

En berättelse om att (få) vara kvar

En studie i att skapa utrymme för samverkansuppdrag i offentlig sektor

En berättelse om att (få) vara kvar

En studie i att skapa utrymme för samverkansuppdrag i offentlig sektor

Hanna Hellgren



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Avhandling för filosofie doktorsexamen i offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Distribution
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 712
405 30 Göteborg
<http://www.gu.se/forvaltningshogskolan>

© Författare Hanna Hellgren
Omslag Axel Engberg
Foto Axel Engberg
Tryck: Stema Specialtryck, Borås 2024
ISBN: 978-91-987773-4-5 (tryckt version)
ISBN: 978-91-987773-5-2 (e-publicerad version)
<http://hdl.handle.net/2077/79184>



Till Rita
1933-2014

Förord

Mitt första och främsta tack vill jag rikta till mina handledare, ert stöd har varit ovärderligt! Tack Mette Sandoff för din obevekliga optimism och tilltro till min förmåga. Du har förmågan att vägleda framåt när stegen vill fastna på stället. Tack Andreas Diedrich för ditt oändliga tålamod och outtröttliga energi att utmana mig från början och till slut. Du har förmågan att när jag tror att möjligheterna med texten är slut få mig att få fram lite till. Tack Rolf Solli för din värme och tydlighet som stöttat mig i mina tankar, från studenttiden till denna texts avslut. Du har en alldeles speciell förmåga att alltid stötta på rätt sätt i rätt tid. Ni är ytterst värdefulla och jag är glad att ha fått dela denna resa med er. Mina texter har alltid mötts av kloka synpunkter, utmanande frågor och konstruktiv kritik i kombination med en miljö som skapat skrivlusta och framtidstro.

Jag skulle också vilja tacka Barbara Czarniawska. Som student läste jag dina texter med stort intresse. Att sedan få förmånen att vara en del av samma forskningsprogram, Organizing integration, har varit en förmån som inte är möjlig att beskriva med ord. Du har alltid funnits tillhands med svar på mina frågor ändå in i skrivandets slutfas och kommit med värdefulla och konstruktiva förslag i arbetets slutskede. Du inspirerar!

Ytterligare ett tack vill jag rikta övriga medlemmar av Organizing integration. Med peppande hejarop och framåtsyftande råd har ni bidraget till lust och energi i avhandlingsarbetet.

Jag har haft fantastiska kollegor under min tid på Förvaltningshögskolan, stort tack till er alla! Några av er jag vill nämna särskilt. Tiden som doktorand är inte bara avhandlingsskrivande, för mig var det även en hel del undervisning och en process att utvecklas som lärare. Johanna Andersson, du har inspirerat mig med din outtröttliga lust till ständig kursutveckling och meningsfull undervisning. Gregg Bucken-Knapp, du har inspirerat genom din fantastiska kreativitet både i forskning och undervisning tillsammans med en förmåga att lyfta fram det bästa hos dina medmänniskor. Ni har båda varit mentorer och kommer alltid att vara förebilder för mig som lärare.

Oskar Svärd, ditt varma och klartänkta sätt och våra härligt peppande samtal lyckas alltid berika min dag. Du är klok, empatiskt och har en härlig inställning som alltid smittar. Johanna Selin, du har delat med dig av många visa tankar. Vid en viss tid och med ett visst boktips under en resa till Ronda räddade du en del av

min läsglädje. Heiti Ernits, våra skrivstunder har varit fyllda av stöd, livliga diskussioner och frihetstänkande. Du gjorde skrivartiden under coronapandemin mindre ensam. Isabell Meltzer, jag värdesätter hur våra samtal präglats av stöd och jag uppskattar din förmåga att tänka precis lika men ändå helt olika. Caroline Läp-
penen, du åkte till Frankrike och vi möttes dagligen på Zoom, vilken obetalbar glädje våra stunder gett. Eren Firtin, vi började som doktorander samma dag; det var med stolthet jag såg dig gå i mål och jag har med glädje vandrat genom denna process vid din sida. Carina Abrahamson, tack för framåtsyftande kommentarer vid mitt mittseminarium och för ditt fina stöd under processens gång. Alltid en stund över, alltid ett gott råd på vägen. Jag vill också rikta ett tack till Christian Jensen för kommentarer vid mitt slutseminarium. Dina kommentarer synliggjorde mängden idéer i min text och hjälpte mig att rikta fokus.

Ett stort tack till de fantastiska personer jag träffat vid genomförandet av studien. Jag vill särskilt tacka några av studiens värdefulla möjliggörare Anna-Lena Johansson, Andreas Lökholt, Nicklas Simonsson, Anders Johansson, Ulf Wallin, Bo Strandberg, Sükran Dogan och Lisa Jakobsson-Flöhr.

Mina fina vänner, jag har förmånen att ha många och fantastiska vänner. Vissa av oss har knappt hunnit ses under denna tid, andra har fått lyssna på ältande i timmar. Hur ska jag kunna tacka för ert tålmod och stöd? Ni vet vilka ni är och jag älskar er alla! Extra kärlek till Robin och Otto som utöver ältandet också tagit sig tid att läsa och kommentera.

Mamma, du stöttar och du älskar förbehållslöst. Tack, och tack för att du varit en förebild i att visa att vi har alla en egen väg att gå.

Axel, du är min vind när jag behöver flyga, mitt ankare när jag behöver landa, min kärlek och min anledning. Hade detta varit en romantisk skönlitterär bok hade du varit Han, Han med stort H. Tack kan aldrig bli ett tillräckligt ord.

Och tack Sam – mitt allt!

Till sist vill jag tacka Margareta Stenmarker, Peter Berg och Jonas Abrahamsson. Jag lever tack vare er. Det fanns en tid då livet inte var självklart och då ni och era kolleger räddade mitt liv. Er gärning, både som läkare och forskare, inspirerar mig att vilja mer och att vilja bidra till det samhälle jag har fått förmånen att leva i och vara en del av.

Hanna Heltgren
Gunnared, december 2023

Innehåll

Innehåll.....	i
Förkortningar och ansvarsområden.....	v
Figurer och tabeller.....	vii
Kapitel 1	9
Utrymme för samverkan.....	9
Samverkan i samtidens offentliga förvaltning.....	10
Samverkan som styrningsfenomen.....	11
Behov av flexibla organisationer.....	12
Ny samverkan för integration.....	14
Från högt flyktingmottagande.....	14
... till stängda gränser och fokus på integration.....	16
Nya politiska förslag för integration.....	17
En studie i Göteborg.....	19
Studiens bidrag.....	22
Syfte och frågeställningar.....	23
Disposition.....	24
Kapitel 2	27
Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter.....	27
Samverkan för att möta samhällsutmaningar.....	28
Samverkan ur olika perspektiv.....	29
Förväntningar på samverkan.....	31
Att samverka som olikartade i praktiken.....	32
Betydelsefullt vid samverkan mellan olikartade aktörer.....	33
Samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.....	36
Sammanfattning av tidigare forskning.....	39
Att studera samverkan med utgångspunkt i organisering.....	40
Organisering, förändring och stabilitet.....	40
Organisering och översättningsprocessen.....	41
Identitet och legitimitet – en förutsättning för existens.....	42
Med ökad förståelse av tid och rum.....	44
Bortom normativa antaganden om tid och rum.....	44
Att förhålla sig analytiskt till tid och rum.....	47
Förtydligande av begreppens hantering i studien.....	49
Kapitel 3	53
Metodberättelse.....	53
Performativa definitioner av samverkan för arbetsmarknadsintegration.....	54
Förförståelse av fältet.....	55
Urval.....	56
Etiskt förhållningssätt och reflektion.....	59

Handlingsnät som metodologisk ansats	62
Insamling av fältmaterial	63
Inspiration till analytiskt förhållningssätt	66
Hantering och analys av fältmaterial	67
Reflektioner över min relation till fältet.....	68
Kapitel 4	69
Från mottagandekris via integrationsutmaningar till ordinarie verksamhet.....	69
Göteborgs Stad	69
Från akut läge till integrering	71
Akut läge	73
Snabba lösningar.....	77
Stort engagemang	78
Beredskap	80
Uppdragsformulering	81
Långsiktiga lösningar – etablering och kompetensförsörjning.....	83
Formulering av uppdrag.....	84
Identifiera behov.....	87
Navigera uppdrag och möjligheter.....	89
Sammankoppling.....	93
Spridning	94
Navigera inriktning inför framtiden.....	97
Skapa allianser och koppla samman	102
Öppenhet för kompromiss	106
Integrering	110
Befästa strukturer.....	117
Kapitel 5	121
Framträdandet av rumskapande samverkanspraktiker	121
Rumskapande samverkanspraktiker	123
Mobilisering	123
Känsla av kris	124
Sammanvävning av ansvarsområden	125
Kriser och handlingsutrymme.....	127
Sammanfattning av den mobiliserande samverkanspraktiken.....	128
Rekrytering.....	130
Att förbinda flera	130
Utformning för bred förankring	133
Sammankoppling med attraktiva aktörer	135
Sammanfattning av den rekryterande samverkanspraktiken	137
Förhandling	139
Att skapa en bild av framgång	140
Förhandling som sammanbindande vid olikheter	142
Kvarvarande verksamhet med ytterligare ändringar	146

Sammanfattning av den förhandlande samverkanspraktiken.....	148
Tre rumskapande samverkanspraktiker.....	149
Kapitel 6	151
Spatiotemporalt arbete.....	151
Spatiotemporalt arbete – att skapa utrymme över tid.....	152
Betydelsen av att tillskrivas identitet och legitimitet.....	153
Mobilisering som spatiotemporalt arbete.....	157
Rekrytering som spatiotemporalt arbete.....	161
Förhandling som spatiotemporalt arbete.....	163
Sammanfattning av kapitel 4, 5 och 6.....	167
Kapitel 7	171
Kvarvarande samverkan.....	171
Samverkan skapar organisationer och utrymmen.....	173
Samverkansprocessers hantering av tid och rum.....	176
Idéer förändras och definieras.....	180
Samverkan och olika betydelser av integration.....	184
Samverkan och ansvar.....	189
Reflektion över valet av teoretiska utgångspunkter.....	192
Vidare studier och avslutande tankar.....	194
Epilog	197
Vad är kvar 2023?.....	197
Ledningsgruppen.....	198
Kompetensförsörjningsplanen.....	199
Välkommen till Framtiden.....	199
English summary	201
A story of ”being allowed” to remain.....	201
Collaboration in contemporary public administration.....	202
Collaboration as a governance phenomenon.....	202
The need for flexible organizations.....	202
Novel collaboration for labour market integration – an example.....	203
Aim and research questions.....	205
The study.....	206
Organizing, process and change.....	206
Identity and legitimacy.....	207
Methodical approach.....	209
Findings.....	210
Characteristics of space-creating collaborative practices.....	211
Spatio-temporal work.....	213
Finally.....	214
Referenser	217
Bilaga 1. Översikt – samverkan i relation till politiska förslag och utrikesfödda.....	245

Bilaga 2. Översikt – tidigare forskning om arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.....	247
Bilaga 3. Översikt – insamlat fältmaterial.....	248
Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan	253

Förkortningar och ansvarsområden

AF	Arbetsförmedlingen ¹
ArbVux	Arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltning
BRG	Business Region Göteborg (förvaltning)
BRG AB	Business Region Göteborg AB
DUA	Delegationen för unga och nyanlända till arbete
ESF	Europeiska socialfonden
FK	Försäkringskassan ²
Framtiden AB	Förvaltnings AB Framtiden ³
FU	Folkuniversitet
GR	Göteborgsregionens kommunalförbund
GU	Göteborgs universitet
Göteborgs Stad	Göteborgs kommun ⁴
KfP	Kompetensförsörjningsplanen
LÖK	Lokal överenskommelse mellan Arbetsförmedling och kommun

¹ Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Arbetsförmedlingen ansvarar för att nyanlända får tillgång till etableringsprogrammet och en handlingsplan.

² Försäkringskassan beslutar om och betalar ut etableringsersättning förutsatt att den nyanlända är inskriven hos Arbetsförmedlingen och deltar i etableringsprogrammet. Försäkringskassan fattar också beslut om och betalar ut bostadsersättning och etableringstillägg

³ Göteborgs Stads fastighetskoncern

⁴ Kommunen ansvarar för att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning utifrån kommunal och årsplanering. Kommunen tar dessutom emot nyanlända som ordnar bosättning på egen hand, personer som kommer som anhöriga till en person som redan bor i kommunen, samt ensamkommande barn. Kommunen ansvarar för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. De personer som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, har också rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen

MV	Migrationsverket ⁵
NAV	Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning
NÄSP	Näringslivsstrategiska programmet
OI	Organizing Integration ⁶
OCN	Open Collage Network
SDF	Stadsdelsförvaltning
SDN	Stadsdelsnämnd
SFI	Svenska för invandare
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner ⁷
SRF	Social resursförvaltning
SRN	Social resursnämnd
TCYK	Trädgårdsnäringsens centrala yrkeskommitté
TRR	Trygghetsrådet TRR
UB	Utbildningsnämnd
UBF	Utbildningsförvaltning
VGR	Västra Götalandsregionen ⁸
VtF	Välkommen till Framtiden

⁵ Migrationsverket matchar och anvisar nyanlända som omfattas av bosättningslagen till kommunerna. Migrationsverket beslutar om och betalar ut statlig ersättning till kommunerna och regionerna för vissa kostnader de har för personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige. Migrationsverket tar fram prognoser för hur många som har behov av hjälp med bosättning i en kommun, prognoser som sedan ligger till grund för de länsstäl som regeringen beslutar om.

⁶ Organizing Integration är ett multi-disciplinerat forskningsprogram finansierat av FORTE- forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd med fokus på hur initiativ tänkta att stödja utlandsföddas arbetsmarknadsintegration fungerar i praktiken.

⁷ SKR för bland annat kommunernas talan i samarbeten med andra parter.

⁸ Regionen tillhandahåller hälso- och sjukvård, samt erbjuder hälsoundersökningar för nyanlända.

Figurer och tabeller

Figur 1. Illustration av processens fyra perioder.

Figur 2. Bild från observation 2018-04-10.

Figur 3. Kompetensförsörjningsplanen övergår till kompetensstrategin i NÄSP och dess handlingsplan.

Figur 4. NÄSP:s aktiviteter. Utdrag ur NÄSP:s Excel-fil.

Figur 5. Bild från DUA:s webbplats.

Figur 6. Modell för arbetsmarknadsstöd från ArbVux och Göteborgs stad.

Kapitel 1

Utrymme för samverkan

Oavsett hur du jobbar så skapar du. Antingen bygger du på det ena hållet, eller så bygger du på det andra hållet.

(Gruppintervju 2019-02-07 om "stuprör" kontra samverkan, chef 1)

Ett av huvudargumenten för samverkan vid organisering av välfärdsfrågor är att "rätt" aktörer gemensamt kan lösa svåra problem. Men, samverkan är varken enkelt, tekniskt eller neutralt. Oavsett om styrningsarrangemanget handlar om specialiserade enheter eller olika former av samverkan involverar de frågor om relationer, legitimitet, förtroende, politisk kontroll och ansvarsutkrävande, särskilt i offentlig sektor (Christensen m.fl., 2020). Det gör att vissa aspekter är svåra att organisera fram – precis som det är svårt att identifiera vilka som är de "rätta" aktörerna för samverkan.

Ändå beskrivs samverkan ofta som en effektiv och inkluderande lösning på olika samhällsproblem. Den verkliga utmaningen är att utfallet av ett styrningsarrangemang inte är förutsägbart, eftersom agerandet sker i en kontext som involverar människor, andra organisationer och samhället som helhet. Detta blir särskilt tydligt i samverkansarrangemang där aktörer från den offentliga, privata och frivilliga sektorn deltar, vilket innebär en mångfald av ambitioner, intressen och värderingar. Som ett resultat blir utfallet svårt att förutspå, särskilt när offentliga organisationer hanterar uppdrag som inte är enkla eller okomplicerade, utan ofta kräver hantering av skiftande krav och förändringar (Christensen m.fl., 2020).

Svensson (2018; 2019) menar att ambitioner om styrning via samverkan av svåra frågor blir allt vanligare, särskilt när socialpolitiska mål kopplas samman med tillväxtmål. Den ökande förekomsten av tvärsektoriell styrning och samverkan skapar ytterligare utmaningar när nya och föränderliga relationer

uppstår mellan den offentliga sektorn och dess samarbetspartner (Christensen m.fl., 2020). Denna utveckling öppnar för frågor om var politik och utformning av politik ska positioneras, i synnerhet när uppdragsdefinitionerna är vagt formulerade och varken arbetssätt, förväntningar eller förutsättningar ännu är etablerade.

Denna avhandling handlar om samverkan, mer specifikt om hur samverkan etableras i offentlig sektor för att stödja integration samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering efter det höga flyktingmottagandet 2015. Vid detta tillfälle skulle samverkan skapas samtidigt som både problem och lösningar rörande fenomenet fortfarande var under formulering. Samverkan blev därför inte enbart en organiseringsform eller ett styrningsarrangemang som samlade olika aktörer för att gemensamt lösa ett problem, den inbegrep även skapandet av dels en plats i den befintliga strukturen, dels identitet, legitimitet och karaktärsdrag för de samverkande konstellationerna och deras uppgift.

I denna avhandling har samverkan som skapats utifrån lokala och nationella politiska idéer och uppdrag om integration studerats. Dessa idéer och uppdrag skulle sedan översättas och omsättas till praktik och görande. De skulle tolkas och få form i de arbetssätt och karaktärsdrag som kännetecknade de specifika uppdragen. Vid etableringen av ny samverkan var det således inte bara fråga om att skapa lösningar för de aktuella uppdragen och fenomenen; aktiviteterna konstituerade samtidigt innebörden av uppdragen och dessas karaktär.

Samverkan blev således en organiseringsform där politiska uppdrag kunde och skulle få innehåll. Samtidigt krävde den nya samverkan att det skapades utrymme i relation till befintliga arbetssätt, organisationer och strukturer. Vidare behövde deltagarnas olikheter, vilka representerade olika aspekter av intressen och värden, ges utrymme. Det innebar att såväl formandet som förverkligandet av de politiska uppdragen blev beroende av både det som redan existerade och det som gemensamt skapades genom samverkan. I denna avhandling söks därför förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken.

Samverkan i samtidens offentliga förvaltning

För att förstå vari svårigheten att initiera samverkan kan sägas ligga krävs förståelse av samtidens offentliga förvaltnings förestående utmaning. Samverkansuppdrag, särskilt sådana som ämnar att hantera samhällsutmaningar, ska

ofta genomförs under tidsbegränsade former, samtidigt som offentlig verksamhet präglas av krav på att organisera verksamheter effektivt. För att vidare illustrera och problematisera dessa utmaningar har inspiration hämtats från litteratur om nätverksstyrning, samverkan och projekt med utgångspunkt i offentlig sektors hantering av samhällsutmaningar i samverkan. Detta avsnitt ämnar synliggöra tidigare insikter avseende den samverkan som är i fokus för denna studie.

Samverkan som styrningsfenomen

Efter årtionden av marknadsinspirerad styrning har en stor del av de offentliga verksamheterna organiserats i specialiserade enheter i syfte för att lösa delar av välfärdens uppdrag och utmaningar (Karlsson, 2017; Pollitt & Bouckaert, 2011). Samtidigt har styrning i specialiserade enheter, tillsammans med privatiseringar och avregleringar, lett till att fler aktörer engagerar sig i offentlig sektor (t.ex. Blomqvist, 2004; Cheung, 1997). Det har i sin tur resulterat i ökade krav på organisatoriska lösningar via samverkan och ett starkare fokus på tvärssektoriell styrning.

Syftet med samverkan i offentlig sektor beskrivs vara att bredda, demokratisera och skapa legitimitet för uppdrag utanför specialiserade enheter, samt att ge förutsättningar för att lösa olika samhällsutmaningar (Ferlie m.fl., 2013; Lindberg, 2009; Löfström, 2010a). Ferlie med kollegor (2013) konstaterar att styrning via samverkan – efter intensiva år av implementering av marknadsmissiga reformer – åter har ökat i popularitet. Detta som en reaktion på de effekter som standardisering, effektivisering, kostnadseffektivisering och nytto-maximering av offentlig sektor givit upphov till (ibid.). Kirk, Brower och Duncan (2017) anser emellertid att samverkan inte nödvändigtvis löser spänningarna mellan tillväxt och samhällsfrågor, men att den ofta ses som en ersättning för marknadsmissig styrning i specialiserade enheter samtidigt som den gör det möjligt att fortsätta verksamheten som vanligt. Meek (2021) menar att det är därför samverkan har utvecklats till att bli en självklar del i organisationen av offentlig verksamhet men att samverkan i, och i relation till, offentlig sektor är under förändring. Från att i huvudsak ha utgått från att etablera nätverk mellan aktörer eller att etablera tvärssektoriella samverkansstrukturer, genomsyrar olika former av samverkan numera den offentliga sektorn (ibid.).

Samverkan framträder särskilt i relation till det som beskrivs som komplexa samhällsproblem⁹ och överhängande utmaningar¹⁰: båda dessa begrepp/problem utgår från att samhället står inför stora utmaningar som i det närmaste ses som olösliga. Här kan dock en störning för offentlig sektor sägas finnas. Dilemmat är att dessa problembilder utmanar bilden av en offentlig sektor som kan lösa sina uppdrag och uppgifter i specialiserade enheter eller genom en sammankoppling av dessa.

Samverkan i offentlig sektor betraktas ofta som ett sätt att hantera komplexa problem där icke-statliga aktörer aktivt deltar i identifiering, problemlösning och beslutsfattande (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Det grundar sig på insikten att dessa utmaningar inte kan lösas i isolering eller genom offentlig sektors befintliga kapacitet och traditionella styrningsmetoder; således krävs samverkan med olika intressenter (Ansell & Gash, 2018). Förespråkare hävdar att samverkan med enade resurser kan lösa svåra problem (Eppel, 2015; Rittel & Webber, 1973; Weber, 2003). Kritiker lyfter dock fram att samverkan kan vara mindre demokratisk och rättvis, och till med sämre för de problem som ämnas lösa (Brower, 2016).

Svensson (2018; 2019) framhåller att ökad tvärsektorieell styrning – formella styrförsök till trots – bidrar till skapandet av informella nätverk utifrån behovet av en gemensam förståelse kring vissa frågor. Svensson lyfter här en viktig aspekt, nämligen att informella handlingsmönster framträder trots formella styrförsök. Organisering i samverkan går således bortom en normativ och rationell idé om formell styrning, vare sig den är hierarkisk eller tvärsektorieell. Dessa resonemang synliggör att organisering av samhällsutmaningar i offentlig sektor förutsätter en organisering bortom redan upprättade strukturer (Berthod & Sydow, 2021).

Behov av flexibla organisationer

Nya och innovativa lösningar på samhällsutmaningar som inte ryms inom upprättade strukturer söks och testas ofta i mer flexibla organisationer. Behovet av flexibla organisationer diskuteras oftast i ett motsatsförhållande till den offentliga specialiserade och byråkratiska styrningen, vilken i stället beskrivs som mer standardiserad och rigid (Christensen m.fl., 2020). Det innebär att när offentliga organisationer söker möjligheter för innovativa lösningar, söks den organisatoriska lösningen utanför etablerade strukturer.

⁹ Benämns i den engelska litteraturen som *wicked problems* (se t.ex. Head, 2022; Rittel & Webber, 1973; Westerlund & Wetter-Edman, 2017).

¹⁰ Benämns i den engelska litteraturen som *grand challenges* (se t.ex. Hampel, Tracey & Lawrence, 2017; Mair, Mayer & Lutz, 2015).

Ett exempel på en sådan lösning är projektformen som har en särställning i det offentliga styrningsarrangemanget. Projekt är per definition en avgränsad organiseringsform med en projektgrupp med tilldelade uppgifter som under en förutbestämd tidsperiod ska åstadkomma förändring (Lundin & Söderholm, 1995). Projekt beskrivs därför vanligtvis som en organisationsform som är rustad för att hantera samtidens komplexitet, oförutsägbarhet och snabba förändringar under en kortare tidshorisont (Andersson, 2009; Fred, 2018). Projekt kan följaktligen antas bidra till att skapa bättre förutsättningar för innovativa lösningar, jämfört med mer permanenta organisationer (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002).

Projekt som organiseringsform behöver i sig inte vara problematisk, dilemmat är när nya uppdrag för att hantera och lösa långsiktiga och komplexa samhällsutmaningar organiseras i projektform. Detta skapar en paradox med avseende på tidsaspekten – projekt som tidsbegränsade uppdrag respektive komplexa samhällsutmaningar som olösliga, åtminstone olösliga inom projekttiden. Nya uppdrag som formuleras behöver också integreras eller hanteras i relation till ordinarie verksamheter och befintliga strukturer. Detta kommer till uttryck på olika sätt. Inom ramen för projekt, vilket förefaller vara vanligast, löses det oftast genom att inte integreras, utan enbart tillfälligt närvara i den lokala offentliga verksamheten (Fred, 2019). Många gånger initieras i stället ett nytt projekt, ibland med samma mål, syfte och målgrupp som tidigare.

Som Fred (2018; 2019) konstaterar är därför projektifiering ett allt vanligare fenomen i organisering av offentlig sektor, i synnerhet vid efterfrågan på innovation och lösningar av olika samhällsfenomen. Lundin med kollegor (2015) och Fred (2018) synliggör hur politiska aktörer i allt större utsträckning använder projekt för olika innovativa praktiker; inte minst i de projekt som initierats för att stödja integration de senaste åren (t.ex. Diedrich & Hellgren, 2018; 2021; Engdahl, Forslund & Wikman 2022; Vesterberg, 2015; 2016).

Projekt tenderar att inte enbart handla om försök till innovativa lösningar i form av nya arbetssätt och metoder under en begränsad tid. Jensen, Johansson och Löfström (2017) menar att offentlig sektor gärna även använder projektorganisationen för att implementera nya policyer (se även Johansson, Jensen & Löfström, 2013). De menar dock att projektformen i sig skapar krav och förutsättningar, varför projekten riskerar att inte leda till den förändring som åsyftades. Det kan tolkas som en följd av avståndet och vagheten mellan policy och praktik (Jensen, Johansson & Löfström, 2017). Samtidigt är ofta styrningen från avstånd vagt formulerad i avsikt att kunna anpassas till den lokala kontexten.

Även om projektformen framstår som positiv, saknas många gånger reflektioner kring de utmaningar som framträtt vid genomförandet och som

medför att projekt ofta misslyckas med att nå sina mål (Dymitrov & Ingelhart, 2019). Projekt möter nämligen liknande utmaningar med avseende på maktrelationer, legitimitet och komplexa sociala relationer som andra styrningsformer. Samtidigt möter projekt också utmaningar som är direkt kopplade till styrformen, såsom relationen till befintlig struktur, projektets möjligheter att leva kvar efter projekttidens slut, samt genomförandet av långsiktiga lösningar under begränsad tid.

Ny samverkan för integration

I denna studie söks förståelse för hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, genom att studera samverkan som initierades för att stödja integration av nyanlända efter det höga flyktingmottagandet 2015. Det stora antalet flyktingar skapade en unik situation av förväntningar som gav upphov till specifika förutsättningar och utmaningar. Den unika situationen medförde att en mängd uppdrag – med hög angelägenhet och tydliga krav på samverkan – formulerades för att stödja integration, framför allt via arbete, av utrikesfödda personer. Kännetecknande för situationen, utöver kravet på samverkan, var tillsättandet av en mängd resurser. Dessa fördelades många gånger under temporära former, ofta för att pröva lösningar och metoder som ansågs underlätta stödjandet av integration.

Från högt flyktingmottagande ...

2015 var ett dramatiskt år i Europa. Krig, konflikter och fattigdom ledde till att tusentals människor korsade Medelhavet i hopp om säkerhet. Många drunknade, andra hamnade i flyktingläger i Grekland eller Turkiet. En del rörde sig norrut till länder som Danmark, Sverige och Tyskland. Bilderna av en drunknad pojke på en strand i Turkiet skakade Europa och treårige Alan Kurdi blev en symbol för de människor som försökt fly det krigshärjade Syrien över Medelhavet i överfulla båtar (Slovic m.fl., 2017; Sohlberg, Esaiasson & Martinsson, 2019).

I slutet av augusti 2015 sökte fler än 3 000 personer per vecka asyl i Sverige och från mitten av september ökade antalet asylsökande ytterligare. Detta resulterade i att närmare 130 000 personer sökte asyl i Sverige som flyktingar, alternativt som skyddsbehövande, under några månader. Totalt anlände under 2015 cirka 162 000 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014, då drygt 80 000 asylsökande kom till Sverige. Det var en dramatisk ökning i jämförelse med situationen början av 2000-talet då det anlände cirka 30 000 asylsökande per år. Sveriges flyktingmottagande var således på historiskt höga nivåer (Migrationsverkets databas för statistisk).

Det växande antalet flyktingar skapade påfrestningar på det svenska mottagningssystemet (Esaïasson, Martinsson & Sohlberg, 2016). Migrationsverket uppbådade vid denna tid omfattande resurser för att, genom ett ordnat mottagande, ta hand om den ökade mängden asylsökande. Vidare gjorde civilsamhället omfattande hjälpsatser och opinionsstödet för en generös flyktingpolitik ökade markant (Andersson, 2019; Hagelund, 2020). Det stora opinionsstödet ökade pressen på offentlig sektor ytterligare, där verksamheter som Migrationsverket, polisen, sjukvården och kommunerna redan rapporterade svårigheter med att uppfylla sina åtaganden. Det var en utmanande uppgift som förutsatte samverkan mellan flera olika organisationer, offentliga såväl som privata (Andersson, 2019). Behovet av samverkan mellan myndigheter, samhällsfunktioner och frivilligorganisationer för att kunna hantera flyktingmottagandet uppmärksammades alltmer av både forskare och praktiker (t.ex. Asp, 2017).

Situationen för offentlig sektor blev alltmer ansträngd. Migrationsverket meddelade under hösten 2015 att man inte längre kunde garantera ett ordnat mottagande för asylsökande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, rapporterade att även andra offentliga verksamheter var hårt pressade (se t.ex. lägesbilden av flyktingsituationen vecka 48). För många kommuner var situationen svår, i synnerhet med avseende på deras ansvarsområden att ordna långvariga boenden, skolplatser och att tillhandahålla en god man för ensamkommande barn (Andersson, 2019). Svenska offentliga verksameters utmaningar diskuterades i media, och var föremål för utredningar och politiska förslag.

I takt med de offentliga verksamheternas ökade belastning började begreppet flyktingkris användas alltmer i både media och regeringsuppdrag (t.ex. SOU 2017:12). Det var dock tydligt att innebörden av ”flyktingkris”¹¹ skiftade (se t.ex. Läkare utan gränser, 2016; Magnusson, 2015; Silberstein 2015 ; Utrikesdepartementet 2015/16:FPM7).

¹¹ Denna avhandling har en performativ ansats. Det innebär att kriser erkänns som relativa och kontextuella, konstruerade av människor i sitt sammanhang som en uppfattning av verkligheten. Ståndpunkten innebär ett konstruktivistiskt förhållningssätt som erkänner språkets offentliga och sociala karaktär, vilket betonas genom att i texten skriva flyktingkris inom citattecken (se t.ex. Austin, 1962; Berger & Luckmann, 1979/2011; Czarniawska, 2014a; Hall, 1997; Seeger & Sellnow, 2016).¹¹

... till stängda gränser och fokus på integration

Inledningsvis användes begreppet ”flyktingkris” framför allt för att beskriva den globala flyktingsituationen och det höga antalet flyktingar som anlände till Europa. Under hösten 2015 kom dock innebörden av ordet ”flyktingkris” att bli mer och mer synonymt med nationella utmaningar i mottagandeprocessen för asylsökande (Hagelund, 2020). Samtidigt blev den politiska debatten alltmer polariserad och det framträdde allt fler kritiska röster mot den förda flyktingpolitiken (ibid.). Den allmänna opinionen, som varit positiv till en generös flyktingpolitik, både internationellt och nationellt, ändrades efter en tid varpå allt fler länder i Europa kom att förespråka en striktare hållning (Sohlberg, Esaiasson & Martinsson, 2019).

Sverige, Danmark och Norge följde övriga Europas restriktiva hållning och införde en striktare flyktingpolitik för att bli mindre attraktiva för flyktingar (Hernes, 2018). Som en följd av pressen på mottagningssystemet, den polariserade debatten och Europas allt restriktivare flyktingpolitik ändrade regeringen sitt förhållningssätt till det svenska flyktingmottagandet (Hagelund, 2020).

Det smärtar mig att Sverige inte kan ta emot asylsökande på den höga nivå vi gör i dag [...]

Syftet är att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande.

(Dåvarande statsminister Stefan Löfven, presskonferens 2015-11-24, SVT nyheter)

I samråd med oppositionen införde regeringen under hösten 2015 till januari 2016 en serie restriktioner med syfte att begränsa antalet flyktingar i Sverige (Hagelund, 2020; Hernes, 2018). Begränsningar i fråga om skyddsskäl i kombination med ökade id- och gränskontroller bidrog till att antalet asylsökande sjönk markant från drygt 162 000 under 2015 till knappt 29 000 under 2016 (Migrationsverkets databas för statistik). Stängningen av Sveriges gränser dämpade därmed trycket på de offentliga verksamheternas mottagande och i den offentliga debatten skiftades fokus från den globala ”flyktingkrisen” till ”de kommande integrationsutmaningarna” (Hagelund, 2020; Hernes 2018, Sandberg, 2017).

Nya politiska förslag för integration

Regeringens åtgärder syftar till att skapa ett hållbart mottagande och en effektiv etablering. En förutsättning för det är en väl fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer, inte minst mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna, arbetsmarknadens parter och civilsamhället. Ett väl fungerande samarbete med arbetsgivare är avgörande, även på lokal nivå.

