfacetterade. Det vill säga att samma typer av insatser kan genomföras i egen verksamhet, i andra delar av kommunen och tillsammans med eller hos externa aktörer. Detta ligger också i linje med den tidigare redovisade ökningen av formella samverkansrelationer.

Tabell 6. Vanligaste insatser kommunerna jobbar med³

Typ av insats	År	I egen verksamhet	I annan kommunal enhet som genomför insatsen	Utanför den kommunala verksamheten	Förekommer ej
Arbetsprövning, arbetsträning och arbetsförberedande insatser	2024 (n=169)	125 (74 %)	25 (14,8 %)	19 (11,2 %)	-
	2026 (n=173)	147 (85 %)	109 (63 %)	97 (56,1 %)	4 (2,3 %)
Jobsökaktivitet inkl. coachning och studievägledning	2024 (n=166)	137 (82,5 %)	18 (10,8 %)	8 (4,8 %)	3 (1,8 %)
	2026 (n=173)	165 (95,4 %)	28 (16,2 %)	10 (5,8 %)	2 (1,2 %)
Kurser, utbildningar, studier	2024 (n=154)	50 (32,5 %)	69 (44,8 %)	26 (16,9 %)	15 (9,7 %)
	2026 (n=173)	81 (46,8 %)	97 (56,1 %)	64 (37 %)	13 (7,5 %)
Praktik	2024 (n= 154)	68 (44,2 %)	63 (40,9 %)	23 (14,9 %)	-
	2026 (n=173)	126 (72,8 %)	133 (76,9 %)	131 (75,7 %)	-
Stöd till ord. anställning, med eller utan lönesubvention, för personer med funktionsnedsättning	2024 (n=153)	74 (48,4 %)	44 (28,8 %)	25 (16,3 %)	10 (6,5 %)
	2026 (n=173)	106 (61,3 %)	107 (61,8 %)	81 (46,8 %)	19 (11 %)
Kommunala arbetsmarknadsanställningar	2024 (n=151)	80 (53 %)	54 (35,5 %)	5 (3,3 %)	12 (7,9 %)
	2026 (n=173)	123 (71,1 %)	110 (63,6 %)	15 (8,7 %)	22 (12,7 %)
Feriejobb/ ungdomspraktik	2024 (n=150)	28 (18,7 %)	103 (68,7 %)	6 (4 %)	13 (8,7 %)
	2026 (n=173)	120 (69,4 %)	127 (73,4 %)	55 (31,8 %)	10 (5,8 %)
Validering	2024 (n=147)	24 (16,3 %)	36 (24,5 %)	17 (11,6 %)	70 (47,6 %)
	2026 (n=173)	20 (11,6 %)	52 (31,1 %)	28 (16,2 %)	88 (50,9 %)
Insatser med fokus på hälsa och livsstil	2024 (n=149)	110 (73,8 %)	11 (7,4 %)	7 (4,7 %)	21 (14,1 %)
	2026 (n=173)	136 (78,6 %)	37 (21,4 %)	25 (14,5 %)	21 (12,1 %)

De observerade förändringarna gäller inte enbart hur verksamheten organiseras och genomförs. Det finns också vissa förskjutningar i kommunernas uttalade prioriteringar vid insatser i arbetet med deltagare. Ett långsiktigt fokus är

³ Kommunerna kunde ange flera alternativ, procentandelarna summerar därför inte till 100.

fortfarande den vanligaste strategin, med såväl långsiktighet som fokus på snabb etablering på den reguljära arbetsmarknaden och fokus på snabb aktivering i någon form av sysselsättning har minskat mellan enkätomgångarna. Istället har andelen kommuner som uppger att de inte gör någon särskild prioritering mellan dessa strategier ökat.

