

Kommuners förändrade roller i arbetsmarknadsintegration

Patrik Zapata, María José Zapata Campos och Emma Ek Österberg

Denna policy brief sammanfattar resultat från forskningsprojektet *Förändrade roller, framväxande nätverk: kommuner som upphandlare, arbetsgivare och entreprenör i arbetsmarknadsintegration*, som finansierats av Vetenskapsrådet. Studien visar att lokala förutsättningar spelar stor roll för hur arbetsmarknadsintegration (AMI) organiseras: platsens resurser och utmaningar formar vilka lösningar som utvecklas. Arbetsintegrerande sociala företag (ASF) framträder som särskilt viktiga för att skapa inkluderande vägar in i arbetslivet för grupper som annars riskerar att hamna utanför, inte minst utrikes födda kvinnor. Dessutom utgör nätverk en bärande infrastruktur – både för att sprida kunskap och för att bevara kompetens och kvalitet i tider av förändring. Tillsammans pekar resultaten på behovet av att uppmärksamma den lokala innovationskraften och att skapa förutsättningar som möjliggör och stärker de samarbetsformer för AMI som utvecklas i kommunerna.

Inledning

Mottagningskrisen 2015 – ofta benämnd flyktingkrisen – innebar ett skifte i svensk integrationspolitik. Under en kort period anlände omkring 160 000

asylsökande till Sverige vilket ledde till en snabb ökning av omfattningen och tempot i integrationsarbetet. Det statliga etableringsprogrammet expanderade snabbt, samtidigt som nya metoder och arbetssätt utvecklades lokalt för att möta behoven hos de nyanlända och främja integration. Antalet nyanlända har minskat under senare år och är nu ungefär på samma nivå som innan mottagningskrisen, men erfarenheterna från denna intensiva period fortsätter att prägla integrationspolitiken – och särskilt kommunernas arbete.

Integration är ett mångdimensionellt begrepp som – sedan *invandrings*politiken bytte namn till *integrations*politik 1997 – i hög grad kommit att förknippas med utrikes föddas införlivande i det mottagande samhället (Eriksson 2019). Från och med Etableringsreformen 2010 har integration dessutom, i både svensk (Larsson 2015, Qvist & Tovatt 2014) och EU-policy (Ek Österberg & Zapata 2022), kommit att bli närmast synonymt med sysselsättning och etablering på arbetsmarknaden. Integration och arbetsmarknadsintegration (AMI) likställs därför ofta i den offentliga debatten, vilket är en avsevärt smalare tolkning än exempelvis Robert Putnams (1993) som framhåller integration som sammanhållning och sociala bindningar i ett samhälle. Med en sådan utgångspunkt kan integration ske genom deltagande i arbetsliv men också i andra samhällssfärer och AMI ses som en delprocess eller en av flera vägar till integration.

Kommunerna spelar en central och mångfacetterad roll i att främja integration, både i bred bemärkelse och mer specifikt kopplat till arbetsmarknadsintegration (AMI). Vad som ska göras, hur det ska genomföras, vem som ska göra det och när det ska göras är dock inte tydligt reglerat, vilket lämnar utrymme för lokala prioriteringar, satsningar och initiativ. I praktiken innebär detta att integrationsarbetet i hög grad formas av kommunerna. I denna policy brief fokuserar vi på kommunernas roller inom just AMI.

Texten som följer bygger på resultat från forskningsprojektet "[Förändrade roller, framväxande nätverk: kommuner som upphandlare, arbetsgivare och entreprenör i arbetsmarknadsintegration](#)", som finansierats av Vetenskapsrådet (Projekttid 2020–2024, diarienummer 2019-02109). I projektet har vi följt hur kommunernas roller formas och omformas i en tid (2015–2025) då de politiska förutsättningarna och villkoren för kommunernas arbete förändras i grunden. Projektet bidrar med fördjupad kunskap om hur kommuner och andra aktörer samverkar i integrationens vardag.

Bakgrund

Utrikes födda i Sverige befinner sig generellt i högre grad i arbetslöshet, har sämre arbetsvillkor och har oftare lägre kvalificerade jobb än inrikes födda (Joyce 2015, Berglund, Elgenius & Frank 2024, Andersson Joona & Josefsson 2025). Forskning visar att detta beror på flera faktorer: bristande matchning mellan utbildning och arbetsmarknad (Bevelander & Irastorza 2014), språksvårigheter, avsaknad av socialt kapital och nätverk (Håkansson & Tovatt 2017), en starkt reglerad och högkvalificerad arbetsmarknad (Asplund m.fl. 2017) och diskriminering på arbetsmarknaden (Berglund m.fl. 2025) för att nämna några. Dessa barriärer till arbetsmarknaden påverkar individer olika beroende på utbildning, yrkeserfarenhet, etnicitet, kön och tid i landet (Dumont m.fl. 2016).

Sverige har under de senaste decennierna genomfört flera reformer för att underlätta nyanländas och andra utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Dessa reformer har drivits fram av tongivande idéer om aktivering, där tillgång till stöd kopplas till deltagande i åtgärder (Qvist 2016), och där arbete och egenförsörjning ses som den självklara vägen till integration (Larsson 2015, Eriksson 2019).

En central del av dessa reformer var Etableringsreformen 2010, genom vilken staten via Arbetsförmedlingen (AF), fick det övergripande ansvaret för nyanländas etablering. Kommunerna fick samtidigt en viktig roll i genomförandet av programmet, både som utförare av olika insatser och program samt som lokal samverkanspart (Emilsson 2015). De nationella aktiveringsprogrammen har dock kritiserats för att vara alltför generella och för att förbise de hinder som många utrikes födda möter – exempelvis familjeansvar, personliga trauman, låg läs- och skrivkunighet samt bostads- och ekonomiska svårigheter (Bucken-Knapp m.fl. 2020, Schierenbeck & Spehar 2021; Norbäck & Zapata Campos 2023). Dessa problem faller i hög grad på kommunerna att hantera.