(Prop. 2017/18, s. 35)

Efter en tid av högt flyktingmottagande och uttalanden om ”flyktingkris” följde flera politiska förslag för att hantera de utmaningar som beskrevs följa i spåren av det stora antalet flyktingar. Politiska förslag presenterades fortlöpande kring hur flyktingarna, oftast benämnda nyanlända¹², skulle stödjas för att integreras i det svenska samhället. Det innebar att den politiska agendan skiftade fokus från flyktingmottagande till omhändertagande och integration (Hagelund, 2020). Ett återkommande fokus för mottagande- och integrationsförslagets insatser var arbete och etablering på arbetsmarknaden; i vissa fall även kopplat till rätten till uppehållstillstånd i Sverige (SOU 2017:12). För flyktingar med temporära uppehållstillstånd fanns exempelvis krav på fast anställning eller anställningsavtal inom två år för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd. Även regelverket för nyanländas etablering förenklades för att leda till ”en effektivare etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet” (Ds 2016:35, s. 67).

Styrsignalerna för inriktningen på Sveriges integrationspolitik var således tydliga. Den politiska dagordningen präglades genomgående av utgångspunkter som ”hållbart mottagande”, ”effektiv samverkan” och ”effektiv etablering”. I relation till stödjande insatser för integration av nyanlända beskrevs samverkan mellan ”alla berörda” som en förutsättning (t.ex. Budgetprop. 2016/17:1; Budgetprop. 2017/18:1; SOU 2018:12). Det bekräftades även i efterföljande förslag och reformer, där uttalade förväntningar om samverkan var framträdande (Ds 2016:35; SOU 2018:21).

¹² I *Svenska Akademiens ordlista* anges att adjektivet *nyanländ* används ”särsk. om person som nyligen fått asyl i Sverige”. Ordet *nyanländ* används även för personer som kommit till Sverige för att söka asyl, men har på senare tid allt oftare kommit att användas som substantiv (<https://spraktidningen.se/blogg/veckans-nyord-nyanland-2020-09-21>).

En effektiv samverkan mellan olika aktörer är väsentlig för att fler nyanlända ska få ett arbete eller påbörja en utbildning samt för att korta ledtiderna till arbete och utbildning (Prop. 2017/18, s. 39)

Samverkan för att stödja integration var emellertid inte någon ny idé. Innebörden av begreppet samverkan i relation till integration har dock förändrats över tid. Från att politiska förslag om integration tidigare inneburit främjande av ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrande grupper och majoritetsbefolkningen, beskrevs samverkan nu som en förutsättning för att skapa en effektiv etablering av utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden (6–7 §§ lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända, SFS 2010:197; Budgetprop. 2016/17:1; Budgetprop, 2017/18:1; Dir. 2007:52; Prop. 1985/86:98; Prop. 1997/98:16; Prop. 2009/10:60; SOU 1974:69; SOU 1984:58; SOU 2018:12)¹³.

Från statsmakten formulerades ambitioner om olika slags samverkan rörande integration och etablering. Ett led i att stödja ökad samverkan mellan aktörer för nyanländas etablering på arbetsmarknaden var att ge olika myndigheter uppdrag och satsningar. Till exempel tilldelades Delegationen för unga till arbete, DUA, uppdraget att under 2017 utöka sin målgrupp (utöver ungdomar skulle målgruppen även omfatta nyanlända), samt verka för ökad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen (Dir. 2017:20). Syftet var att effektivisera nyanländas etablering och följa upp utökad samverkan (SOU 2018:12). Delegationen gavs även i uppdrag att främja samverkan mellan olika aktörer som ansågs ha betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet, samt att fatta beslut om statsbidrag för att främja överenskommelser om fördjupad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen (Dir. 2017:20). Ytterligare ett exempel var inrättandet av Delegationen mot segregation, Delmos, i syfte att förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden och motverka strukturella orsaker till segregation. Delmos tilldelades ett samverkansuppdrag för att främja ökad samverkan mellan ”myndigheter, regioner, kommuner, organisationer i det civila samhället, näringsliv, forskare och andra relevanta aktörer” (SFS 2017:1085). Samtidigt förtydligades, förändrades och i vissa fall expanderades andra samverkansuppdrag med nya resurser för offentliga aktörer som Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Tillväxtverket och kommunerna (t.ex. Regeringskansliet 2018, N2018/01053/KSR; SOU 2018:22).

Genomförandet av dessa insatser och uppdrag skulle framför allt ske på lokal nivå; i uppdraget var det emellertid inte givet hur, i vilken form eller

¹³ För en översikt se Bilaga 1, *Översikt – samverkan i relation till politiska förslag och utrikesfödda*.

mellan vilka aktörer. Parallellt med nationella ambitioner att stödja insatser för integration formulerades också politiska uppdrag på lokal nivå; ibland i direkt koppling till nationella förslag, andra gånger sprungna ur lokala behov och intressen. Vidare tillsattes resurser för att på olika sätt stödja och/eller leda dessa insatser och aktiviteter.

En studie i Göteborg

Med anledning av den stora tillströmningen av nyanlända just nu så har staden de senaste två veckorna hållit en presskonferens kring det aktuella läget. Framöver kommer vi bjuda in till presskonferens vid behov. Migrationsverket lägger nu ut information dagligen om antalet asylsökande på sin hemsida. Under V 40 sökte 7 148 personer asyl i Sverige vilket är fler än någonsin tidigare.

(Utdrag ur *Informationsbrev, Göteborgs Stads mottagande av nyanlända, 2015-10-08*)

I Göteborg, där denna studie genomförts, var flyktingmottagandet under 2015 högt och ledde till stort engagemang bland aktörer från offentlig sektor, civilsamhället och näringslivet. Berättelserna om hur människor vid denna tid samlades på Göteborgs Centralstation och Stenaterminalen för att stödja de flyktingar som kom år många och återkommande. Engagemanget för att hjälpa de människor som flytt var stort både från Göteborgs Stad och andra offentliga aktörer som Migrationsverket och polisen, civilsamhällets organisationer, samt medmänniskor i allmänhet.

Många var också de organisationer som här i Göteborg engagerade sig för att ta emot flyktingarna så att de kände sig välkomna. Röda Korset, Refugees Welcome, Islamic Relief, Rädda Barnen, Räddningsmissionen och Stadsmissionen är namn på några av de frivilligorganisationer som gjorde ett ovärderligt arbete. Omtänksamma privatpersoner ställde också upp på eget initiativ eller tillsammans med likasinnade och gav flyktingarna värdefullt stöd som mat, boende och mänsklig värme.

(Bergsten, 2016, utdrag ur *Välkomna hit! 22 röster om Social resursförvaltnings arbete med flyktingmottagandet andra halvåret 2015*)

När gränserna stängdes påverkades situationen även i Göteborg. Flyktingarna blev färre och behovet av att möta flyktingar på Centralstationen försvann. Kvar fanns ett stort engagemang för de personer som anlant, dels från politiskt håll med Göteborgs Stads olika verksamheter, dels från civilsamhällets och näringslivets aktörer. Likt många kommuner i Sverige formulerade Göteborgs Stad ett antal uppdrag på lokal nivå. Tillsammans med satsningar och uppdrag

på nationell nivå initierades en mängd aktiviteter och engagemang för att stödja integration i Göteborg och dess närområde.

Stadens riktade arbetsmarknadsinsatser ska fokusera främst på åtgärder till unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Göteborg ska ha en attraktiv och inkluderande arbetsmarknad där diskriminerande strukturer ska brytas. Staden ska genomföra arbetsmarknads- och utbildningsåtgärder i takt med att nyanlända övergår i kommunens ansvar.

(Utdrag ur *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017*, s. 41)

Som utdragen visar skapade flyktingmottagandet under 2015 engagemang och resulterade i flera uppdrag; dessutom avsattes resurser för aktiviteter som skulle stödja integrationsinsatser för de nyanlända. Perioden efter det höga flyktingmottagandet präglades av intensiva politiska diskussioner och tilldelning av resurser för integration, både på lokal och nationell nivå. Det resulterade i en mängd initiativ i och omkring Göteborg för att stödja integration, vilka på olika sätt samverkade för att stödja arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda (Diedrich & Hellgren, 2018; 2021).

Denna samverkan för integration organiserades samtidigt som både politiska och praktiska förutsättningar fortfarande var under formulering. Situationen krävde en flexibel och snabb anpassningsförmåga. Etableringen av samverkanskonstellationer för integration var vid denna tid således inte en enkel sammankoppling av befintliga strukturer, utan snarare en komplex kombination av aktörer från olika sektorer och samhällsdelar. Organiseringen av samverkan för integration stod också inför ytterligare ett dilemma, nämligen förhoppningarna om att på kort sikt möta förväntningar om effektivitet och engagemang för skapande av integration på lång sikt. Flera utmaningar framträdde.

En första utmaning handlade om sammansättningen av aktörer. Aktörer från offentlig sektor, näringsliv, civilsamhälle och andra intresseorganisationer engagerade sig för att stödja integration. Detta ledde till en mix av initiativ. Vissa initiativ var främst baserade på kommunala uppdrag och involverade kommunala aktörer; andra bestod av en blandning av aktörer med gemensamma intressen. Denna variation resulterade i olika krav, förväntningar och uppfattningar bland de deltagande aktörerna, vilket krävde hantering av skilda intressen, kunskapsnivåer och målbilder. Såväl frågor som utmaningar uppstod således när aktörer med olika förutsättningar och beslutsordningar möttes i samverkan.

En andra utmaning var relaterad till aktörernas olika erfarenheter. Vissa aktörer hade lång erfarenhet av arbete med arbetsstödande åtgärder för personer med svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. De hade tidigare arbetat med uppdraget att stödja utrikesfödda och etablera dem på arbetsmarknaden i

Göteborgs Stad respektive genom Arbetsförmedlingen. Å andra sidan fanns det även aktörer som var helt nya inom området, liksom aktörer som arbetade med frågan i större omfattning än tidigare. Denna variation i erfarenhet och kunskap skapade utmaningar när aktörerna skulle samarbeta och genomföra aktiviteter tillsammans.

En tredje utmaning var att förhålla sig till befintliga strukturer. Trots att det fanns etablerade strukturer och aktiviteter för att stödja personer att etablera sig på arbetsmarknaden och trots att vissa aktörer hade tidigare erfarenhet av arbete inom området, var många av initiativen för integration helt nya och anorlunda. Det ställde krav på att nya organisatoriska sammanhang, samverkanskonstellationer och utrymme för de nya frågorna skapades. Samtidigt behövde dessa nya strukturer och aktiviteter förhålla sig till redan etablerade system och befintliga arrangemang.

En fjärde utmaning var den heterogenitet som fanns bland aktiviteter och samverkanskonstellationer för integration, och som kom till uttryck på olika sätt. Aktiviteter, roller och funktioner kunde därför inte alltid anpassas till befintliga organisationsstrukturer. Traditionella metaforer om samverkan som "hängrännor" mellan "stuprör" blev således otillräckliga och överflödiga när samverkan involverade skilda aktiviteter och aktörer från olika sektorer, såsom offentliga institutioner, privata företag, intresseorganisationer och civilsamhället.

En femte utmaning var att många av uppdragen var av temporär karaktär, ofta i kombination med vaga uppdragsformuleringar. Uppdragen för att stödja integration utformades ofta som tidsbegränsade projekt, med handlingsplaner eller strategier för en viss tidsperiod eller med begränsad finansiering. Trots att integration ofta beskrevs som en långsiktig samhällsutmaning, var många av insatserna temporära till sin natur. En utmaning var därför att arbeta långsiktigt och upprätthålla kontinuitet och stabilitet i insatserna.

De vaga uppdragsformuleringarna ledde till osäkerhet om hur insatserna skulle genomföras och vilka långsiktiga effekter de kunde förväntas få. Det aktualiserade frågan om möjligheten att behålla vissa verksamheter som initierats under temporära uppdrag. Samverkan för arbetsmarknadsintegration behövde med andra ord hantera både kortfristiga mål och långsiktiga visioner, ibland under osäkra förutsättningar. Strävan efter att skapa hållbara strukturer för framtiden ställdes således mot behovet av temporära och innovativa insatser.

Studiens bidrag

Denna studies fältmaterial ger insyn i en unik process där ny samverkan, som uppstod ur en krissituation och med vagt formulerade uppdrag, etablerades, samt vilken roll detta arbete fick för organiseringen av arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Det var en samverkan som förutsattes ske mellan olika – men inte alltid definierade – aktörer, och ibland under temporära former. Denna studie fokuserar således på hur samverkan genomförs i praktiken i ett lokalt sammanhang. Den unika situation där samverkan för arbetsmarknadsintegration skulle ske efter flyktningmottagandet bekräftar också bilden av att samverkan i offentlig sektor i dag sker på ett annat sätt än tidigare beskrivningar av samverkan.

Christensen med kollegor (2022) beskriver utmaningen att studera samverkan när det ständigt uppstår nya och föränderliga relationer mellan offentlig sektor och dess olika samarbetspartner. De många olika former av samverkan som uttrycks utanför de etablerade tanke- och handlingsmönstren kring tvärsektorieell styrning gör dem svåra att studera. Det innebär också att många studier utgår från att samverkan är ett givet fenomen som sker mellan förutbestämda och i förväg utvalda organisationer. De menar att det är därför bilden som förståelsen av den samverkan som präglar offentlig sektor i dag är bristfällig (Christensen m. fl., 2020).

I litteraturen om nätverksstyrning studeras fenomenet samverkan ofta utifrån grundantaganden om definierade aktörer, resurser och uppdrag. Även om det i litteraturen problematiseras kring att samverkan mellan olikartade aktörer i nätverk kan generera multipel pluralism, är det få studier som undersöker fenomenet utan förutbestämda antaganden (se t.ex. Ansell & Torfing, 2017; Huiting & Ran, 2023; Klijn & Koppenjan, 2012; Torfing, 2016).

I litteraturen om samverkan i praktiken behandlas fenomenet alltmer utifrån hur olika aktörer agerar; oftare med fokus på enskilda organisationer än på deras interaktion med andra utanför den direkta samverkansstrukturen (se t.ex. Brorström & Diedrich, 2022; Brorström & Styhre, 2021; Lindberg, 2009). Det innebär att problem vid samverkan gällande komplexa frågor, som exempelvis kontradikerande intressen och värden, ofta studeras genom att fokusera på relationer och förhållanden inom samverkanskonstellationen eller i förväg definierade relationer.

Även när samverkan som studeras inom ramen för projekt, tenderar analysen att fokusera på samverkan i relation till projektets specifika form, vilket innebär exempelvis att utmaningar som uppstår efter projektets avslut ofta förstås utifrån bristande resurser för det fortsatta arbetet eller som relaterade till interna eller externa hinder eller motstånd (se t.ex. Ernits, 2023; Fred 2018; 2019; Jakobsen, 2022; Jensen, Johansson & Löfström, 2017).

Även i litteratur där samverkan integreras med projekt och komplexa problem, såsom inom begreppet ”komplexa projekt-nätverk”, tenderar studierna av samverkansfenomenet att vara avgränsat; denna litteratur fokuserar, liksom den om samverkan, på relationerna mellan deltagarna genom att undersöka medskapande, olika intressen och värden (Casey, 2014; Coule & Patmore, 2013; Kuitert, Volker & Hermans, 2023).

I denna studie undersöks samverkan inom ramen för uppdrag som syftar till att organisera olika initiativ för att främja arbetsmarknadsintegration. Genom att analysera hur samverkan för arbetsmarknadsintegration organiseras genom genomförandet av flera uppdrag i en lokal kontext, kan nya och fördjupade kunskaper erhållas om hur samverkan etableras och utvecklas bortom enskilda organisationer och förutbestämda strukturer. Genom att rikta fokus bortom antaganden och normativa uppfattningar om samverkan, samt bortom enskilda organisationer, bidrar denna studie med insikter om hur samverkan etableras. Dessutom belyser studien de praktiker som uppstår vid hantering av relationer inom vagt definierade uppdrag, deras förhållande till etablerad verksamhet i offentlig sektor och eventuella utmaningar som kvarstår efter uppdragets slut. Sammantaget bidrar studien till ökad förståelse av samtida fenomen i offentlig sektor, såsom samverkan, organisering i projekt och integrationsprocesser.

Samverkansprocessen studerades i ett sammanhang av relationer som etablerades bortom inledande samverkansarrangemang och där det politiska sammanhanget med dess normer och förväntningar för studien inte hade stabiliserats. Denna studie bidrar således med insikter om hur samverkan bortom normativa föreställningar och enstaka organisationer, samt bidrar med ny vokabulär för att beskriva denna process.

Syfte och frågeställningar

Som framgår av detta inledande kapitel är samverkan för att stödja utrikesfödda till arbetsmarknadsintegration ett spänningsfält med flera skärningspunkter. Dessa skärningspunkter och förhållanden utgör utgångspunkten för denna studie. Det första förhållandet handlar om spänningen mellan snabbt initierad samverkan som svar på akuta kriser och samverkan som syftar till att lösa mer långsiktiga samhällsutmaningar. Det andra förhållandet handlar om spänningen mellan befintliga aktörer och aktiviteter å ena sidan, och politiska förslag som öppnar upp för nya aktörer och aktiviteter å den andra. Det tredje förhållandet avser nya initiativ, organisationer och samverkansstrukturer i förhållande till befintliga etablerade organisationer och strukturer. Det fjärde förhållandet handlar om deltagande aktörer med olika utgångspunkter när det

gäller ansvar, intressen och mål. Det var i detta spänningsfält av relationer som samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda skulle organiseras; det var således intressant att studera hur samverkan etablerades under dessa förutsättningar.

Detta spänningsfält med sina olika skärningspunkter ledde fram till formuleringen av studiens syfte: att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken. Syftets formulering möjliggör utforskande av de samverkanspraktiker som framträder när nya uppdrag initieras, integreras och får utrymme i offentlig förvaltning, samt vilken betydelse dessa får. För att besvara syftet har följande huvudfråga formulerats:

Hur etableras samverkan?

Utifrån huvudfrågan har tre underfrågor formulerats:

- Vilka samverkanspraktiker framträder vid ansträngningar att organisera nya uppdrag i offentlig sektor?
- Vilken betydelse har dessa samverkanspraktiker för uppdragens stabilisering och kvarvarande i det offentliga sammanhanget?
- Varför etableras och stabiliseras vissa uppdrag och samverkanspraktiker som kvarvarande över tid i offentlig verksamhet?

Genom att utforska hur nya uppdrag etablerades för att stödja integration, gavs möjligheter att förstå och sätta ord på de processer genom vilka denna typ av uppdrag etableras i offentlig sektor. Sammantaget bidrar svaren dels med såväl kunskap som vokabulär när det gäller att beskriva etablering av ny samverkan, dels med förståelse av vilken betydelse det får för organisering av arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.

Disposition

I detta avsnitt presenteras avhandlingens övergripande disposition och dess huvudsakliga delar.

Kapitel 2 behandlar tidigare forskning och relevanta teoretiska perspektiv. Kapitlet inleds med tidigare forskning om samverkan för samhällsutmaningar och studier om samverkan för arbetsmarknadsintegration. Därefter presenteras studiens teoretiska ställningstaganden med utgångspunkt i organisering med en fördjupning av aspekter som tid och rum, som varit vägledande i studiens

analys. Vidare presenteras hanteringen av vissa begrepp som varit av betydelse i analysen.

I kapitel 3 följer en metodbeskrivning av studiens genomförande utifrån vald metodologisk ansats och förhållningssätt. Kapitlet redogör således för metodologiska val, genomförande och estiska förhållningssätt; syftet är att skapa förståelse för processen från urval och insamling av fältmaterial till hantering och analys av studiens material, samt varför material och analys presenteras i vald framställning.

I kapitel 4 redovisas den empiriska berättelsen som framträtt och skapats genom analys av materialet. Här kan processen för etableringen av samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration följas utifrån studiens tre utvalda initiativ. Kapitlet ger således empiriska svar på hur samverkan för arbetsmarknadsintegration framträdde och etablerades.

I kapitel 5 synliggörs och exemplifieras tre samverkanspraktiker vid etablering av samverkan. Kapitlet redogör för tre rumskapande samverkanspraktiker utifrån: mobilisering, rekrytering och förhandling som visat sig betydelsefulla vid genomförandet av uppdrag och för deras kvarvarande som verksamheter i offentlig sektor.

Kapitel 6 belyser de rumskapande samverkanspraktikerna som kan följas i kapitel 5. Fokus i detta kapitel ligger på hur de mobiliserande, rekryterande och förhandlande praktikerna bidrog till att skapa utrymme för uppdragen över tid. Detta benämns i studien som ett spatiotemporalt arbete. I kapitlet diskuteras utifrån de rumskapande samverkanspraktikerna; mobilisering, rekrytering och förhandling som exempel på ett spatiotemporalt arbete utifrån betydelsen av att tillskrivas identitet och handlingsförmåga.

I det avslutande kapitlet, kapitel 7, besvaras studiens syfte och forskningsfrågor genom att redogöra för de lärdomar som kan dras av studien. Därefter följer en diskussion om studiens empiriska och teoretiska bidrag i relation till framträdande lärdomar och insikter om att skapa utrymme för uppdrag i offentlig sektor. Kapitlet avslutas med förslag till fortsatt forskning inom de områden som studien berört, samt en reflektion och avslutande tankar.

Kapitel 2

Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

För att etablera en gemensam förståelse för studiens genomförande presenteras i detta kapitel utvald forskning samt teoretiska utgångspunkter. Kapitlet utgörs av två huvudsakliga delar: dels tidigare studier om samverkan mellan olikartade aktörer¹⁴ för samhällsutmaningar, dels teoretiska utgångspunkter och ställningstagande med avseende på organisering, översättning, samt tid och rum.

Kapitlet inleds med för studien relevant tidigare forskning rörande samverkan för samhällsutmaningar, samt tidigare studier med fokus på samverkan för arbetsmarknadsintegration i en svensk kontext. Detta utifrån statsmaktens tydliga budskap om samverkan mellan berörda aktörer för att lösa det som beskrevs som en samhällsutmaning i form av integration. Tidigare forskning betonar att samverkan mellan olikartade aktörer ofta följs av en komplexitet i fråga om motstridigheter utifrån intressen, mål och värden. Liknande exempel finns i tidigare studier med fokus på samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Det innebär att samverkansdeltagare gör ansträngningar i ambitionen att samverka. Denna del av kapitlet avslutats således med att identifiera vad som framträder som betydelsefullt i samverkan för samhällsutmaningar mellan olikartade aktörer.

¹⁴ Begreppet *olikartade aktörer* är inspirerat av bland andra Hampel, Tracey och Lawrence (2017) som skriver om *heterogeneous actors*. Begreppet syftar till att betona att aktörerna är olikartade utifrån både institutionella förutsättningar och professionella fält med varierande ambitioner, intressen och värden (se även t.ex. Zietsma & Lawrence, 2010).

Kapitlets andra del inleds med min tolkning av organisering med en fördjupad förståelse för innebörden av tid och rum. Denna del lyfter fram för studien relevanta teoretiska ställningstaganden kring organisering, översättningsprocessen av kollektiva handlingar och betydelsen av att tillskrivas legitimitet, samt tid och rum. Kapitlet avslutas med klargörande om hantering och tolkning av begreppen i relation till analysen i studien.

Samverkan för att möta samhällsutmaningar

I inledningskapitlet beskrevs att samverkan i studien uttrycktes som en förutsättning för att stödja nyanländas och utrikesföddas integration i samhället. De politiska uppdragen gav utgångspunkt för samverkan och utmärkte sig särskilt i fråga om två egenskaper; för det första att integration betraktades som en samhällsutmaning, för det andra att samverkan var avsedd att genomföras mellan olika berörda aktörer, såsom kommuner, företag och aktörer inom det civila samhället. Det är framför allt med fokus på dessa två egenskaper och intresset för hur idéer om samverkan omsätts i praktiken som denna del av kapitlet har sammanställts.

Syftet med samverkan för att möta samhällsutmaningar betonas ofta genom att framhäva dess demokratiserande och sammanlänkande karaktär, samt dess förmåga att skapa hållbara och långsiktiga lösningar. Genom att involvera olika aktörer och kompetenser antas samverkansarrangemang sträva efter att skapa en inkluderande process där olika resurser, perspektiv och kunskaper kan sammanföras. Samverkan för samhällsutmaningar beskrivs därför bidra till att stärka demokratiska principer och värden genom att öka delaktigheten och bredda beslutsfattandet (Durant & Legge 2006; Koliba m. fl.; George m. fl., 2016).

I tidigare litteratur benämns samhällsutmaningar ofta som komplexa problem och beskrivs utgå från en idé om att det inte finns tydliga lösningar eller enkla och ensidiga problembilder. Problembilden kan snarare vara ett symptom på andra problem. Det är en utgångspunkt som betonar problembilden som komplex och multipel, varför enkla lösningar inte kan erbjudas. Det betyder att olika lösningar prövas, där vissa ger önskvärda effekter men där utmaningen ändå kvarstår över tid (Rittel & Webber, 1973; Westerlund & Wetter-Edman, 2017). Huruvida samhällsutmaningar är komplexa kan dock ifrågasättas (jmf Head, 2022), men en sak kvarstår. När samhällsfenomen beskrivs som komplexa eller svårslösliga finns det genomgående en överenskommelse i samhällsdiskursen om att denna typ av frågor bäst löses i samverkan.

Denna studie fokuserar på samverkan som initieras för att skapa lösningar på ett samhällsfenomen – att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Det är samverkan som initierades utifrån en idé om att alla berörda parter ska arbeta för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda, framför allt nyanlända. Det öppnar för att samverkan kan ske på olika sätt med olika typer av aktörer. Det kan vara samverkansaktiviteter mellan kommuners etableringsenheter, lokala fotbollsföreningar, entreprenörer och statliga myndigheter, eller samverkan mellan det lokala bostadsföretaget och hälso- och sjukvården. Denna typ av samverkan innebär att offentliga aktörer som kommun, region och stat samverkar, inte bara med varandra utan även med företag, intresseorganisationer och ideella föreningar. Trots att deras engagemang gäller samma målgrupp och att de behöver koordinera och samordna aktiviteter, kan dessa aktörer ha olika utgångspunkter i sitt arbete. Det innebär att samverkan mellan olika aktörer bärs av en inbyggd komplexitet och pluralism, eftersom aktörerna kan agera och styras utifrån olika mål, regler och intressen. Det betyder att dessa olikheter kan komma till uttryck och skapa utmaningar när olikartade aktörer ska samverka i praktiken.

Samverkan ur olika perspektiv

Samverkan används återkommande för att möta krav från samhället och dess medborgare och betraktas ofta som välfärdens arbetsform och en förutsättning för offentlig verksamhet (Christensen m.fl., 2020; Lindberg 2009). Förekomsten av samverkan som organiseringsform innebär också att det finns en mängd studier av samverkan ur olika perspektiv, till exempel med betoning på form, varianter av samverkansrelationer, eller på aktörs- alternativt strukturell nivå. Samverkan har således studerats med betoning på olika aspekter.

En del studier avser organiseringsformens betydelse för samverkan. Ett exempel är projektformen som nämndes i inledningskapitlet, enligt vilken samverkan karaktäriseras av att gemensamt nå resultat under en begränsad tid med i förväg definierade mål och med en avgränsad grupp deltagare (Lundin & Söderholm, 1995). En annan samverkansform som studerats är den som kännetecknas av överenskommelser som hanterar aktiviteter och relationer i samverkansarrangemang. Det kan vara genom strategisk samverkan med överenskommelser mellan förbund eller med hjälp av allianser (Huxham & Vangen, 2004) eller till exempel samverkan via partnerskap som ofta sker mellan offentliga och privata aktörer där privata aktörer utför en (välfärds-) tjänst åt offentliga aktörer där relationen regleras via avtal (Sullivan & Skelcher, 2003).

Nätverk är ytterligare en form som av samverkan. Samverkan i nätverk kan avse professionella individers samverkan med andra professionella individer (Anell & Mattisson, 2009), alternativt bestå av en myriad av organisationer

som samlas för att uppnå gemensamma mål (Wang & Ran, 2021). Dessa två kan vara svåra att skilja åt i praktiken. Det kan bero på att de båda – oavsett om det är fokus på ett professionellt nätverk etablerat av individer eller ett nätverk mellan organisationer som vill uppnå samma mål – kännetecknas av utgångspunkten att de hålls samman av relationer och kontakter (ibid.).

En annan uppdelning av hur samverkan kan förstås är med avseende på varianter av samverkansrelationer, ofta utifrån begreppen interorganisatorisk, interprofessionell eller intersektoriell. Den interorganisatoriska samverkan beskriver då samverkan som sker mellan olika organisationer (Dille, Hernes & Vaagaasar, 2023), den interprofessionella samverkan beskriver samverkan mellan olika professioner (D'Amour m.fl., 2005), och i den intersektoriella samverkan arbetar olika samhällssektorer tillsammans (Bulling & Berg, 2018). I praktiken är det däremot vanligt att de olika formerna förekommer samtidigt, det vill säga att samverkan är interorganisatorisk, interprofessionell och intersektoriell (Axelsson & Bihari Axelsson 2007).

Ett tredje sätt att förstå samverkan är utifrån fokus på vilken typ av aktiviteter den förväntas innehålla. Lindberg (2009) menar exempelvis att tidigare litteratur behandlat samverkansaktiviteter utifrån samverkan, samarbete respektive samordning. Samverkan som att arbeta gemensamt för ett gemensamt syfte (Karlsson m.fl., 2020), samarbete som att arbeta tillsammans med andra (Egels-Zandén & Hyllman, 2011), och samordning som att organisera olika verksamheter för ett gemensamt syfte (Gadolin & Wikström, 2016). Lindberg (2009) menar dock att begreppen för samverkansaktiviteter i praktiken tenderar att få liknande betydelser, vilket bidrar till svårigheten att definiera både aktiviteter och begrepp. Många gånger på grund av att de inte utesluter varandra, utan i stället både kompletterar och överlappar varandra (ibid.).

Fokus för denna studie är hur ny samverkan organiseras. Det innebär att inledande fokus för genomförandet av studien inte har utgått från organiseringsform, definition av samverkansrelationer eller definition av aktiviteter utan från hur samverkansprocesser framträder och sker i praktiken.¹⁵ Det innebär ett perspektiv på samverkan som en process, konstruerat i och av sitt sammanhang, varför denna typ av studier därför ofta innefattar relationer, processer och dynamik. Det betyder att tidigare forskning tenderar att belysa ageranden som blir betydelsefulla i samverkansprocessen genom att åskådliggöra olika sätt att agera och hantera relationer inom samverkan (Langley m.fl., 2019; Lindberg, 2002; 2009; Löfström, 2010a,b; Mörndal, 2018). Det inbegriper i sin tur att en övervägande del av litteraturen om samverkansprocesser

¹⁵ Studien utgår från en performativ definition av samverkan för arbetsmarknadsintegration, vilken beskrivs närmare i kapitel 3.

fokuserar på olika sätt att förstå dynamiken mellan samverkansdeltagare och deras organisationer, oavsett om utgångspunkten är samverkan i en specifik form eller varianter av samverkansrelationer. Den gemensamma skärningspunkten mellan tidigare studier och denna studie är således samverkansprocesser och hur dessa sker i praktiken.

Förväntningar på samverkan

Tidigare forskning visar att med samverkan följer förväntningar och förhoppningar om vad organiseringsformen ska bidra med. Tidigare studier beskriver hur samverkan ofta tillskrivs olika egenskaper, till exempel att vara en rationell lösning på komplexa problem (Andersson, 2016; Fred, 2019). Detta då samverkan beskrivs vara en plats för förbindelser av specialistfunktioner (Andersson, 2016; Pramanik, 2015), för mångfald av insikter (Rittel & Webber, 1973; Ranhagen, 2020), för kreativitet och innovation (Fred, 2019), eller utrymme för lokal autonomi (Qvist, 2017). Tidigare studier av samverkansprocesser i praktiken illustrerar emellertid att det är svårare att faktiskt uppfylla dessa egenskaper i praktiken.

Vid en fördjupad läsning av den aktuella litteraturen framträder samverkan ofta som problematisk när den väl ska genomföras. Det gäller särskilt när samverkan ska tillämpas på samhällsutmaningar och involverar deltagare med olika bakgrunder och perspektiv; i dessa fall har samverkan visat sig konfliktfylld och svår att genomföra. Samverkan blir följaktligen en plats för olika organisatoriska och institutionella mål, värden och intressen (Mair, Mayer & Lutz, 2015; Reay & Hinings, 2009; Yngve, 2022). Vidare läsning visar också att det, för att samverkan ska ses som lyckosam, krävs arbete från inblandade samverkansaktörer för att skapa gemensamma mål och värden (Cartel, Boxenbaum & Aggeri, 2019; Hampel, Tracey & Lawrence, 2017; Miceletta & Washington, 2013). Det förutsätter att deltagarna arbetar bortom egna organisatoriska och institutionella gränser i relation till andra aktörer, praktiker och mål (Grodal, 2018; Langley m.fl., 2019; Liao, 2016).

Tidigare forskning om samverkan för samhällsutmaningar betonar därmed att olika intressen, kompetenser, mål och värden medför utmaningar i praktiken. Exempelvis konstaterar Quélin, Kivleniece och Lazzarini (2017) att samverkan för samhällsutmaningar präglas av att vara en sammanslutning av organisationer som utgår från olika typer av styrning, intressen och värderingar, vilket påverkar såväl idén som uppdraget som är i fokus för den gemensamma organisationen. Det innebär att dynamiken och komplexiteten av olikheter måste hanteras av deltagande organisationer och deras individer, både inom den egna organisationen och i relation till andra (ibid.). Ziegler (2017) resonerar på liknande vis och menar att det är därför tvärasektoriell styrning och

Samverkan uppfyller myten om att vara ett koncept som kännetecknas av mångfald bland delaktiga aktörer. Ziegler (ibid.) konstaterar däremot att det ofta finns ett glapp mellan idén om mångfald och idén om representation utifrån vilka som deltar och vilka som får möjlighet att delta i praktiken. Olikheterna kan också skapa svårigheter i relation till vad som ska göras. Vermuelen med kollegor (2016) betonar exempelvis att det är få samverkande organisationer som arbetar med sitt uppdrag i fokus. Det beror på att de deltagande organisationerna påverkas och styrs av sina egna sammanhang; det finns därmed en risk att de positionerar sig strategiskt utifrån sina egna kontexter (ibid.).