Tabell 7. Prioritering vid insatser

Strategi vid prioritering	2024	2026
Fokus på långsiktighet	73 (42,9 %)	65 (37,5 %)
Fokus på snabbhet (reguljära arbetsmarknaden)	21 (14,1 %)	19 (11 %)
Fokus på snabbhet (aktiv i sysselsättning)	36 (21,2 %)	33 (19,1 %)
Vi prioriterar ej	37 (21,8 %)	55 (31,8 %)
Totalt	170 (100 %)	172 (100 %)

Denna förskjutning i prioriteringar är intressant i relation till de övriga enkätresultaten. Samtidigt som kommunerna i mindre utsträckning uppger att verksamheten styrs av standardiserade rutiner, anger fler att de inte gör någon generell prioritering mellan långsiktighet, snabb etablering och snabb aktivering. Utifrån enkäten går det inte att avgöra om detta ska förstås som en mindre tydlig övergripande styrning eller som ett större utrymme att variera strategi utifrån deltagarnas situation och behov. Tillsammans pekar resultaten emellertid mot att verksamheternas genomförande 2026 i mindre utsträckning beskrivs genom enhetliga arbetssätt och prioriteringar. Samtidigt sammanfaller denna utveckling inte med att kommunerna bedömer sin att deras förmåga att möta deltagarnas behov har försämrats. Tvärtom ökar andelen kommuner som uppger att AME i hög eller mycket hög grad kan bidra till att deltagarna får de insatser de behöver, samtidigt som andelen som svarar att de delvis kan möta deltagarnas behov genom sina insatser minskat.

Tabell 8. I vilken mån har AME möjlighet att bidra till att deltagare får de insatser som de behöver

	2024	2026
I mycket liten grad/i liten grad	3 (1,8 %)	3 (1,8 %)
Delvis	52 (30,8 %)	42 (24,3 %)
I hög grad	88 (52,1 %)	99 (57,2 %)
I mycket hög grad	26 (15,4 %)	29 (16,8 %)
Totalt	169 (100 %)	172 (100 %)

Här framträder ett intressant resultat, fler kommuner upplever minskad standardisering och mindre entydiga övergripande prioriteringar samtidigt som den organisatoriska bredden i genomförandet av insatser och den upplevda förmågan att möta deltagarnas behov har ökat.

Det är frestande att tolka detta som ett uttryck för ökad flexibilitet och individanpassning, men en sådan slutsats kan inte dras utifrån enbart enkätmaterialet. Mindre standardisering kan innebära större professionellt och lokalt handlingsutrymme, men också att arbetssätt och ansvar i högre grad blir beroende av lokala och situationsbundna lösningar. På motsvarande sätt säger den ökade förekomsten av samverkan och olika organisatoriska genomförandeformer inte i sig hur väl verksamheten lyckas koordinera dessa relationer.

Sammantaget visar enkätresultaten således inte på någon genomgripande förändring av AME:s formella institutionella förutsättningar mellan 2024 och 2026. Den organisatoriska placeringen och de ekonomiska ramarna är relativt stabila. Förändringarna är tydligare i hur verksamheten relateras till andra aktörer och hur arbetet organiseras och beskrivs genom en mer omfattande samverkan, standardiserade rutiner uppges spela en betydligt mindre roll, insatser genomförs i flera organisatoriska sammanhang och fler kommuner anger att de inte gör någon generell prioritering mellan olika strategier. Samtidigt bedömer en något större andel att de har goda möjligheter att bidra till att deltagarna får de insatser de behöver.

Enkäten pekar därmed mot en kombination av institutionell stabilitet och förändrade former för genomförande och koordinering. Den visar *att* vissa relationer och arbetssätt tycks ha förändrats, men säger mindre om *hur* dessa förändringar produceras i det vardagliga arbetet och vad de innebär för verksamheternas handlingsutrymme. För att förstå detta behöver uppmärksamheten flyttas från den institutionella ordning som kan avläsas genom organisatoriska strukturer och enkätmått till hur denna ordning görs i praktiken. Det är utgångspunkten för den kvalitativa analys som följer.

4.2 Resultat från intervjuer och syntetiserande nyläsning

För att fördjupa enkätresultaten gör vi här en syntetiserande läsning av de kvalitativa studier som genomförts inom LOKA. Analysen är inspirerad av institutionell etnografi och särskilt begreppet *styrningsrelationer*, som riktar uppmärksamheten mot hur lokala praktiker formas och samordnas genom relationer som sträcker sig bortom den enskilda verksamheten (Smith, 1987, 2005). Perspektivet gör det möjligt att undersöka hur institutionell ordning görs i samspelet mellan nationell politik, organisatoriska villkor och professionell praktik. Med andra ord hur kommunal arbetsmarknadspolitik görs.