Många kommuner har därför utvecklat egna initiativ och samarbeten, ofta i samverkan med civilsamhälle, näringsliv och akademi. I Göteborg finansierades till exempel bara en tredjedel av integrationsinsatserna av staten 2016 (OECD 2018), samtidigt som över 180 lokala initiativ med fokus på arbetsmarknadsintegration identifierades i regionen (Diedrich & Hellgren 2018).

Trots att många initiativ drevs i projektform, var temporära och saknade långsiktiga strategier (Diedrich & Hellgren 2021) – utvecklades innovativa samarbetsformer, såsom sysselsättningsfrämjande offentliga upphandlingar (Qvist & Ek Österberg 2022, Ek Österberg & Zapata 2023, Norbäck & Zapata Campos 2023), kooperativ, jobbförmedlingar och företagsinkubatorer med fokus på inkludering (Zapata & Zapata Campos 2023). Dessa möjliggjordes ofta genom kombinationer av EU-finansiering och nationella stödprogram, och gick därmed bortom den formella implementeringen av statlig integrationspolitik (OECD 2018). Samtidigt har många medborgardrivna initiativ drivit på utvecklingen av alternativa former för arbetsmarknadsintegration – exempelvis i form av sociala företag, arbetsintegrerande sociala företag (ASF) och ekonomiska föreningar – ofta i samverkan med kommuner.

Trots omfattningen och betydelsen av dessa underifrånskapade initiativ, och kommunernas stödjande och koordinerande roll, förbises de ofta i forskning och debatt, där fokus vanligen ligger på den nationella nivån. En följd av detta är en bristande kunskap om varför organisatoriska lösningar och lokala praktiker skiljer sig åt, vilka konsekvenser dessa skillnader får och hur de kan förstås i relation till demografi, arbetsmarknad, geografi och lokal policy.

Det är just dessa lokala förutsättningar, roller och arbetssätt för AMI som var utgångspunkten för vårt forskningsprojekt. Syftet var att öka kunskapen om kommunernas mångfacetterade och föränderliga roller i AMI. Inledningsvis utgick vi från två frågor. För det första hur lokala initiativ för AMI uppstår, utvecklas och stabiliseras, och varför? För det andra hur nätverk mellan sådana lokala initiativ skapas och stabiliseras, med vilka motiv, resurser och vilka konsekvenserna blir? Projektet hade AMI som utgångspunkt, vilket innebar att vi fokuserade på initiativ som på olika sätt berörde sysselsättning och arbetsliv. I vilken utsträckning dessa initiativ kom att inkludera andra dimensioner av integration, eller kopplas till andra typer av integrationsprojekt var en empirisk fråga för oss. Förutom de tre författarna till denna policy brief har Nanna Gillberg, Andreas Asplén Lundstedt, Maria Norbäck och Amelia Olsson deltagit i projektet.

Den första frågan närmade vi oss utifrån tre roller som tidigare forskning (vår egen och andras) hade visat vara centrala för att förstå hur kommuner arbetar med AMI i praktiken: rollen som upphandlare, rollen som arbetsgivare och rollen som entreprenör. Den andra frågan förde oss

inledningsvis till studier av hur nätverk formas och hur de bidrar till expansion genom att möjliggöra prövning av nya idéer och spridning av kunskap om vad som fungerar. Med tiden kom dessa studier också att omfatta frågor om nätverkens betydelse för att upprätthålla beredskap, kompetens och kvalitet i insatserna när volymer och resurser sjunker och politiken skiftar fokus.

Under den period projektet har genomförts har mycket hänt. Efter mottagningskrisen 2015 har en mer restriktiv migrationspolitik och skärpt gränskontroll lett till ett kraftigt minskat antal nyanlända, även om massflyktsdirektivet¹ innebar en tillfällig ökning. I nationell politik är arbetslinjen är fortsatt dominerande, men pliktperspektivet har blivit mer framträdande och individens ansvar att "integrera sig" har ökat. Samtidigt innebar covid-19 pandemin särskilda utmaningar – för det praktiska integrationsarbetet och för arbetsmarknaden i stort. Dessutom har flera kommuner som vi har studerat hanterat specifika lokala utmaningar, där Skellefteå sticker ut som ett särskilt tydligt exempel med turbulensen kring Northvolts etablering.

I olika studier under projektets gång har vi följt dessa föränderliga förutsättningar för lokala aktörer och lokala initiativ för AMI. Avsikten har varit att undersöka mångfalden av lokala insatser för arbetsmarknadsintegration och de förutsättningar som formar dem, inte att jämföra kommuner eller nätverk med varandra. Sju forskare har deltagit i projektets genomförande, att redovisa tillvägagångssättet i alla studier i detalj låter sig inte göras. Våra studier har haft en organisationsteoretisk utgångspunkt och fokuserat på vad som görs, varför det görs, vilka konsekvenserna blir och för vem.

I flera studier har vi fokuserat på lokala initiativ som vuxit fram i kommuner i olika delar av landet. Ett sådant exempel är våra studier av arbetsintegrerande sociala företag (ASF) i Malmöregionen där Yalla Trappan har expanderat från Malmö till flera orter i Sverige, och Social Trade i Göteborgsregionen, en förening skapad av ASF själva för att förstärka institutionella relationer och sälja tjänster till offentliga och privata aktörer.

¹ Massflyktsdirektivet är det EU-direktiv som ger tillfälligt skydd till personer som flyr från en väpnad konflikt eller situation som utgör ett allvarligt hot mot deras liv eller säkerhet. Det aktiverades i EU den 4 mars 2022 efter Rysslands invasion av Ukraina, vilket innebär att personer från Ukraina som flyr striderna kan få uppehållstillstånd och arbetstillstånd i EU-länder, inklusive Sverige.

Ytterligare exempel är vår studie av social hänsyn i upphandling i Göteborgs stad, samt vår studie av den lokala arbetsmarknadens expansion och jakten på arbetskraft i Skellefteå under 2024.