Dessa studier både bekräftar och exemplifierar därmed bilden av att samverkan mellan olikartade aktörer i denna typ av frågor kan vara problematisk i praktiken, särskilt då deltagande aktörer utgår från olika intressen, mål och värden.

Att samverka som olikartade i praktiken

Typiskt för samverkan i samhällsutmaningar är att det ofta saknas tydliga föreställningar om lösningar, och ibland även om själva problemet, för de deltagande aktörerna. Samtidigt skiljer sig deltagarna många gånger åt med avseende på grundläggande aspekter som professioner, intressen, värden och mål. I denna studie är det därför viktigt att skapa en förståelse för de svårigheter som tidigare forskning har identifierat och hur deltagarna hanterar dessa utmaningar. Genom att undersöka och analysera hur deltagarna hanterar dessa olikheter kan vi få en djupare insikt om de dynamiker och strategier som påverkar samverkansprocessen i samhällsutmaningar.

En betydande del av tidigare forskning har fokuserat på olikheter mellan deltagande aktörer och hur dessa hanteras i praktiken. Många studier har undersökt samverkan mellan aktörer med varierande intressen, divergerande mål, olika världsbilder och olika styrningsförhållanden, men som ändå strävar efter att åstadkomma något gemensamt (George m.fl., 2023). Det innebär att studier inom området tenderar att betona betydelsen av olikheter. Tidigare forskning om samverkansprocesser mellan heterogena aktörer har ofta baserats på teoretiska perspektiv som bidrar till att förstå betydelsen av dessa skillnader. Det är exempelvis studier av institutionell komplexitet, vilka betonar utmaningar med att utgå från olika institutionella förutsättningar (t.ex. Fu, Zhang & Chen, 2022; Pouthier, 2017; Ramus, Vaccaro & Brusoni, 2017; Yngve, 2022) eller institutionella logiker, vilket synliggör hur olika institutionella förutsättningar skapar spänningar och disharmoni (t.ex. Alexander m.fl., 2020; Maguire & Hardy, 2009; Mair, Mayer & Lutz, 2015; Ocasio, Thornton & Lounsbury, 2017). I andra studier läggs tonvikten på institutionellt arbete; där lyfter man fram hur olikartade aktörer kan arbeta tillsammans för att påverka sitt institutionella

sammanhang (t.ex. Broccardo, Culasso & Mauro, 2019; Hampel, Tracey & Lawrence, 2017; Sajtos, Kleinaltenkamp & Harrison, 2018), samt gränsarbete som visar hur aktörer kan arbeta gemensamt för att skapa och upprätthålla gränser kring frågors sammanhang (t.ex. Bucher & Langley, 2016; Grodal 2018; Langley m.fl., 2019). Det betyder att en stor mängd studier innefattar någon form av disharmoni och konflikt med utgångspunkten att olika samverkansdeltagare söker legitimitet på olika sätt. Det leder till förekomsten av maktojalanser och kontradikerande normer, vilka – för att överkommas – i sin tur kräver arbete från deltagarna.

Betydelsefullt vid samverkan mellan olikartade aktörer

Denna studie fokuserar på etablering av samverkan mellan olikartade aktörer för att skapa förutsättningar för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda efter ett högt flyktingmottagande samtidigt som sammanhanget är under formulering. I det följande avsnittet utforskas därför tidigare forskning som belyser lärdomar om hur aktörer agerar för att det ska fungera, alternativt när det fungerar. I de studier där samverkan mellan olikartade aktörer beskrivs som framgångsrik finns en tydlig gemensam nämnare: dessa deltagare har lyckats skapa gemensamma mål och värderingar samt använt organisatoriska lösningar och praktiker för att uppnå dem. Conklin (2006) poängterar dock att syftet med samverkan inte alltid är att lösa de komplexa problemen som samverkanskonstellationen försöker adressera; det kan i stället handla om att underlätta för aktörer att nå en gemensam förståelse av problemet och dess potentiella lösningar. Detta kan vara nödvändigt eftersom utgångspunkten för komplexa problem ofta är avsaknaden av överenskommelser om vad problemet faktiskt är och vilka lösningar som bör tillämpas (Conklin, 2006; Head, 2022).

Tidigare forskning som har undersökt hur detta hanteras i praktiken beskriver olika aktiviteter som används, till exempel att rama in frågor som gemensamma, att mobilisera aktörer för att engagera sig i dessa frågor, samt att skapa organisatoriska överenskommelser. Genom att rama in frågorna för samverkan kan aktörerna etablera en gemensam förståelse och enighet kring problemet och dess lösningar. Vidare kan aktiviteterna bidra till att skapa legitimitet för samverkan, hantera motstånd och underlätta processen att nå överenskommelser mellan aktörerna. Dessa insikter blir betydelsefulla i denna studie då de exemplifierar betydelsen av att etablera gemensamheter som berör skapandet och etableringen av samverkan. I denna studie illustreras tidigare forskning om dessa gemensamheter utifrån tre aspekter: gemensamma mål och värden, gemensamhet via formalisering, respektive gemensamhet via informella utrymmen.

Gemensamma mål och värden

Något som framträder i tidigare forskning är betydelsen av att skapa något som kan ses som gemensamt när samverkanspartnerna är olikartade. Det kan handla om delad förståelse för fenomenet (se t.ex. Bittner & Leimester, 2013), delade visioner (se t.ex. Wang & Rafiq 2009; Kroeger m.fl., 2022); eller delade normer och värden (se t.ex. Antonetti & Rufini, 2008; Hesjedal, Hetland & Iversen., 2015). Flera studier betonar särskilt vikten av att etablera gemensamma mål och värden för det som är i fokus för samverkan, genom aktiviteter som att rama in och mobilisera för frågor.

Exempelvis konstaterar Wijen och Ansari (2007) att en förutsättning för samverkan mellan olikartade aktörer är deras förmåga att skapa gemensamma förklaringar och att förstå varandras olika synpunkter. Detta möjliggör en trovärdig komplettering av varandra i relation till sammanhanget. Det är också i linje med Aschhoff och Vogel (2019) som hävdar att en gemensam social identitet kan överkomma komplexitet och konflikterande krav. Schneider, Bader och Loscher (2021) visar på liknande resultat, där ett gemensamt syfte kan bidra till att övervinna motsägande känslor. En förklaring till detta kan hittas i Ehn (2017), som betonar vikten av ett gemensamt språk i samverkande miljöer.

Det bör dock noteras att skapandet av gemensamt överenskomna idéer och mål dels kan vara stärkande, dels bidra till sårbarhet (Granqvist & Laurila, 2011). Genom att sprida gemensamt överenskomna idéer finns det något som är möjligt att ifrågasätta, vilket möjliggör kritik (ibid.).

Ett sätt att hantera gemensamma mål och värden är att initialt komma överens om inledande mål. Det kan bidra till att specificera samarbetsparternas roller och intressen, samtidigt som det stärker deras ömsesidiga beroende (Ruijer, 2021; Vasconcelos & Nguyen, 2018). Dessa överenskommelser kan främja samarbete eftersom de kan etablera och bidra till en gemensam problemdefinition, vision och enighet om de resurser som behövs för att adressera det omedelbara problemet (Ansell & Gash, 2007; Bryson, Crosby & Stone Middleton., 2006).

Gemensamhet genom formalisering

Flera studier betonar betydelsen av att konstituera gemensamma mål och värden för att stärka initiala överenskommelser genom auktoritativa texter och avtal som formaliserar samarbetets syfte, identitet, värderingar och resultat (Heath & Isbell, 2021; Koschmann m.fl., 2012).

Lane och Robinson (2009) visar exempelvis att svårigheter när offentliga aktörer skulle samverka med civilsamhället kunde överkommas genom samverkande partnerskap. Genom att anpassa partnerskapet till de

styrningskontexter där frågorna behövde integreras, kunde samverkan underlättas. Detta resultat är i linje med Gottlieb med kollegor (2020), som menar att skapandet av gemensamma mål genom partnerskap kan vara ett sätt att överkomma konflikter. De framhäver att målformuleringsprocessen ger utrymme för förhandling.

Det är inte bara partnerskapsavtal som framträder som ett sätt att formalisera samverkan i tidigare forskning. Yin och Jamali (2021) beskriver att gemensamma mål och värden i komplexa samverkanssituationer formellt konstitueras genom exempelvis delat processledarskap. Deras forskning visar att aktörer lättare kan integrera olika frågor i sina kärnaktiviteter när de har delat processledarskap. De påpekar emellertid att frågorna i mindre framgångsrika partnerskap i stället kan bli marginaliserade och hanteras utanför kärnverksamheten (ibid.). Det är med andra ord formaliserandet rörande något gemensamt i sig som är av betydelse snarare än den specifika formen.

Gemensamhet via informella utrymmen

Förutom att konstituera gemensamma värden och förhållningssätt i formella former, visar tidigare studier också betydelsen av att etablera informella utrymmen för att hantera komplexitet och främja samverkan. Dessa informella utrymmen kan exempelvis bottsna i redan upprättade relationer. Tidigare studier visar att informella utrymmen av relationer mellan samarbetsparter kan vara avgörande för kollektiva lokala svar på samhällsutmaningar (Curnin & O'Hara, 2019; Simo & Bies, 2007). Det beror på att tidigare relationer kan möjliggöra förståelse av varandras kapaciteter, stärka förtroende och forma uppfattningar (Bryson, Crosby & Stone Middleton 2006).

Villani och Phillips (2021) menar att skapandet av informella utrymmen där frågor kan hanteras gör det möjligt att förhålla sig till och hantera den komplexitet som uppstår. Liknande slutsats drar Cartel, Boxenbaum och Aggeri (2019) som betonar att upprättandet av sociala och symboliska gränser kan möjliggöra skapandet av experimentella utrymmen, vilket i sin tur kan stimulera innovation och bidra till förändring genom samverkan med andra aktörer. Även Helfen (2015) betonar värdet av att etablera informella utrymmen. Han lyfter fram hur relationer med aktörer i närliggande områden kan etablera utrymmen som sedan kan användas för att hantera konflikter.

I vissa fall framträder dock konflikter mellan olika områden, där de förutsättningar som etablerats kan påverka vilka förändringar som stabiliseras över tid. Samtidigt menar Calvo och Sclater (2021) att aktiviteter och utrymmen, beroende på hur de designas och skapas, kan främja samverkan. Förutsättningen är att deltagarna stimuleras att interagera och lära av varandra (ibid.).

Samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda

Samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda är ett exempel som synliggör liknande utmaningar rörande olikartade utgångspunkter för samverkansdeltagarna. I det följande avsnittet redogörs därför för de utmaningar som tidigare forskning har åskådliggjort beträffande samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.

Tidigare studier av samverkan för arbetsmarknadsintegration fokuserar framför allt på enstaka samverkansarrangemang eller i förväg definierade samverkansrelationer. I likhet med annan forskning om samverkan mellan olikartade aktörer för denna typ av samhällsfrågor, framträder i dessa studier motstridigheter gällande olika byråkratiska förutsättningar (Diedrich & Styhre, 2013; Qvist, 2016; 2017), svårigheter att definiera och enas (Brorström & Diedrich, 2022; Diedrich, Eriksson-Zetterquist & Styhre, 2011), samt hur administrativa och byråkratiska förväntningar påverkar aktiviteter och andra aktörer (Bešić, Fóti & Vasileva, 2022; Jönsson & Scuramuzzino, 2016; Kraff & Jernsand, 2021; Larsson, 2015; Svaneholm, Carlerby & Viitasara, 2020).

Diedrich och Styhre (2013) konstaterar exempelvis att föränderliga krav – trots att individens anställningsbarhet var under konstant reproduktion i den vardagliga praktiken – var svåra för individen att uppnå. De fann att när aktörer samverkade för att stödja individer att bli anställningsbara behövde deras arbete harmoniera med politiska, ekonomiska och byråkratiska mål, vilka inte alltid gick att förena (ibid.). Qvist (2016; 2017) konstaterar att samverkan för etablering som sker i en lokal kontext ofta leder till fokus på ökad likriktning i relation till byråkratiska och administrativa lösningar, utan att det för den skull gynnar de nyanlända som är målgruppen för samverkan.

Vid samverkan där avgränsade projekt och integrationsprogram har studerats framträder utmaningen med att hantera styrningens byråkratiska förutsättningar och strukturer kontra målgruppens heterogenitet. Det medför svårigheter att hantera utrikesfödda som en enhetlig grupp inom specifika aktiviteter och arbetsmarknadsinsatser. Diedrich, Eriksson-Zetterquist och Styhre (2011) menar att ett sätt för organisationer att hantera detta är genom kategorisering av migranter i arbetsmarknadsintegrationsprogram. Forskarna visar att aktiviteter för kategorisering sker som en återkommande process som tillika konstituerar en skillnad mellan utrikesfödda och svenskfödda. Vidare konstaterar de en grundläggande dysfunktionalitet av sådana klassificeringsinsatser då de inte resulterar i en kartläggning av enskilda migranternas färdigheter och förmågor. Snarare förbättras procedurernas effektivitet för att ”sortera ut” migranter (ibid.).

Brorström och Diedrich (2022) åskådliggör vidare svårigheterna att skapa en gemensam definition av begreppet integration när samverkansaktörer ska översätta övergripande visioner till aktiviteter. Det kan leda till att aktörerna i stället fokuserar på att arbeta med sina ordinarie aktiviteter. Samtidigt visar Brorström och Diedrich att aktörerna kan mötas av utmaningar i relation till ekonomiska och byråkratiska begränsningar, där olika syn på lösningar kan medföra att de engagerar sig i alternativ praxis. De underliggande motstridigheterna kan dock kvarstå, vilket kan leda till att vissa aktiviteter inte genomförs (ibid.).

Sammanfattningsvis illustrerar dessa studier hur begrepp som integration och relaterade begrepp som anställningsbarhet och kompetenskrav kan vara öppna för olika tolkningar. De synliggör att det ofta finns svårigheter att enas om en gemensam definition, vilket innebär att begreppen kan tillskrivas olika innebörder i praktiken. Denna utmaning kan exemplifieras i relation till samverkan för arbetsmarknadsintegration och föreställningar om kunskaper i det svenska språket.

Krav på kunskaper i det svenska språket har resulterat i en ökning av antalet arbetsmarknadsprogram som kombinerar språkutbildning med praktik och mentorskap för lågutbildade migranter (Febring & Henry, 2022). Samverkan är en förutsättning för sådana program, men den kan vara problematisk i praktiken då innebörden av integration och språkkunskaper varierar och förblir oklara. Det beror på att språkkunskapers betydelse kan uppfattas på olika sätt, där tidigare forskning menar att kunskaper i majoritetsspråket ofta ses som avgörande för framgångsrik integration på arbetsmarknaden (Bešić, Fóti & Vasileva, 2022; Gazzola, Wickström & Templin, 2019; Kanas & Kosyкова, 2023).

Studier visar att språkkunskaper och genomförda språkkurser förbättrar migranternas anställningsbarhet (Fossati & Lechti, 2020; Månsson & Delander, 2017; Trygged, Kusterer & Lilja, 2021). Samtidigt konstateras att formella nivåer gällande språkkrav inte alltid leder till sysselsättning; de kan snarare ha en mer symbolisk betydelse (Ek, Hammarstedt & Skedinger, 2021). Det innebär att individens faktiska språkkunskaper eller uppnådda formella språknivå inte behöver vara determinerande för anställning eller anställningsbarhet. Denna diskrepans kan vara förvirrande och problematisk vid organisering och deltagande i arbetsmarknadsprogram, då individer kan uppfylla formella språkkrav men ändå inte få anställning (Hellgren, 2023).

Liknande komplexitet mellan arbetsgivare och nyanlända visar Ek Österberg och Zapata (2023) i sin studie av social upphandling. De fann att även om målet med social upphandling var att stödja vissa målgrupper, som utrikesfödda, till anställning omvandlades mål om fokus på stöd över tid och

modellen utvecklades mer i linje med arbetsgivarnas behov. Det medförde att den sociala upphandlingen fungerade som matchning för de utrikesfödda som uppfyllde arbetsgivarnas krav och vars arbetskraft behövdes (ibid.).

Det är emellertid inte bara själva innehållet i arbetsmarknadsinsatser för utrikesfödda respektive målet med aktiviteter som kan vara svåra att definiera eller enas om. Svårigheterna att samverka för arbetsmarknadsintegration blir tydliga i relation till exempelvis genomförandet av aktiviteter med icke-offentliga aktörer. Vid samverkan mellan aktörer från offentlig sektor och föreningslivet kan, enligt Jönsson och Scaramuzzino (2016), problem uppstå i relation till föreningslivets behov av flexibilitet och fokus på frivillighet kontra etableringsplanens strukturerande funktioner om schemaläggning och närvarokrav. Forskarna menar att samverkan med föreningslivets aktörer medför en risk att föreningslivets aktiviteter i stället likriktas med offentliga aktiviteter för att hantera administrativa och byråkratiska mål utifrån etableringsplanens struktur (ibid.).

Liknande utmaningar för samverkan mellan offentliga och civilsamhällets aktörer synliggörs av Kraff och Jernsand (2021). De fann svårigheter med koordinering mellan olika aktörer i en arbetsmarknadsinsats som genomfördes av föreningslivet. Innehållet i arbetsmarknadsinsatsen krockade med deltagarnas profiler, vilket resulterade i kollisioner med andra aktiviteter som deltagarna förväntades delta i. Det ledde i sin tur till sporadiskt deltagande i insatsen (ibid.).

Även samverkan med arbetsgivare har visat sig vara problematisk när aktörerna är olikartade (Bešić, Fóti & Vasileva, 2022). Forskarna menar att den offentliga sektorns komplicerade administrativa processer kan vara hindrande när arbetsgivare vill anställa nyanlända. I sin studie jämför de offentliga organisationers relationer och utmaningar vid arbetsmarknadsintegration av flyktingar i Österrike, Finland, Tyskland och Sverige. De konstaterar att arbetsgivare i Sverige upplever att det är svårt att anställa nyanlända på grund av långa beslutstider, svårigheter att finna rätt person på Arbetsförmedlingen och större policyförändringar (ibid.).

Inte heller samverkan mellan flera offentliga aktörer är fritt från multipla förväntningar. Svaneholm, Carlerby och Viitasara (2020) visar i sin studie att samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling kring hälsofrämjande aktiviteter – även om dessa ses som positiva och åtråvärda utifrån en etableringsplan – kan vara svår på grund av oklarheter rörande roller, uppdrag och ansvarsområden. Frånvaro av strukturer, begränsad kunskap om varandra och utmaningar i relationen mellan andras ansvarsområden och den egna organisationens arbete nämns som orsaker.

Ibland är det inte bara förväntningar från andra aktörer som behöver hanteras, utan också relationen till befintliga arbetssätt och organisationer. Zapata och Zapata Campos (2023) fann exempelvis att nya praktiker utvecklades när lokal samverkan för arbetsmarknadsintegration organiserades. Deras studie visar att nya praktiker och organisationer adderades snarare än ersatte tidigare arbetssätt; därmed utvidgades den offentliga sektorns arbete. De visar att etablerade praktiker underminerades och kritiserades i relation till hanteringen av nyare utmaningar; samtidigt som det skapades osäkerhet för att synliggöra behov av angelägenhet (ibid.).

Sammanfattning av tidigare forskning

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning att samverkan mellan olikartade aktörer i syfte att tackla samhällsutmaningar ofta innebär att hantera en multiplicitet av intressen och motstridiga krav. Inom området för arbetsmarknadsintegration framträder detta framför allt i form av administrativa och byråkratiska utmaningar. Studier visar att vid samverkan mellan olikartade aktörer behöver deltagande aktörer agera tillsammans för att överkomma motstridiga förväntningar, intressen och krav. Hur detta yttrar sig kan dock variera.

Samtidigt finns det få studier av praktiken i integrationsprocesser, särskilt med fokus på samverkan (Diedrich 2023; Diedrich m.fl., 2020; Engdahl, Forslund & Wikman, 2022). Tidigare forskning har i huvudsak varit begränsad till studier av integrationsprocessen med organisationer som utgångspunkt.

Detsamma gäller för tidigare studier av hur idéer om samverkan omsätts i praktiken; dessa studier har därför tenderat att fokusera på specifika projekt eller former av samverkan i praktiken, såsom interorganisatorisk styrning (t.ex. Beck & Plowman, 2014), stadsplaneringsprojekt (t.ex. Brorström, 2017; Ernits, 2020; 2023), tvärssektoriella strategier (Svensson, 2018), eller hållbarhetsarbete i en stad (t.ex. Johansson, Löfström & Ohlsson, 2007; Simon, Palmer & Riise, 2020).

Litteraturen om hur idéer om samverkan översätts i praktiken illustrerar liknande tendenser av avgränsningar, såsom formellt upprättade relationer (t.ex. Dille, Hernes & Vaagaasar 2023; Mörmdal, 2018), eller specifika satsningar (t.ex. Brorström & Styhre 2021; 2023; Ernits, 2023). Gemensamt för majoriteten av dessa studier är att de ofta undersöker samverkan där aktörer, roller, uppdrag och mål är relativt givna, antingen på förhand eller tidigt i processen.

Den här studien skiljer sig från tidigare studier såtillvida att utgångspunkten inte varit enskilda organisationer utan *organisering*, där handlingar i samband med flera initiativs skapande, sammankoppling och etablering har följts.

Diedrich (2023) lyfter fram avsaknaden av studier relaterat till integration och migration som fokuserar på handlingar och sätter organisering i förgrunden, det vill säga som inte fokuserar på formella organisationer. Tidigare studier som studerat integration och migration har, när de intresserat sig för organisatoriska aspekter, ofta gjort det utifrån att integration sker inom organisationer eller stöds av organisationer (ibid.). Med andra ord tenderar betydelsen av och fokus på organisationer att vara i förgrunden i tidigare studier om integrationsprocesser. Att studera samverkan för arbetsmarknadsintegration bortom ramen av organisationer kräver därför teoretiska utgångspunkter som kan skapa förståelse för detta fenomen och ge analytiska möjligheter att hantera det. Med denna ambition valdes således organisering och översättning, med förståelse av temporala och spaciala perspektiv, tid och rum, som utgångspunkt för denna studie.

Att studera samverkan med utgångspunkt i organisering

Genom att studera samverkan med utgångspunkt i organisering ges möjligheten att studera samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration som en process. En utgångspunkt i organisering förutsätter insikten att människor konstruerar sina världar interaktion för interaktion, handling för handling (Czarniawska, 2014a). Genom att människors interaktioner ständigt förändras och utvecklas förändras också de platser där människor är. Organisationer är därför resultatet av pågående processer av förändring (ibid.). Med en utgångspunkt i organisering ges möjligheten att förstå samverkan utifrån etableringen av kopplingar mellan olika handlingar, vilka binder samman organisatoriska aktiviteter (Lindberg & Czarniawska, 2006).

Organisering, förändring och stabilitet

Organisering sker ständigt i varje handling. I varje handling och interaktion sker därför det som uppfattas som socialt liv, varvid organisationer, praktiker och institutioner konstitueras. I perioder av stabilitet tar individer sina uppfattningar om verkligheten för givna. När denna stabilitet är under förändring störs etablerade praktiker och sociala ordningar dekonstrueras (Czarniawska & Sevón, 1996). Det innebär att när nya idéer träder in i ett sammanhang fortgår handlandet och interagerandet när dessa ska hanteras, tolkas och (eventuellt) omvandlas till praktik. Detta kan över tid leda till uppkomsten av nya handlingsmönster som gradvis stabiliseras.

Samtidigt konstaterar Czarniawska och Sevón (1996) att både stabilitet och förändring paradoxalt nog alltså är en del av det organisatoriska fenomenet.

Genom kollektiva handlingar är förändring således ett resultat av blandade intentioner, slumpmässiga händelser och institutionaliserade normer (Czarniawska & Joerges, 1996). Detta innebär att världen och dess händelser kan ses som en sammanhängande process snarare än uppdelade enheter eller faser (Langley m.fl., 2013). Enligt Hernes (2014) kan organisationers blivande förstås genom att aktörer agerar för att uppnå nya mål och samtidigt bevara det som redan existerar. Ingenting är därför permanent eller statiskt, men handlingsmönster och rutiner kan stabiliseras under vissa perioder i förhållande till vad som uppfattas som möjligt (ibid.). Oavsett vilken process som studeras, representerar den därför alltid bara en bråkdel av pågående process som har varit och som fortsätter. Organisationer är således exempel på kontinuerligt pågående processer. Det finns därför inga fasta och definitiva koncept, organisationer, strukturer eller visioner. I stället är det representationer av handlingsmönster som vid en viss tid har stabiliserats så att de tas för givna.

Organisering och översättningsprocessen

En förståelse av organisering innebär också en förståelse av översättningsprocessen. Idéer, modeller och koncept sprids och reproduceras inte normativt; i stället är utfallet resultatet av dagliga handlingar. Organisering innebär att handlingar som sker i olika tid och rum kopplas samman till ett sammanhängande handlingsnät. Detta möjliggör konstruktionen av nya handlingsnät som kan utvecklas bortom befintliga organisationer och strukturer. Sammanlänkningsen av handlingar varierar dock och kräver ömsesidig anpassning och översättning av interaktioner (Callon, 1984; Czarniawska, 2004; 2014a; Latour, 2005).

Relationerna inom ett handlingsnät innebär att kollektiv anpassning krävs från en handling till en annan. Denna anpassning förutsätter att handlingarna översätts för att därigenom skapa mening för aktörerna. Översättningsprocessen sker i varje relation för att skapa mening i agerandet, och tolkningen av idéer, uppdrag och fenomen anpassas till den specifika kontexten (Czarniawska & Joerges, 1996). Vid översättning av nya idéer uppstår också behovet av att de binds samman med aktuella organisatoriska utmaningar för att uppnå meningsfullhet. Översättningar blir således tolkningar som utgår från etablerade handlingsmönster. Det bör dock noteras att översättningsprocessen inte är linjär eller kausal, utan snarare en del av en process som förmår två aktörer att samexistera (Latour, 2012).

Genomförandet av idéer om samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda sker därför kollektivt genom lokala översättningar och anpassningar. Vagheter eller omformulerade ”tomrum” fylls genom att mening tillskrivs tolkningar baserat på förhållanden och begränsningar (Sahlin-

Andersson, 1996). Det betyder att de som organiserar aktiviteter i samverkan för arbetsmarknadsintegration tolkar innebörden utifrån sina egna antaganden och förutsättningar; översättningarna saknar därför en stark styrande källa. Spridningen av tolkningar sker genom interaktioner som anpassar idéerna till aktuell verksamhet, vilket genererar organisatoriska historier och innebörder. På detta sätt skapas och återskapas handlingsnät som binder samman organisationer och formar inskriptioner både inom och utanför organisationen (Czarniawska 2014a). Det är en förklaring till varför uppdrag kan förändras över tid, särskilt i samverkansprocesser när deltagande organisationer har olika intressen och uppgifter

Denna process innebär att organisering sker genom och bortom normativa tankemönster om tid och rum. Uppdrag som skapas och beslut som fattas vid en tidpunkt får betydelse i andra tidsperioder och sammanhang, och i denna dynamik formas liknande handlingsmönster och praktiker. Tolkningen av förhållandet mellan tid och rum i förändring skapas genom översättningsprocessen snarare än i kronologisk ordning (Czarniawska, 1997; 2004).

Genom dessa resonemang förs tid och rum in i relation till förståelsen av organisering och översättning. En tolkning av relationen mellan tid och rum kopplat till förändring är att även om händelser och förändringar oftast beskrivs i termer av kronologi betyder det inte att det är så förändringen har skett. Det är snarare ett resultat av det narrativ som etablerats som en del av översättningsprocessen (Czarniawska, 1997).

För översättningsprocessen behövs därför ömsesidig förståelse och en gemensam vokabulär. Interaktioner och relationer utgör grundläggande element för att skapa denna förståelse. Genom interaktioner i sociala sammanhang skapas förståelse för handlingars innebörd, händelser och situationer. Eftersom handlingar är relationella skapas ett fenomenets karaktärsdrag genom spegling av egna och andras uppfattningar i interaktion; det sker således i det konstanta flödet av ageranden genom mänskliga erfarenheter och dess omgivning. Grupper, organisationer och samverkanskonstellationer är därför ett resultat av interaktioner och handlingar, inte tvärtom. Interaktioner är därmed en förutsättning för att attribuera ett fenomen dess identitet och legitimitet.

Identitet och legitimitet – en förutsättning för existens

Identitet hänvisar i denna avhandling till de attribut som tillskrivs av andra, där relationer formar en representation av självet. Identitet skapas genom relationer som syftar till att forma gemensamma förståelser av exempelvis organisationer eller kontexter. Identitet ger därmed mening åt medlemmars erfarenheter genom en mångfald av komplexa relationer.

Czarniawska (1997) betonar att identitetsskapande inom organisering kan analyseras och förstås genom vardagliga interaktioner. Det sker genom positionering i interaktioner, där deltagare antingen accepterar, förkastar eller förbättrar olika positioner i konversationen. Genom presentationer, möten och andra interaktioner konstruerar deltagare sina framtoningar och önskade positioner. Denna process påverkas sedan av hur andra reagerar och formar deltagarnas agerande, samt av deras uppfattning om dem. Interaktionerna fortsätter så länge deltagarna är sammankopplade och påverkas även av narrativ som utvecklas över tid.

Det är därför interaktioner betraktas som utgångspunkten för den identitetsskapande processen (Czarniawska, 1997). Resultatet av interaktioner genererar översättningar som leder till gemensamma bilder och berättelser om aktörernas karaktäristiska drag. Denna process blir tydlig vid etablering och genomförande av nya uppdrag, eftersom dessa inte fanns i uttalad form innan interaktioner påbörjades och kopplingar skapades.

Stabilisering av handlingsmönster kräver också erkännande och tillskrivande av legitimitet (Czarniawska, 2014a). Identitet fungerar som en markör för organisationers legitimitet, vilket starkt påverkar deras överlevnad (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). Individer i organisationer strävar följaktligen aktivt efter legitimitet, ofta genom anpassning till liknande organisationer och uppfattningar om legitimitet.

Legitimitet tillskrivs av omgivningen baserat på etablerade föreställningar och normer. För att bli en självklar del av sin kontext är det därför nödvändigt att en organisation uppfattas som legitim. Organisationer anpassar sig för att uppnå detta; det är därför organisationer tenderar att likna varandra (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977).

Redan existerande institutionaliserade arrangemang och ordningar representeras genom normer som är inbäddade i samhället, vilka påverkar och återspeglas i organisatoriska beteenden. Det innebär att organisationer anpassar sin verksamhet efter etablerade institutionaliserade och rationaliserade myter snarare än efter effektiva handlingsmönster (Meyer & Rowan, 1977). Samtidigt objektifieras dessa idéer, framför allt genom språkliga uttryck som etiketter, metaforer och myter (Czarniawska & Joerges, 1996). Myter kan därför ses som resultatet av institutionaliserade regler som inkluderar idéer och föreställningar om organisationer och lösningar på olika utmaningar (Meyer & Rowan, 1977).

Sådana myter kan inkludera idéer som att strukturer skapar ordning, att samverkan skapar delaktighet, eller att förändringar leder till förbättringar. DiMaggio och Powell (1983) betonar att det framför allt är organisationer inom samma fält som tenderar att likna varandra, eftersom de strävar efter legitimitet

genom liknande processer och påverkas av varandra genom kulturella och normativa faktorer (ibid.).

Med ökad förståelse av tid och rum

Organisering innebär att handlingar som är separerade i tid och rum binds samman. Denna avhandlings syfte är att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken. I denna studie får tid och rum särskild betydelse för att förstå samverkan utan att vara analytiskt bunden till en särskild organisation, samverkanskonstellation eller fysisk plats. Studien lyfter därför fram relationen mellan de praktiker och sammanhang som redan är etablerade och de som skapas i relation till aspekter av tid och rum. Denna del av kapitlet avser därför att vidga förståelsen av begreppen tid och rum, samt definiera hur de kommer att användas i denna avhandling.

Följaktligen finns ett behov av att förstå vad tid och rum är och kan vara, samt vad dessa begrepp betyder för genomförandet av denna studie. Weick (2009) menar att begrepp är viktiga, inte alltid för vad de representerar, utan för vad de ger oss möjlighet att hantera. För att effektivt kunna hantera begrepp behöver de ibland både förfinas och definieras. Det krävs med andra ord en förståelse av hur ”begreppifiering” påverkar vad som ses under ett analysarbete. Det är i denna andemening som begreppen tid och rum har använts i denna studie, det vill säga för vad begreppen ger möjlighet att analytiskt hantera.

Bortom normativa antaganden om tid och rum

Tid i förhållande till integration är högst närvarande, inte sällan i studier som mäter tider för integration till arbete (t.ex. Gustafsson, Mac Innes & Österberg, 2017). Tid är heller inte främmande för de som arbetar i projektform eller i relation till uppfyllande av budgetmål (t.ex. Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Lundin & Söderholm, 1995). Tid framträder också då samtidens stora samhällsutmaningar ska lösas, då ofta i relation till visioner om framtiden som Agenda 2030 (t.ex. Ranhagen, 2020). Närvaron av tid och effektivitet kan också ses i samband med marknadsmässiga reformer av offentlig styrning (t.ex. Rämö & Skåln, 2006). Det betyder rimligtvis att relationen till tid är högst närvarande i det organisatoriska livet. Tid kan också tolkas dubbelt. Utifrån kalendrar och årshjul kan tid ses som oproblemiskt; utifrån målet att

lösa samhällsutmaningar i framtiden ges tid en annan innebörd, särskilt i förhållande till årshjul och visionsdokument.

Samtidigt ska arbetet för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda ske någonstans och i någon form. Det kan ske på en fysisk plats eller i en utnämnd samverkanskonstellation. Men om arbetet är i sitt initialskede och platser i strukturer inte är upprättade är utrymmet, både i sin fysiska och sin abstrakta form, inte heller stabilt eller föregivettagat. Utrymmet kommer däremot att konstitueras genom de ageranden som sker, dock inte nödvändigtvis ur ett kronologiskt perspektiv. Genom att i denna studie ta analytisk utgångspunkt i begreppen tid och rum förutsätts inte resultatet av deltagarnas handlingar i kronologisk ordning leda till särskilda samverkansformer, platser för aktivitet eller konstellationer. Att använda tid och rum ger i stället ytterligare analytisk frihet att förutsättningslöst synliggöra de utrymmen som skapas i relation till praktiker som framträder och utrymmen som etableras.