Den samlade läsningen synliggör tre återkommande spänningar som fördjupar enkätens mönster: mellan lokalt handlingsutrymme och styrning, mellan samverkan och institutionella glapp samt mellan olika institutionella tidsordningar och krav på progression. Genom dessa framträder kommunal arbetsmarknadspolitik som något som kontinuerligt görs i relationerna mellan olika nivåer, organisationer och professionella aktörer.

4.2.1 Handlingsutrymme inom och genom styrningsrelationer

Enkätresultaten pekar mot ett betydande lokalt organisatoriskt handlingsutrymme. Kommunerna organiserar sina arbetsmarknadsverksamheter på olika sätt och 2026 uppger betydligt färre än 2024 att det dagliga arbetet i stor utsträckning styrs av standardiserade rutiner. Det kan tolkas som ökad flexibilitet och situationsanpassning. De kvalitativa studierna visar emellertid att mindre standardisering inte nödvändigtvis innebär mindre styrning, utan snarare att styrningen tar andra former.

Nyhlén och Giritli Nygren (2025) visar hur kommunernas handlingsutrymme formas i relation till förändringar i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Januariavtalets reformering av arbetsförmedlingen förändrade inte formellt kommunernas uppdrag, men minskad lokal närvaro, färre resurser och ökad användning av privata aktörer förändrade de faktiska förutsättningarna för kommunernas arbete. Handlingsutrymme innebär således inte frånvaro av överordnad styrning. Kommunerna kan organisera verksamheten på olika sätt, men gör det inom villkor som formas och förändras på andra nivåer.

Östlings (kommande) avhandling visar hur denna relation mellan styrning och handlingsutrymme fortsätter in i AME-verksamheternas vardag. Gräsrotsbyråkrater kan anpassa insatser, tänja på yrkesrollens gränser och försöka möta individuella behov, samtidigt som arbetet bedrivs inom en institutionell ordning orienterad mot aktivitet, anställningsbarhet och progression. Handlingsutrymmet gäller därmed i hög grad hur övergripande mål ska uppnås, snarare än vilka mål verksamheten ska orienteras mot.

Nyhlén (2026) synliggör samma dubbelhet i naturbaserade arbetsmarknadsinsatser. Lokala organisatoriska former kan skapa utrymme för ett tempo och arbetssätt som inte följer en strikt linjär progression mot arbete. De upphäver inte arbetslinjens institutionella logik, men påverkar hur den omsätts och vilka andra behov som kan ges utrymme längs vägen. En läsning av dessa studier i visar hur det lokala handlingsutrymmet formas i flera led: genom förändringar i den nationella arbetsmarknadspolitiken, genom kommunernas organisering och genom de professionella bedömningar som görs i mötet med deltagarna.

Sammantaget problematiserar studierna en enkel motsättning mellan standardisering och flexibilitet. Lokalt handlingsutrymme står inte utanför styrningsrelationerna utan är en del av hur de fungerar: genom det kan institutionella krav översättas, anpassas och ibland motstås, men också göras genomförbara i lokal praktik.

4.2.2 Samverkan som koordinering och institutionellt glapp

En andra tydlig förändring i enkäten är en ökad samverkan med andra välfärdsaktörer. Nästan samtliga svarande kommuner uppger 2026 en formell samverkan med Arbetsförmedlingen, samtidigt som samverkan med Försäkringskassan, hälso- och sjukvården och andra kommunala verksamheter blivit vanligare. Även om enkäten visar att mer samverkansrelationer förekommer säger den mindre om samverkans(relationernas) innehåll och form. Ökad samverkan behöver därför inte betyda färre koordineringsproblem, utan kan också spegla ett ökat behov av att få olika aktörers ansvar, insatser och resurser att hänga samman.

Sjöberg och Giritli Nygren (2026) synliggör denna skillnad genom att följa vägen från kriminalvård till arbete, en process som rör sig mellan kriminalvård,

kommunal verksamhet, socialtjänst och Arbetsförmedling. Analysen visar hur institutionella, tidsmässiga och geografiska glapp kan uppstå mellan aktörerna. Varje institution kan fullgöra sitt uppdrag samtidigt som övergångarna mellan dem förblir osammanhängande och koordineringen blir personberoende. Lokala resurser, i form av exempelvis kommunala arbetsträningsarenor, kan fungera som länkar över sådana glapp, vilket samtidigt visar att koordinering är beroende av organisatorisk kapacitet.