Vi har också undersökt lokalt integrationsarbete, både i form av individuellt nätverksarbete bland kommunala integrationssamordnare och genom specifika nätverksstrukturer såsom Ambassadörsnätverk för sysselsättningsfrämjande upphandling och SKR:s Utvecklingsnätverk sociala företag, skapade för att förstärka relationerna mellan ASF och kommuner. I en specifik studie om utbildningspliktens organisering i Västra Götaland studerade vi regional samverkan och praktik i ett förändrat policylandskap. Vissa studier var givna redan när projektet inleddes, medan andra växte fram i takt med policyutvecklingen.

I samtliga studier har datainsamlingen gjorts med kvalitativa metoder i form av intervjuer och dokument och, i vissa fall, observationer. Dessa metoder har gett oss rik, nyanserad och kontextualiserad data som lämpar sig väl för förståelseinriktad analys. Vi har också löpande kommunicerat tentativa analyser och resultat med lokala verksamhetsutövare och policyskapare genom workshops och feedback-seminarier. På så vis har vi kunnat stämma av våra resultat och samtidigt stämma av utvecklingstendenser. Nedan redovisar vi och diskuterar resultaten från våra studier utifrån fem centrala observationer, och avslutar med rekommendationer till beslutsfattare, praktiker och forskare.

Resultat – fem centrala observationer

1. Platser ger olika förutsättningar som spelar roll för AMI

Våra studier visar att lokala förutsättningar skapar möjligheter för olika, ofta framgångsrika, arbetssätt. När dessa utgår från platsens specifika egenskaper och resurser skapas förutsättningar för att utveckla lösningar som är anpassade efter lokala behov. En territoriell utgångspunkt kan därför främja innovation och ta tillvara de unika tillgångar som finns i ett område.

I vår studie i Göteborg visade platsförankringen – i detta fall en förortsstadsdel (Zapata & Zapata Campos 2023) – på betydelsen av att utgå från perifera platser specifika förutsättningar. Med perifera platser avses här geografiska områden som ligger längre bort från kommuners, regioners eller landets centrum, exempelvis förorter, småorter eller

landsbygdsområden. Om organiseringen tar avstamp i dessa platser lokala villkor öppnas möjligheter att både utveckla och använda ett bredare resursregister – till exempel språk, kultur och kunskap om lokala institutioner, invånare och grannskap. Samtidigt kan det skapa ett tryggt utrymme för såväl kritik som handlingsfrihet och kreativitet i arbetssätt, relationsbyggande och resursanvändning. Detta står i kontrast till mer kommunövergripande arbetssätt där strävan efter överförbarhet, uppskalning och jämförbarhet riskerar att förbise det lokalt specifika och innovativa som kan utvecklas i perifera områden.

En sådan resurs är starkt kopplad till kultur och språk. Tjänstepersoner och civilsamhällesaktörer kan här fungera som så kallade kulturella medlare ("cultural brokers") med förmåga att röra sig mellan olika värdesystem och kulturella sammanhang. Genom sin förståelse för både svenska normer och språk och de nyanländas erfarenheter och perspektiv, kan dessa aktörer hantera kulturella spänningsfält och bidra till mer lokala effektiva integrationsinsatser. I Göteborg illustreras detta av flera initiativ, bland annat One Stop Future Shop som stöttar utrikes föddas entreprenörskap, och Clean Car Service – ett kooperativ som i samverkan med stadsdelen Västra Hisingen, Volvo Cars, ASF Vägen ut! och en Advisory Board anställde personer som mötte hinder på arbetsmarknaden. Till satsningen knöts även ett rådgivande organ kopplat till stadsdelsförvaltningen, som komplement till stadsdelsnämnden, med särskilt fokus på migration och inkludering. Organet bestod av olika lokala aktörer som samverkade och bidrog utifrån sina respektive perspektiv.

Lokala aktörer kan driva förändring genom att agera i de korta möjlighetsfönster som uppstår när politiska och institutionella förhållanden öppnar sig – till exempel under kriser som flyktingmottagandet 2015 eller när samhällsoro kring kriminalitet växer. Sådana möjlighetsfönster är begränsade i tid och kan snabbt stängas om politik och retorik skiftar. Förändringar måste därför genomföras snabbt, så länge fönstret är öppet.

Vår studie visar att ett konstruktivt ifrågasättande av traditionella arbetssätt inom offentlig förvaltning kan skapa utrymme för nya former av organisering och samverkan – särskilt när det gäller att möta krav på snabbhet och flexibilitet i komplexa integrationsutmaningar. Det handlar inte om att ersätta befintliga funktioner, utan om att utvidga det offentliga åtagandet inom AMI. Genom förändringsarbete drivet av institutionella entreprenörer

(individer eller grupper som identifierar möjligheter, utnyttjar resurser och nätverk för att förändra institutioner), breddas och förnyas repertoaren inom AMI med nya metoder, arbetssätt och resurser. Exempelvis de ovan nämnda Advisory board och Clean Car Service.

Studien visar att sektorsövergripande samverkan i administrativa och geografiska ytterområden med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna platsen har, kan skapa innovativa idéer och metoder som kan ta sig in i en kommuns ordinarie verksamhet och därmed påverka och utveckla traditionell AMI, även bortom platsen där de först tog form och utvecklades. Hur långt en sådan påverkan från perifera aktörer kan ta sig är en öppen fråga, vars svar beror på hur mycket centrala aktörer ser, hur öppna de är, och hur budskapet paketeras.

Det finns också betydande variationer mellan kommuner, vilka speglar deras respektive förutsättningar, som ofta är kopplade till platsspecifika egenskaper som administrativa gränser, resurser, befolkningssammansättning, infrastruktur och socioekonomiska faktorer. Ett exempel är skillnader i hur upphandlingsverksamheten organiseras i små kommuner jämfört med storstäder, och vilka (skilda) möjligheter detta ger att använda offentliga kontrakt för att skapa sysselsättningsmöjligheter för utrikes födda (Ek Österberg 2024).