Idéerna om tid och rum är många gånger bristfälligt förstådda då de ofta hanteras i förenklade former. Tid behandlas ofta som ett dateringssystem av händelser. Rum reduceras ofta till en fysisk plats med förutsättningar för mänskligt handlande. Många texter lyfter fram hur förståelse av tid och rum ofta förenklas och/eller särskiljs från varandra; därmed går man miste om ett analytiskt utrymme bortom normativa föreställningar (Czarniawska, 2004; Lorino, 2018; Scott, 2011). I det följande är ambitionen därför att vidga dessa föreställningar och erbjuda en alternativ förståelse av begreppen tid och rum som är av betydelse för denna studie. Syftet är att etablera en förförståelse och ett analytiskt språk för att synliggöra betydelsen av ett vidgat perspektiv på tid och rum vid organisering av arbetsmarknadsintegration.

Utmaningarna i relation till ett analytiskt språk rörande tid och rum är flera. Czarniawska (2004) menar exempelvis att en anledning till att avsiktliga handlingar inte per automatik leder till avsiktliga resultat är att de flesta handlingar utförs i olika riktningar av tid och rum. Majoriteten av berättelserna om hur studier, organisationer och fenomen kommer samman beskrivs däremot ofta i kronologisk ordning, vilket ger en uppfattning om att organisering sker i kronologisk ordning. Czarniawska (ibid.) poängterar dock att tid och relationen till tid inte är så enkel och normativ som en första föreställning kan ge. Vad som är början på en händelse och starten på aktiviteter kan skifta beroende på vem som berättar en historia och när den berättas (ibid.). Det innebär att relationen till tid inte är riktigt så enkel och okomplicerad som den kan te sig vid en första anblick. Tvärtom. Tid och relationen till tid kan förstås på flera sätt.

En objektiv idé om tid utgår således från att tid existerar och förlöper exakt lika oavsett mänsklig tolkning. En förklaring till varför tid framstår som oproblematiserad ges av Scott (2011). Han menar att idén om en dåtid, nutid och

framtid är så vardagligt banal att den sällan leder till ytterligare tankar. Människor har förväntningar om "morgondagen" på samma sätt som de minns "gårdagen" vilket medför att relationen till tid formar fenomen av mänskliga erfarenheter. I likhet med Czarniawska (2004) menar Scott att idén om att tid ska ses som ett faktiskt fenomen är ett misstag. Scott (2011) poängterar att tid inte är ett medium där saker givet existerar, men att tid inte heller är tomma behållare som rör sig. Detta då tid i sig självt inte är materiellt och därför inte kan förflytta sig, flöda eller passera, även om dessa metaforer ofta förknippas med tid. Tid är enbart det enklaste sättet att beskriva ett kausalt händelseförlopp; tid ger en referensram för att beskriva en sekvens av händelser som sker i en värld som existerar samtidigt som förändring sker. Individer har däremot ofta en objektiv upplevelse av tid, särskilt i förhållande till egna upplevelser. Dessa är dock formade i en kulturellt delad kontext. Uppfattningen och samtalen om tid vägleder därför uppfattningar, tankemönster och förväntningar som i sin tur tar tid från betydelsen av en abstrakt företeelse till något som är plan- och kalkylerbart. När perioder och händelser får namn blir de också möjliga att reflektera över, vilket gör att de kan fyllas med egenskaper som ger dem identitet (ibid.).

En sammanfattande tolkning rörande relationen till tid i denna avhandling är att tid inte enbart ska ses som linjär eller utifrån kronologiska egenskaper, utan som ett icke-beständigt och konstruktivt begrepp som används av människor för att skapa ordning kring händelser.

På liknande sätt är det möjligt att förhålla sig objektivt till rum eller rymd, i det engelska språket ofta refererat till som *space*¹⁶. Massey (2005) menar att människor tenderar att prata om rum som en plats som vi rör oss över eller reser till respektive från, vilket för tankarna till yta och att rum därför är något givet och materiellt. Den mänskliga upplevelsen av rum som yta sträcker sig då genom dimensioner av längd, bredd och djup, samma mått som används för kartor (longitud, altitud och latitud).

Om vi i stället slutar förhålla oss till utrymme som ytan vi är placerade på ges möjlighet att upptäcka relationer mellan lokalt och globalt, förbi linjära idéer om tid. Massey (ibid.) menar att rum kan förstås utifrån tre aspekter. Den första är att rum är ett resultat av relationer genom interaktioner, både mellan det globala och det lokala. Det andra är att rum möjliggör samtida pluralism där heterogenitet samspekar, vilket bidrar till en samexisterande mångfald. Det tredje är att rum är ett öppet koncept som är under ständig reproduktion och ett resultat av materiella relationer som ageras i konstant process samtidigt som

¹⁶ I denna avhandling har *rum* och *utrymme* valts som svensk översättning för den abstrakta tolkningen av *space*.

de skapas. Massey (ibid.) för därmed in en relationell dimension till rum och vad utrymmen kan vara. Ett utrymme kan då vara ett mötesrum, tillika en chat-konversation. Rummet blir således både ett utrymme för interaktioner såväl som ett resultat av dessa relationer. Det betyder att när en praktik har etablerats är det inte längre möjligt att agera helt slumpmässigt, utan handlingar behöver vara översättningsbara för andra.

En sammanfattande tolkning rörande organisering och relationen till rum i denna avhandling är att rum och utrymmen är sociala i bemärkelsen att de är skapade genom handlingar och interaktioner.

En utgångspunkt är följaktligen att rum kan exemplifiera ett utrymme där olika praktiker möts, till exempel en utvecklingsplan, en dataportal eller ett arbetsmarknadsprojekt. I denna avhandling används rum och utrymme för att beskriva utrymmen för handlingar där det sociala sker.

Att förhålla sig analytiskt till tid och rum

Czarniawska (2004) framhåller att tid och rum, även om de ofta separeras teoretiskt, är oåterkalleligt sammanflätade i praktiken. Hon menar att idén om rum i organisering behöver vidgas då den ofta associeras med en särskild plats, såsom ett mötesrum, men att organisering sker på flera platser samtidigt, ofta i ett fragmenterat nät av handlingar och händelser, ibland även utan mänskliga interaktioner.

Massey (2005) menar att en anledning till att tid och rum ofta separeras är att det sociala, såsom strukturer och praktiker, ofta behandlas analytiskt som icke-temporära och spatiala, varav rum, men inte tid, hanteras analytiskt. Det är i linje med Hernes (2014) resonemang om att flödet av tid tvingar fram avslut på nutiden. Det konstituerar i sin tur händelser, vilket resulterar i att framtida handlingar får redan givna egenskaper. Lorino (2018) förklarar det med att erfarenheten från både dåtida och framtida handlingar behöver bli förmedlande artefakter för nuvarande erfarenhet. Han poängterar att det är därför relationen mellan tid och rum får betydelse för formandet av fenomen och utmaningar; organisering förutsätter temporära och spatiala gränser. Dessa kan inte etableras förutsättningslöst utan rör sig i processen av organisering. När temporära, spatiala och sociala gränser flyttas sker därför variationer utifrån förutsatta ramar av tid och rum (ibid.).

Analytiskt tenderar förhållandet mellan tid och organisering att användas för att förstå olika aspekter av förändring. Tid som metafor används exempelvis för att ordna händelser (Carlsson, 2019; Dawson & Sykes, 2016) och för att därmed skapa förståelse för förändringsprocesser (Karlsen, 2023; Löfström, 2003; Rämö & Skälén, 2006), för att skapa förståelse om erfarenheter i dåtid och visioner i framtid (Berends, van Burg & Garud, 2021; Rämö, 2011; 2017;

Weick & Sutcliffe, 2015), och för att skapa förståelse för temporära aktiviteter i relation till stabiliserade organisationer och institutioner (Gerald, Stjerne & Oehmen., 2020; Kärrbom Gustavsson & Hallin, 2015; Sydow & Windeler, 2020; Söderberg, 2023; Tukianinen & Granqvist, 2016).

I relation till organisering och rum tenderar metaforer att användas för att skapa förståelse för ageranden och praktiker som sker utanför formella strukturer (Cnossen & Bencherki, 2019; Hernes, 2004; Ratner, 2020), för att skapa förståelse för ageranden i relation till ett utrymme eller plats (De la Chaux, Haugh & Greenwood., 2018; Haug, 2013; Stevensen & Prout, 2013; Vicdan & Hong, 2018) och över territorium (Mason-Deese, Habermehl & Clare., 2019; Zapata & Zapata Campos, 2023), samt för att skapa förståelse för rum som format och formande av interaktioner, ageranden, egenskaper och sammanhang (Beyes & Holt, 2020; Beyes & Steyaert, 2012; Guzman, Diedrich & Cochoy, 2023; Jones, Jones & Woods., 2004; Tyler & Cohen, 2010).

Hernes (2014) använder sig av begreppet spatio-temporalitet för att förstå betydelsen av tid och rum och deras relation för organisatoriskt liv. Att föra in temporalitet och tid i det analytiska arbetet betyder, enligt Hernes (ibid.), inte att idén om organisationer som spatiala förnekas utan att de är spatiala genom tid. Det innebär sålunda att utrymmen och deras innebörder formas över tid. Hernes (2023) menar vidare att aktiviteter är praktiker som upptar tid och att praktiker uppstår genom att nuet fylls av aktiviteter. Dåtid och framtid är på det viset projektioner som genom aktiviteter konstituerar nuet (ibid.).

Ett exempel på hur tid och rum analytiskt har förhållit sig till varandra är en studie av Rämö och Skålen (2006) om reformer inom äldreomsorgen. Genom att förena metaforer om tid och rum illustrerar de hastighet och närhet, samt hur det kan uppstå en asymmetri i förhållandet mellan vårdgivande praktiker och förväntningar på dessa i samband med införandet av specifik tid för uppgifter inom äldreomsorgen (ibid.).

Ett annat exempel är Ryhmer (2023) som använder metaforer om tid och rum analytiskt för att förstå samverkan mellan lokalt oberoende organisationer. I studien gav metaforer om tid och rum därmed möjlighet att hantera att de samverkande deltagarna fysiskt var placerade på olika platser, samtidigt som vissa arbetsuppgifter genomfördes parallellt i realtid och andra inte (ibid.). Ett tredje exempel på analytisk förening av tid och rum är Schmidt, Mourey och Bobadillas (2023) studie. De utgår från spatiotemporala episoder för att illustrera hur utrymmen kan synkronisera subjektiva uppfattningar om tid för att mobilisera social rörelse via konst (ibid.).

Det finns med andra ord olika sätt att analytiskt använda tid och rum, både när de är analytiskt separerade och när de är förenade. Tidigare studier

tydliggör att det förekommer en variation i hur tid och rum analytiskt kan behandlas, hanteras och tolkas, separat eller förenat på olika sätt.

I denna studie används en analytisk ansats för att betrakta tid och rum i relation till varandra; influerad av Czarniawska (2004) ses dessa två begrepp som sammanflätade i praktiken. Begreppsparet bidrar till analysen av det empiriska materialet genom två aspekter som är kopplade till studiens syfte.

Den första aspekten handlar om att vara öppen för att samverkan, när den etableras, inte enbart är ett kronologiskt flöde av händelser, utan att den sker i relationen mellan det som skett och föreställningen om det som komma skall. Att vidga perspektivet på tid kan då bidra med insikten om hur samverkan inte sker i ett vakuum av nuet, utan dels utifrån i förväg definierade utmaningar, dels utifrån lösningar baserade på föreställningar om dåtid och framtid.

Den andra aspekten handlar om att bidra med ett synsätt och en vokabulär i relation till att vidga förståelsen av hur samverkansuppdrag etableras bortom ett normativt synsätt av organisationer och struktur, det vill säga att organisering kan ske oberoende av och utanför organisationer. Med hjälp av begreppen rum och utrymme skapas därmed en möjlighet att analysera och diskutera praktiker och uppdragens etablering utanför normativt givna ordförråd och tankemönster. På så vis kan rumsmetaforen språkligt bidra till att vidga insikterna från tidigare nämnda studier, vilka behandlar samverkan som ett givet fenomen, alternativt studerar samverkan utifrån givna organisationer.

Förtydligande av begreppens hantering i studien

Studiens syfte är att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken. Detta syfte förutsätter en teoretisk utgångspunkt som analytiskt kan bidra till att skapa förståelse för dessa processer.

Studiens ambition har varit att studera samverkan bortom en enstaka samverkanskonstellation och i stället använda ett bredare perspektiv av organisering och etablering av samverkan. Utifrån detta argument valdes organisering som inledande teoretisk utgångspunkt för studien, vilket möjliggör en förståelse av hur idéer om samverkan översätts till praktik.

Samtidigt genomfördes studien under en period då flera nya uppdrag fördelades, och de initiativ som studerades hade ingen given plats i den fortlöpande organisationen eller strukturen. Därmed skapades ett behov av att förstå organisationers tillblivande och det föregivetagna som hanteras med

utgångspunkt i översättningsprocessen. Vidare gav förståelsen av hur något skapas tyngd åt översättningsprocessen utifrån tillskrivandet av identitet och legitimitet. För att ytterligare vidga idén om samverkan, förbi normativa föreställningar om givna organisationer, har de teoretiska utgångspunkterna en tonvikt på vad begreppen tid och rum analytiskt kan bidra med.

Utöver dessa utgångspunkter återkommer särskilt fyra begrepp i studiens analyskapitel: handlingar, aktiviteter, praktiker och spatio-temporalitet. *Handlingar*, med inspiration från Czarniawska (2014a), ses som en förutsättning för organisering och det som uppfattas som socialt liv. *Aktiviteter*, med inspiration från framför allt Massey (2005) och Hernes (2014; 2022), med avseende på att mönster av ageranden kan resultera i utrymmen och etablering av praktiker. *Praktiker*, med inspiration av Czarniawska (2014a), Massey (2005) och Hernes (2014; 2022) avser medierade och för tillfället stabiliserade uppsättningar av ageranden som ej kräver förklaring eller ifrågasätts utan utgår från delad förståelse. *Spatio-temporalitet*, med inspiration från Hernes (2014), handlar om att ageranden rörande utrymmens formande över tid konstituerar dess egenskaper.

I studien framträder handlingsmönster av aktiviteter för att etablera och skapa utrymme för de studerade uppdragen och deras initiativ. Med utgångspunkt i ovanstående resonemang utgör dessa aktiviteter det som i studien benämns som rumsskapande samverkanspraktiker. Hur de rumskapande samverkanspraktikerna framträdde beskrivs i kapitel 5. Ett sätt att förstå betydelsen av dessa samverkanspraktiker är att diskutera dem utifrån det arbete som gjordes för att skapa utrymme (spatio) över tid (temporal) för uppdragen. Detta arbete kommer fortsättningsvis att benämnas spatiotemporalt arbete, vars betydelse för uppdragen och aktiviteterna i studiens beskrivs i kapitel 6. Begreppet spatiotemporalt arbete avser därmed att beskriva de praktiker som syftade till att skapa utrymme över tid inom organisationer och institutioner.

Sammanfattningsvis, för att öka förståelsen av samverkan som fenomen i offentlig sektor, bortom normativa föreställningar och givna organisationer, har denna studie en utgångspunkt i organisering. För att studera organisering av samverkan för arbetsmarknadsintegration fokuserar denna studie på processer med en förståelse av tid och rum. Det ger ett perspektiv på organisering som innebär att etablering av samverkan inte sker i en väl planlagd och kronologisk ordning, utan i en komplex dynamik av ageranden, interaktioner och processer.

Organisering av samverkan för arbetsmarknadsintegration sker också bortom traditionella tankar om tid och rum. Organiseringen sker alltså inte enbart kronologiskt och är inte enbart knuten till en fysisk plats som en arbetsplats eller ett specifikt sammanträdesrum. Dessa processer sker överlappande och i

en mängd olika sammanhang där utrymmen för praktiker etablerats. Med en förståelse för organisering och en ökad förståelse för tid och rum bidrar de teoretiska utgångspunkterna till att analysera, besvara och diskutera studiens syfte och forskningsfrågor.

Kapitel 3

Metodberättelse

Kapitlet inleds med en introduktion till hur performativa definitioner förstås och hanteras i studien, följt av en redogörelse av hur förförståelse skapades inför studiens genomförande. Efter det följer en fördjupning av urvalsprocessen och av det etiska förhållningssättet under studiens genomförande. Därefter beskrivs de metodologiska och analytiska förhållningssätt som inspirerat studien, samt hur fältmaterial samlats in, strukturerats och analyserats. Efter beskrivningen av studiens metodologiska genomförande avslutas kapitlet med en reflektion kring forskningsprocessen.

Syftet med denna studie är att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering. Czarniawska menar att man, för att förstå organiseringsprocesser, måste studera processer där organisering sker. Att studera processer är tidskrävande, men ger möjlighet att identifiera varför praktiker uppstår, utvecklas och växer över tid (Czarniawska, 2014b). Med andra ord, för att utforska och fördjupa förståelsen av vad som sker i praktiken behöver vi observera vad som görs, när det görs, vem som gör det och fråga varför aktörerna gör som de gör. Det förutsätter dels närvaro i, och i relation till, organisationerna, dels tillgång till och studier av handlingar och interaktioner, såväl som mål, aktörer, texter och artefakter (Hernes, 2014).

Genom att använda etnografiska metoder som intervjuer (Kvale, Brinkman & Torhell, 2009), observationer (Fangen & Nordli, 2005; Hammersly & Atkinson, 2007) och skuggning (Czarniawska, 2014c) tillsammans med dokumentanalys är det möjligt att skapa förståelse för de handlingar och händelser som sker i praktiken, utifrån aktörernas uttalade såväl som outtalade intentioner. Etnografiska metoder ger således möjlighet att förstå dynamiken mellan processer och deras ursprung, vilket stärker insikten om hur processer växer fram

och utvecklas. Det förutsätter dock kännedom om var och vilka praktiker som är av intresse att studera (Czarniawska, 2014b).

Performativa definitioner av samverkan för arbetsmarknadsintegration

Att genomföra en studie innebär flera ställningstaganden utifrån teoretiska och metodologiska val. Denna studie utgår från ett performativt perspektiv, vilket gör det möjligt att studera organisering när fenomen skapas. Det performativa perspektivet innebär att fenomen såväl som organisationer, uppfattningar, normer och värden inte är objektiva, utan ses resultat av komplexa sociala processer i sitt sammanhang (Czarniawska, 2014a). Det betyder att integration och arbetsmarknadsintegration inte är givna subjekt, utan resultat av handlingar i sociala processer över tid. Integration och arbetsmarknadsintegration kan därför inte förklara någonting, utan behöver i sig förklaras. Att studera arbetsmarknadsintegration utifrån ett performativt synsätt bidrar därför till förståelsen av den normativa uppfattningen om arbetsmarknadsintegration, integration eller samverkan, samt hur denna formas över tid genom olika språkliga och symboliska handlingar.

Skillnaden mellan normativa och konstruktiva uppfattningar kan förstås i form av ostensiva och performativa definitioner (Latour, 1986; 2012). En performativ definition avser en beskrivning av handlingars och beskrivningarnas praktiska konsekvenser. Den står därför i motsatsförhållande till den mer rationalistiska och normativa synen på organisationer som den ostensiva definitionen utgörs av. Enligt den ostensiva definitionen är en organisation en urskiljbar enhet med fasta egenskaper som definierar den. Forskarens uppgift är att klassificera och metodiskt analysera organisationen som ett objekt som existerar oberoende av personerna.

Med andra ord finns det, utifrån den ostensiva definitionen, en korrekt beskrivning av organisationen – till skillnad från den performativa definitionen som utgår från att det finns många möjliga beskrivningar och där fokus ligger på handlingarna och deras praktiska konsekvenser (Czarniawska, 2014a; Latour, 2012). Utifrån denna performativa definition av verkligheten uppfattas en dominerande föreställning om sakers tillstånd inte som den enda ”rätta”. En dominant uppfattning ses i stället som ett resultat av hur framgångsrika dess förespråkare varit i spridningen av egna tolkningar (Latour, 2005). Med hjälp av Latours (1986; 2012) och Czarniawskas (2014a) synsätt om ostensiva och performativa definitioner har nedanstående modell anpassats för att synliggöra skillnaderna i relation till studien av samverkan för arbetsmarknadsintegration.

Tabell 1. Omarbetning av Latour (1986; 2012) och Czarniawska (2014a).

Ostensiva definitioner	Performativa definitioner
Samverkan för arbetsmarknadsintegration är ett urskiljbart område som sker på specifika platser och som kan fastställas med distinkta egenskaper. Aktörer inom samverkan för arbetsmarknadsintegration agerar i organisationer som existerar oberoende av dem. Forskare kan bättre än aktörerna beskriva vad samverkan för arbetsmarknadsintegration är.	Samverkan för arbetsmarknadsintegration är en social uppfattning som varierar och förändras med kontexten. Aktörer konstruerar återkommande vad samverkan för arbetsmarknadsintegration är genom sina tolkningar och ageranden. Kunskapen om samverkan för arbetsmarknadsintegration utgår i första hand från aktörerna själva, men även observatörer kan ha kunskap om samverkan för arbetsmarknadsintegration. Forskare har inget privilegierat synsätt, bara annorlunda.
Det finns en korrekt beskrivning av vad samverkan för arbetsmarknadsintegration är.	Det kan finnas många beskrivningar om vad samverkan för arbetsmarknadsintegration är, vilka bara kan jämföras pragmatiskt och estetiskt.
Forskningens syfte är att formulera principer.	Forskningens syfte är att fånga och beskriva praktiker.

Förförståelse av fältet

I den inledande fasen av denna studie genomfördes parallellt en annan studie tillsammans med Andreas Diedrich i avsikt att kartlägga det arbete som genomfördes för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda i Göteborg med omnejd under 2017–2018 (Diedrich & Hellgren, 2018). Den studien genomfördes inom forskningsprogrammet Organizing Integration, OI, och initierades med utgångspunkt i handlingar och aktiviteter för organisering av arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Syftet med studien var att förstå dessa aktiviteter och initiativ och hur de relaterade till organiseringen av arbetsmarknadsintegration. Studien identifierade flera olika exempel på samverkan. Med denna upptäckt väcktes ett intresse av att förstå den samverkan som ägde rum mellan olika aktörer. I studien från 2018 framträdde närmare 200 initiativ som på olika sätt verkade för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. I stort sett samtliga aktörer, från europeisk till lokal nivå, uttryckte att de samverkade, även om formen och uppdraget för samverkan varierade. Det fanns såväl etablerade samverkansstrukturer som nya former av samverkan, och många av insatserna genomfördes med tidsbestämd finansiering.

En sak stod klar. Samverkan organiserades på olika sätt, till exempel med gemensam budget, med strategisk samverkan eller genom skapandet av stödstrukturer; i så gott som alla initiativ i kartläggningen återfanns någon form av samverkan (Diedrich & Hellgren, 2018). Vad studien framför allt synliggjorde var att samverkan försiggick mellan offentliga aktörer, mellan offentliga och

privata aktörer, samt mellan offentliga aktörer och civilsamhället. Denna samverkan kom till uttryck på olika sätt, bland annat genom gemensamt organiserande aktiviteter, gemensam finansiering eller koordinering av till exempel aktiviteter, deltagare eller andra initiativ. Variationen med avseende på de aktiviteter som genomfördes var omfattande – från fikastunder och hälsokurser, längre arbetsmarknadsinriktade åtgärder såsom utvecklandet av jobb-spår och mentorskapsprogram, till skapandet av strategiska handlingsplaner. Gemensamt för aktiviteterna var att de hade en koppling till offentlig förvaltning genom exempelvis ledning, finansiering, bidrag eller koordinering.

Samtidigt visade det sig att aktörernas kännedom om, tillika samverkan med andra aktörer, initiativ och liknande uppdrag många gånger var mycket begränsad. Däremot var vissa offentliga aktörer som Arbetsförmedlingen och Göteborgs Stad ofta framträdande initiativtagare och/eller samverkanspartner; det var dock inte alltid en garant för organiserad samverkan i etablerade strukturer. Ofta hade aktiviteterna och initiativen för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda initierats i efterdyningarna av det höga flyktingmottagandet 2015–2016. Vidare genomfördes aktiviteterna i relation till de idéer och de medel som tillgängliggjordes i efterkommande politiska förslag för integration. Det innebar att majoriteten av samverkansrelationerna under 2017–2018 var nya både till form och uppdrag. Strukturer, uppdrag och samverkansrelationer var vid denna tid många gånger fortfarande under formulering (ibid.).

Urval

För att närmare studera ett fenomen och den praktik som framträder krävs en plats för studien (Czarniawska, 2014b). Jag var intresserad av fenomenet samverkan, framför allt utifrån två aspekter. Dels samverkan sprungen ur eller i relation till situationen 2015 och efterföljande politiska förslag för arbetsmarknadsintegration. Dels samverkan som etablerades i en stad samtidigt som det politiska och praktiska sammanhanget fortfarande var under formulering. För att följa studiens valda performativa ansats i urvalsprocessen vände jag mig till representanter för aktiviteter som, i den första studien, uttryckt att de arbetade med att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda i praktiken. I samband med kartlägningsstudien frågade jag aktörerna under intervjuer och samtal fråga var de ansåg att det fanns samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. Det resulterade i olika förslag på samverkan, ofta i eller i relation till Göteborgs Stad. Från kartläggningen och de förslag jag erhöll kunde jag urskilja tre initiativ som lämpliga att studera närmare utifrån studiens syfte. Gemensamt för dessa initiativ var att de utgick utifrån olika idéer och uppdrag som representanterna beskrev som exempel på arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda. De var även olika i så måtto att de omfattade olika

typer av aktiviteter och samverkanskonstellationer. Vidare var uppdragen relativt nya och med osäker framtid avseende deras varande över tid. Initiativen ingick inte i det som beskrevs som ordinarie linjeverksamhet när den första studien påbörjades.

Det första initiativet som valdes ut var *Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända*; det andra var *Kompetensförsörjningsplanen*; och det tredje var *Välkommen till Framtiden*. I det följande presenteras dessa tre initiativ i avsikt att skapa en förförståelse av studiens resultat- och analyskapitel. Närmare presentation av insamlat material återfinns även under rubriken *Insamling av fältmaterial* samt i bilaga 3 med en förteckning över olika fältaktiviteter.

Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända i Göteborgs Stad

I december 2014 beslutades i Göteborgs Stad att inrätta en ledningsgrupp för stadens mottagande av nyanlända. *Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända*¹⁷ påbörjade sitt arbete under 2015. *Ledningsgruppen* leddes av stadsledningskontoret och bestod inledningsvis av direktörer från stadens sakkänt förvaltningar och tre av Göteborgs dåvarande tio stadsdelar, samt vd:n för stadens kommunala bostadskoncern. Uppdraget syftade till att uppnå en effektivare samordning och samverkan i mottagandeprocessen med anledning av det ökade antalet asylsökande. Uppdraget gick ut på att stärka samarbetet med aktörer som Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket och Västra Götalandsregionen. När initiativet valdes att ingå i studien pågick en utvärdering och revidering av *Ledningsgruppens* arbete. Initiativet följdes med hjälp av observationer och intervjuer från 2017-11-02 till 2019-03-22. Studien omfattar även dokumentation i form av *Ledningsgruppens* minnesanteckningar, presentationsmaterial och utredningar (totalt motsvarande 411 filer) från åren 2014–2019.

Kompetensförsörjningsplanen – för bättre jobbmatchning och ökad sysselsättning

I samband med händelserna hösten 2015 tog näringslivet i Göteborg kontakt med Göteborgs Stad för att erbjuda sin hjälp. Som svar på dessa erbjudanden formulerades ett antal politiska uppdrag. Ett var uppdraget att skapa en kompetensförsörjningsstrategi för näringslivet i Göteborg utifrån idén om matchning av kompetens mellan arbetslösa och arbetsgivare.¹⁸ Enligt Göteborgs

¹⁷ Benämns fortsättningsvis *Ledningsgruppen*.

¹⁸ Benämns fortsättningsvis *Kompetensförsörjningsplanen*.

Stads budget för 2017 skulle Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, NAV, och Business Region Göteborg, BRG, stärka sin samverkan i syfte att bland annat förbättra jobbmatchningen och öka sysselsättningen; ett uppdrag som skulle ske i samverkan mellan BRG och NAV. När initiativet valdes att ingå i studien var första versionen av *Kompetensförsörjningsplanen* formulerad och arbetet med att utveckla och förankra handlingsplaner hade påbörjats. I det arbetet ingick bland annat att skapa ett regionalt kompetensråd, förändra attityder på arbetsmarknaden, samt att facilitera arbetet i egna strukturer och förankra det hos andra aktörer. Initiativet följdes med hjälp av observationer, intervjuer och skuggningar mellan 2017-10-31 och 2019-04-12, samt med uppföljande intervjuer därefter. Därutöver omfattar studien dokumentation i form av *kompetensförsörjningsplanens* minnesanteckningar, presentationsmaterial och utredningar (totalt 675 filer) från åren 2016–2019.

Välkommen till Framtiden

Välkommen till Framtiden startade som ett projekt med namnet *Vägen till viktiga riktiga jobb* under 2017, vars uttalade mål var att under tre år stödja 300 nyanlända med kort utbildning till arbete.¹⁹ Bakgrunden var det stora antalet nyanlända under 2015, samt rapporter om långa etableringstider. Samtidigt rapporterade Göteborgs Stad via sitt jämlikhetsarbete, Jämlikt Göteborg, om ökad segregation. Från Framtiden AB:s perspektiv om rådande bostadssituation i Göteborg antogs att många av de nyanlända skulle komma att bo i bostäder som förvaltas av Framtidenkoncernen. *Välkommen till Framtiden* startade som ett samverkansprojekt mellan Framtiden AB, Göteborgs Stads Arbetsmarknads- och vuxenhet och Arbetsförmedlingen. I projektet engagerades privata entreprenörer och utbildningsanordnare. I syfte att underlätta för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden – med en kombination av språkstudier, handledning och praktik i någon av koncernens bolag – blev *Välkommen till Framtiden* ett av landets första lokala jobbspår enligt Delegationen för unga i arbetes, DUA:s, modell. När initiativet började följas som en del av studien var projektet *Välkommen till Framtiden* under revidering inför en eventuell framtid. Initiativet följdes närmare med hjälp av observationer, intervjuer och skuggningar mellan 2018-04-17 och 2019-09-18, med uppföljande intervjuer och samtal därefter. Därutöver omfattar studien dokumentation i form av *Välkommen till Framtidens* minnesanteckningar, presentationsmaterial och utredningar (totalt 264 filer) från åren 2016–2019.

¹⁹ Benämns fortsättningsvis *Välkommen till Framtiden*.

Etiskt förhållningssätt och reflektion

Studien är genomförd med största möjliga hänsyn till forskningsetiska huvudkrav, informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskrav, nyttjandekrav, samt individskyddskrav (Vetenskapsrådet, 2017). Informationskravet innebär att en studies deltagare får information om studiens syfte, att deras deltagande är frivilligt, samt att de när som helst kan avsluta sin medverkan (ibid.). Samtyckeskravet betyder att deltagarna själva bestämmer över sin medverkan och medvetet ger samtycke till att delta i studien (ibid.). Genom konfidentialitetskravet ges deltagarna så stor anonymitet som möjligt i samband med genomförandet av en studie. Nyttjandekravet innebär att det material som samlas in enbart används i avsett syfte. Med andra ord ska inget fältmaterial lånas ut för vinstinriktat bruk eller andra icke vetenskapliga syften (ibid.). Individskyddskravet betyder att ingen individ som deltar i en studie ska uppleva obehag och osäkerhet eller känna sig kränkt (Pripp, 2009).

I studien hanterades de inledande kontakterna, samt informationskravet och samtyckeskravet olika i respektive initiativ. Den inledande kontakten med *Ledningsgruppen* skedde i anslutning till den genomförda kartläggningsstudien under 2017; denna kontakt togs med gruppens processledare. Via *Ledningsgruppens* processledare skickades en förfrågan om deltagande i studien till ansvarig direktör på stadsledningskontoret som hade huvudansvaret för ledningen av gruppen. Information om studiens syfte och etiska förhållningssätt delgavs skriftligen till gruppen inför beslut om deltagande i studien. Vid samtliga möten där nya deltagare alternativt gäster deltog, inleddes mötet med en kortare muntlig presentation av min roll, samt studiens syfte och etiska förhållningssätt.

Kontakt med personer som arbetade med *Kompetensförsörjningsplanen* togs via förslag från en utvecklingsledare på Business Region Göteborg. Under en inledande intervju med representanter för arbetsgruppen kring *Kompetensförsörjningsplanen* presenterades studiens syfte och etiska förhållningssätt tillsammans med skriftlig information. Frågan om deltagande lyftes sedan i Business Region Göteborg och i Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildningens beredningsgrupp för samverkan rörande kompetensförsörjning. Jag, Hanna Hellgren, fick även underteckna en sekretessförbindelse som reglerade spridningen av konfidentiell information om Business Region Göteborg och dess verksamhet, samt om Business Region Göteborgs kunder, samarbetspartners och närstående bolag och deras respektive verksamheter. Studien av *Kompetensförsörjningsplanen* innebar deltagande i en mängd möten. I samtliga fall där sammanhanget inte var allmänt eller offentligt, inleddes mötet med en presentation av min roll, samt studiens syfte och etiska förhållningssätt.