Nyhlén och Giritli Nygren (2025) visar hur glapp också kan uppstå när en aktör förändrar sin närvaro. Arbetsförmedlingens omorganisering innebär att flertalet lokala kontor helt eller delvis stängdes, den lokala närvaron skulle istället garanteras genom digitala verktyg. Detta förändrade förutsättningarna för kommunernas arbete och samverkan utan att den formella ansvarsfördelningen förändrades. När en aktör drar sig tillbaka kan andra därmed få ett större praktiskt ansvar utan att detta uttryckligen har omförhandlats. Kommunernas roll formas på så sätt också av vad andra institutioner gör, inte gör eller inte längre har möjlighet att göra.

Östlings (kommande) avhandling placerar dessa relationer i ett tudelat arbetsmarknadspolitiskt system, där personer som kategoriseras som långt från arbetsmarknaden i hög grad hanteras kommunalt, medan Arbetsförmedlingens insatser i större utsträckning riktas mot personer närmare den reguljära arbetsmarknaden. Samverkan sker därmed inom en institutionell ordning där olika grupper redan sorterats mot olika spår, snarare än mellan jämbördiga delar av ett sammanhållet system.

Tillsammans visar studierna varför samverkan och koordinering behöver hållas isär. Fler samverkansrelationer innebär inte nödvändigtvis att ansvar, insatser och resurser blir bättre koordinerade. Tvärtom kan koordineringsproblem kvarstå eller uppstå när fler aktörer involveras och fler institutionella gränser behöver överbryggas. Ur ett styrningsrelationsperspektiv framträder samverkan därför som ett fortgående arbete med att få delvis skilda institutionella ordningar att hänga samman. Detta ger en viktig nyansering av enkätens indikation om ökad samverkan. Med andra ord behöver inte ett tätare nätverk av formella relationer innebära att det institutionella systemet som helhet blir mer sammanhängande. Tvärtom kan fler aktörer innebära fler gränssnitt där ansvar, information, resurser och tid behöver koordineras vilket skulle kunna innebära att det lättare uppstår glapp där deltagare skulle kunna falla mellan stolarna i systemet. Ett mer

sammanlänkat institutionellt landskap kan således samtidigt vara ett mer komplext landskap att organisera.

4.2.3 Tid, väntan och progression

En tredje dimension av den institutionella ordningen handlar om tid. Enkäten visar att ett långsiktigt perspektiv fortfarande är den vanligaste uttalade strategin inom AME, samtidigt som en växande andel kommuner uppger att de inte gör någon särskild prioritering mellan långsiktighet, snabb etablering på arbetsmarknaden och snabb aktivering i någon form av sysselsättning. Bakom dessa strategier finns olika föreställningar om hur en arbetsmarknadspolitisk process bör utvecklas, vilken riktning den ska ha och i vilket tempo förändring förväntas ske.

Östlings (kommande) analys synliggör hur tid är inbyggd i AME:s institutionella villkor. Verksamheterna arbetar i hög grad med personer som kategoriserats som långt från arbetsmarknaden och vars väg till arbete därmed förväntas kräva tid och flera steg (se Östling 2025 för en analys av kategoriseringen "långt ifrån arbetsmarknaden"). Samtidigt är verksamheten organiserad kring en arbetslinje där insatser förväntas leda till aktivitet och progression mot arbete. AME behöver därmed hantera en spänning mellan en given riktning och en mer öppen tidsram. Det lokala handlingsutrymmet handlar därför också om hur denna tid organiseras: vilka steg som skapas, vilket tempo som betraktas som rimligt och vad som får räknas som progression. Nyhlén (2026) visar hur detta handlingsutrymme kan ta konkret form i naturbaserade arbetsmarknadsinsatser. Dessa insatser kan skapa utrymme för ett långsammare tempo och för stöd som behöver få ta tid, utan att riktningen mot arbete överges. Den viktiga skillnaden går därför inte nödvändigtvis mellan snabba och långsamma insatser, utan mellan tid som skapar förutsättningar för förändring och tid som präglas av väntan eller otydlig riktning.