Ett annat tydligt exempel är Skellefteå kommun som under en period (fram till oktober 2024) organiserade sitt AMI-arbete utifrån förutsättningar som skilde sig markant från resten av landet (Asplén Lundstedt m.fl. kommande). Skellefteås perifera geografiska läge, dels i förhållande till Stockholm, dels dess relativt isolerade läge utan järnvägsförbindelse och avstånd till andra urbana centrum, Arbetsförmedlingens omorganisering och den omfattande industriella etableringen med Northvolt i spetsen, innebar att kommunens AMI-arbete utgick från ett stort utbud av arbetstillfällen och uttalad brist på arbetskraft. För kommunen blev det därför strategiskt viktigt att skapa förutsättningar för att inflyttade skulle stanna kvar – genom att säkra bostäder, service och infrastruktur – utan att göra avkall på servicen till befintliga invånare eller i ansvaret gentemot industri. Här framträder samspelet mellan mobilitet och territoriet som särskilt betydelsefullt: den som anländer till platsen, som individ eller företag, behöver (ur kommunens perspektiv) övergå från att vara mobil till att bli långsiktigt bofast. Att möjliggöra denna övergång har varit centralt i Skellefteås strategi och har,

som vår studie visar, gett upphov till nya sätt att arbeta med integration på lokal nivå.

2. ASF utvecklar alternativa och effektiva metoder för AMI

En typ av organisation som i flera kommuner spelar en viktig roll i det lokala integrationsarbetet är de arbetsintegrerande sociala företagen (ASF). ASF kombinerar affärsverksamhet med ett uttalat socialt syfte, där huvudmålet är att skapa arbete och delaktighet för personer som möter stora hinder på arbetsmarknaden.

En särskilt utsatt grupp, som varit i fokus i flera av våra studier, är utrikes födda kvinnor med låg utbildning och begränsad arbetslivserfarenhet (Zapata Campos 2024, Andersson Joona & Josefsson 2025). För denna grupp har generiska utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser visat sig vara ineffektiva, och i vissa fall till och med kontraproduktiva. Sådana insatser riskerar att underminera individens agens genom att skapa passivitet och tystnad, där en styrningslogik baserad på kontroll ges företräde framför egenmakt (Zapata Campos 2024, Norbäck & Zapata Campos 2023). Detta samtidigt som ansvaret för integration successivt förskjutits från staten till individen.

ASF arbetar med personer som ofta "faller mellan stolarna" och som sällan hinner bli anställningsbara inom ramarna för korta, standardiserade insatser. Våra studier visar i linje med tidigare forskning att ASF lyckas skapa meningsfull sysselsättning och utveckla metoder anpassade efter dessa individers faktiska livsvillkor (Norbäck & Zapata Campos 2023). Genom att anlägga ett "liv först-perspektiv" grundat i en bry-sig-om-logik (caring logic), snarare än "arbete först -perspektiv" som utgår från en marknadslogik (Zapata Campos 2024) har dessa metoder en emancipatorisk potential genom att de synliggör och mobiliserar kvinnors och migranternas resurser såsom språk, kultur och kännedom om närområdet. Våra studier visar att ASF skapar trygga lärmiljöer, ett gränssland där vanliga normer sätts åt sidan och deltagarna vågar misslyckas både i arbete och språk. Denna trygghet är avgörande för språkinläring och förstärks av att handledarna själva kan ha utländsk bakgrund eller har gjort en liknande personlig resa, vilket skapar tillhörighet och stärker deltagarnas identitet (Norbäck & Zapata Campos, 2023). ASF flyttar också fokus från individuell till kollektiv handlingskraft, där kvinnorna själva organiserar sina arbetsplatser (Zapata Campos 2024). Genom sin affärsmodell och arbetsträningsmetoder

omvandlar ASF tidigare osynliga och obetalda kvinnliga kunskaper – som städning, matlagning och sömnad i hemmet – till säljbar professionell kompetens i arbetslivet, exempelvis i det kvinnokooperativa ASF Yalla Trappan (Norbäck & Zapata Campos 2023).

ASF:s samverkan med offentliga aktörer tar sig flera former – från avtal för arbetsträningstjänster och idéburna offentliga partnerskap (IOP),² till kontrakt i reserverad upphandling samt olika projekt och samverkansplattformar. Även om ASF säljer kommersiella tjänster (t.ex. reparation, second hand, städning och trädgårdsskötsel) är de, enligt en kartläggning av ASF från 2024 (Björkenstock 2024), starkt beroende av långsiktiga relationer med offentliga aktörer – främst kommuner och Arbetsförmedlingen. För ASF:s verksamhet är det avgörande inte bara att sådana stabila relationer upprättas, utan också att de underhålls över tid.

Våra studier visar vidare att erfarenheterna av denna samverkan varierar kraftigt över landet (Björkenstock 2024). Många ASF arbetar under osäkra villkor, med tidsbegränsade avtal och utan långsiktigt stöd. Kommuners tradition att producera tjänster i egen regi kan ytterligare försvåra för ASF. Denna osäkerhet försvårar långsiktig planering, begränsar verksamheternas tillväxt och försvårar deras möjligheter att skapa helhetsorienterade integrationslösningar (Norbäck & Zapata Campos 2022).

Samtidigt växer nya, mer kollaborativa arrangemang fram. Ett exempel från Göteborg (Norbäck & Zapata Campos 2022) visar hur några av de första reserverade upphandlingarna användes för att bygga flexibla och informella samarbetsformer – så kallade *loose governmental arrangements* – i kombination med strategiskt utnyttjande av rättsliga gråzoner, vilket möjliggjorde mer kollaborativa avtal. Resultatet blev en mindre hierarkisk relation mellan kommunen och ASF, med större utrymme för gemensam problemlösning och lokal innovation, i linje med en kollaborativ styrmodell.