Välkommen till Framtiden presenterades som ett initiativ redan under den inledande kartläggningsstudien. Ytterligare kontakt etablerades i samband med observationer av *Ledningsgruppen*, Göteborgs Stad. Inledningsvis presenterades studiens syfte och etiska förhållningssätt för representanter för *Välkommen till Framtiden*, därefter presenterades skriftlig information för *Välkommen till Framtidens* operativa ledningsgrupp som fattade beslut om deltagande i studien. Vid samtliga möten där nya deltagare alternativt gäster deltog, samt i mötessammanhang där jag följt med representanter i syfte att observera, inleddes mötet med en kortare muntlig presentation av min roll, samt studiens syfte och etiska förhållningssätt. I relation till de nyanlända som deltog i arbetsmarknadsinsatsen *Välkommen till Framtiden* har två särskilda etiska hänsynstaganden tagits. Det första är att samtliga deltagare vid inträdet i arbetsmarknadsinsatsen *Välkommen till Framtiden* via Arbetsförmedlingen fick ge sitt samtycke till deltagande i all forskning som berörde projektet. Därtill etikprövades *Välkommen till Framtiden* som en delstudie i relation till forskningsprogrammet *Organizing integration*²⁰ med utgångspunkt i denna studies genomförande. Det andra särskilda hänsynstagandet var att inga intervjuer med de nyanlända deltagarna spelades in och att deras fullständiga namn inte dokumenterades i fältmaterialet.

I studien var individskyddskravet i kombination med konfidentialitetskravet utmanande att hantera. Så mycket information som möjligt har medvetet anonymiserats med hänsyn till deltagarnas offentliga roll och deras yrkesmässiga säregenhet; detta då deltagarna i studien är enkla att identifiera med hjälp av yrkestitel och namn på organisation. Detta är i enlighet med exempelvis Alver, Øyen och Torhell (1998) som betonar vikten av att forskning inte får åstadkomma skadliga verkningar på hälsa, karriär, anseende eller ekonomi. För största möjliga anonymisering benämns därför deltagarna i studien utifrån tjänstetitel utan uttalad anknytning till organisation eller sammanhang

²⁰ Organizing Integration: Att organisera utrikes föddas arbetsmarknadsintegration – teori och praktik är ett forskningsprogram som finansierats under sex år från 2017- 2023 av FORTE. Programmet syftar till att undersöka de utmaningar och möjligheter som skapas av olika initiativ vars mål är att underlätta integration, liksom att undersöka de problem som det innebär att koordinera och organisera denna stora mängd initiativ och satsningar. I programmet studeras hur initiativ tänkta att stödja utlandsföddas arbetsmarknadsintegration fungerar i praktiken: hur förespråkare av dessa initiativ och de utrikesfödda personerna skapar sig en uppfattning om vad de betyder, och hur de är organiserade med hjälp av en mängd olika idéer, människor, objekt och handlingar.

(Vetenskapsrådet, 2017). Deltagarna har medvetandegjorts om studiens syfte och utförande, samt att anonymitet inte fullt ut kan garanteras.

De kategorier av tjänstetitlar som använts för att beskriva deltagarna är *utvecklingsledare* som avser personer med någon form av specialistkompetens för att arbeta med att leda processer, strategiarbete, projektarbete, utbildningsarbete eller liknande, samt personer som arbetar med handläggning och företagsrådgivning. Anledningen till att alla dessa personer fått samma tjänstetitel är att de deltar i samma typer av möten och är kopplade till samma grupper. Att använda en specifik tjänstetitel som exempelvis processledare i ett uttalat sammanhang skulle kunna röja anonymiteten. Det är med samma argument som tjänstetiteln *direktör* används som kategori. Här ingår stadsdelsdirektörer, fackförvaltningsdirektörer och kommunala vd:ar och vice vd:ar. Kategorin *chef* inkluderar personer med chefsansvar för verksamheter, och *handledare* avser handledare för nyanlända som är aktiva inom *Välkommen till Framtiden*. Övriga tjänstetitlar som använts för att beskriva deltagare i studien är *bolagsjurist*, *HR-strateg*, *koordinator* och *entreprenör*.

Det är forskarens yttersta ansvar att ingen individ kommer till skada eller upplever obehag, och det är med denna hänsyn i beaktande som studien har genomförts (Alver, Øyen & Torhell, 1998). Under studien har observationer och skuggningar genomförts i en mängd sammanhang och möten, och jag har närvarat vid möten där olika medarbetare deltagit. Det skapar ett forskningsetiskt dilemma då dessa deltagare inte alltid haft möjlighet att fullt ut välja sitt deltagande. Det finns följaktligen en risk att medarbetare eller deltagare i arbetsmarknadsinsatser inte har vågat uttrycka att de inte vill delta på grund av beroendeställning, maktrelation till sin chef eller andra deltagare i studien (ibid.).

I samtliga tre initiativ har förfrågan om att delta i studien tillsammans med information om de forskningsetiska huvudkraven hanterats för beslut i de formella mötessammanhang som är direkt kopplade till studien. I vissa fall, framför allt vid skuggningarna och vid min närvaro på möten med externa besökare, har dock deltagarna inte haft möjlighet att fullt ut välja sitt deltagande. Då observationerna genomfördes i syfte att förstå processen av att organisera samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration, bedömde jag emellertid att det var av stort värde att fullfölja observationerna och skuggningarna. Beaktat den höga graden av anonymisering som tillämpas i presentationen av fältmaterialet är min uppfattning att deltagarnas integritet inte röjs eller att någon kommer till skada.

Det finns också en risk att framställningen av deltagarnas arbete i kapitel 4 och kapitel 5 kan leda till missuppfattningar om deras arbetsprestationer. I dessa kapitel beskrivs studiens material med utgångspunkt att besvara studiens

syfte och frågeställningar utifrån vald teoretiska utgångspunkt och metodologisk ansats. Det innebär att innehållet i dessa kapitel, även om det är representativt för studiens resultat och analys, inte ska ses som representativt för deltagarnas fullständiga arbetsprestationer. Andra arbetsuppgifter, uppdrag och processer har under analysarbetets gång hamnat i bakgrunden till förmån för studiens syfte och frågeställningar. Flera deltagare i studien har också haft möjlighet att respondera på studiens framväxande resultat under processens gång; två personer som varit framträdande genom materialinsamlingens process har även haft möjlighet att gå igenom texten i en av slutversionerna.

Handlingsnät som metodologisk ansats

Avsnittet inleds med en redovisning av min tolkning av handlingsnät som en metodologisk ansats och vad det innebär för genomförandet av denna studie. Handlingsnät används här för att beskriva och förstå processen av organisering och har haft grundläggande betydelse för både insamling av fältmaterial och inledande angreppssätt. För att etablera en gemensam förståelse ges först en kort beskrivning av innebörden av handlingsnät som metodologisk ansats. Tidigare i detta kapitel beskrevs hur en performativ definition medför att forskningen kan fånga och beskriva praktiker. Frågan är dock hur dessa beskrivningar kan fångas. Ett sätt är att fokusera på de handlingar som aktörerna utför då de uttrycker att de agerar för att samverka för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.

Handlingsnät utgår från antagandet att organisering förutsätter en mängd olika kollektiva handlingar som kopplas samman i mönster och som över tid institutionaliseras, i detta fall organisering för att stödja arbetsmarknadsintegration. Etableringen av handlingsnät inleds genom att handlingar utförs, och genom att upprepa dessa handlingar etableras handlingsmönster. När handlingsmönstren betraktas som förgivettagna och som en normativ del av sammanhanget har handlingsnätet institutionaliserats och institutioner skapats (Corvellec & Czarniawska 2014; Czarniawska, 2014a). Det innebär att handlingar och beteendemönster, när de tas för givna och ses som outtalade ramverk för ageranden, har börjat normaliseras och blivit institutionaliserade (Berger & Luckmann, 1979/2011). Det riktar fokus mot tillblivandet av praktiker och de processer som konstituerar dem genom att handlingar kopplas samman och bildar handlingsnät. Dessa handlingar behöver nödvändigtvis inte utföras i en specifik organisation eller grupp, utan kan involvera en mängd organisationer eller organiserade grupper av människor, vilka kan vara av lös och tillfällig karaktär och ske utanför tid och rum (Czarniawska, 2004). Handlingsnät bidrar

därför till att förstå praktiken – i detta fall att samverka för att stödja arbetsmarknadsintegration – förbi tidigare etablerade organisationer genom att belysa de handlingar som sker i praktiken och som slutligen kan skapa institutioner.

Metodologiskt förutsätter det också en insikt om att aktörer, organisationer och institutioner med sina tillskrivna egenskaper är ett resultat av handlingar som är under konstant reproduktion. Handlingsnät förutsätter förbindelser mellan handlingar (Czarniawska, 2014a). Förbindelser kan upprättas genom individuella mänskliga handlingar, som när handläggare kontaktar arbetsgivare för praktik; eller förmedlas av långa kedjor av aktanter, mänskliga såväl som icke-mänskliga. Aktanter avser någon/något som handlar eller blir föremål för en handling, och det är först när de blir införlivade i berättelsen genom sina handlingar som de blir aktörer (Greimas & Courtés, 1982). I redogörelsen förses den som utför handlingen med en kropp och egenskaper som ger den form eller skepnad (Latour, 2005).

I vissa fall formaliseras några av förbindelserna som länkar mellan organisationer; i andra fall är förbindelserna enskilda handlingar. Vidare kan medlemmar i redan existerande handlingsnät skapa egna formella organisationer. Det innebär också att formella organisationer, trots att de börjar som handlingsnät eller delar av handlingsnät, behöver anslutningar till andra handlingar och andra organisationer även efter att de blivit enskilda enheter (Czarniawska, 2014a). Förståelsen av handlingsnät blir betydelsefull då en förståelse av hur samverkan för arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda har sökts utifrån handlingar och handlingsmönster.

Insamling av fältmaterial

För att förstå processen av samverkan för integration efter flyktningmottagandet 2015 över tid samlades fältmaterial som nämnts in i huvudsak i tre olika former: dokument, observationer och intervjuer/samtal. I samtliga tre initiativ har observationer varit startpunkten, utifrån ambitionen att studera vad personer som uttrycker att de arbetar med att stödja arbetsmarknadsintegration gör. Silverman (2006) menar att det är först efter att förståelse skapats för hur människor agerar och hur de konstruerar mening som det är möjligt att analysera varför de gör som de gör. I vissa fall har det i denna studie varit observationer i form av deltagande observationer på möten, i andra fall i form av skuggning (Czarniawska, 2014c; Fangen, 2005). Skuggning ger möjlighet att följa personer när de rör sig från ett sammanhang till ett annat. Det öppnar för att skapa förståelse av det som sker mellan formella möten, som hur deltagarna arbetar i relation till sina uppdrag och interagerar med andra personer utöver formella sammanhang.

För att erhålla ytterligare förståelse av det som uppmärksammats följdes observationerna upp med intervjuer och återkommande informella samtal i avsikt att knyta samman det som observerats med deltagarnas egna tankar. Det innebär att jag var i en reflexiv process mellan insamling av fältmaterial och analys, där mina egna anteckningar var det främsta verktyget för att komma framåt i processen med nya frågor och svar. I praktiken innebär det att mina anteckningar efter varje tillfälle för insamling av fältmaterial vägledde sökandet av svar i tidigare forskning och vetenskapliga teorier, vilket stundtals skapade både svar och nya frågor. Det innebär också att valet av teoretiska utgångspunkter, förbi studiens grundpremiser av performativitet och organisering, skiftade under studiens gång för att på bästa sätt förstå materialet. Denna ambivalens i forskningsprocessen tillsammans med observationer, workshoppar, intervjuer och samtal gav mig möjlighet att anamma reflexivitet i forskningsprocessen på det sätt som Charmaz (2011) beskriver.

Observationer, intervjuer och workshoppar

I samtliga tre initiativ genomfördes observationer i olika formella mötessammanhang. I vissa fall skuggades deltagare under en halv- eller heldag, vilket innebar att jag följde personer från ett sammanhang till ett annat. Urvalet för dessa skuggningar baserades på vad deltagarna själva beskrev som meningsfullt i relation till sitt uppdrag utifrån deras förslag, alternativt på mina förfrågningar. Skuggningarna möjliggjorde också informella samtal och intervjuer med olika personer.

Möjligheten att följa deltagarna mellan olika sammanhang resulterade i deltagande på exempelvis arbetsmöten, anställningsintervjuer av nyanlända, operativa såväl som strategiska möten, svenskundervisning, säljmöten med externa aktörer, presentationsmöten och deltagarkonferenser. Dessa sammanhang och de samtal som följde bidrog alla till ytterligare förståelse av samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration. Observationerna av det som motsvarar traditionella möten varade i genomsnitt två timmar; vissa möten var kortare i form av lunchmöten medan andra var längre i form av anställningsintervjuer under en heldag.

Intervjuerna genomfördes med inspiration från Kvale, Brinkmann och Torhell (2009). De genomfördes utifrån olika teman och frågeställningar som framkom under studiens gång och som växte fram under observationerna med syfte att finna svar utifrån deltagarnas perspektiv. Deltagarna uppmuntrades att under intervjuer och samtal beskriva och utveckla sina tankar, känslor och hur de såg på olika händelser och processer. Deltagarna uppmuntrades även att fördjupa sig i olika sidospår; på så vis gav intervjuerna och de informella samtalen en fördjupad förståelse av deltagarnas funderingar, strategier och

förhållningssätt. Intervjuerna varade i genomsnitt cirka en till två timmar. Samtalen var allt från kortare samtal i väntan på ett möte till längre samtal på en promenad genom staden på väg till nästa möte. Flera gånger var studiens deltagare föremål för återkommande intervjuer och samtal, då nya frågor och funderingar uppstod under forskningsprocessen.

Jag genomförde också fyra workshoppar med representanter för initiativen i syfte att erhålla ytterligare förståelse av processen. I *Kompetensförsörjningsplanen* genomfördes två mindre workshoppar med ett års mellanrum; i dessa fick deltagarna beskriva sitt arbete i relation till den egna processen. I den första workshoppen deltog två personer, i den andra deltog tre personer. Dessa filmades och transkriberades till text. I *Välkommen till Framtiden* genomfördes två halvdagsworkshoppar där deltagarna beskrev framgångsfaktorer och utmaningar för då- och framtiden. Den första workshoppen genomfördes med operativa Ledningsgruppen och under passet medverkade mellan 13 och 15 personer. I den andra workshoppen deltog 30 personer, varav hälften var handledare och hälften deltagare i *Välkommen till Framtiden*. Dessa dokumenterades med egna anteckningar; dessutom erhöles anteckningar från en person från *Välkommen till Framtiden*, samt bilder av det arbetsmaterial som deltagarna skapade på workshoppen. I *Ledningsgruppen* fanns möjlighet att observera två workshoppar, vilka dokumenterades genom observationsanteckningar och bilder av arbetsmaterial.

Beskrivning av materialet

Totalt omfattar studien material från 52 observationer/skuggningstillfällen, åtta interaktiva observationer, samt sex workshoppar varav fyra organiserades av mig. Därtill finns material från 40 inspelade intervjuer, samt 21 samtal med nerskrivna anteckningar. Antalet personer som deltog vid respektive intervju varierade från en till tre personer. I relation till ovanstående material ingår även cirka 1 350 dokument och filer från initiativen, vilka innehåller arbetsmaterial, avtal, minnesanteckningar, protokoll och presentationsmaterial. *Observation* innebär deltagande observationer eller observationer via skuggning, och dokumenterades genom anteckningar. *Interaktiv observation* innebär observation under arbetsmöte med möjlighet till samtal och att ställa frågor, och dokumenterades genom inspelning. Efter genomförda observationer och interaktiva observationer kompletterades anteckningarna med en egenhändig reflektionsberättelse för att lyfta tankar, möjliga förbindelser till befintlig teori eller nya frågor. *Workshop* innebär deltagande i, alternativt ledande av workshop, och dokumenterades genom anteckningar och bilder av arbetsmaterialet. *Intervju* betyder i förväg planerade intervjuer som dokumenterades genom inspelningar som senare transkriberades till text. *Samtal* innebär ej planerade samtal, oftast

i samband med observationer/skuggningstillfällen, vilka har dokumenterades genom anteckningar. För en mer detaljerad överblick över insamlat fältmaterial, sammanhang och tidpunkt, se bilaga 3, *Översikt – insamlat fältmaterial*.

Inspiration till analytiskt förhållningsätt

Väl på plats för att undersöka ett fenomen behövs en metod som stöds av den metodologiska ansats som valts för att förstå etableringen av handlingsnät. Ett sätt att genomföra en etnografisk fältnära studie är att använda tekniker och hämta inspiration från *grounded theory*. *Grounded theory* är en metod med flera inriktningar, jag vill därför redovisa vilken inriktning som inspirerat genomförandet av denna studie. Sprunget ur symbolisk interaktionism utvecklade Glaser och Strauss (1967) idéerna om *grounded theory* genom att starkt förankra utvecklingen av teori i empiriska data med hjälp av olika systematiska tekniker baserade på statistisk analys. Men, även om *grounded theory* skapades som en kontrast till positivistisk forskning, ansluter den klassiska traditionen fortfarande till positivismen då den behandlar världen som ett givet objekt. *Grounded theory* utvecklades sedan vidare av Corbin och Strauss (2008), men de positivistiska dragen behölls; detta tills idéerna kring metoden omformulerades i linje med konstruktivism och performativitet (Charmaz, 2006; 2015; Clarke, 2019). Utvecklingen innebär ett analytiskt förhållningsätt med en konstruktivistisk ansats som sätter fenomenet för studien i fokus och ser fenomenet, såväl som studiens fältmaterial och analys, som skapad från delade erfarenheter i relation med deltagarna i studien. Det är med utgångspunkt i den konstruktivistiska ansatsen som tekniker från *grounded theory* har tillämpats i denna studie.

Charmaz (2006) menar vidare att *grounded theory* inte ska ses som en manual för att skapa teori, utan som en uppsättning tekniker och verktyg som kan användas genom forskningsprocessen för att skapa en förståelse av det empiriska materialet. Riktlinjerna för *grounded theory* kan anpassas efter studiens syfte och frågeställningar. Även om principerna för *grounded theory* skulle kunna betraktas som neutrala, är emellertid inte användningen av riktlinjerna i sig neutral. Att genomföra en studie med hjälp av *grounded theory* skulle kunna tolkas som en linjär process, vilken börjar med insamling av fältmaterial, följt av kodning och som slutar i analys. I forskningspraktiken är dock den faktiska processen baserad på reflexivitet mellan insamling, kodning och analys. Charmaz (2006) betonar att metoden är konstruerad så att de bästa idéerna ofta genereras längre in i forskningsprocessen och drar forskaren tillbaka till fältet för djupare svar (Charmaz, 2006).

Hantering och analys av fältmaterial

Studiens observationer, intervjuer, samtal och workshoppar resulterade i fältmaterial som hanterades och analyserades med hjälp av olika tekniker. Grunden för användningen av dessa tekniker, under insamlingen av fältmaterial och analysarbetet, var det återkommande memoskrivandet. Det var den viktigaste tekniken som användes i studien under tiden för fältarbetet. Genom att kontinuerligt skriva memon/pm, samt genom att rita diagram och modeller fångas tankar som gör det möjligt att göra jämförelser och se förbindelser samt kristallisera ut nya frågor och riktningar (Charmaz, 2006). Det möjliggör konceptualisering av fältmaterial till sin narrativa form, att analysera, förstå och visualisera samband, vilket bidrar till att föra analysen framåt (Charmaz, 2006; Charmaz & Bryant, 2007).

Under insamling och analys av fältmaterial ägnades arbetet åt att förstå hur processen för samverkan utvecklades genom att skriva fram narrativ som utgick från de olika initiativen, samt genom att organisera materialet för att identifiera handlingar, aktiviteter och budskap. För att skapa förståelse av och struktur i den empiriska berättelsen hämtades inspiration från Langley (1999). Då det är svårt att fånga ömsesidiga influenser, i detta fall vad som pågick i de tre initiativen samtidigt, analyserades först de olika processerna var för sig. Detta gjordes genom att samtliga handlingar och aktiviteter i materialet strukturerades enligt tidslinjer med hjälp av ett designprogram som tillät oändlig förstoring och förminskning av modellen. När detta genomförts hanterades tidslinjerna i relation till varandra för att skapa förståelse av hur en period kan leda till en annan eller hur förändringar i sammanhanget kan påverka handlingar i efterföljande perioder (ibid.). Genom detta arbete skapades den empiriska illustration som inleder beskrivningen i kapitel 4. Illustrationen synliggör fyra perioder av intensifiering av handlingar med underliggande rubriker. Begreppet *period* som används för att beskriva och ordna processen i kapitel 4 är inspirerat av Langley (1999) och är således ett analytiskt, det vill säga inte empiriskt, begrepp. Modellens underliggande rubriker är valda för att sammanfatta diskussioner, handlingar och teman under dessa perioder.

Under analysprocessen namngavs rader, stycken och observationer återkommande med en kortare beskrivning av tolkningar av innehållet. Det gjorde infallsvinklar synliga och skapade ytterligare dimensioner i analysen. Dessa namngivna koder fungerade sedan som etiketter under materialets kategorisering (Charmaz, 2006). Genom arbetet framträdde sedan sammanhang och relationer mellan kategorierna, vilka skapade en grund för vidare analys i en reflexiv process mellan material och teori. Arbetet med att kategorisera fältmaterialet skedde parallellt med insamlingen, till stor del med hjälp av

anteckningar och dagboksreflektioner. Den reflexiva processen med omväxlande analys och insamling av fältmaterial användes som stöd för att arbeta med kategorierna i förhållande till teori och material. Det möjliggjorde teoretisk reflektion då relaterade förbindelser i materialet kunde undersökas i syfte att utarbeta och förfinas kategorier. Det teoretiska urvalet innebar att urvalet styrdes av den fortgående analysen. Idéer och koncept som visade sig vara relevanta för den framväxande förståelsen styrde det fortsatta urvalet och analytiska arbetet. Det resulterade i att ytterligare fokus lades på att förfinas kategorierna, samt att finjustera förhållandet till teorin och skapa både ytterligare förståelse och nya frågor. Ibland ledde frågorna till ett behov av ytterligare svar, som i sin tur skapade behov av fler intervjuer. Genomgående i analysprocessen hanterades fältmaterialet med hjälp av tekniker och analytiska verktyg som främjar förståelsen för att identifiera och förstå mönster, motsättningar och ställningstaganden (se även Charmaz, 2006; 2011; Clarke, 2019).

Reflektioner över min relation till fältet

Forskare påverkar alltid de studier de genomför, vilket betonar vikten av reflektion över den egna påverkan (Charmaz, 2006; Mey & Mruck, 2019). Att genomföra performativa studier innebär att forskaren både konstruerar studiens upplägg, samt är en del av de handlingar och samspel som resulterar i studiens fältmaterial. Det är också forskaren som tillämpar analytiska tekniker och verktyg när studiens material tolkas och analyseras. Det innebär att forskarens normer och värderingar på olika sätt får betydelse för studiens utförande, valda perspektiv och resultat.

För att skilja mina erfarenheter från deltagarnas präglades hela forskningsprocessen av reflektion och självvranssakan. Jag reflekterade återkommande över effekten av min närvaro under intervjuer, observationer och workshoppar. I analysprocessen reflekterade jag över mitt sätt att ställa frågor, och arbetade med att skala bort mina egna erfarenheter i materialet. Ett återkommande verktyg var regelbundna anteckningar i en särskild dagbok, för att skilja mina tankar, upplevelser och känslor från deltagarnas. Dessa anteckningar var till god hjälp genom processen. En analys helt fri från egen påverkan anses emellertid omöjlig att uppnå, och kanske är det inte heller eftersträvansvärt.

Kapitel 4

Från mottagandekris via integrationsutmaningar till ordinarie verksamhet

I detta kapitel ges en empirisk beskrivning av processen att organisera samverkan. Beskrivningen utgår från ett kronologiskt och linjärt perspektiv med ambitionen att ordna materialet så att förståelse av processen att organisera arbetsmarknadsintegration erhålls. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av Göteborgs Stad för att redovisa det sammanhang i vilket initiativen växte fram och etablerades. Då detta kapitel ämnar beskriva denna process ges ingen närmare fördjupning eller presentation av initiativen. Valet är medvetet utifrån ambitionen att synliggöra att organisationer och organisatoriska scheman är ett resultat av organisering. Efter denna övergripande beskrivning av Göteborgs Stad följer en empirisk illustration som avser att visualisera den studerade processen. Efter en genomgång av hur figur 1²¹ ska tolkas följer fyra delar som utgörs av empiriska beskrivningar med utgångspunkt i vilka handlingar, teman och diskussioner som perioderna i processen kännetecknas av.²²

Göteborgs Stad

För att förstå det sammanhang i vilket studiens material samlades in presenteras här en övergripande kontextuell scen. Det är dock med förbehållet att hela

²¹ Tillvägagångsätt med inspiration från Langley (1999) beskrivs på s. 67-68.

²² För en lista över aktuella förkortningar och en kort beskrivning av olika ansvarsområden, se s. v-vi.

Göteborgs Stad omfattande verksamhet inte kommer att nämnas; beskrivningen är skapad med studiens resultat för ögonen. Det är således vare sig en komplett redovisning av eller en absolut sanning om Göteborgs Stads organisation. Att skriva en sådan redovisning som en kort inledning till detta kapitel är också, enligt min bedömning, omöjligt då Göteborgs Stads organisation enbart under åren för insamlingen av fältmaterial förändrades vid ett flertal tillfällen. Beskrivningen är också generellt hållen med anledning av dessa återkommande förändringar; redovisningen baseras på hur Göteborgs Stad presenterades vid empiriinsamlingens inledning.

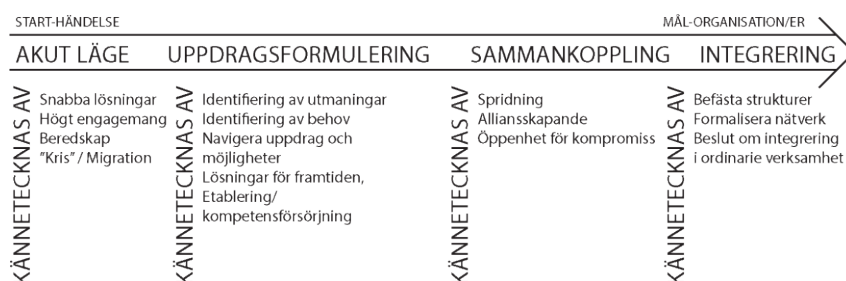
Göteborgs Stads kommunfullmäktige är i huvudsak organiserad i tre delar: nämnder, kommunalförbund och bolag. Under 2017, när studiens datainsamling inleddes, var verksamheten uppdelad i tio stadsdelsnämnder med ansvar för förskola, grundskola, socialtjänst, omsorg, samt lokal kultur och fritid i respektive stadsdel. Samtidigt fanns ytterligare 18 fackspecialiserade nämnder, exempelvis Utbildningsnämnden, Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, Fastighetsnämnden och Social resursnämnd. Flertalet bolag var organiserade under Göteborgs Stadshus AB. Bolagen var uppdelade i sju områden, exempelvis energi, bostäder, lokaler och näringsliv, samt interna bolag och delägande i regionala bolag.

Under 2019, när den huvudsakliga insamlingen av fältmaterialet närmade sig sitt slut, hade vissa förändringar för att avveckla stadsdelsnämnderna skett, varför ansvaret för förskola och grundskola flyttats från stadsdelsnämnderna och Förskolenämnden, samtidigt som Grundskolenämnden bildats. Fler förändringar kom att ske som en följd av avvecklingen av stadsdelsnämndernas dåvarande form. Med stadsdelsnämndernas och Sociala resursnämndens avveckling förflyttades deras ansvarsområden till sex nämnder; fyra socialnämnder, samt Nämnden för funktionsstöd och Nämnden för äldre, samt vård och omsorg. Det benämns 2022 som sektorn för Omsorg och stöd.

I de inledande uppdragen för initiativen var flera av Göteborgs Stads nämnder och förvaltningar utpekade som ansvarstagare. *Ledningsgruppen* leddes av stadsledningskontoret genom direktören för Välfärd och utbildning. I *Ledningsgruppen* ingick direktörer från de förvaltningar/bolag som hade ansvar för stadens asyl- och flyktmottagande, såsom aktuella stadsdelar, Social resursförvaltning, Utbildningsförvaltning, Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltning, samt Fastighetskontoret och den kommunala bostadskoncernen Framtiden AB. Arbetet med att skapa en kompetensförsörjningsstrategi tilldelades Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning i samverkan med Business Region Göteborg AB och *Välkommen till Framtidens* inledande avtal skrevs under av direktören för Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen, vd:n för Framtiden AB, samt chefen för Arbetsförmedlingen.

Från akut läge till integrering

Detta avsnitt inleds med en övergripande förklaring av processen, vilken illustreras i figur 1. I illustrationen delas materialet upp i perioder av intensiva handlingar. Efter en genomgång av hur figur 1 ska tolkas följer fyra delar med närmare empiriska beskrivningar av vilka handlingar, teman och diskussioner som perioderna i processen kännetecknas av. Figur 1 synliggör hur arbetet kring samverkan för att stödja arbetsmarknadsintegration organiserades över tid med utgångspunkt i det ökade flyktingmottagandet 2015.



Figur 1. Illustration av processens fyra perioder.

Den övre pilen symboliserar hur materialet redovisas kronologiskt med början i det ökade flyktingmottagandet 2015 fram till avslutad insamling av fältmaterial 2019 då initiativet framträdde med mål om kvarvarande och etablerade organisationer. Vid analysen av det empiriska materialet blev det tydligt att skilda tidpunkter kännetecknades av vissa typer av ageranden och diskussioner. I materialet synliggörs det i form av fyra perioder: *akut läge*, *uppdragsformulering*, *sammankoppling* och *integrering*. Dessa perioder överlappar varandra och ska inte förstås som särkopplade perioder med tydliga start- och slutpunkter. Processen som illustreras i figur 1 ska i stället betraktas som ett synliggörande av perioder som kännetecknas av högre intensitet av vissa typer av handlingar, diskussioner och teman.

Processen tar sin början i den situation som framträdde under hösten 2015 för att hantera det ökade flyktingmottagandet i Göteborg – *akut läge*; en situation som beskrevs kräva snabba lösningar för att lösa akuta problem. Det var också en tid som, enligt intervjuerna, präglades av stort engagemang, såväl i den offentliga sektorns verksamheter som i civilsamhället och näringslivet.

Efter *akut läge* följer *uppdragsformulering*. Under denna period riktades fokus på handlingar som innebar att identifiera de utmaningar som det ökade antalet flyktingar resulterat i, från individ- till organisatorisk och samhällsnivå. Behovet av långsiktiga lösningar diskuterades alltmer från både politiskt håll och i offentlig sektor. Det empiriska materialet visar att dessa diskussioner ofta mynnade ut i att de nyanlända behövde etableras på arbetsmarknaden på ett sätt så att de kunde matchas mot yrken och branscher med kompetensbrist. Diskussionerna resulterade även i formuleringen av flera övergripande uppdrag, till exempel budgetuppdrag för att skapa en kompetensförsörjningsstrategi och sektorsövergripande avtal om arbetsmarknadsprojekt. Hur uppdrag skulle utformas och genomföras i praktiken var dock inte specifikt formulerat. Materialet visar att det ledde till en stort fokus på problemformulering då handlingar genomfördes för att identifiera behov för målgruppen, för den egna organisationen och för omvärlden, samt arbete för att navigera inom ramen för uppdragen och dess möjligheter.

Efter *uppdragsformulering* visar illustrationen hur arbetet alltmer övergick till *sammankoppling*. Under denna period var fokus på handlingar som innebar spridning och delning av problemformuleringar, uppdrag och koncept både internt och externt, ibland även mellan initiativen. Det navigerades för att hitta inriktningar på uppdragen och det pågick arbete för att finna allierade aktörer som på olika sätt var möjliga att koppla samman med uppdragen, alternativt andra aktörer som kunde kopplas samman för att uppfylla innehållet i uppdragen. Materialet visar också en öppenhet för att kompromissa om uppdragens form och innehåll, samtidigt som det parallellt pågick ett arbete för att formalisera nätverk och kontakter i olika organisatoriska sammanhang.

Avslutningsvis gjordes ansträngningar för att flera delar av uppdragen skulle bli kvarvarande inom ordinarie verksamhet, vilket skedde under perioden *integrering*. Dessa ansträngningar gjordes trots att två av de tre studerade initiativen initierades under tidsbegränsade former, och att det tredje initierades med utgångspunkt i ett aktuellt behov. Arbetet för att integrera initiativen i ordinarie verksamheter intensifierades genom handlingar för att befästa strukturer, genom att skapa nya eller genom att utveckla organisatoriska sammanhang och koppla sig samman med andra verksamheter med längre tidsaspekt. Avslutningsvis stabiliserades samtliga initiativ med någon form av beslut. I *Ledningsgruppen* blev resultatet att de efterliknande andra sektorsövergripande ledningsstrukturer. I *Kompetensförsörjningsplanen* blev arbetet bland annat ett av sex strategiska områden inom ramen för det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP, och i *Framtiden AB* beslutades det att *Välkommen till Framtiden* skulle ingå i linjeverksamheten som ordinarie verksamhet.

Akut läge

I intervjuer och i olika kommunala dokument, såsom protokoll och tjänsteutlåtande, framkommer att flera sektorer i Göteborgs Stad under 2014 signalerade ett behov av samordning med anledning av ett högre flyktingmottagande. Mot bakgrund av dessa behov beslutade kommunstyrelsen i december 2014 att inrätta en ledningsgrupp för stadens mottagande av nyanlända – *Ledningsgruppen*. Gruppen leddes av stadsledningskontoret och bestod av direktörer från stadens fackförvaltningar, från tre av Göteborgs tio stadsdelar och från stadens kommunala bostadskoncern. Uppdraget syftade till att uppnå en effektivare samordning och samverkan med anledning av det ökade antalet asylsökande. Utifrån uppdraget avsågs även att stärka samarbetet med andra aktuella aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen Västra Götaland, Migrationsverket och Västra Götalandsregionen. Uppdraget belyste Göteborgs Stads långa erfarenhet av mottagande av asylsökande, tidigare erfarenheter av att samverka över organisatoriska gränser, samt det ökade antalet flyktingar i Europa. Uppdraget handlade också om att kommande situationer skulle kräva beredskap, planering och ansvarsfördelning, både på kort och lång sikt, för ett hållbart mottagande.