Sjöberg och Giritli Nygren (2026) visar samtidigt hur väntan också kan uppstå mellan institutioner. Olika organisationers tidsramar och processer sammanfaller inte alltid: en insats kan avslutas innan en annan tar vid, beslut behöver inväntas och övergångar fördröjs. Varje organisation kan följa sina egna rutiner samtidigt som den samlade processen för deltagaren präglas av avbrott och väntan, varpå tid också blir en fråga om koordinering.

Enkätens kategorier långsiktighet, snabb etablering och snabb aktivering kan ur detta perspektiv förstås som mer än olika organisatoriska strategier. De uttrycker olika institutionella temporaliteter och olika föreställningar om relationen mellan aktivitet, förändring och framtid. Tillsammans visar Östling (kommande), Sjöberg och Giritli Nygren (2026) och Nyhlén (2026) att tid både organiseras *inom* arbetsmarknadsinsatser och *mellan* de institutioner som tillsammans formar dem. Institutionell ordning är därmed också temporal ordning: att organisera kommunala arbetsmarknadsinsatser är samtidigt att organisera tempo, sekvenser, övergångar, väntan och progression.

5 Slutdiskussion

Syftet med den här rapporten har varit att undersöka kontinuitet och förändring i de institutionella förutsättningarna för kommunala arbetsmarknadsinsatser, samt att fördjupa förståelsen av hur dessa förutsättningar formar verksamheternas organisering och handlingsutrymme.

Resultaten kan sammanfattas i tre övergripande slutsatser. För det första framträder AME som organisatoriskt stabilt men relationellt föränderligt. Den organisatoriska placeringen och de ekonomiska förutsättningarna uppvisar inga större förskjutningar mellan 2024 och 2026, samtidigt som betydande lokal variation kvarstår gällande de ekonomiska möjligheterna att förstärka verksamheten när behoven ökar. Detta ligger i linje med tidigare forskning som visat stora kommunala skillnader som inte enkelt kan förklaras av strukturella behov eller politiskt styre (Lundin 2007; Brauer 2021, 2022; Nyhlén et al. 2023; Hemmingsson & Lidén 2025). Den nya enkätomgången visar samtidigt att förändringen framför allt återfinns i de relationer genom vilka verksamheten bedrivs då samverkan med andra välfärdsaktörer har ökat och verksamheten bedrivs över flera organisatoriska gränser. En särskilt tydlig förändring är de bredare relationerna till Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Studien kan inte avgöra vad denna förändring beror på, men den väcker frågor om huruvida AME i ökande grad verkar i gränslandet mellan arbetsmarknadspolitik, socialförsäkring och hälsa. Detta är en fråga att följa upp i forskningsprogrammets fortsatta kommande analyser.

Samtidigt visar den syntetiserade läsningen av de kvalitativa delstudierna att lokalt handlingsutrymme inte bör förstås som frånvaro av styrning. Kommunernas möjligheter att organisera verksamheten formas också av nationell arbetsmarknadspolitik, andra myndigheters organisering och professionella praktiker. Detta ligger nära forskning om *local welfare systems* (lokala välfärdssystem) och *rescaling* (ansvarsförskjutning mellan styrningsnivåer), som visat hur välfärdens genomförande formas genom lokala konstellationer av aktörer samtidigt som ansvar förskjuts mellan nivåer (Minas 2010; Andreotti & Mingione 2016; Scarpa 2016; Ulmestig 2024). Kommunal variation framstår ur detta perspektiv inte enbart som resultatet av lokala val, utan som något som produceras i samspelet mellan lokalt handlingsutrymme och institutionella villkor.

För det andra visar rapporten att mer samverkan inte nödvändigtvis innebär mer koordinering. Enkäten visar en tydlig ökning av samverkansrelationer, men säger mindre om deras innehåll och om olika aktörers insatser faktiskt hänger samman. Här visar de kvalitativa studierna hur organisatoriska och institutionella glapp kan kvarstå även när samverkan finns. Fler involverade aktörer kan samtidigt innebära fler gränser där ansvar, resurser och information behöver koordineras. Ökad samverkan kan därför både skapa nya möjligheter och vara ett uttryck för ett växande behov av koordinering i ett välfärdssystem där ansvar och uppgifter är fördelade mellan flera aktörer.