3. Nätverk kan vara en bärande AMI-infrastruktur

En stor del av kunskapsspridningen inom AMI sker genom olika nätverk. Dessa nätverk har vuxit fram som både formella och informella samverkansytor som ofta är beständiga över flera år. Inom nätverken förs

² Idéburna offentliga partnerskap (IOP) är överenskommelser om samverkan mellan det offentliga (t.ex. kommuner eller regioner) och idéburna organisationer (som föreningar, stiftelser eller kooperativ) för att uppnå ett visst allmännyttigt mål.

dialoger som syftar till att utveckla nya, kreativa lösningar på komplexa problem, ofta genom kollektivt lärande och erfarenhetsutbyte. Nätverk kan initieras och drivas av myndigheter och intresseorganisationer, såsom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), SKOOP (branschorganisation för ASF) eller Upphandlingsmyndigheten. De kan också vara specialiserade och ha ett lokalt, regionalt eller nationellt fokus, till exempel nätverk för social upphandling, för kommunala integrationssamordnare eller mellan ASF. Utöver erfarenhetsutbyte och lärande bidrar nätverken ofta till att skapa nya samarbeten.

Nätverk är viktiga för att spridning av kunskap, vad som konkret kan förbättras när nya sätt att organisera och samarbeta prövas och utvecklas. De möjliggör lärande mellan lokala kontexter och förbinder lokala aktörer med varandra (Ek Österberg & Rehnberg 2022).

Våra studier visar att nätverken inte enbart är viktiga när verksamheter växer och nya lösningar utvecklas. De spelar också en avgörande roll i tider av nedgång, när integrationsinitiativ dras ner eller avvecklas. Då blir nätverken viktiga för att hantera nödvändiga anpassningar, bevara och vidareutveckla kunskap, upprätthålla kvaliteten i insatserna trots minskade resurser och att förbereda för framtida volymökningar. Detta är särskilt viktigt i mindre kommuner där enskilda aktörer ofta bär stort ansvar. Nätverken fungerar därmed som en form av beredskap (Ek Österberg m.fl. 2021, Olsson m.fl. kommande).

En fördel med nätverk är deras flexibilitet. De kan anpassas relativt enkelt till nya förutsättningar. Samtidigt kräver de resurser och tid för att kunna underhållas. De varken blir till eller upprätthålls av sig själva. När centrala aktörer drar sig ur samordningen, som i fallet med det SKR-skapade (ESF-finansierade) nätverk för sociala företag som avslutades när projekttid och finansieringen tog slut, uppstår ett tomrum som kan bli svårt att fylla. Ett liknande mönster syntes när antalet asylsökande minskade och därmed också målgruppen för AMI: nätverken för integrationssamordnare försvagades, resurserna tunnades ut, och många medarbetare omplacerades eller lämnade sina tjänster (Olsson m.fl., kommande). Vid sådana förändringar kan en form av "skaleffekt" uppstå, där konsekvenserna av minskade resurser blir större än själva neddragningen i resurser.

En mindre målgrupp innebär inte nödvändigtvis minskat behov eller lägre kostnader att tillhandahålla insatsen. Snarare ökar behovet av innovation

och bricolage – det vill säga förmågan att med begränsade resurser kreativt kombinera och återanvända det som finns till hands – för att i tider av nedgång hitta fungerande lösningar. Detta kräver ofta stort engagemang från enskilda individer, med risk för eldsjälsproblematik (Zapata Campos 2024, Gillberg m.fl., 2022).

4. En snäv definition där integration förstås som sysselsättning och i relation till migranter försvårar lokalt integrationsarbete

I våra studier, liksom tidigare forskning (t.ex. Çağlar & Glick Schiller, 2018), lyfter aktörer på olika nivåer och i olika organisationer problematiken med den snäva definitionen av integration. Ofta förstås integration som något som gäller utrikes födda, och att det främst handlar om att komma i arbete. Att vara integrerad är blir därmed något en person (utrikes född) antingen är, eller inte är. Denna förståelse innebär ett begränsat synsätt där ansvaret för integration ensidigt placeras på individen, snarare än på samhället i stort. Ett alternativt synsätt, som lyfts i både forskning och praktik, är att se integration som en ömsesidig och pågående process som involverar hela samhället – inte bara dem som befinner sig i utanförskap.

Den snäva definitionen dominerar den praktiska utformningen och uppföljningen av integrationspolitiken, där andelen utrikes födda i arbete ofta utgör det huvudsakliga resultatmåttet. En konsekvens av detta är att de som har bäst förutsättningar att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden prioriteras inom AMI. Det leder till att de så kallade "långt hängande frukterna" plockas först (Ek Österberg m.fl. 2022, Ek Österberg & Zapata 2023b). Samtidigt innebär detta att personer som möte större hinder ofta prioriteras bort – eller aldrig ges en reell chans att delta i integrationsinsatser anpassade efter deras förutsättningar. Det kan finnas en viss logik och rimlighet i att resurser riktas dit där resultaten snabbast kan uppnås och mätas, men detta sker på bekostnad av en mer holistisk syn på integration. Forskningen visar att arbete visserligen är en central aspekt av integration, men inte den enda. Faktorer som bostad, tillgång till utbildning, hälsa, meningsfull fritid och kultur spelar också avgörande roll för människors känsla av tillhörighet och delaktighet i samhället. En återkommande slutsats – både i våra och andras studier – är att vissa grupper systematiskt lämnas utanför. Just nu gäller det i särskilt hög grad utrikes födda kvinnor (Ek Österberg m.fl. 2021; Norbäck & Zapata Campos 2023; Andersson Joona & Josefsson 2025).

5. Organisatoriska och institutionella villkor ändras över tid, vilket skapar ryckighet

Kommuner och andra offentliga organisationer ses ofta som stabila aktörer och antas ofta utgöra den sammanhållande och långvariga parten i nätverk kring AMI. Vår forskning visar att det finns anledning att problematisera den synen. I praktiken bedrivs mycket av kommunernas AMI-arbete i projektform, vilket innebär en inneboende temporalitet. Inriktning och omfattning kan snabbt förändras till följd av ändrade finansieringsmöjligheter (t.ex. tillgång till medel från den Europeiska socialfonden (ESF), liksom vid reformer, valresultat, budgetförhandlingar och chefsbyten. Arbetsförmedlingens omorganisation(er), och deras olika satsningar, är ett tydligt exempel på instabilitet som kan prägla statliga aktörer men liknande ryckighet återfinns även i kommunsektorn.