Utgångspunkten i uppdraget var att *Ledningsgruppen* vid behov skulle kunna skala upp respektive ner sitt arbete för att hantera flyktingmottagandet i Göteborgs Stad. Uppdraget medförde ansvarsförändringar i staden med anledning av Etableringsreformen (Prop. 2009/10:60). I uppdraget konstaterades även kommunernas ansvar för områden som Svenska för invandrare, SFI, och annan vuxenutbildning, samhällsorientering, praktiskt stöd, sociala och rehabiliterande insatser och bostadsfrågor. Uppdraget identifierade också strategiska frågor som spridning av flyktingmottagande över hela staden, bostadsfrågor, utveckling av etableringsinsatser, planering av skolgång och ekonomiska förhållanden. Avsikten med uppdraget beskrevs utifrån att det skulle vidtas åtgärder för att säkerställa kvalitet och effektivitet i mottagandet av nyanlända i dialog med kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Enighet skulle prioriteras och det skulle finnas beredskap för åtgärder, liksom en långsiktig strategi för kommunala ansvarsområden i mottagandeprocessen. Vidare skulle ett planeringsteam för *Ledningsgruppen* utses. Beslut skulle fattas enligt befintliga beslutsordningar genom deltagarnas mandat i sina respektive förvaltningar. Samarbetet med regionala och statliga aktörer skulle stärkas, vilket skulle bidra till genomförandet av förbättringsåtgärder. *Ledningsgruppens* representanter ansvarade för information och förankring i sina egna sektorer och i relevanta samarbetsgrupper.

Under våren 2015 inledde *Ledningsgruppen* sitt arbete. Arbetet initierades för att identifiera behovsområden rörande mottagandeprocessen av nyanlända

i Göteborg. Under sommaren 2015 ökade dock antalet nyanlända mer än förväntat i Göteborg, vilket medförde att trycket på mottagandeprocessen ökade. *Ledningsgruppen* blev följaktligen den aktör i staden som ansvarade för samordning och problemlösning rörande mottagande av nyanlända. I sektorsbundna frågor möjliggjorde *Ledningsgruppen* diskussioner om och gemensamma lösningar på frågor, vilket bidrog till snabba kommunikationsspår mellan sektorerna. *Ledningsgruppen* blev därför en viktig arena för samordning och informationsutbyte. Deltagarna använde också *Ledningsgruppen* för att identifiera och stänga det som beskrevs som organisatoriska luckor som hade identifierats mellan sektorerna, samt för att förena resurser för lösningar och kommunikation. Protokollen från denna tid är i hög grad skrivna i dialogform och redogör återkommande det ökade trycket i mottagandeprocessen i Göteborgs Stad, särskilt utifrån möjligheten att finna boendeplatser.

150 platser förbereddes på Gärdsskolan inför helgen. Just nu använder 80 barn platserna. Migrationsverket har haft problem med sin registrering så antalet kan släpa. Hittills har det fungerat mycket bra. 20 kom natt till lördag. Av de som kom lör--sön var det ett antal som mådde sämre, kontakter tagna med sjukvården. Bemanning: problem med arbetsledningen. Gruppchefen för Lillekärr avdelas till platschef. HR-gruppen gick riktat mot tre SDF med mandat att ta fram bemanning. Bemanningen är utmaningen, särskilt som SRF även hanterar Ekåsa och Qviding. Direktupphandlingar pågår för att så snart som möjligt avveckla Gärdsskolan. Östra Göteborg har fortsatt ansvar för måltid och städ. Vaktmästeri – samtal förs mellan Östra Göteborg och Lokalförvaltningen.

(Utdrag ur *Anteckningar, ledningsgruppsmöte 2015-09-21*)

Protokollsutdraget från den 21 september 2015 synliggör hur och vilka frågor *Ledningsgruppen* hanterade. Under hösten 2015 ökade antalet flyktingar dagligen, vilket medförde en mängd utmaningar som behövde lösas. Det förutsatte också att beslut fattades utifrån snabbt uppkomna behov av boendeplatser, bemanningsproblem och direktupphandlingar. Mot bakgrund av det ökande antalet flyktingar började det dock bli svårt att hantera mottagandet inom ordinarie verksamheter och befintliga beslutsstrukturer på det vis som det ursprungliga uppdraget var framskrivet. För att underlätta för *Ledningsgruppen* fattades därför ett politiskt beslut om att alla åtgärder som genomfördes för att lösa situationen skulle kompenseras ekonomiskt i efterhand.

Vad vi gjorde politiskt var att försöka att underlätta, och det vi gjorde då var att försöka signalera trygghet och handlingskraft. Gör! Vi tar kostnaderna sedan, bara notera hur mycket det kostar. Särredovisa kostnaderna för detta, ni kommer att få kompensation i efterhand. Vi försökte därmed skapa den tryggheten. Att försöka säga: Behöver det fattas beslut, så ta det beslutet! Det kanske inte står så i delegationsordningen, att det är du som

ska ta beslutet, men ta beslutet. Vi sade till ordförandena i nämnderna att nu måste ni, om det är så att beslut krävs, våga ta beslut. För man gör bara det om man verkligen måste. Att skapa trygghet, handlingskraft och beslutsamhet alltså. Det var väldigt mycket vår roll då. (Intervju 2018-05-11, direktör 3)

Av utdraget från intervjun framgår att *Ledningsgruppen* fick ett utvidgat mandat att hantera mottagandet av den ökade mängden flyktingar. Trots att det utökade mandatet medförde ett större handlingsutrymme krävde situationen mer än vad som var möjligt att hantera inom ramen för ordinarie ledningsstruktur. Å ena sidan krävdes en mängd externa kontakter med olika myndigheter för omvärldsbevakning och avstämningar, å andra sidan krävdes snabba ageranden för att lösa problem i den egna verksamheten och i relation till den egna organisationen.

[...] berättade att det just nu är stort fokus på flyktingar – inte nyanlända – och staden genomför insatser på Centralen och Stena-terminalen. Staden har mycket kontakter med Migrationsverket genom dagliga avstämningar. Samhällsskydd och beredskap har samverkansmöten med Polisen, Länsstyrelsen m fl. Stadsdirektörerna i Sthlm och Malmö o Gbg har även de regelbundna avstämningarna. Malmö och Sthlm har tidigare än Göteborg startat övernattningsbostäder.

(Utdrag ur *Anteckningar, planeringsgruppen 2015-10-06*)

Utdraget visar hur kontakt etablerades med flera aktörer både i staden och på olika platser i landet för att hantera flyktingmottagandet. Med anledning av den alltmer pressade situationen fattade *Ledningsgruppen* den 17 oktober 2015 beslut om en ”förstärkt ledningsstruktur”. Den förstärkta ledningsstrukturen blev det som sedan återkommande kom att beskrivas och refereras till i intervjuer och samtal som att *Ledningsgruppen* arbetade ”operativt”. Frånvaron av inrättade strukturer för *Ledningsgruppen* och ett tydligt uppdrag för planeringsgruppen skapade också svårigheter att hantera frågor om olika målgruppers behov och strategier för gruppernas framtida arbete.

Det vi såg hösten 2014 var ju bara en stilla fjäder jämfört med allt som kom, men då var det inte läge att leta struktur i de här grupperna. Det blev ett akut läge ganska omgående och ensamkommandefrågorna seglade upp som den största frågan. Vi var några stycken som försökte säga att vi inte bara kan prata om ensamkommande, men det var jättesvårt att få gehör för det. [...] De andra frågorna, hur man såg på de långsiktiga strategierna och att hålla fast vid målen, det föll. Det var nödvändigt, det säger jag inget om, men jag kan bara säga att det var det som hände. Så det blev i stället verkligen hands on för alla parter. Då började det ju svaja i de här grupperna. För plötsligt blev ju ... I planeringsgruppen hade vi lite svårt att hitta vad vårt uppdrag var. Vi hade ju inte fått något uppdrag från

Ledningsgruppen och försökte ställa de frågorna till dem, samtidigt som Ledningsgruppen blev extremt operativ. Så skapade man en undergrupp till Ledningsgruppen med bara några direktörer, och den blev ännu mer operativ. Och så hängde vi där. Vi skulle vara en planeringsgrupp, men vi hade ingen förbindelse till Ledningsgruppen så det blev väldigt märkligt. Det blev jättemärkligt faktiskt.

(Intervju 2018-05-24, chef 1)

I intervjuer berättas om olika sätt att organisera *Ledningsgruppen* för att möta situationens svårigheter. Genom att delar av *Ledningsgruppen* arbetade ”operativt” utifrån sin förstärkta ledningsstruktur, hanterade de frågor om allt från att finna personal, sängar och sängkläder till avtal om lokaler.

– Redan samma kväll behövde ett stort antal barn få plats på boenden! [...], direktören för Social resursförvaltning, och jag satte oss då i ett rum och arbetade just operativt och intensivt för att försöka lösa det akuta problemet. Vi skissade helt enkelt upp vad det fanns för alternativ i form av lokaler, hur vi skulle få tag på personal, hur logistik, sängkläder och praktiska detaljer skulle kunna ordnas på snabbast tänkbara sätt. [...] Det blev som sagt väldigt operativa insatser av folk i ledningspositioner som är vana vid att arbeta strategiskt. Jag måste säga att vi tillsammans ändå klarade det ganska bra. På mindre än tio timmar var vi så pass klara att vi kunde öppna Gärdssäskolan som transitboende för ett mycket stort antal ensamkommande barn och unga.

(Utdrag ur *Välkomna hit! 22 röster om Social resursförvaltnings arbete med flyktingmottagandet andra halvåret 2015*, s. 42)

Citatet speglar upplevelsen av att situationen krävde handlingar utanför etablerade normer och praxis för att lösa konkreta problem – något som i olika versioner återkommer i flera av deltagarnas berättelser. Det betonades således från flera håll att arbetet var en brytning mot de handlingar som förväntades och utfördes i det tidigare strategiska arbetet av deltagarna i *Ledningsgruppen*. Det var inte enbart på grund av att *Ledningsgruppen* arbetade operativt som detta framträdde. Det berättades också om hur personer från såväl *Ledningsgruppen* som andra verksamheter i staden hängivet engagerade sig för att lösa praktiska behov om lokaler, material och personal.

Det fanns ju kraft i detta och kraft i kommunen när [...] ringer mig på fredag eftermiddag och säger: Du, vi behöver starta ett akut boende på Lundby, kan du vara den som håller ihop det över helgen? Ja, säger jag, fast att jag hade svärmor nere på besök och trots att jag redan jobbade dygnet runt. Men det fanns kraft i detta med. Det var madrasser från Göteborg & Co, eller om de kom från Gothia? Och det var en väktare där och det var mat och allt det där ... Det fanns en kraft i det, men man kan inte ha det så jämt. Kommunal verksamhet fungerar inte om det skulle vara så jämt.

(Intervju 2018-05-24, chef 1)

Snabba lösningar

Fokus för *Ledningsgruppens* arbete var under denna tid att finna snabba lösningar på akuta problem. Det kunde handla om att under samma dag, eller inom ett par dagar, vara redo för att öppna ytterligare boenden för övernattningar. Samtidigt framträdde en osäkerhet med avseende på hur behovet skulle bli över tid.

Under helgen kom 120 barn som har placerats, betydligt färre än tidigare helger, men inget utflöde lör–sön. Nu cirka 300 på Gärdås. 50 barn på MTG, 34 barn Ale, 34 barn Kavås – kommer detta att hålla i sig? Eventuellt kommer Malmö-Trelleborg att bli transitstäder och Göteborg/ Mölndal minskar. Malmö och Trelleborg bygger i så fall upp stor ankomstorganisation. I så fall återstår inflödet via båten. Om Malmö säger nej kan barnen komma att bussas från Malmö till Göteborg/Mölndal.

(Utdrag ur *Anteckningar, ledningsgruppsmöte 2015-11-19*)

Det var särskilt boende- och lokalfrågorna som utgjorde en betydande del av *Ledningsgruppens* arbete. Å ena sidan var fokus på att hitta kortsiktiga övernattningsboende, å andra sidan hade kommunen ansvar för att tillhandahålla boenden enligt bostättningslagen utifrån beslut om fördelning av nyanlända till Göteborg via Länsstyrelsen (SFS 2016:38). Att ordna bostad enligt bostättningslagen skapade däremot nya frågeställningar relaterat till den generella bostadsbristen i Göteborgs Stad. Med den aktuella bostadsbristen och de långa bostadsköerna som argument, initierade *Ledningsgruppen* att nyanlända personer, i Göteborg, skulle definieras som nyanlända under fyra år i stället för vedertagna två år²³ (SFS 2010:197). I intervjuer berättas det att motivet till valet av fyra år utgick från bostadskön vid denna tidpunkt. När beslutet fattades var fyra år den kortaste tiden i bostadskö för att få ett hyreskontrakt på en bostad i Göteborg. Ändringen skulle ge dessa personer en chans att få en bostad efter tiden som nyanländ.

Det beslutades också att flera stadsdelar med hög andel utrikesfödda invånare skulle undantas från placering av nyanlända för att sprida mottagandet över staden. Det kommunala bostadsbolaget Framtiden AB såg också till att en stor mängd bostäder var tillgängliga för nyanlända. Ändå kvarstod bostadsbristen. Det föranledde *Ledningsgruppen* att driva förslaget att tilldela

²³ En person är nyanländ under tiden som hen omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år.

markupplåtelse åt privata hyresvärdar mot att de upplät bostäder under fyra år inkom till målgruppen nyanlända.

[...]: Diskussion med Fastighetsnämndens presidie angående upplåtelse av mark – [...] tar beslut på delegation för att undvika parallella politiska processer. Det är byggnadsnämndens beslut om bygglov som blir möjligt att överklaga för berörda. Därmed klarar vi demokratispekten.

(Utdrag ur *Anteckningar, operativt ledningsgruppsmöte 2015-11-30*)

Utdraget ur mötesanteckningarna från den 11 november 2015 synliggör *Ledningsgruppens* engagemang i frågan om markupplåtelse och hur omfattande beslut snabbt kunde fattas via delegation. Samtidigt visar utdraget att det fanns en medvetenhet om att beslutet utmanade den demokratiska idén som är grunden för befintliga beslutsordningar i offentlig sektor. Fler beslut och förslag aktualiserades för att hantera boendefrågan. En lösning för att snabbt kunna hantera den framträdande bostadsbristen var exempelvis förslaget att bygga temporära bostäder med hjälp av moduler.

[...]: vi gör direktupphandling av de modultillverkare som kan starta omgående. De som inte kan starta omgående upphandlas på vanligt sätt. Ett 20-tal leverantörer ingår i diskussionen.

Gestaltungsfrågan behöver tas omhand – vilken är rimlig tid/pris på det? Förslag på ordning: Lägre nivå inledningsvis, högre nivå efterhand.

(Utdrag ur *Anteckningar, operativt ledningsgruppsmöte 2015-11-30*)

Utdraget ur mötesanteckningarna från den 30 november 2015 visar att prioriteringsordningen för att upphandla moduler utgick från möjligheten att kunna leverera omgående. Angelägenheten påverkade därför både upphandlingsform och vilka kontakter som etablerades, vilket tillsammans med föregående utdrag, åskådliggör vikten av att skapa snabba lösningar.

Stort engagemang

Situationen i Göteborg beskrevs i media, i lokalpolitiken och av studiens deltagare som exceptionell och extraordinär. Många flyktingar anlände till Stenarterminalen och Centralstationen i Göteborg, vilket motiverade särskilda insatser. Berättelserna om engagemang, både från personal i offentlig sektor och från frivilligorganisationerna, är många. Särskilt Centralstationen framträdde som en plats för frivilligorganisationer och volontärer att hjälpa till på. Det motiverade ytterligare insatser, såsom koordinering, information om och mellan myndigheter, samt behovet av toaletter och vatten. Engagemanget från frivilligorganisationerna krockade dock i vissa fall med individernas behov,

volontärernas engagemang och myndigheternas olika ansvar. Ansvar för att stödja flyktingarna fördelades på flera offentliga aktörer, samtidigt som det på Centralstationen stod engagerade frivilliga för att möta och hjälpa de nyanlända. Det ledde till missförstånd om roller och rutiner, särskilt mellan offentlig sektors olika organisationer och engagerade frivilligorganisationer. Följande utdrag från den 21 september 2015 visar att engagemanget bland frivilligsektorn var starkt, men likt berättelser i intervjuerna framträdde också återkommande svårigheter att hantera information och behov.

Det har fungerat väl, men om mottagandet ska fungera på sikt behöver något göras – nuvarande belastning håller inte organisationen för. SRF klarar inte både det ordinarie arbetet och ansträngningen på Centralen. Det finns väldigt starka frivilliga organisationer på Centralen, bla Refugees welcome. Frågan är vad SDF:s ansvariga har för mandat att hantera organisationen. Behöver frågan eskaleras? [...] Just nu föreligger brist i kommunikationen mellan staden och frivilligorganisationerna. Ett antal individer registrerar sig inte och i nästa skede blir de ivägskjutsade av frivilligorganisationer. Polisen har ansvaret för dessa flyktingar men enligt uppgörelse mellan Migrationsverket och polisen ska polisen hålla låg profil.

(Utdrag ur *Anteckningar, ledningsgruppsmöte 2015-09-21*)

Det var inte enbart frivilligsektorns organisationer som bidrog med hjälpinsatser. Engagemanget vid denna tid beskrevs i intervjuer, rapporter och protokoll som stort, och det aktiverades på olika sätt. I en del fall var det enskilda privatpersoner som tog kontakt för att hjälpa flyktingarna, i andra fall användes sociala medier för att mobilisera aktiviteter.

– Det var jättemånga privatpersoner som engagerade sig när boenden öppnade. De kom för att lämna kläder och leksaker, startade facebookgrupper som uppmanade till olika insatser, anmälde sig för att lära ungdomar svenska... Människor ville helt enkelt dela med sig både av ägodelar och av tid. Även representanter från näringslivet hörde av sig och erbjöd mötesplatser där ensamkommande kunde vistas och till exempel skriva CV. Vissa erbjöd till och med praktikplatser och på lång sikt arbetstillfällen.

(Utdrag ur *Välkomna hit! 22 röster om Social resursförvaltnings arbete med flyktingmottagandet andra halvåret 2015*, s. 8)

Även representanter för näringslivet engagerade sig och det beskrevs återkommande hur näringslivets aktörer tog kontakt med olika verksamheter i Göteborgs Stad för att erbjuda aktiviteter och sitt engagemang. Detta engagemang kom senare att beskrivas som motivet till flertalet politiska uppdrag som syftade till att öka samverkan med näringslivet.

Beredskap

Med anledning av regeringens restriktioner minskade flyktingmottagandet drastiskt under våren 2016. Agerandena för att hantera av den akuta situationen visade sig dock inte minska lika hastigt i *Ledningsgruppen*. Förutom återkommande rapporter och prognoser om det potentiella antalet nyanlända fördes diskussioner för att mobilisera beredskap. Diskussionerna initierades utifrån annalkande förändringar i rådande lagstiftningar som påverkade förutsättningarna för Göteborgs Stads arbete, till exempel Mottagandeutredningen A2015:02, lagen om ansvar för etableringsinsatser (SFS 2017:684) eller lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (SFS 2016:38). Osäkerheten kring aktuella och framtida förutsättningar på nationell nivå bidrog därför till att *Ledningsgruppen* fortsättningsvis arbetade med beredskap och scenariobeskrivningar.

Ta fram scenariobeskrivningar: Just nu kommer det väldigt få nyanlända till Göteborg. Men det är osäkert vad som händer i sommar när ID-kontrollerna upphör under två veckor och vad det innebär för Göteborg. En del av förklaringen till att det kommer så få nyanlända är säkert förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd samt minskade möjligheter att få hit sina anhöriga. En mindre arbetsgrupp bildas för att ta fram tre scenarier ur ett Göteborgsperspektiv och för att beskriva vilken beredskap vi behöver för att klara av dem
(Utdrag ur *Anteckningar, samordningsgruppen 2016-03-18*)

Det var inte enbart eventuella förändringar i regleringar och juridiska förutsättningar som var i fokus för *Ledningsgruppens* arbete. Innehållet på deras möten präglades också av återkommande prognoser om flyktingmottagande och osäkerhet kring dessa prognosers sannolikhet. *Ledningsgruppen* skapade därför både egna prognoser och tog del av andra myndigheters prognoser för mottagande och beredskapsplanering. Gruppen skapade också olika scenariobeskrivningar gällande boendeförsörjning och ensamkommande unga och vuxna med potentiella lösningar.

Rapporter: *Migrationsverket* [...] redovisar Migrationsverkets senaste prognos. (se bifogad ppt) Fördelningstalet 880 ligger fast för 2016. (i högre grad kvotflyktingar än vad vi tidigare trott, vilket kan innebära ökat behov av bostadsanpassningar, t.ex. krav på hiss/ bottenvåning.) Regeringen fattar beslut om antalet för 2017 under slutet av 2016. *Lägesrapport från SRF* [...] redogör för beredskapsplaneringen. SRF hade planerat för 1500 ensamkommande, men nu skrivs prognosen ner. (Ev. övertalighet?) Bra beredskapsplanering, och det finns platser över sommaren.
(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-05-02*)

Presentationer av prognoser och agerande för att upprätthålla beredskap för mottagande, särskilt rörande boendeförsörjning och ensamkommande barn och unga, fortgick regelbundet fram till slutet av 2018. Däremot framträdde integration av nyanlända, förbi den akuta mottagandeprocessen, som återkommande diskussionspunkt redan under våren 2016 i *Ledningsgruppens* arbete.

Sammanfattningsvis kännetecknades perioden *akut läge* av ett fokus på att agera för snabba lösningar. Att kunna agera snabbt utmanade dock etablerade ledningsstrukturer och byråkratiska förutsättningar. För att möjliggöra snabba ageranden beslutades det därför politiskt om ett friare beslutsmandat för *Ledningsgruppen*. Det friare mandatet i kombination med införande av den *operativa Ledningsgruppen* medförde att *Ledningsgruppen* fick möjlighet att agera utifrån akuta behov, såsom förändring av tiden som nyanländ från två år till fyra år, markupplåtelse och temporära bostäder. Det skulle dock visa sig att de nyanländas utmaningar att få tillgång till ett boende i Göteborg kvarstod fyra år senare. En av anledningarna var att den kortaste tiden i bostadskö för hyreskontrakt till bostad i Göteborg då hade ökat till sju år. Arbetet för beredskap fortlöpte dock även när fler handlingar började fokusera på de handlingsmönster som belyses i nästa avsnitt, *Uppdragsformulering*.

Uppdragsformulering

Våren 2016 innebar att *Ledningsgruppen* riktade fortsatt starkt fokus på beredskapsplanering för mottagandeprocessens akuta skede. Samtidigt började frågan om integration och etablering på arbetsmarknaden ta alltmer plats i diskussionerna och återrapporteringarna av aktiviteter från egna verksamheter. I *Ledningsgruppen* rapporterade ArbVux återkommande om etableringsfrågan, och olika projektansökningar presenterades med utgångspunkt i den kommande utmaningen om egenförsörjning efter etableringsperioden. Under samma tidsperiod fördes diskussioner mellan ArbVux och Framtiden AB (som båda hade representanter i *Ledningsgruppen*) om att genomföra möjliga aktiviteter tillsammans för att stödja utrikesföddas egenförsörjning. Dessa diskussioner konkretiserades bland annat som förslag till aktiviteter i olika gemensamma projektansökningar.

I dag har 85 % av de nyanlända ingen egen försörjning efter etableringsperioden. För att kunna förändra denna utveckling söker arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen tillsammans med Framtiden ett gemensamt ESF-projekt med lärlingsmodell för nyanlända på ett belopp på 60 MKr

(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-04-04*)

Utdraget från *Ledningsgruppens* mötesanteckningar den 4 april 2016 visar hur frågan om att nyanlända skulle övergå i egenförsörjning direkt efter etableringsperioden exemplifieras med hjälp av äldre statistik från hur tidigare grupper av nyanlända etablerat sin egenförsörjning. Äldre statistik användes således för att synliggöra potentiella utmaningar om egenförsörjning för nyanlända, trots att statistiken i huvudsak avsåg andra flyktinggrupper med andra bakgrunder. Som följande utdrag visar initierades även diskussioner om vad som skulle kunna göras annorlunda i relation till vad kommunen fick och skulle göra för att stödja etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. Parallellt förstärktes samarbetet med Arbetsförmedlingen med bland annat gemensamma projektansökningar.

Rapport ArbVux: När en person beviljats uppehållstillstånd, övergår denne i en etableringsfas under 2 år, och i övrigt är det arbetsförmedlingens ansvar att stötta människor att komma in i arbetslivet. Knappt 15 % är i arbete/ studier efter 2 år, men det finns regional variation. Jan problematiserar kring vad vi kan göra annorlunda och vad vi får göra från kommunens sida? Utbildningsnivåerna inom målgruppen nyanlända varierar. ArbVux har, tillsammans med AF, gått in med en ansökan om ett stort ESF-projekt. Beslut fattas 3 juni.
(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-05-30*)

Som utdraget visar flöt diskussionerna om nyanlända från uppehållstillstånd till egenförsörjning. Samtidigt som diskussionerna om etablering och egenförsörjning för nyanlända tog plats på *Ledningsgruppens* möten blev en annan fråga alltmer synlig, utmaningen med den egna kompetensförsörjningen. I Göteborgs Stad hade ett allt större kompetensbehov identifierats. Det ledde till diskussioner om huruvida nyanlända skulle kunna täcka det identifierade kompetensbehovet och hur det skulle kunna ske i praktiken. Följande utdrag från *Ledningsgruppens* möte den 10 oktober 2016 visar hur dessa två aspekter av kompetens och behov mellan individer och organisationer vävdes samman. Å ena sidan behövde personal snabbutbildas och bemanningsbehovet var akut; å andra sidan behövde etableringsinsatserna effektiviseras tillsammans med Arbetsförmedlingen, allt under samma diskussionspunkt.

Diskussion utifrån bildspelet. Frågor som berördes under diskussionen:
- Hur kan vi använda människor i utbildning eller försörjningsstöd att bemanna boenden med mer? Vem är mottagare för sådana inspel? - Kan vi hitta en form för att snabbutbilda människor som i dag finns i arbetsmarknadsenheterna? - Om vi ska rekrytera helt nya medarbetare på kortare anställningar behöver vi titta på anställningstryggheten. - Vilka i staden kan upprätta praktikplatser? - Etableringsinsatserna behöver effektiviseras utifrån samverkan med AF. - Bemanningsfrågan är akut och måste hanteras.
(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-10-19*)

Långsiktiga lösningar – etablering och kompetensförsörjning

Diskussionerna om de nyanländas etablering på arbetsmarknaden för att därigenom lösa kompetensförsörjningsbehovet framträdde alltmer på politisk nivå, på ledningsnivå och i olika verksamheter i Göteborgs Stad. I *Ledningsgruppen* uttrycktes det exempelvis att kompetensförsörjning genom matchning av nyanlända kunde vara en möjlig lösning för att tillgodose kompetensbehovet i den egna organisationen.

Diskussion: Efterfrågan på konkreta planer och strategier för att möta de utmaningar som flyktingsituationen medför, samt förslag på hur vi tar oss an situationen. Önskemål om mer konkret och taktisk nivå, exempelvis hur vi möter behov av fler medarbetare i boenden. Efterfrågan på att synliggöra att och hur staden sätter kraft bakom arbetet att kompetensförsörja utifrån nyanlända.

(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-02-15*)

I vissa fall, som utdraget från den 15 februari 2016 visar, diskuterades kompetensförsörjning i relation till att lösa behovet i den egna organisationen med hjälp av de flyktingar som anlände under hösten 2015. I andra fall, som utdraget från Göteborgs Stads budget 2017 visar, diskuterades etableringen av flyktingar på arbetsmarknaden som ett sätt att tillgodose näringslivets kompetensbehov. I båda fallen förenade diskussionerna flera intressen och utmaningar – de nyanländas behov av etablering och arbetsgivarnas behov av kompetens – där lösningarna allt oftare, uttalat eller implicit, skulle ske i någon form av matchning mellan dessa behov och intressen.

En utmaning är att möta näringslivets behov av kompetensförsörjningen men också ta tillvara kompetensen hos de som kommer hit som flyktingar. Att arbetslösheten är hög samtidigt som företagen inte lyckas rekrytera är både en utmaning och en möjlighet.

(Utdrag ur *Göteborgs Stads budget 2017*, s. 45)

I Göteborgs Stad budget för 2017 formulerades också ett antal uppdrag som syftade till att skapa samverkan mellan staden och näringslivet för att ta sig an kompetensförsörjningsfrågan. Det var exempelvis uppdrag som att skapa ett forum för samverkan med näringslivet, och att skapa en kompetensförsörjningsstrategi. Personer som arbetade med dessa uppdrag beskrev i intervjuer att det fanns en uttalad medvetenhet om synen på relationen mellan flyktingar som kompetensreserv och näringslivets kompetensbrist.

[Utvecklingsledare 5]: – Ditt och mitt uppdrag var ganska tydligt drivet av kompetensbristen, men också av att det fanns en dröm om en väldigt tydlig kompetensreserv i efterspelet av flyktingkrisen.

[Utvecklingsledare 3]: – Ja, med det här glappet på arbetsmarknaden som ingång, att går det inte att jobba för att minska det glappet och hitta kompetens i den här resursen? Det fanns ju absolut med.

(Gruppintervju 2020-01-25, utvecklingsledare 3 och 5)

Formulering av uppdrag

Under senvåren och sommaren 2016 formulerades utmaningar och möjligheter rörande nyanlända och integration via diskussioner och idéer i form av flera uppdrag i Göteborgs Stad. I *Ledningsgruppen* reviderades och vidgades uppdraget den 2 maj 2016. Det berodde dels på att regeringen i januari 2016 beslutade att införa en ny lag om skyldigheter om ansvar i bostadsfrågan för kommuner (Prop. 2015/16:54), dels på att *Ledningsgruppens* uppdrag reviderades och vidgades. I det reviderade uppdraget ändrades planeringsgruppen till att bli en samordningsgrupp. Samordningsgruppen bemannades med representanter i relation till deltagarna i *Ledningsgruppen*. Till skillnad från det första uppdraget för *Ledningsgruppen*, där planeringsgruppen inte hade definierade uppgifter, fick samordningsgruppen mandat att fatta beslut, uppdrag att förbereda beslutsunderlag till *Ledningsgruppen*, samt möjligheten att agera inom eget mandat. Samordningsgruppen fick också, till skillnad från planeringsgruppen, en plats i organisationsschemat. Ansvar för kommunikation inom sektorer och olika länkade samarbetsgrupper kvarstod. En kommunikationsstrategi kopplades till det nya uppdraget för att hålla samman kommunikationen i staden, både internt och externt. Det reviderade uppdraget visade även att brister identifieras i samarbetet med externa aktörer. De strategiska frågorna i uppdraget omformuleras: från ett kortsiktigt fokus på mottagandeprocessen, till att också omfatta ett mer långsiktigt perspektiv och det som berör nyanlända personer efter mottagandetiden. Exempelvis formulerades strategier för bostäder och utbildning för att säkerställa bostäder för de nyanlända, samt för att skapa förutsättningar för nyfödda barn och ungdomars utbildning. Det reviderade uppdraget belyste likaså en utveckling av etableringsinsatser för nyanlända och långsiktig kompetensförsörjning av egna verksamheter. Däremot definierades inte vad kort respektive lång sikt innebar i faktisk tid.

I det följande ges exempel på övergripande frågor som behöver hanteras samordnat av stadens verksamheter. Fler uppdrag och frågor kan tillkomma dels utifrån beslut i kommunstyrelsen alternativt stadsdirektören, dels på initiativ av *Ledningsgruppen*. [...] Utveckling av etableringsinsatser för nyanlända vuxna. [...] Långsiktig kompetensförsörjning, framför allt rörande pedagoger och socialsekreterare, men även andra personalgrupper

(Utdrag ur *Nytt uppdrag Ledningsgruppen 2016-04-18*)

I Göteborgs Stads budget för 2017 formulerades också uppdraget att skapa en kompetensförsörjningsstrategi utifrån en uttalad idé om matchning mellan arbetssökande och näringslivets arbetskraftsbehov. Två offentliga aktörer fick delat ansvar för uppdraget: Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, NAV, och Business Region Göteborg AB, BRG AB. Båda arbetade med nämnda målgrupper – nyanlända och näringslivets aktörer – i sina egna verksamheter sedan tidigare. Detta låg till grund för att uppdraget även inkluderade ett samverkansuppdrag mellan NAV och BRG AB, vilket skulle genomföras under 2017.

En kompetensförsörjningsstrategi för att bättre matcha arbetssökande med arbetskraftsbehovet bland företag ska tas fram. Ansvar: Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning i samverkan med Business Region Göteborg AB. Ska genomföras 2017.

(Utdrag ur *Göteborgs Stads budget 2017*, s. 43)

Kompetensförsörjning via matchning mellan arbetsgivare och nyanlända lyftes alltmer som en potentiell lösning på den dubbla utmaningen: de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och näringslivets uttalade kompetensbehov. Detta blev synligt i politiska uppdrag, men också i diskussioner och förslag inom olika enheter i Göteborgs Stad. Till exempel präglades diskussionerna mellan Framtiden AB och ArbVux av matchningen mellan nyanlända och kompetensbehovet. Framtiden AB menade exempelvis att de skulle kunna bidra till att korta ner tiden för de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och samtidigt möta sina egna kompetensbehov. Dessa diskussioner resulterade i att de senare, tillsammans med Arbetsförmedlingen, initierade arbetsmarknadsinsatsen *Välkommen till Framtiden* under namnet Vägen till viktiga riktiga jobb.

I början av 2016 fördes det med anledning av ovan en dialog inom Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden) kring på vilka sätt vi skulle kunna bidra till att korta tiden för nyanländas etablering. Våren 2016 togs initiativet ihop med Förvaltningen för Arbetsmarknad och Vuxenutbildningen om att tillsammans skapa en gemensam plattform för att anta de utmaningar som staden stod inför. På ena sidan stod bolagen i Framtiden med stora kommande pensionsavgångar och få personer som sökte sig till utbildningar inom fastighetsbranschen. På andra sidan stod många arbetslösa nyanlända med höga trösklar för att komma in på arbetsmarknaden. Detta blev början till projektet *Välkommen till Framtiden*.