För det tredje framkommer att verksamheternas institutionella villkor också har en tidsdimension. Enkäten visar att ett långsiktigt perspektiv är vanligt inom AME, medan de kvalitativa analyserna synliggör hur tid organiseras både inom insatser och mellan institutioner. AME har ett handlingsutrymme att organisera tempo, steg och vad som får räknas som progression, men verksamheten är samtidigt beroende av andra aktörers tidsramar och processer. Långsiktighet behöver därför inte innebära bristande progression, på samma sätt som aktivitet inte nödvändigtvis innebär rörelse mot arbete (se Sjöberg et al. 2026 för en fördjupad diskussion om progression).

Sammantaget pekar resultaten på att förändring i kommunal arbetsmarknadspolitik inte nödvändigtvis sker genom förändringar av de formella organisatoriska strukturerna. Den sker också genom relationerna mellan institutioner, genom förskjutningar av ansvar och genom det lokala arbetet med att organisera, koordinera och anpassa insatser. Det kommunala handlingsutrymmet formas inom dessa relationer: kommunerna kan påverka hur arbetsmarknadspolitiken görs lokalt, men gör det under villkor som också formas av beslut, organisationer och processer utanför den egna verksamheten.

6 Referenser

- Andersen, N. A. & Larsen, F. (2024). Activation policy: bruised and battered but still standing. *Policy and Society*, 43(2), 127–140.
- Andreotti, A. & Mingione, E. (2016). Local Welfare Systems in Europe and the Economic Crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3): 252–266.
- Barbier, J-Cl. & Ludwig-Meyerhofer, W. (2004). Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 6: 424–36.
- Bengtsson, M. (2014). Towards Standby-Ability: Swedish and Danish Activation Policies in Flux. *International Journal Of Social Welfare*, 23: 54–70.
- Berglund, T. (2024). The Swedish Labour Market Model in Transition, i (red.) Berglund, T. & Ulfsdotter Eriksson, Y. *Scrutinising Polarisation: Patterns and Consequences of Occupational Transformation in the Swedish Labour Market*. London: Routledge.
- Bergström, G. & Bolin, M. (2022). *Underlag för urval av kommuner till LOKA-projektet*. Opublicerat material.
- Bergström, G. & Bothén, E. (2023). *Kommunernas Vägval i Arbetsmarknadspolitiken. Betydelsen av Arbetsförmedlingens reformering för arbetsmarknadsenheterna i Göteborgsregionen*. Rapport. Göteborg: Göteborgsregionen.
- Bonoli, G. (2022). Research on active social policy, I (red.) Nelson, K., Nieuwenhuis, R. & Terke, M. *Social Policy in Changing European Societies: Research Agendas for the 21st Century*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brauer, J. (2021). Labour Market Policies on a Sub-National Level. *SN Social Sciences* 1: 154.
- Brauer, J. (2022). *Labour Market Policies: Structure and Content, Space and Time*. Doktorsavhandling. Örebro: Örebro universitet.
- Dean, M. (1995). Governing the unemployed self in an active society. *Economy and Society* 24: 559–83.

Ekstam, L., Pasdottir, A.M., & Asaba, E. (2021). Migrants experiences of a nature-based vocational rehabilitation programme in relation to place, occupation, health and everyday life. *Journal of Occupational Science*, 28(1): 144–158.

Forslund, A., Pello-Esso, W., Ullmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. & Zetterqvist J. (2019). *Kommunal Arbetsmarknadspolitik. Vad Och För Vem?* (Rapport: 2019:05). Uppsala: IFAU.

González-Alegre, J. (2018). Active Labour Market Policies and the Efficiency of the European Social Fund in Spanish Regions. *Regional Studies*, 52(3): 430–443.

Govender L. (2023). *Crumbs from the Rich Man's Table? Municipal Labour Market Policies and Recognition of Welfare Recipients in Sweden*. Doktorsavhandling. Växjö: Linnéuniversitetet.

Hemmingsson, O. & Lidén, G. (2026). The scope of active labour market policies in local labour market programmes in Swedish municipalities – driven by needs or values? *Local Government Studies*, 52(1), 196–221.

Larsson, J. K. (2015). *Integrationen Och Arbetets Marknad: Hur Jämställdhet, Arbete Och Annat 'Svenskt' Görs Av Arbetsförmedlare Och Privata Aktörer*. Stockholm: Atlas Akademi.