Utöver organisatoriska förändringar präglas AMI-fältet av olika aktörers varierande helhetssyn och inflytande över individers insatser – när, var och hur dessa sker – vilket försvårar samordning. Att samverka med aktörer under sådana förutsättningar skapar både oförutsägbarhet och svårigheter att planera och prioritera.

Det finns också en ryckighet på individnivå. Många framgångsrika initiativ för att främja AMI har byggts upp och drivits av eldsjälar, såväl inom offentliga organisationer som civilsamhället. Detta engagemang utgör en stor extraresurs. Vår studie av Yalla Trappan visar till exempel hur deras expansion till tio andra kommuner möjliggjordes genom lokala aktörers bricolage – det vill säga förmågan att med begränsade resurser kreativt kombinera och återanvända det som finns till hands. Det kunde handla om personliga kontakter med lokala organisationer för att hitta potentiella kunder till deras tjänster eller om att ordna lokaler och utrustning för verksamheten. Det kunde också bygga på handläggares egen erfarenhet av att vara utrikesfödd samt deras kunskap om deltagares kultur, språk, och förankring i det lokala samhället. Detta arbete var avgörande för, till exempel, att kompensera för AF:s nedläggningen av lokalkontor och tillbakadragande av sitt stöd (Zapata Campos 2024).

Samtidigt innebär individberoendet en sårbarhet eftersom systemet blir känsligt för personbortfall (Zapata Campos 2024, Ek Österberg & Zapata 2023a, 2023b). Detta blev tydligt i vår studie om integrationssamordnare, där individer med stort ansvar försökte upprätthålla nätverk, kunskap och

samordning trots resursbrist, minskade målgrupper och krympande organisatoriskt stöd (Olsson m.fl. kommande).

Skellefteå-studien illustrerar hur snabbt förutsättningar kan förändras och hur organiseringen behöver vara robust för att klara detta. Ur ett lokalt perspektiv var utvecklingen i Skellefteå under 2024 lika dramatisk som mottagningskrisen 2015. Utvecklingen i kommunen är också särskilt lärorik eftersom den står i kontrast med hur AMI har utformats i resten av landet sedan 2015. Till skillnad från många andra kommuner har åtgärderna här främst riktats mot arbetsgivarna på den lokala arbetsmarknaden (t.ex. vilka språkkrav som ställdes) och mot platsen som helhet (vad krävs för att människor ska trivas och vilja stanna kvar) snarare än mot individerna. Ett mycket stort antal arbetstagare kom till Skellefteå under mycket kort tid. Skellefteå kommun lyckades agera snabbt och flexibelt, mycket tack vare att kommunen har rådighet över produktion av offentlig service och central infrastruktur vilket gav korta beslutsvägar (Asplén Lundstedt m.fl. kommande). Detta exempel visar att robusthet inte handlar om särskilda organisationsformer utan om hur arbetet organiseras utifrån lokala förutsättningar. Robust organisering innebär att ha tillgång till flera handlingsalternativ och kunna aktivera olika resurser vid behov (Torfing m.fl. 2012). Den typen av beredskap är särskilt viktig i ett fält som AMI, där förutsättningarna ofta förändras snabbt och styrs av externa faktorer.

Rekommendationer

Vad som bör och kan göras är en politisk fråga, på både lokal och nationell nivå, starkt påverkat av omvärldsförändringar såsom konflikter, social polarisering, geopolitisk instabilitet och klimatkrisens alltmer påtagliga effekter. Mycket tyder på att migration som globalt och lokalt fenomen kommer att öka framöver. Det gör det avgörande att bygga och bibehålla robusthet i förmågan att skapa inkluderande samhällen.

Rekommendationerna nedan riktar sig till aktiva i integrationsarbete, det vill säga till politiker och tjänstepersoner på olika nivåer, till verksamma i arbetsintegrerande sociala företag (ASF) och andra civilsamhällsorganisationer och till forskningssamhället.

- 1. Ge periferin en mer central plats i politik och offentlig förvaltning.**
Uppmärksamma och ta till vara den innovationskraft som finns i lokalsamhällen och offentliga organisationers utkanter, men som ofta

förblir osynlig för centrala aktörer. Skapa arenor där lokala tjänstepersoner och civilsamhällesaktörer kan bidra med sina lokala resurser, språk, kultur, erfarenheter, och lösningar, och underlätta för dessa att influera kommunernas integrationsarbete. På nationell nivå, skapa flexibla stödstrukturer som erkänner och accepterar att lokala framgångsrika modeller för arbetsmarknadsintegration inte alltid är skalbara eller standardiserbara. Nationell policy bör främja experimenterande och lokal anpassning, inte likformighet.

2. Relationerna till ASF måste vårdas.

Stärk den stödjande, skalövergripande institutionella infrastrukturen som har byggts upp under de senaste åren. Detta kan göras genom att: säkerställa tillgång till information och vägledning för tjänstepersoner och politiker kring implementering av upphandlingsverktyg och idéburna offentliga partnerskap (IOP); möjliggöra mer långsiktiga arbetsträningsavtal; erbjuda finansiella medel för stöd till mellanorganisationer och nätverk både på lokal och nationell nivå. Detta är avgörande för att möjliggöra långsiktig etablering och spridning av alternativa integrationspraktiker utvecklade av ASF.