(Utdrag ur *Slutrapport Välkommen till Framtiden*, s. 5)

Uppdragen som berörde *Ledningsgruppen*, samverkan för kompetensförsörjningsstrategin respektive *Välkommen till Framtiden*, var däremot inte

detaljutförade med avseende på hur de skulle genomföras. Det ledde till att uppdragens inledande fas till stor del bestod av aktiviteter kring problemformulering. Inledningsvis skedde problemformuleringen övervägande mellan de samverkansaktörer som initierat, utformat eller blivit tilldelade uppdragen.

I till exempel *Välkommen till Framtiden* skedde dessa diskussioner inledningsvis mellan ArbVux och Framtiden AB, båda med representanter i *Ledningsgruppen*. Samtidigt som samtal fördes mellan representanter på ledningsnivå kunde två utvecklingsledare som arbetade i respektive organisation berätta hur *Välkommen till Framtiden* tog form. Dessa berättelser återger att *Välkommen till Framtiden* inledningsvis i huvudsak handlade om idén att dels stödja de nyanlända som stod ”längst från” arbetsmarknaden till egenförsörjning, dels tillgodose behovet av att kompetensförsörja den egna verksamheten och branschen. Samtidigt var inte aktiviteterna eller målen att stödja sysselsättning nya i Framtiden AB, varför *Välkommen till Framtiden* kopplades till befintliga politiskt satta mål om att verka för integration och ett socialt hållbart samhälle. Följande citat visar ambitionen att både erbjuda sysselsättning och bli sedd som en potentiell arbetsgivare.

Vi har ett ganska brett paket av sysselsättningsåtgärder. Vi har det som är i vår affärsplan, och vår styrelse säger till oss att vi ska fokusera på sysselsättningsåtgärder eftersom det är en viktig integrationskapande åtgärd. Sedan har vi det som handlar om att rekrytera. Vi behöver marknadsföra oss som arbetsgivare.

(Intervju 2018-04-17, direktör 1)

I relation till att skapa en kompetensförsörjningsstrategi påbörjades även en problemformulering. Med utgångspunkt i budgetuppdraget för 2017 utsågs NAV och BRG AB som gemensamt ansvariga, varav direktören för ArbVux och vd:n för BRG AB formulerade ett uppdrag för hur samverkan för en kompetensstrategi skulle utformas. Uppdraget innebar att arbetet skulle genomföras i dialog med universitet och högskolor, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, näringslivet, Arbetsförmedlingen, Göteborgsregionens kommunalförbund, GR, samt andra relevanta aktörer. En uttalad avsikt med kompetensförsörjningsstrategin var att verka för en bättre matchningsprocess mellan de arbetssökande och arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Det beslutades även att arbetet skulle påbörjas redan under 2016, trots att budgetuppdraget från Göteborgs Stad inledningsvis avsåg 2017.

Det finns i dessa arbetsmarknadsfrågor finns ett stort värde i att agera snabbt exempelvis är bristande matchning nu ett betydande problem på arbetsmarknaden. Därför är det rimligt att redan under hösten 2016 starta de gemensamma processer som budgeten talar om.

(Utdrag ur Uppdrag om ökad samverkan mellan Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning och Business Region Göteborg AB 2016-07-07)

Identifiera behov

Problemformuleringen i kompetensförsörjningsstrategin skedde inledningsvis mellan ArbVux och BRG AB, men vidgades efter sommaren 2016 till att inkludera fler aktörer. Inom ramen för att skapa en kompetensförsörjningsstrategi uttalades i uppdraget ”den strategiska näringslivsdialogen” som en ”viktig hållpunkt” för att samtala med näringslivets aktörer. Deltagande i ”den strategiska näringslivsdialogen” beskrevs återkommande i efterhand som bidragande till förståelsen av näringslivets behov i kompetensförsörjningsfrågan, både på kort och lång sikt. Inte heller denna gång definierades innebörden av kort och lång sikt.

Genomförandet av den strategiska näringslivsdialogen med tema ”kompetensförsörjning” har gett oss värdefulla insikter till vårt analysarbete samt vilka insatser som behöver göras på kort respektive lång sikt.

(Utdrag ur Rapport BRG:s styrelse 2016-11-18)

Arbetet med att skapa en kompetensförsörjningsstrategi präglades under denna tid till stor del av aktiviteter för att identifiera behov och koppla samman aktörer. Utgångspunkten var att skapa en gemensam överenskommelse för vad denna kompetensförsörjningsstrategi skulle innebära. Arbetet med strategin genomfördes genom att de medverkande organiserade och deltog i dialogssammanhang med olika aktörer. Ambitionen var att lyssna av behov och utmaningar rörande kompetensförsörjningsfrågan.

Under hela den här perioden så var det väldigt mycket kontakter med Arbetsmarknadens parter, Företagarna, Västsvenska Handelskammaren, GU, Handels rektor, Arbetsförmedlingen, VGR och TRR. Vi träffade inte så många enskilda näringsidkare. Sedan hade vi ju en workshop i juni. [...] Det var mycket kontakter för att lyssna av och lyssna in, plus branscher får man väl ändå säga. Sedan var jag med i en annan grej efteråt också, efter EuroSkills. Då samlades HR-chefer och lite andra potentater på Svenska Mässan och hade dialoger. Sedan hade vi en workshop till, och då var det ju representanter från branscher, företagare och offentliga verksamheter.

(Workshop 2018-04-23, utvecklingsledare 4)

I intervjuer berättas det också om att avsikten med kompetensförsörjningsstrategins form och innehåll var att idéer skulle vara väl förankrade bland anslutna aktörer, samt attrahera potentiella aktörer.

Inledningsvis var vi väldigt upptagna av hur ett förankringsarbete av det här slaget skulle gå till. Så vi var runt. Vi träffade till exempel representanter för fackförbund, Svenskt Näringsliv och rektorn på Handelshögskolan. Vi träffades för att prata om detta, och så försökte vi beskriva vad det är vad vi vill komma åt med ett sådant här uppdrag. Att få ett sådant här uppdrag under mina år i offentlig sektor ... att få de perspektiven. Och att under en höst försöka beskriva att det är ungefär det här vi vill uppnå och vi tänker ungefär så här. Det var en väldigt grov struktur att få de olika perspektiven, att få veta vad de här personerna från fackpolitiskt håll och näringslivets håll tyckte var möjligt och rimligt att genomföra.

(Intervju 2018-05-11, direktör 2)

Dialogerna gav arbetsgruppen för *Kompetensförsörjningsplanen* insikter om såväl utmaningar som möjligheter att matcha arbetssökande mot kompetensbristen i näringslivet. Även om begreppet arbetssökande användes i generella termer, var de nyanlända som utvald grupp beskrivna i relation till både möjligheter och utmaningar. Ett av problemen med matchning på arbetsmarknaden mellan utrikesfödda och arbetsgivare kunde härröras till frånvaron av aktiviteter, alternativt att befintliga aktiviteter, som exempelvis validering, var otillräckliga. I följande utdrag från ett arbetsdokument från tiden för formuleringen av kompetensförsörjningsstrategin går det att läsa om utmaningarna med att de nyanländas kunskaper inte var kartlagda. Det beskrivs som en process som tar tid och kräver samordning, samt att dessa personer ses som oprövade av näringslivet, varför sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar framställdes som presumtiva verktyg.

En stor del av den tillgängliga arbetskraften är nyanlända, vars kompetens inte är tillräckligt kartlagd och samordnad. Detta sätter myndigheter på stora prov att samverka och utnyttja befintliga resurser på bästa sätt för att korta tiden innan individer kan komma till jobb. Det blir också utmaningar för företagen och näringslivet att ta emot, ännu ej och till viss del oprövade personer. En möjlighet att få in denna målgrupp är att fler företag lämnar anbud i upphandlingar med social hänsyn, där affärsnytta skulle gå i linje med att fler får komma i jobb.

(Utdrag ur *Masterplan*²⁴ 2017-06-22)

Vid denna tid präglades arbetet i *Välkommen till Framtiden* och skapandet av en kompetensförsörjningsstrategi av att identifiera behov relaterade till uppdragen. Samtidigt pågick fortfarande beredskapsarbetet i *Ledningsgruppen*.

²⁴ Masterplan (arbetsdokumentet) finns i flera versioner med liknande skrivningar. De sena datumen i dokumenten är inte kopplat till ändringar rörande denna skrivning.

Däremot lyftes och rapporterades eventuella idéer och projekt, som exempelvis *Välkommen till Framtiden*, på *Ledningsgruppens* möten. Det skapades också gemensamma arbetsgrupper kring olika frågor och representanter för *Ledningsgruppen* deltog återkommande i olika forum för dialog kring aktuella frågor. Det initierades också kontakter med andra externa aktörer utifrån möjligheterna att enas kring problembilder och behov, vilka sedan återrapporteras på *Ledningsgruppens* möten.

[...] ArbVux. Redogjorde för hur vi utvecklar samverkan med Arbetsförmedlingen under etableringsfasen. I detta ingår bland annat att: en gemensam arbetsgrupp skapats för att vidareutveckla samverkan ett gemensamt ESF-projekt ska genomföras där ARBVUX särskilt fokuserar på lärlingsutbildning för nyanlända och ett talangkoncept för samma målgrupp en modell enligt Det stegvisa jobb- och kunskapslyftet etablerats i samverkan med AB Framtiden som på sikt ska erbjuda utbildning, praktik och arbete till 300 nyanlända. (Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2016-09-26*)

Navigera uppdrag och möjligheter

I *Ledningsgruppen* framträdde frågan om nyanländas etablering på arbetsmarknaden alltmer som ett samtalsämne genom till exempel rapporter från ArbVux:s och Framtiden AB:s representanter. *Ledningsgruppen* blev också remissinstans för att svara på DS 2016:35 om nyanländas etablering, vilket förstärkte etableringsfrågans roll i *Ledningsgruppen*.

Den 22 september 2016 tecknade förvaltningsdirektören på ArbVux och vd:n för Förvaltnings AB Framtiden ett avtal om det projekt som senare kom att bli känt som *Välkommen till Framtiden*.

Projektidé

I projektet deltar inledningsvis 50 deltagare under ett år. Successivt byggs deltagarantalet på för att efter tre år kunna nå 300 deltagare. Under projektets gång ska deltagarna lära sig ett yrke och kunna vara beredda att med påbyggnad ta ett annat arbete, där det finns behov av arbetskraft

(Utdrag ur *Överenskommelse, Välkomna till Framtiden, Bilaga 1 Pilotprojekt – Välkommen till Framtiden, Vägen till viktiga riktiga jobb*, s. 2)

I utdraget från överenskommelsen beskrevs hur ArbVux, Framtiden AB och Arbetsförmedlingen under tre år skulle stödja 300 nyanlända så att deltagande i projektet skulle leda till anställning. Hur detta stöd skulle genomföras i praktiken beskrevs i termer av antal timmar för svenska, yrkessvenska, arbetsträning och yrkesbevis, men var inte reglerat närmare i detalj. Redan tidigt i processen var det tydligt att ett mål med *Välkommen till Framtiden* var att det skulle leda till anställning. Som följande utdrag visar hade ett behov

identifierats för nyanlända med kort utbildning, vilka hade svårt att komma i fråga för arbetsmarknadsinsatser.

Efter att ha skissat på ett upplägg vände sig [...] och [...] till Arbetsförmedlingen. Där arbetar [...] och [...] som sektionschefer inom etablering och företagskontakter. Båda gillade idén och erbjöd sig vara med och bygga upp jobbspåret:

–”Vi behövde hitta nya sätt för att hjälpa alla nyanlända som kom till Göteborg. Vi gillade att jobbspåret riktade sig till personer med kort utbildning som vanligtvis inte kommer in i arbetsmarknadsutbildningar.”

Resultatet blev ett jobbspår inriktat på fastighets- och underhållsarbete. Det är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Folkuniversitetet, kommunen samt AB Framtiden.

(Utdrag ur artikel från *DUA:s webbsida, Arbetsgivarrelationer 2018-06-26*)

För de som var involverade i arbetet med kompetensförsörjningsstrategin präglades hösten 2016 av återkommande dialoger och kontakter, både för att formulera uppdraget och för att navigera bland olika möjligheter för hur uppdraget skulle kunna utvecklas i framtiden. Dialogerna och samtalen fördes ibland i anslutning till sammanhang som andra aktörer organiserade, men man skapade även egna sammanhang för dialog. Exempelvis skapades analysgruppen för kompetensförsörjning med representanter för flera offentliga aktörer som Göteborgs Stad, VGR och GR. I diskussionerna navigerade man mellan behovet av nya förbindelser mellan aktörerna och om anslutningen för deltagarna i analysgruppen skulle kunna göras stabilare. Analysgruppen träffades ett par gånger under våren 2017; protokollen visar att man diskuterade matchningsproblematik mellan målgrupper, samt framtida kompetensbehov, varav det lyftes förslag om gemensamma branschråd, målbilder, strategier och handlingsplaner.

Dagens frågeställningar: Vad kan vi om varandras underlag som tas fram Kan vi göra mer tillsammans och hur i så fall? Behöver vi träffas något ner och varför? Nästa steg?

(Utdrag ur *Minnesanteckningar, analysgruppen kompetensförsörjning, VGR, ArbVux, GR, GU och BRG 2017-01-16*)

Kompetensförsörjningsstrategin skrevs fram av representanter för ArbVux och BRG under våren 2017; den 11 april 2017 beslutades att planen skulle vara reviderbar efter två år. *Kompetensförsörjningsplanen* skulle också ”docka in” i Göteborgs Stads jämlikhetsarbete Jämlikt Göteborg²⁵. Den 21 augusti samma år antogs *kompetensförsörjningsplanen* i syfte att formulera handlingsplaner för

²⁵ Numera med namnet Jämlik Stad.

olika målområden. ArbVux:s och BRG:s samverkan rörande kompetensförsörjningsfrågan konstituerades återigen genom *Kompetensförsörjningsplanen*, denna gång inledningsvis för två år. I den färdiga planen antogs formuleringar som beslutades av direktören/vd:n för ArbVux och BRG AB utifrån fyra huvudsakliga målsättningar. De tre första målsättningarna berörde analys och identifikation av centrala problem kring kompetensförsörjning, definiering och prioritering av behov för branscher och aktörer, samt identifiering av nyckelåtgärder som behövde genomföras. Den fjärde målsättningen berörde samverkan. Målsättningen var att precisera hur ansvars- och arbetsfördelningen mellan NAV och BRG AB skulle se ut, samt hur de skulle förhålla sig till övriga involverade aktörer i kompetensförsörjningsfrågan. Utöver denna *kompetensförsörjningsplan* fick ArbVux och BRG i uppdrag att ta fram en plan för ökad samverkan mellan verksamheterna, ArbVux kompetenscentra, BRG:s Business Center och YesBox.

Kompetensförsörjningsplanen beslutades omfatta tidsperioden 2017–2019. I planen uttalades att den inte gjorde anspråk på att helt täcka alla aspekter av arbetsmarknaden; den skulle innehålla förslag om åtgärder och lösningar som kunde ha betydelse för mer än ett problem. Åtgärderna var därför inte avsedda att genomföras enbart av ArbVux eller BRG; planen förutsatte, i de flesta fall, samverkan mellan varandra och/eller andra aktörer. De föreslagna aktiviteterna behövde dock inte vara nya aktiviteter och det kunde vara aktiviteter som startats av andra aktörer. Den uttalade avsikten var att synliggöra, förstärka eller skala upp olika aktiviteter.

Denna plan lyfter i första hand vad Business Region Göteborg och Arbetsmarknad och vuxenutbildning kan göra i samverkan med varandra utifrån sina kärnuppdrag men även vad som kan göras i samverkan med andra. Planen omfattar tidsperioden 2017–2019. [...] Business Region Göteborg och Arbetsmarknad och vuxenutbildning ansvar är att hitta samverkan med andra aktörer som är mer lämpade att genomföra insatsen.

(Utdrag ur *Kompetensförsörjningsplan: För bättre jobbmatchning och ökad sysselsättning*, s. 9)

Tre framgångsfaktorer i *Kompetensförsörjningsplanen* lyftes fram: attraktion, samverkan och utbildning. Attraktion i så måtto att Göteborg skulle vara en attraktiv region för både arbetskraft och näringsliv. Samverkan, i huvudsak mellan offentliga aktörer, med fokus på att underlätta för individen och att skapa fler arbetsgivarkontakter i de prioriterade branscherna. Utbildning handlade om att rusta framtida medarbetare. Nyanlända som målgrupp berördes framför allt i relation till framgångsfaktorn attraktivitet, det vill säga gällande möjligheten att öka individens attraktionskraft i relation till arbetsmarknadens krav på kompetens. *Kompetensförsörjningsplanen* utgick från samma

formulering rörande nyanlända som tidigare refererade ”masterplan” för kompetensförsörjningsstrategin, med åtgärder som att verka för breddad språkpraktik, förbättrade och intensifierade valideringsmetoder, tidigare arbetsgivareträffar, samt kartläggningar, språkundervisning på asylboenden och upphandlingsseminarium kring ”social hänsyn”. Återigen framträdde matchningen mellan kompetensbrist och nyanlända arbetssökande som en lösning på individernas behov av etablering på arbetsmarknaden och arbetsgivarnas kompetensbehov.

För att öka företagets attraktionskraft vill vi erbjuda konkreta verktyg som ökar deras kunskap och stärker deras förmåga att genomföra sin egen kompetensförsörjning. Vi vill anordna seminarier som stärker deras förmåga att ta emot praktikanter och skapa mötesplatser som underlättar deras arbete för en bättre mångfald. För att öka individens attraktionskraft vill vi bredda språkpraktiken under tiden man läser svenska för invandrare och se till att få fler att träffa arbetsgivare tidigare i ”rustafasen”. Vi vill också förbättra valideringsmetoderna och tillgodose språkundervisning på asylboenden. Till sist vill vi också se till att öka den ekonomiska attraktionskraften och säkerställa att anställning eller eget företagande är mer attraktivt än bidragsförsörjning.

(Utdrag ur *Kompetensförsörjningsplan: För bättre jobbmatchning och ökad sysselsättning*, s. 5)

Även *Ledningsgruppen* engagerade sig i att navigera kring sitt uppdrag och eventuella möjligheter. Relaterat till nyanländas etablering på arbetsmarknaden deltog *Ledningsgruppen* bland annat i arbetet att skriva fram lokala överenskommelser, LÖK, som innefattade samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Under våren 2017 aktualiserades detta arbete mellan Arbetsförmedlingen, flera enheter i Göteborgs Stad och olika myndigheter med anledning av att tidigare överenskommelse hade upphört. En ny överenskommelse formulerades mellan parterna, samtidigt som Arbetsförmedlingens representant bjöds in till *Ledningsgruppens* möte för diskussion om möjligheter för utmaningar kopplade till *Ledningsgruppens* olika verksamheter.

Samverkan Arbetsförmedlingen, uppdatering ”LÖK:en” ”LÖK:en” är en skriftlig överenskommelse angående nyanländas etablering, som reglerar samarbetet mellan Arbetsförmedlingen (AF), Försäkringskassan, staden mm. AF ansvarar för överenskommelsen. Föregående överenskommelse upphörde 31/3. SRF och NAV kommer att bjuda in representanter från AF och Skatteverket med flera för en gemensam diskussion, för att försöka påskynda olika processer. (ex. att personer ska få personnummer). Beslut: AF:s representant i LÖK-arbetet bjöds in till ett kommande ledningsgruppsmöte. Förslag på LÖK kommer att presenteras på nästkommande möte.

(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2017-04-25*)

Sammanfattningsvis kännetecknades denna tid av att identifiera behov, samt att navigera kring de olika uppdragens möjligheter. Samtidigt initierades allt fler diskussioner om framtiden, där frågan om nyanländas etablering alltmer kopplades samman med frågan om kompetensförsörjning, inledningsvis framför allt med avseende på kompetensförsörjning i den egna organisationen.

Sammankoppling

När problemformuleringarna och navigeringen kring uppdragens möjligheter blev tydligare återkom flera handlingar för mobilisering kring frågorna. Det ledde till en tid som på olika sätt präglades av mobilisering och ambitioner att få med sig andra aktörer i eller i relation till uppdragen och dess formuleringar, alternativt värva allierade för att ses som ett framgångsrikt koncept. En ökad intensifiering av handlingar för att mobilisera andra aktörer pågick i *Ledningsgruppen*, *Kompetensförsörjningsplanen* och *Välkommen till Framtiden*, särskilt under hösten 2017 fram till hösten 2018. Hur denna mobilisering kom till uttryck varierade dock.

I *Välkommen till Framtiden* handlade mobiliseringsarbetet till stor del om att frekvent, i olika typer av media, lyftas fram som ett framgångsexempel på hur lokal arbetsmarknadsintegration skulle kunna organiseras. I april 2017 publicerade exempelvis kommunstyrelsens dåvarande ordförande i Göteborg, Ann-Sofie Hermansson, ett blogginlägg där hon berömde värdet av handledare på praktiken i *Välkommen till Framtiden*.

Jag gillar Framtidens satsning. Jag gillar handledarna och det faktum att det finns ett så tydligt fokus på handledarskapet. Det här både klokt och rätt. Jag tror att det kommer att gå riktigt bra.

(Utdrag ur *Ann-Sofie Hermanssons blogg*, @soffangbg, 2017-04-22. Se <https://soffangbg.wordpress.com/2017/04/22/handledarna-har-nyckeln/>)

I relation till *Kompetensförsörjningsplanen* engagerade sig representanterna i arbetsgruppen återigen i dialoger och samtal. Den här gången handlade det om att presentera *Kompetensförsörjningsplanen* och dess uppdrag, samt att mobilisera för samverkan. Man anpassade dock medvetet såväl tyngdpunkt som retorik i sina presentationer till sammanhang och aktuell målgrupp.

Jag träffar representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* innan deras presentation för arbetsförmedlare. Vi är på plats i stadshuset till i en kranskommun till Göteborg. När jag anländer har de förmöte och pratar taktik inför presentationen. Representanten från BRG menar att hen tar presentationen om uppdraget då hon i egenskap av BRG kan

betona BRG:s uppdrag för regionen och Göteborg som arbetsmarknadsregion. Detta för att inte skapa spänningar som att det är Göteborg som kommer ”som storebror igen”. ArbVux representant instämmer och de är överens om upplägget att prata om Kompetensförsörjningsplanen utifrån Göteborg som arbetsmarknadsregion inte som ett stadsövergripande dokument då frågorna är aktuella för regionen som helhet. De fortsätter prata taktiskt med utgångspunkten att tyngdpunkt i presentationen ska vara utifrån att arbetsförmedlarna ska känna igen sig i det som sägs och vara meningsfull för dem samt värdet av att betona att även om kranskommunerna inte har samma utmaningar som Göteborg, och inte så många nyanlända, så handlar det där ofta mer om att finna arbetsgivare.

(Egna anteckningar 2018-03-12, observation KfP)

För *Ledningsgruppen* handlade diskussionerna i huvudsak om att flytta såväl engagemang som uppdrag från organisatoriska brister i mottagandeprocessen, till aktiviteter och problemformulering rörande integration. Frågan mobiliserades internt via workshoppar och återkommande diskussioner i olika möten. Externt skedde mobiliseringen för integration under denna tid framför allt genom arbetet med de nya lokala överenskommelserna, LÖK, tillsammans med Arbetsförmedlingen och andra myndigheter.

En av Ledningsgruppens representanter i LÖK-nätverket rapporterar på ledningsgruppsmöte. Hen pratar om att hen inte upplever att arbetet kring LÖK har lyckats nå någon strategisk nivå.

”Vi behöver snäppa oss ur detta samverkansarbete och att vi får en nivå på det. Att vi har fokus på integration och inte längre migration.”

Hen presenterar sedan en bild med områden som presenterats för att göra det bättre där samverkan i ett LÖK-nätverk och styrgrupp betonas. Hen menar att det behövs ha täta möten initialt för att komma i gång med arbetet. Flera i gruppen svarar positivt med uttryck som ”Jättebra! Tycker jag spontant”.

Diskussionen förflyttas sedan över till att ”det är än så länge är enbart på pappret”. Deltagarna på mötet uttrycker också att de märkt mer gehör från andra aktörer att tänka utifrån civilsamhället och näringslivet. Deltagarna i Ledningsgruppen bekräftar i diskussionerna återkommande fördelarna med en överenskommelse som är skriven som strategiskt övergripande och utifrån ett mer holistiskt integrationsperspektiv och inte enbart är en överenskommelse om enskilda frågor.

(Egna anteckningar 2018-01-17, observation Ledningsgruppen)

Spridning

För att mobilisera aktörer för respektive uppdrag intensifierades spridningen av koncept och idéer. Beträffande spridningen fanns – i både *Välkommen till Framtiden* och *Kompetensförsörjningsplanen* – uttalade ambitioner att få med sig externa aktörer i det egna arbetet. I *Välkommen till Framtiden* skedde

spridningen av initiativet inledningsvis via media och platsbesök med presentationer i lokala och nationella sammanhang, exempelvis Göteborgs Jämlikhetskonferens 2017 och Almedalsveckan 2017. I samband med Framtiden AB:s presentation på Almedalsveckan publicerade Göteborgs-Posten en artikel där representanter från Framtiden AB uttalade en ambition att dels sprida det arbetssätt av förenade insatser som kännetecknade *Välkommen till Framtiden*, dels expandera. Vid ett flertal tillfällen sammanföll också presentationerna om *Välkommen till Framtidens* arbete med presentationerna om *Kompetensförsörjningsplanens* arbete.

Kostnaden är obefintlig, vinsterna stora. Nu vill [...] se fler arbetsgivare göra som Framtiden och ta hand om nyanlända:

– Kan vi så kan andra.

[...]

– Kan vi skala upp det här och få fler att göra samma sak tror jag att vi kan få ett paradigmskifte på allvar, säger [...], bolagsjurist på AB Framtiden

(Larsson, 2017, utdrag ur *Göteborgs-Posten 2017-07-05, Bara vinnare i Framtidens jobbprojekt*)

Spridningen av innehåll och idéer inom ramen för *Kompetensförsörjningsplanen* byggde på liknande aktiviteter av dialog som genomförts vid utformningen av planen, ofta tillsammans med aktörer som varit en del av arbetet tidigare. Om arbetet tidigare i huvudsak hade utgått från att navigera behov och forma ett uppdrag med bred konsensus, innebar dialogerna vid denna tid snarare en spridning av den sammanfattande bild som resulterat i *Kompetensförsörjningsplanen*. I samtal och intervjuer beskrevs detta som en uttalad medvetenhet om att mobilisera andra till de idéer och aktiviteter som spreds via *Kompetensförsörjningsplanen*. Samtidigt uttryckte representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* att presentationerna, även om de genomfördes utifrån *Kompetensförsörjningsplanens* innehåll som helhet, betonade valda delar beroende på sammanhang och mottagare med motivet att värva och koppla samman andra till *Kompetensförsörjningsplanens* tolkning och formuleringar.

Tillsammans med en av representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* promenerar jag efter ett lunchmöte på GR. Lunchmötet har genomförts tillsammans branschrepresentanter för en branschgren inom byggsektorn. Hen pratar om värdet av att inneha fingertoppskänsla i mötet med olika aktörer. Jag frågar undrande om hen vill utveckla vad som hen menar med det. Hen förklarar att för att skapa kopplingar mellan olika aktörer behöver budskapet förstås och ”landa rätt”. Samtidigt måste de känna att de har nytta av att vara med. Hen fortsätter prata om avsaknaden av kopplingar mellan alla i staden och arbetet att uppmuntra personer i Göteborg att se positivt på samverkan mellan staden och näringslivets olika

aktörer. När hen pratat en stund om vikten att få med människor i det tänket och att få med dem i hens frågor frågar spontant jag om hen ser på sig själv som lobbyist? Hen skrattar hjärtligt och säger att:

”Du får gärna kalla mig för lobbyist, det är inget fult ord för mig utan det är ju det jag är. För mitt uppdrag. För att vi ska kunna genomföra det här så krävs det att vi får folk att vilja vara med och se det ur vårt perspektiv, att de är med på tåget så att vi kan koppla ihop rätt människor med varandra och rätt aktiviteter.”

(Egna anteckningar 2018-10-19, promenad)

Även *Ledningsgruppen* och dess samordningsgrupp blev ett sammanhang för spridning av *Välkommen till Framtidens* och *Kompetensförsörjningsplanens* arbete, särskilt via gruppernas representanter för ArbVux, men också för Framtiden AB. *Välkommen till Framtiden* lyftes i de båda grupperna alltmer som ett positivt exempel på arbetssätt för att integrera nyanlända på arbetsmarknaden. Diskussioner för att initiera fler, liknande, verksamheter för andra yrken i staden fördes, vilket visas i följande utdrag ur anteckningarna från *Ledningsgruppens* möte den 17 januari 2018.

ArbVux: Framtidenprojektet, bra utfall. 300 på tre år. Ihop med AF under hösten 2017 staden som arbetsgivare. Modell, kortutbildade, bygga en kedja med extratjänster. På 4–5 år ska individen kunna nå en extratjänst. Knyta individer till arbetsplatser.

(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2018-01-17*)

Under hösten 2017 började också *Välkommen till Framtidens* projekt och liknande modeller för arbetsmarknadsinsatser allt oftare benämnas i termer av ”spår”. Detta skedde vid samma tid som Delegationen för unga och nyanlända till arbete, DUA, på nationell nivå fick ett utvidgat samverkansuppdrag. DUA:s uppdrag riktade sig till nyanlända i syfte att främja såväl lokal samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen som utveckling av nya samverkansformer. Av uppdraget framgick även att delegationen skulle arbeta för att främja lokala samverkansöverenskommelser i syfte att effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet. Det är dessa överenskommelser som senare kom att kallas lokala jobbspår. I följande anteckning från samordningsgruppens möte den 11 november 2017 visas hur en diskussion om lokala jobbspår dokumenterades. Punkten är då framskriven tillsammans med rapporten om *Kompetensförsörjningsplanen*, vilket synliggör den diskursiva kopplingen mellan dessa två initiativ. Ett återkommande argument – i möten, samtal och intervjuer – till denna koppling var att idén om lokala jobbspår utgick från att det skulle finnas arbetsgivare och anställningsmöjligheter för deltagarna redan vid insatsens start, varför *Kompetensförsörjningsplanen* var betydelsefull.

Budget 2018: uppdrag med Kompetensförsörjningsplanen. Jobbar med tre fokusområden: Attraktion (branschers attraktion, företags attraktion, individers attraktion, ekonomisk attraktion) Samverkan (inom kommunen, mellan parter och näringsliv) Utbildning. Vid årsskiftet kommer de första handlingsplanerna vara framme. För nyanlända med kort utbildning finns det en mängd olika ”spår” under etableringstiden inom stadens verksamheter. Utökad DUA- delegationen för unga till arbete- strategisk överenskommelse med AF.

(Utdrag ur *Anteckning, samordningsgruppen 2017-11-23*)

Navigera inriktning inför framtiden

Under 2018 tilldelades *Ledningsgruppen* ett utvärderingsuppdrag från kommunfullmäktige som berörde deras genomförda arbete under 2015, samt framtida mål, syfte och arbete. Därför låg också *Ledningsgruppens* fokus på att utvärdera det egna arbetet under våren 2018. Detta ledde till diskussioner om vilken inriktning uppdraget skulle ha framöver. I intervjuer berättas det att utvärderingsuppdraget tilldelades av två anledningar; dels för att utvärdera mottagandet under 2015, dels utifrån gruppens framtida uppdrag. Då de flesta organisatoriska problem i mottagandeprocessen var lösta var nämligen det första uppdraget i huvudsak uppfyllt.

Under observationerna på *Ledningsgruppen* och samordningsgruppens möten noterades att frågor relaterade till beredskapsarbete, inklusive fokus på prognoser, uppdateringar av ny lagstiftning och lägesuppdateringar, successivt hamnade i bakgrunden till förmån för frågor om mottagande och integration bortom det akuta skedet. Med anledning av utvärderingsuppdraget anordnades en heldags workshop som leddes av externa processledare, där också jag deltog som observatör. Deltagare på workshoppen var representanter från *Ledningsgruppen* och samordningsgruppen, och fokus var på *Ledningsgruppens* arbete under 2015 kontra 2018 och framåt. Deltagarna delades in i grupper för att diskutera olika teman som skola, boende, etablering och hälsa. De fick sedan rotera och bilda nya grupper för att arbeta med respektive tema i olika konstellationer. Av diskussionerna framgick det att dessa teman varken beskrevs eller diskuterades som fristående teman. I relation till temat etablering diskuterades till exempel både organisatoriska frågor och förutsättningar utifrån bostadsfrågan, såväl som svårigheten att samverka med civilsamhället, samt integration som en demokratifråga där skuggsamhällen lyftes fram som en risk om integrationen misslyckades. Figur 2 visar temat ”etablering”; materialet illustrerar hur denna blandning av frågor och dessa relationer dokumenterades av deltagarna.

I gruppen för temat ”etablering” återkom resonemang om att behålla känslan av kris i relation till aktuella och kommande integrationsutmaningar. Det var också något som lyftes fram av flera deltagare vid reflektionerna i helgrupp. I dokumentationen som sammanställdes från workshoppen framträder detta exempelvis i hur ”krisen” beskrivs pågå under flera mandatperioder.

Staden står inför en stor utmaning både på kort och lång sikt. Nu gäller det att våga och ha kraften att hålla i. Krisen och dess konsekvenser kommer att pågå under flera mandatperioder framöver.

(Utdrag ur *Dokumentation, workshop nyanlända 2018-04-10*)

Dagen avslutades med att det skapades sex prioriterade teman att koncentrera *Ledningsgruppens* fortsatta arbete kring: bostäder, ingens uppdrag, framtidens mottagande, vuxna i arbetslivet, uppdraget från kommunfullmäktige, samt identifiering och prioritering av mål. I efterföljande intervjuer med deltagarna beskrevs argumenten för att betona en situation av kris utgå från att mobilisera för handlingsutrymme och skapa en känsla av angelägenhet.

Genom att använda ordet kris blir det väldigt tydligt att det här behöver lösas. Du kan se en direkt effekt, och även om rollerna är otydliga så bidrar alla.