Lidén, G., & Nyhlén, J. (2023). Local Variations in Integration Policies: Experiences from the Perspectives of Immigrants in Sweden. *International Journal of Migration and Border Studies*, 7(3): 254–271.

Lundin, M. (2007). *The Conditions for Multi-Level Governance: Implementation, Politics, and Cooperation in Swedish Active Labor Market Policy*. Doktorsavhandling. Uppsala: Uppsala universitet.

McCormick J, Rodney P, Varcoe C. (2003). Reinterpretations across studies: an approach to meta-analysis. *Qualitative Health Research*, 13(7): 933-44.

Minas, R. (2010). Actors and governance arrangements in the field of social assistance, i (red.) Kazepov, Y. *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.

Noblit, G. W., & Hare, R. D. (1988). *Meta-ethnography: Synthesizing qualitative studies*. London: Sage publications.

Nord, T. (2017) Paradigmskifte inom svenska arbetslinjen – Effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 23: 27–43.

Nordesjö, K. & Fred, M. (2021). Special Issue Introduction: The Power of Evaluation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25: 3–15.

Nyhlén, S (2026) "Jag går och luktar på allting" – att vara och bli i naturbaserade arbetsmarknadspraktiker, i (red.) Pilflod Larsson, E. & Giritli Nygren, K. *Odling, makt och genus*. Forum för genusforsknings rapportserie nr 20. Sundsvall: Mittuniversitetet.

Nyhlén, S. & Giritli Nygren, K. (2025). Exploring Institutional Framing of Local Labor Market Programs by Politicians and Managers in Swedish Municipalities. *Social Sciences*, 14(6): 382.

Nyhlén, S., Sjöberg, I., Giritli Nygren, K. & Olofsdotter, G. (2023). *Institutionella förutsättningar för lokala arbetsmarknadsprogram. En delrapport*. Sundsvall: Mittuniversitetet.

O'Brien, L., Dolling, A., Hedblom, M. & Palsdottir, A.M. (2025). A Nature-Based Vocational Training Programme for Migrants and Swedes: Impacts on the Five Ways to Wellbeing. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22(8): 1252.

Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? – kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3/4): 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: IFAU.

Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Scarpa, S. (2016). The Local Welfare System as a Scale Question, i (red.) Johansson, H. & Panican, A. *Combating Poverty in Local Welfare Systems*. London: Palgrave Macmillan.

Sjöberg, I. & Giritli Nygren, K. (2026). *Institutionella glapp i övergången från fängelse till arbete – erfarenheter från deltagare och institutionella aktörer (presentation): Mötesplats arbetsmarknad*. Göteborg, Sverige 2 juni 2026.

Sjöberg, I, Giritli Nygren, K. & Velander, J. (2026). *Att vara och att bli i lokala arbetsmarknadsprogram. En delrapport*. Sundsvall: Mittuniversitetet.

Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*. Boston: Northeastern University Press.

Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Toronto: AltaMira Press

Ulmestig, R. (2024). Knowledge Claims on Municipalities in the Swedish Labor Market Policy. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 14(3): 87–105.

Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar Kommunerna På Samma Sätt?* (Rapport 2017:7). Uppsala: IFAU.

Wright, S. (2012). *Activating the unemployed: Welfare, conditionality and governance*. London: Palgrave Macmillan.

Östling, M. (2025). Deemed as 'Distant': Categorizing Unemployment in Sweden's Evolving Welfare Landscape. (2017: 7). *Social Sciences* 14: 129.

Östling, M. (kommande) *Making Subjects, Managing Lives: Work and Unemployment in Municipal Activation Programs*.

Bilaga 1. Organisatoriska och ekonomiska förutsättningar

Tabell 9. Placering av AME i kommunen

	2024	2026
Inom förvaltningen	142 (80,2 %)	130 (79,8 %)
Under kommunstyrelsen	35 (19,8 %)	33 (20,2 %)
Totalt	175 (100 %)	163 (100 %)

Tabell 10. Går enhetens verksamhet ihop utifrån tilldelad budget

	2024	2026
Ja	121 (71,1 %)	124 (71,7 %)
Nej	39 (23,1 %)	34 (19,7 %)
Vet ej	9 (5,3 %)	15 (8,7 %)
Totalt	169 (100 %)	173 (100 %)