För att detta ska bli möjligt behöver beslutsfattare och företrädare för AMI-insatser, t.ex. nationella aktiveringsprogram eller kommunala arbetsträningsprogram, i högre grad vara mer öppna, stöttande och mottagliga för det bricolage-arbete och de arbetssätt som utvecklas av ASF, migranter och tjänstepersoner (Carstensen m.fl. 2022, Zapata Campos 2024). Detta innebär att offentliga organisationer måste bli mer flexibla och stödja improvisation, experimenterande och gemensamt lärande – i samarbete med aktörer som ASF och migrantorganisationer. Specifikt för kommunerna, som i enlighet med kommunalt självstyre, fritt kan välja hur de organiserar verksamheterna, är det av vikt att de är uppmärksamma och tillämpar bry-sig-om-logik inför ASF:s särart och behov av långsiktighet för sitt arbete, när förändringar diskuteras.

3. Nätverk måste stödjas för att växa och upprätthållas.

Säkerställ långsiktigt stöd till nätverksinfrastruktur inom AMI genom riktade resurser, samordning och nationella kunskapsplattformar. När centrala aktörer som myndigheter drar sig ur nätverksbyggande uppstår

tomrum som försvagar hela systemets förmåga att hantera förändringar och behålla kompetens över tid. Det krävs också kontinuerligt stöd till intresseorganisationer såsom SKOPI, SKR och andra aktörer som samordnar nätverk för AMI. ASF behöver också nätverk för att kunna samverka och lära av varandra, en nyckelfunktion för deras framgång i lokalt AMI-arbete. De nätverken behöver stöd från det offentliga för att kunna upprätthållas.

4. Integration bör förstås mer holistiskt.

Effektiva integrationsprocesser kräver ett holistiskt angreppssätt som utgår från individens hela livssituation – inklusive hälsa, språk, ursprung, bostad, sociala nätverk, och omsorgsansvar och tid, för att möjliggöra hållbart deltagande i arbetslivet. På policynivå behöver därför integrationsinsatser i högre grad förstås som delar av en holistisk process som inte reduceras till en fråga om sysselsättning, och inte enbart i relation till utrikes födda utan ser till individers olika behov och potential.

5. Skapa organisatoriska stabila och robusta villkor

Kommuners roller i AMI är flytande, sammanflätade och förändras över tid. De påverkas av nationell politik, globala händelser och målgruppens sammansättning, men också av hur kommuner själva väljer att agera utifrån sina lokala förutsättningar. Detta resulterar i en mångfald av sätt att organisera arbetet. Sammantaget ger det ett stort behov av lokal samordning, inte minst mellan kommuner och statliga aktörer på lokal nivå, främst AF och länsstyrelserna. Men också mellan ASF, statliga och privata aktörer – och mellan olika ASF.

Samordning underlättas av institutionell stabilitet. Staten bör därför ge kommunerna långsiktiga och förutsägbara förutsättningar, i form av resurser, närvaro och tydliga regelverk. Kommunerna bör säkerställa flexibla men samtidigt robusta organisationer som kan växlas upp och ner utan att förlora kapacitet för att säkra framtida hantering. Kommunerna bör också ge civilsamhällets aktörer stabila förutsättningar, över tid, exempelvis genom möjligheter till offentliga kontrakt, enkla kommunikationsvägar och långsiktighet i relationer.

Framtida forskning och samtal om integration och integration

Vilka konsekvenserna blir av den omläggning av integrationspolitiken som regeringen nyligen sammanfattade i nya mål och principer (Regeringens pressmeddelande den 28 maj 2025) för lokala aktörer kommer att visa sig under kommande år. Det lokala integrationsarbetet fortgår och är inte mindre viktigt nu än när volymerna var större och frågan mer synlig och inramad på ett annat sätt i det samhälleliga samtalet.

Forskning och debatt fokuserar ofta på nationell nivå, eller utifrån ett top-down perspektiv där kommunerna ses som utförare av nationell politik. Ett sådant perspektiv riskerar att missa den lokala dynamik och variation som våra studier visar är helt avgörande för att förstå när och hur integrationsarbete kan lyckas och varför. Den lokala kapaciteten att planera, organisera, samordna och genomföra insatser är avgörande för hur integrationspolitiken fungerar i praktiken. Att stödja lokala förutsättningar och lokalt kapacitetsbyggande bör därför vara en grundbult i statens satsningar, nu och i framtiden. Framtida forskning bör, menar vi, rikta in sig på lokala samarbeten mellan kommuner, civilsamhället och näringsliv, där hänsyn tas till såväl kommunernas som målgruppens varierande förutsättningar.

Referenser

Andersson Joona, Pernilla & Elvira Josefsson (2025) Effektivare arbete för integration och minskat utanförskap. Delrapport: Återrapport enligt regleringsbrevet 2024. Arbetsförmedlingen.

Asplén Lundstedt, Andreas, Emma Ek Österberg & Patrik Zapata (kommande) Organizing for Growth: Local Government Responses to Labor Market Challenges in the Wake of Rapid Green Industrialization, *Planning practice and research*.

Asplund, André, Caroline Tovatt & Sara Thalberg (2017) Vägen till arbete. I Avhandlingsnytt: Delegationen för migrationsstudier, Delmi.

Elgenius, Gabriella, Denis Frank, Vedran Omanović & Tomas Berglund (2024) Transmitted inequalities? The second generation and migration

history penalties on the Swedish labour market. *Scrutinising Polarisation* (2024): 87.

Bevelander, Pieter & Nahikari Irastorza. 2014. Catching up: the labour market integration of new immigrants in Sweden. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute & Int. Labour Office.

Björkestock, Alma (2024) Samverkan för inkluderande arbetsliv En kartläggande studie av arbetsintegrerande sociala företags erfarenheter och upplevelser av kommuner som samverkansaktör. Masteruppsats, Förvaltningshögskolan, GU.

Bucken-Knapp, Gregg, Vedran Omanović & Andrea Spehar (2020) 'Introduction: Conceptualizing Migrant and Refugee Integration', I G. Bucken-Knapp, V. Omanović, & A. Spehar (Eds.), *Institutions and Organizations of Refugee Integration* (pp. 1–23). Cham: Springer

Çağlar, Ayşe & Nina Glick Schiller (2018). Migrants and city-making: Dispossession, displacement, and urban regeneration. Durham: Duke University Press.

Carstensen, Martin B., Eva Sørensen & Jacob Torfing (2023) Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), 36–52.

Diedrich, Andreas & Hanna Hellgren (2018) *Organizing Labour Market Integration of Foreign-born Persons in the Gothenburg Metropolitan Area*, GRI-rapport 2018:3.

Diedrich, Andreas & Hanna Hellgren (2021) Att organisera integration av nyanlända och andra utrikesfödda personer på den svenska arbetsmarknaden-från "flyktingkrisen" till COVID-19 pandemin. GRI-rapport 2021:1

Dumont, Jean-Christophe, Thomas Liebig, Jorg Peschner, Filip Tanay & Theodora Xenogiani (2016) How are refugees faring on the Labour Market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module. *European Commission DG Employment Working Paper* 1.

- Durose, Catherine & Vivan Lowndes (2021) Why are designs for urban governance so often incomplete? A conceptual framework for explaining and harnessing institutional incompleteness. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(8): 1773-1790.
- Ek Österberg, Emma (2024) Styra upphandling och styra med upphandling. Studentlitteratur.
- Ek Österberg, Emma (2020). Att styra med upphandling – staten som marknadsaktör. I: Peter Ehn & Göran Sundström (red.). Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi. Statskontorets rapportserie Om offentlig sektor.
- Ek Österberg, Emma, Maria Norbäck, Patrik Zapata & María José Zapata Campos (2021) Kommunen som upphandlare, entreprenör och arbetsgivare i arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Förvaltningshögskolans rapporter 161. Förvaltningshögskolan, GU
- Gillberg, Nanna, Emma Ek Österberg & Patrik Zapata (2022) Utbildningspliktens praktik – Västra Götaland, *Förvaltningshögskolans rapporter nr 164*
- Ek Österberg, Emma & Martin Qvist (2023) Meta-governance as partial organization, *Administrative Theory & Praxis* 45, 3: 192-210.
- Ek Österberg, Emma & Hanna Sofia Rehnberg (2022). "Goda exempel som redskap i styrning". I: Ivarsson-Westerberg, A och Jacobsson, B (red.). Förvaltningen i samhället. Lund: Studentlitteratur.
- Ek Österberg, Emma & Patrik Zapata (2023a) Activation of unemployed through social procurement: From policy to practice. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, pp.1-20. Emilsson, 2015
- Ek Österberg, Emma & Patrik Zapata (2023b) Procuring for Labour Market Integration, i Andreas Diedrich & Barbara Czarniawska (Eds): Organizing Immigrants' Integration, Springer Nature.

- Emilsson, Henrik (2015) A national turn of local integration policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *Comperative Migration Studies*, 3(7): 1-16
- Eriksson, Erik (2019) *Perspektiv på integration och etablering - Kunskapsunderlag för ett strategiskt arbete med stöd till nyanlända*. Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2019:5
- Håkansson, Peter & Caroline Tovatt (2017) Networks and labor market entry – a historical perspective, *Labor History*, 58:1, 67-90
- Joyce, Patrick (2015) Integrationspolitik och arbetsmarknad: en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014: Delegationen för Migrationsstudier (Delmi).
- Lagström, Cristian & Emma Ek Österberg (2024). Exploring sustainable procurement through regulatory conversations. *Financial Accountability and management*.
- Larsson, Jennie K. (2015) Integrationen och arbetets marknad. Stockholm: Atlas Akademi. Doktorsavhandling.
- Norbäck, Maria & María José Zapata Campos (2022) The market made us do it: Public procurement and collaborative labour market inclusion governance from below. *Social Policy & Administration*, 1– 16.
- Norbäck, Maria & María José Zapata Campos (2023) "Emancipation through learning at work: Work cooperatives for "unemployable" immigrant women." In *Organising Immigrants' Integration: Practices and Consequences in Labour Markets and Societies*, pp. 89-108. Cham: Springer International Publishing.
- Olsson, Amelia, Emma Ek Österberg & Patrik Zapata (kommande) Bricolaging in Accelerating and Decelerating Local Labour Market Integration, *Public Management Review*.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Qvist, Martin & Caroline Tovatt (2014) Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå. Slutrapport för utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län. Nyköping: Länsstyrelsen i Södermanlands län.
- Ravn, Rasmus, Emma Ek Österberg & Trine Thomsen (2022). Labour market policies and refugees – The case of Denmark, Sweden, the Netherlands and Germany. In: Albrekt Larsen, Christian (Eds.) *Migrants and Welfare States: Balancing Dilemmas in Northern Europe*. Edward Elgar.
- Schierenbeck, Isabell & Andrea Spehar (2021) *Implementing integration policy: Encounters between street-level bureaucrats and newly-arrived migrants in Sweden*.: Studentlitteratur
- Torfin, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre & Eva Sørensen (2012) *Interactive governance: Advancing the paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Zapata Campos, María José & Patrik Zapata (2023) The Territorial Embeddedness of Novel Labour Integration Policies: Something Old, Something New and Something Borrowed, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 27(2), 1–21
- Zapata Campos, María José (2024) The expansion of alternative forms of organizing integration: Imitation, bricolage, and an ethic of care in migrant women's cooperatives, *Journal of Business Ethics*, 1–16.

Kommuners förändrade roller i arbetsmarknadsintegration

Patrik Zapata, María José Zapata Campos & Emma Ek Österberg

Delmi Policy Brief 2025:8

Stockholm 2023

ISBN 978-91-89993-29-7

Denna policy brief har tagits fram som ett samarbete mellan Delmi och Vetenskapsrådet i syfte att synliggöra forskning som beviljats medel från Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet driver på uppdrag av regeringen ett 10-årigt nationellt forskningsprogram inom migration och integration. Syftet med programmet är att stärka forskningen inom området och främja tillgängliggörande och spridning av forskning, för att därmed skapa goda förutsättningar för forskningens medverkan till att möta samhällsutmaningar avseende migration och integration. För mer information, se <https://www.vr.se/nfpmigint>

Författaren ansvarar själv för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**