(*Intervju 2018-05-19, direktör 4*)

I samtal och intervjuer med representanter för *Ledningsgruppen* betonades också *Ledningsgruppens* positiva betydelse under 2015 och hur den samverkan som etablerades sågs som värdefull för frågor om integration.

Under 2015 så var det väldigt mycket här och nu. Att lösa problemen nu. Efter det, hade vi stora utmaningar i våra sektorer²⁶, men det finns mer att göra i *Ledningsgruppen*. Eftersom vi redan samarbetade bra, började vi i gruppen röra oss mot integration, från migration till integration.

(*Intervju 2018-06-28, direktör 5*)

Samtliga representanter för *Ledningsgruppen* var dock inte närvarande under workshoppen, eller hela workshoppen, den 10 april 2018. Processledarna genomförde därför en uppföljande workshop den 30 maj 2018. Där utvecklades ytterligare två prioriterade teman: hälsa för de som arbetar med nyanlända, respektive social integration. Även den uppföljande workshoppen präglades av

²⁶ Syftar bland annat till avveckling av akuta boendeplatser som upphandlats, samt omhändertagande av ensamkommande barn.

relationen mellan integration och mottagande som inriktning för *Ledningsgruppens* fortsatta arbete. Två ställningstagande framträdde: dels en tydligare fokusering på integrationsfrågor, dels att bibehålla störst fokus på mottagandeprocessen. De som argumenterade för det förstnämnda var i huvudsak personer som var ansvariga för att stödja personer efter mottagandeprocessen inom sina sektorer/verksamheter. De som argumenterade för det sistnämnda ansvarade i högre grad för att uppfylla det kommunala uppdraget i mottagandeprocessen. Det fanns med andra ord olika idéer och intressen för inriktningen på *Ledningsgruppens* fortsatta arbete, något som följande observationsanteckningar synliggör.

[Deltagare 1] Det handlar ju om integrationen i Göteborg. Hur ska vi arbeta samlat? Hur fångar vi det? En del blir återkoppling till mottagande, men det är ju väldigt fokuserat på mottagande. Samtidigt blir integration utmaningen som ofta faller mellan våra stuprör. Då tänker jag på det arbetet vi gjorde utifrån nya LÖK- överenskommelsen. Att det är inom dessa fokusområden vi behöver fånga och skapa strategier kring. Vad behöver vi göra för att lyckas med integrationen? Det är ju viktigt att det blir att det här lärde vi oss då men det här behöver vi nu!

[Deltagare 2] Jag kommer inom kort skicka ut ett brev men var och en av er behöver reflektera över bemanningen och representationen i den här gruppen. Det är ju flera som inte är här på mötet nu. Det som man behöver skilja på utan att göra det till en stor fråga är: Den här gruppen handlar om mottagande av nyanlända, det är lätt att glömma bort. Det som är beslutat är ju att det är därför den här strukturen ska finnas.

[Deltagare 3] Jag kan tycka att bara under min tid har gruppen gått från att hantera kontrakt och bostäder hit och dit och nu har vi börjat reflektera över det som kommer över lång tid. Det är väl naturligt att vi lärt oss att hantera det i linjen och nu kanske det är mer integration på strategisk nivå som behövs.

[Deltagare 2] Men det behöver vi skilja på i relation till uppdraget.

[Deltagare 3] Vi kanske måste få in vissa saker i linjen som det vi fick av [representant från Migrationsverkets namn], men nu är det kanske integration som behöver vara fokus.

[Deltagare 1] Jag tycker också att förflyttningen av det fokus på det som vi har nu blir mer integrationsmässigt. Jag tycker signalmässigt att vi har en Ledningsgrupp för mottagande; och en grupp för integration är en annan signal. För en del saker av detta kanske behöver hanteras i linjen. Men vi hade ju heller inget annat val än att fokusera på mottagandet av nyanlända innan och nu är vi tvungna att fokusera på integration så det kan vara ett bra ett mindset.

[Deltagare 2] Ja och samtidigt står ju bostäder och skola för uppdraget.

(*Egna anteckningar 2018-05-30, uppföljningsworkshop, dialog*)

Diskussionen från mötet speglar hur deltagarna resonerade kring uppdraget i relation till integration och mottagande. Om arbetet i *Ledningsgruppen* framför

allt utgick från vilket fokus gruppen skulle ha i relation till integration kontra mottagande, så var arbetet i relation till *Kompetensförsörjningsplanen* en navigering av aktörer och sammanhang med liknande inriktning innehållsmässigt. För *Kompetensförsörjningsplanen* intensifierades också dialogerna om möjligheten att *Kompetensförsörjningsplanen* skulle kunna bli ett av sex strategiska områden i det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP. I praktiken var dessa två redan i inledningsskedet sammankopplade på flera sätt genom skapandet av kompetensförsörjningsstrategin. Det kom till uttryck i genomförandet av den näringslivsstrategiska dialogen och genom att personer arbetade parallellt med *Kompetensförsörjningsplanen* och NÄSP. Dessutom var ansvaret för båda uppdragen kopplat till både ArbVux:s och BRG:s direktörer.

Så fort jag började med [...] och arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*, så jobbade jag parallellt med det Näringslivsstrategiska programmet, och där var det ju väldigt mycket kompetensförsörjning. Så redan tidigt förstod jag att den plan som jag kommer att vara med och skriva kommer att utgöra minst ett av benen i det Näringslivsstrategiska programmet. Och det löpte, det har aldrig gått på tvären, utan det har hela tiden ... Ja, men det här passar ju ihop.

(*Workshop 2018-04-23, KfP, utvecklingsledare 5*)

Den öppna hållningen till uppdraget från politikernas sida beskrevs återkommande i samtal och intervjuer som en förutsättning för att kunna navigera i utvecklingen av *Kompetensförsörjningsplanens* framtida uppdrag. Både öppenheten i uppdraget och möjligheten att omformulera efter behov och sammanhang, beskrevs som förutsättningar. Representanternas förhållningssätt medförde att planen alltid var öppen för nya tillägg och formuleringar, samt att det alltid fanns möjlighet att ansluta nya aktörer. Följderna för *Kompetensförsörjningsplanen* var att såväl form som innehåll i planen återkommande kunde likriktas och/eller vidgas vid uppmärksammade intressen från nya aktörer, samt att nya aktörer och aktiviteter hela tiden kunde anslutas.

Just att vi inte antog en plan som var politiskt beslutad på kommunteckensnivå på något sätt. De antog ju ett ramverk, där vi sedan var öppna med att vi har de här fokusområdena med handlingsplaner. Och de antas ju inte politiskt, men de kan rapporteras politiskt. Det är ju det nyare greppet, och det förstår jag ju att det Näringslivsstrategiska programmet har till vissa delar. Det innehåller också en idé om att det här dokumentet måste bli levande.

(*Intervju 2018-05-11, direktör 2*)

I *Välkommen till Framtiden* pågick under denna tid deltagaromgång 1–3, vilket inkluderade faser av språkträning och praktik. Även om framgångshistorier om arbetsmarknadsinsatsen fortsatte att spridas i olika sammanhang, behövde

Välkommen till Framtiden hantera uppkomna utmaningar. Detta ledde till anpassningar och kontinuerliga förändringar i arbetsprocessen, liksom i projektets struktur och organisation för att skapa en arbetsmarknadsinsats som bättre matchade deltagarnas behov och anställningsmål. Representanter för ArbVux, Framtiden AB och Arbetsförmedlingen skapade regelbundet individuella lösningar för deltagare som inte lyckades få en anställning när deras tid i projektet närmade sig sitt slut. Denna flexibilitet resulterade i återkommande justeringar av arbetssättet i *Välkommen till Framtiden*. Externt kommunicerades dock *Välkommen till framtiden* som en enhetlig modell av insatser.

Skapa allianser och koppla samman

I samtliga initiativ bedrevs ett aktivt arbete för att skapa allianser och etablera samarbeten med olika aktörer som av representanterna betraktades som värdefulla. Relaterat till *Kompetensförsörjningsplanen* genomfördes detta på olika sätt. I vissa fall, som inför Almedalen 2018, ägnades mycket tid åt att förbereda för och skapa ett optimalt samtalsklimat utifrån problemformulering, deltagare och samtalsinriktningar. Representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* arbetade uttryckligen för att skapa ett mötessammanhang som kunde utmana diskrepansen mellan arbetsgivarnas kompetenskrav och de arbetslösas kompetensbrist. Ambitionen var att skapa en samtalsarena med utgångspunkt i kompromisser av principer i relation till de hinder som framförts i det tidigare dialogarbetet. Under ett av arbetsmötena inför Almedalen 2018 fördes till exempel en längre diskussion om vem som skulle bjudas in i relation till politiska ståndpunkter, tidigare framträdanden och förmåga att påverka debatten i önskvärd riktning, samt vilka frågor och ämnen som kunde eller borde tas upp i en sådan diskussion.

Vi har ju skrivit rubriken: Vad är egentligen problemet? Eller problemen kanske vi skulle kalla det, för då var sammanfattningen: Företagen och offentliga sektorn skriker efter kompetens, medan individer – och då framför allt utrikesfödda – står utanför ett riktigt jobb. Varför?

(*Inspelning 2018-06-05, arbetsmöte KfP, utvecklingsledare 4*)

I andra fall skapade representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* kopplingar spontant och reaktivt. I ett möte med ett av Göteborgs kommunala bolag deltog exempelvis en person som *Kompetensförsörjningsplanens* representanter inte kände till sedan tidigare. Vederbörande representerade en branschorganisation och hade bjudits in av en mötesdeltagare för att presentera sin fråga, varav hälften av mötestiden användes för att diskutera denna fråga.

Jag följde med representanterna för Kompetensförsörjningsplanen till ett möte på Göteborg and Co för att diskutera eventuella synergieffekter inför Göteborgs Stads 400-årsjubileum och fokusåret 2019, som hade temat Kunskap och utveckling. Dessutom skulle de arbeta med ett remissvar om kompetensförsörjning. När vi kom in i mötesrummet följde en person med som ingen av oss kände eller hade förväntat sig skulle delta i mötet. Representanten från Göteborg and Co presenterade sig och syftet med mötet, och sedan sa hon: "Vi har ett litet gästspel." Hon presenterade den okända personen som representerade en branschorganisation, och denne svarade med att säga: "Och nu bryter jag mig bara in här." Halva mötestiden ägnades sedan åt att diskutera hennes frågor, som visserligen berörde kompetensförsörjningsfrågan men inte de ämnen som stod på mötesagendan. Representanterna från Kompetensförsörjningsplanen verkade dock helt obekymrade över förändringen av mötets innehåll och tog sig direkt an de nya frågorna.

Efter mötet frågade jag representanterna hur de tänkte kring situationen, och jag fick ett avslappnat svar som förklarade att det var helt oproblemiskt, en del av deras arbete och en positiv möjlighet att skapa nya kontakter.

(Egna anteckningar 2018-03-13, observation möte KfP)

Behovet av att kontinuerligt etablera nya kontakter med olika aktörer i relation till *Kompetensförsörjningsplanen* hade flera orsaker. Å ena sidan behövde man säkerställa förankring och spridning av uppdraget i omvärlden. Å andra sidan behövde man hantera omvärldens förändrade behov, de potentiella nya uppdragen för representanterna eller deltagande aktörerna, samt kommande konjunkturförändringar. Vid en återblick på arbetet i samband med den första workshoppen berättade en av representanterna om den balans de behövde finna mellan behovet av att skapa nya kontakter och hanteringen av eventuella nya uppdrag. Följande utdrag från workshoppen synliggör att man i arbetet med ett uppdrag måste ta hänsyn även till andra uppdrag.

När Kompetensförsörjningsplanen är implementerad, hur vi ska få den att överleva över konjunkturer? Under tiden regnar det in saker och i de här delarna, så kan det ju hända att vi måste ändra riktning, eller att vi måste hitta nya kontakter. Det kan ju vara någon som saknas i det här. I till exempel processen med sommarteknikerna blir ju det jättetydligt. Volvo ligger självklart som en väldigt stor del, och det är ju ett industrispår. I de här branscherna har ju vi sedan tidigare en massa kopplingar till industribranschen, och vad gör vi då? Just det! Det är ju självklart. Vi kopplar ju ihop det till den redan befintliga kontakten och sätter in dem i ett sammanhang. Det kan vara ett nytt uppdrag från regeringen, ett pågående arbete och redan tagna kontakter, så gör vi rätt mycket. Ibland kanske det saknas en kontakt, som vi inte har än.

(Inspelning 2018-04-23, workshop KfP, utvecklingsledare 5)

Oavsett andra och närliggande uppdrag i relation till arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* var ett uppdrag ständigt återkommande i samtalen och diskussionerna – det näringslivstrategiska programmet, NÄSP. Detta förstärktes av att BRG AB blev processägare för NÄSP, samt att en av representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* blev processledare för NÄSP:s strategiska område ”kompetensförsörjning”. Dessa sammankopplingar beskrevs som ett resultat av tidigare arbete. Som framgår av följande utdrag var dessa beslut resultat av tidigare diskussioner och ansträngningar för att skapa allianser mellan flera identifierade aktörer. Med avseende på alliansbyggandet framgår dock att representanterna, i högre grad än tidigare, engagerade sig i att förankra och sprida idéerna i en bredare kontext i staden.

Då står det i själva underlaget till kommunfullmäktige som tas nu på torsdag, att de som kommer att ta ansvar, eller huvudsakligt ansvar, för kompetensförsörjning när det gäller Näringslivsstrategiska programmet ... Det är BRG som ska driva den processen eller den tårtbiten där, men tillsammans med ArbVux, Utbildningsförvaltningen, Grundskoleförvaltningen och akademien. Och så står det nog något mer, men jag kommer inte ihåg. Ja, och då har jag och [...] redan förankrat detta hos förvaltningscheferna. För att nu handlar det jättemycket om att vi ska sälja in detta till stadens förvaltningar och bolag. Att dom ska känna att det är en vinst för deras verksamhet att jobba med det Näringslivsstrategiska programmet tillsammans med andra bolag och förvaltningar. Så nu har vi en införsäljningsperiod för att få in detta i ArbVux:s verksamhetsplan för 2019. Att nu är det här eran kärnverksamhet, men det kanske är något som ni behöver driva. Det ska ju in hos oss också.
(*Inspelning 2018-03-19, arbetsmöte KfP, utvecklingsledare 4*)

Ledningsgruppens engagemang för att skapa allianser var framför allt inriktat på offentliga aktörer i ett lokalt sammanhang. Genom introduktionen av nya lokala överenskommelser, LÖK, som innebar en uppbyggd organisationsstruktur, började *Ledningsgruppen* bjuda in olika representanter för lokala myndigheter som var involverade i LÖK-samarbetet. Syftet var att diskutera möjligheten att samarbeta och enas om behoven för målgruppen i relation till statliga myndigheter på nationell nivå. I följande utdrag går det att utläsa en förhoppning om att de andra myndigheterna kan vara ett stöd i detta.

Den nya lokala överenskommelsen om nyanländas etablering är klar och ute för underskrift. Det är en bättre struktur än tidigare med en direktörsgroup och en verksamhetsgroup. Arbetsgrupper tillsätts kring vissa frågor. Viktigt att hålla in arbetet och trycka på de statliga myndigheterna. Förslag om att bjuda in Länsstyrelsen till en ledningsgroup igen för att diskutera vilket stöd de kan vara när det gäller att sätta press på att de statliga myndigheterna fullgör sina uppdrag kopplade till målgruppen.
(Utdrag ur *Anteckningar, Ledningsgruppen 2018-09-27*)

Den reviderade LÖK:en är klar och undertecknad. [...] Strukturen på nya LÖK:en som ett strategiskt övergripande dokument är bättre, nu gäller det att hålla i arbetet. Förslag om att bjuda in AF till Ledningsgruppen 2019.

(Utdrag ur *Anteckningar, ledningsgruppsmöte 2018-11-18*)

I *Välkommen till Framtiden* pågick alliansskapandet och spridningen av information om projektet, framför allt utifrån två perspektiv. Det första handlade om att etablera relationer med entreprenörer i fastighetsbranschen, branschorganisationer eller andra aktörer som kunde erbjuda deltagare i *Välkommen till Framtiden* anställningar. Det andra perspektivet fokuserade på att sprida den övergripande modell som projektet följde, vilket gjordes genom avsiktsförklaringar med entreprenörer, erbjudanden om praktikplatser eller presentationer vid olika möten. I följande utdrag går det exempelvis att ta del av ett företags avsiktsförklaring att i samverkan med *Välkommen till Framtiden* och Göteborgs Stad erbjuda deltagare möjlighet att bli en del av deras traineeprogram.

”Företaget” har inom ramen för initiativet ”Trainee-program” tecknat en avsiktsförklaring med *Välkommen till Framtiden* och Göteborgs Stad. Ambitionen är att erbjuda upp till 15 personer som idag står långt ifrån arbetsmarknaden en anställning, motsvarande 30% av deltagarna i *Välkommen till Framtiden*. [...] –”Företaget” har behov av kompetent personal, och vi kan erbjuda en arbetsplats full av möjligheter. Idag hamnar många med utländsk bakgrund och låg utbildningsnivå utanför arbetsmarknaden, och saknar möjligheter att komma in utan kompletterande utbildning. Genom ”Trainee-program” tar vi ansvar för integrationen och får möjlighet att bidra till en bättre framtid för våra deltagare, men även ett bättre samhällsklimat genom ett minskat utanförskap, säger XXX, VD för ”Företaget”.

(Utdrag ur *Pressrelease 2018-09-25*)

I *Välkommen till Framtiden* framträdde också andra arbetsgivare, vilket var nödvändigt för att uppnå administrativa mål om deltagarnas praktik och anställning. Representanterna i operativa Ledningsgruppen för *Välkommen till Framtiden* insåg tidigt att det inte var möjligt att erbjuda alla deltagare anställning i *Framtiden* AB. För att ändå möjliggöra praktik och eventuell fortsatt anställning hos andra arbetsgivare, ansåg representanterna att detta var en central faktor för deltagarnas etablering på arbetsmarknaden. Man hade därför regelbundna möten med potentiella arbetsgivare som visat intresse för att anställa deltagare i *Välkommen till Framtiden*.

”Företag 1” vill ta emot 10 personer, uppdelat i två grupper. ”Företag 2” vill ta emot 15 personer, uppdelat i två grupper. Till nästa operativa möte ska processpilarna fyllas på med ”Företag 4” och ”Företag 4”. Samtal med de två sistnämnda pågår.

(Utdrag ur *Anteckningar, operativt ledningsgruppsmöte 2018-09-24*)

Öppenhet för kompromiss

Samarbeten med externa aktörer krävde ibland flexibilitet och beredskap för olika kompromisser. Inom ramen för *Välkommen till Framtiden* kom dessa kompromisser till uttryck i faktorer som målgrupp och språkfärdigheter, särskilt med avseende på matchningen av nyanlända och potentiella arbetsgivare. Efter flera försök att matcha deltagare med anställningar efter projektets slut insåg representanterna i den operativa Ledningsgruppen för *Välkommen till Framtiden* att det var en utmaning att hitta lämpliga anställningar för deltagarna.

I både interna och externa möten framkom samma hinder om och om igen: deltagarnas språknivåer och de höga arbetsgivarkraven, såsom krav på körkort och andra kvalifikationer som arbetsgivarna ansåg vara nödvändiga. Detta ledde till kompromisser som innebar ändringar av kraven för deltagarnas anställningstider och projektets inriktning, till exempel genom att öka ArbVux:s insatser och lägga mer fokus på att förbättra deltagarnas språkkunskaper i projektets tidiga skede.

När matchningen av deltagare och arbetsgivare upprepade gånger misslyckades, gjordes ytterligare justeringar, inklusive överväganden av olika typer av anställningar eller anställningsformer. I ett fall började en deltagare arbeta på en lokal pizzeria, medan en annan deltagare fick en anställning på en hårsalong. I andra fall hittades matchningar genom de kontakter som representanterna hade. Ett exempel är när deltagare matchades som ”grovisar” genom en bekants företag. Detta visar på den flexibilitet och kreativitet som krävdes för att hitta anställningar och möjligheter för deltagarna i *Välkommen till Framtiden*.

Det är möte med operativa Ledningsgruppen för *Välkommen till Framtiden* och matchningsproblematiken diskuteras återigen. Det diskuteras att det är svårt att finna arbetsgivare för några deltagare som inte uppnått språknivåer och en av representanterna berättar att hen använt sina personliga kontakter bland personer i byggbranschen. Det har gett resultat i form av att två personer fått kortare subventionerade anställningar som ”grovis”. En av mötesdeltagarna frågar då vad det innebär att vara grovis och får till svar att det är personer som bär ut rivningsmaterial från byggen vilket inte kräver så höga språkkunskaper utan enbart en stark fysik.

(*Egna anteckningar 2019-05-07, observation, möte operativa Ledningsgruppen VtF*)

Även *Kompetensförsörjningsplanen* var föremål för kompromisser när det gällde planens innehåll och form. Redan i början av processen att integrera *Kompetensförsörjningsplanen* och dess handlingsplaner i NÄSP blev det

tydligt att *Kompetensförsörjningsplanen* inte kunde kopieras i sin helhet. Detta berodde huvudsakligen på målen och den tänkta strukturen för NÄSP. Samtidigt ledde den nära kopplingen mellan *Kompetensförsörjningsplanen* och NÄSP till diskussioner om hur dessa skulle kunna samordnas, vilket framgår av följande utdrag från workshopen den 23 april 2018.

Nu ska vi se, då är det ju min fråga sedan. För då ska vi börja jobba med grejer där vi redan har gjort ... som det här med Göteborgsregionens kompetensråd, och då är frågan: Hur ska vi organisera det här framöver så att det blir så effektivt som möjligt? För det kommer nog att bli en viss överlappning och vissa gap. Det här tycker jag är lite trickigt nu. Hur vi ska göra? Och vad kommer vår kompetensförsörjningsplan att ha för dignitet framöver när det här i princip redan är taget i KF? De sex insatsområdena i Näringslivsstrategiska programmet omfattar jättemycket av det som redan står i *Kompetensförsörjningsplanen*. Det har vi ju medvetet sett till. Ja, vi har ju varit med och påverkat formuleringarna. Det kanske är så att *Kompetensförsörjningsplanen* går in i detta så att vi bara får den här processen sedan. Det skulle vara mycket enklare och sedan så fade:ar man ut *Kompetensförsörjningsplanen*. Den behöver vi kanske inte uppdatera 2019 om vi i stället kan jobba här. Så vi slipper ha två dokument, eller?

(*Inspelning 2018-04-23, workshop KfP, utvecklingsledare 2*)

Under slutet av 2018 och början av 2019 blev arbetet för att integrera *Kompetensförsörjningsplanen* i NÄSP alltmer aktuellt. Samtidigt var *Kompetensförsörjningsplanen* och dess aktiviteter nu brett förankrade i staden och hos andra aktörer. Det skapade utmaningar med avseende på hur *Kompetensförsörjningsplanens* samtliga handlingsplaner och dess aktiviteter skulle integreras i det strategiska området ”kompetensförsörjning” i NÄSP, vilket krävde att representanterna hanterade frågan. Parallellt utökades också arbetsgruppen för kompetensförsörjning med deltagare från BRG; den bytte också namn till Arbetsgruppen för kompetensförsörjning och socialt ansvar.

Konvertera: aktiviteter: BRG och ArbVux ska upp till resp. nämnd och ledning om att *Kompetensförsörjningsplanen* i sin helhet integreras i NÄSP [...]. BRG businesscenter – KC, har inte en naturlig plats i nya NÄSP. Vi får fundera var det skulle kunna rymmas. Är det ett ekonomiskt problem eller en inställning.

(Utdrag ur *Minnesanteckningar, Arbetsgruppen kompetensförsörjning och socialt ansvar 2019-01-17*)

Under arbetets gång fokuserade gruppen kring *Kompetensförsörjningsplanen* alltmer på att omvandla planen för att närma sig NÄSP:s mål. Utgångspunkten var tvåfaldig; att aktiviteterna i handlingsplanerna skulle stämma överens med NÄSP:s mål, samt att samtiden skapar nya förutsättningar. Under våren 2019

höll jag ytterligare en workshop med den utökade Arbetsgruppen för kompetensförsörjning och socialt ansvar. Följande utdrag från diskussionerna under workshoppen synliggör hur representanterna förhöll sig lösningsfokuserat till relationen mellan *Kompetensförsörjningsplanen* och NÄSP.

[Utvecklingsledare 4]: – Planen är ju en sak, jag skulle säga att vi håller oss ganska väl inom ramen för handlingsplanerna i planen. Vi tog ju fram ett antal områden i planen som vi skulle jobba inom, och vi gjorde ju tolv stycken handlingsplaner kring saker och ting med samverkan inom skola, arbetsliv och matchning. ArbVux skulle ta hand om sju stycken och vi tog hand om fem eller sex. Inom ramen för dessa tycker jag nog att vi håller oss, alltså aktivitetsmässigt. Görandemässigt håller vi oss till dem. Sedan händer det ju, för man jobbar agilt hela tiden, att man måste vara lyhörd för behoven och vad som händer i omvärlden. Det kommer ju in grejer från sidan som påverkar.

[Utvecklingsledare 2]: – Det [agilt] är ett mycket bra ord att använda tycker jag i de här sammanhangen. För det ska vi vara. Det är inte alltid man kan planera. Man kan inte planera för en väg och veta exakt vad som kommer hända.

[Utvecklingsledare 5]: – Jag brukar säga att man måste skilja på snabbfotad och lättfotad. Vi måste bli snabbfotade. Men lättfotade, att hoppa i väg med vem som helst, det kan vi inte göra. Men att agilt kunna svara upp mot det ...

[Utvecklingsledare 4]: – För Kompetensförsörjningsplanen, det var ju bara ett dokument. Men det var ju inte bara tanken att vi skulle ta fram ett dokument. Det skulle ju hända saker och ting också, och det tycker jag ändå att det har gjort. Sedan är det ju vissa saker som man kanske tycker tar för lång tid, att vi inte ... Ja, att det inte är så där snabbfotad, men det är ju också ett brett och stort område. Det kan man fundera på så småningom: Vad ska BRG:s uppdrag vara inom hela det här området som omfattar arbetsmarknad, integration och utbildningsfrågor? Vad ska ett näringslivskontor och vad kan en regional näringslivsorganisation hantera? Det kan jag inte svara på.

(*Inspelning 2019-04-12, workshop KfP, utvecklingsledare 2, 4 och 5*)

För representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* framstod integreringen i NÄSP som relativt problemfri och som en naturlig del av det pågående arbetet, även med de anpassningar som krävdes. Däremot blev det tydligt att övriga aktörer inte alltid såg öppenheten att kompromissa kring uppdragen som något positivt. När kompetensförsörjning diskuterades i samband med NÄSP under ett möte med *Ledningsgruppen*, framfördes exempelvis kritik mot att kopplingen mellan nyanlända och matchningen mot yrken med kompetensbrist för-lorade i betydelse till förmån för målet att skapa en attraktiv näringslivsregion.

Vi sitter på ledningsgruppsmöte när en av direktörerna för en av välfärdssektorena tar upp det näringslivsstrategiska programmet. Hen menar att hen numera saknar de nyanlända samt kopplingen till nyanlända och deras bakgrund i relation till de arbeten som skapas.

Hen menar att det är för stort fokus på att de pratar om att Göteborg ska bli världsbäst och att de ska ”hämta in investeringarna” samt att det är göteborgarna som de behöver rikta oss mot och bli Europabäst. Hen säger:

- ”Det argumenteras för att ”vi ska ta lead” samtidigt som vi har ett samhällskontrakt som krackelerar. Vi har inga bostäder, välfärden krackelerar och hur kopplar man ihop det?”

Ställningstagandet motargumenteras dock av flera direktörer i gruppen samtidigt som en annan direktör fyller i:

- ”Men det är ju det som är kopplingen mellan Näringslivsstrategiska, Samverkansforum och Jämligt Göteborg. Så det finns ju någonting. Men jag håller med om att de kan bli skickligare på att hålla ihop det. Att nu händer det i ena rummet och sedan i andra rummet”.

(Egna anteckningar 2019-02-18, ledningsgruppsmöte)

Utdraget ur observationsanteckningarna från *Ledningsgruppens* möte visar tydligt att förflyttningar och kompromisser som syftade till att skapa allianser och uppnå mål i vissa sammanhang kunde resultera i kritik i andra sammanhang.

För *Välkommen till Framtiden* var öppenheten för kompromisser särskilt framträdande i samband med målet att säkra anställningar för deltagarna efter arbetsmarknadsinsatsen. När projektet närmade sig sitt slut hade cirka 150 personer (beroende på hur man räknar²⁷) deltagit i *Välkommen till Framtiden*, varav ungefär 75 procent fått någon form av anställning eller påbörjat en utbildning. Det hade också initierats flera lokala jobbspår i Göteborgs Stad, även om dessa var betydligt mindre omfattande än *Välkommen till Framtiden*. Arbetsmodellen hade även blivit ett etablerat koncept och fungerade som ett nationellt exempel på ett lokalt jobbspår enligt DUA:s modell. Detta ökade dock trycket på att säkerställa att det fanns arbetsgivare med löften om anställning när insatsen avslutades. Det innebar också att det, samtidigt som arbetet med att utveckla lokala jobbspår skedde både på lokal och nationell nivå, pågick parallella diskussioner om *Välkommen till Framtidens* egen framtid.

Sammanfattningsvis synliggör perioden *sammankoppling* aktiviteter som ämnade att skapa sammanhang och kontext för uppdragen via spridning av innehåll och rekrytering av allierade. Materialet visar också hur dessa aktiviteter inkluderade kompromisser och förhandlingar för att etablera breda överenskommelser och allianser.

²⁷ Beroende på om personerna gått vidare i rehabiliterande insatser respektive synen på anställningsform.

Integrering

Spridningen av initiativ, nya allierade och kompromisser krävde till sist någon form av stabilisering. Detta för att befästa uppdragen och för att formalisera de nätverk som etablerats över tid, men som också bidrog till integrering av uppdrag och arbetssätt i ordinarie strukturer och verksamheter.

Formalisera nätverk

I takt med att fler allianser bildades intensifierades ansträngningarna för att formalisera nätverken för samverkan och etablera byråkratiska strukturer. Ett exempel från *Välkommen till Framtiden* är formaliseringen av samarbetet genom Nordplus Adults *letter of intent* efter ett besök från Nordiska kommittén. Detta inträffade samtidigt som *Välkommen till Framtiden* under en dag presenterat dels sitt arbete och tillvägagångssätt, inklusive aspekter som språkundervisning, dels den övergripande processen och uppstarten av liknande modeller i andra sektorer i Göteborgs Stad.

Inom ramen för *Kompetensförsörjningsplanen* utvecklades samtal om samverkan, som initierades i analysgruppen för kompetensförsörjning, till en avsiktsförklaring inför etableringen av ett regionalt kompetensråd. Inför sommaren 2018 undertecknade ett antal aktörer, inklusive Arbetsförmedlingen, ArbVux, Göteborgs Stad, BRG, Chalmers tekniska högskola, Företagarna, GR, Göteborgs universitet, LO-distriktet i Västsverige, Svenskt Näringsliv, TRR Trygghetsrådet, Trygghetsfonden TSL, Unionen region Göteborg, Västra Götalandsregionen och Västsvenska Handelskammaren, en avsiktsförklaring för ett regionalt kompetensråd med målet att samarbeta kring kompetensförsörjning på kort och lång sikt. Värt att notera är att innebörden av kort och lång sikt inte heller denna gång definierades.

Kompetensförsörjning är en nyckelfaktor för Göteborgsregionens tillväxt. Under 2017 arbetade Göteborg Stad fram en kompetensförsörjningsplan. I dialogen med olika branschföreträdare, utbildningsanordnare, arbetsgivar- och näringslivsorganisationer, fackliga företrädare, myndigheter och den regionala kompetensplattformen framkom ett behov av att samverka kring kompetensförsörjning på en övergripande nivå i Göteborgsregionen oavsett bransch.

(Utdrag ur *Avsiktsförklaring Göteborgsregionens kompetensråd 2018-06-11*)

Därmed uppfylldes en av handlingsplanerna i *Kompetensförsörjningsplanen*. Målet att bilda ett regionalt kompetensråd var därmed uppnått, och GR tilldelades processledarskapet för detta initiativ. I takt med att fler nätverk och

relationer formaliserades blev frågan om hur dessa skulle fortsätta som en del av ordinarie verksamhet efter uppdragens slut alltmer påtaglig.

Representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* arbetade aktivt för att integrera planen som en del av NÄSP. Trots det fanns det inga politiska beslut i ansvariga nämnder om integrering eller om att revidera *Kompetensförsörjningsplanen* efter 2019.

I relation till *Ledningsgruppen* blev utvärderingsarbetet från 2018 grundläggande för gruppens framtida arbete. Däremot började *Ledningsgruppens* arbete alltmer likna strukturen för liknande sektorsövergripande ledningsgrupper. Samtidigt kvarstod en dissonans i *Ledningsgruppen* gällande uppdragets innehåll och inriktning, särskilt när det gällde frågor om integration och flyktingmottagande.

Vi fick ju i uppdrag av kommunstyrelsen att återkomma med en genomlysning av hur mottagandet mellan 2015 och 2017 har fungerat. Den är färdig nu och går upp till kommunstyrelsen nästa vecka, så den ligger i handlingarna. Där ingår rapporten med fokusgruppsintervjuerna med de som faktiskt kom hit, och så tittar man på den för vi har resonerat en del. Vi fick också i uppdrag att återkomma med eventuella åtgärder. Vi har valt att inte återkomma med skarpa åtgärder, för det är mycket som fungerar mycket bättre nu. Det som då hände och blev så himla mycket beredskap, det har vi beredskap för nu. Den här frågan har också mer och mer normaliserats och kommit in i de vanliga stuprören [...] Däremot finns det ju inte någon tydlig politisk enlighet om vad samhället i stort ska ta för ansvar och det är ju det som är pudelns kärna.

(Intervju 2019-03-22, direktör 6)

Uppdrag och utvärderingar spelade en avgörande roll vid såväl konstituering som formalisering av nätverk och konstellationer. När *Välkommen till Framtiden* närmade sig slutet av projekttidens tre år, fattades också beslut om att projektets arbete skulle fortsätta som en permanent och ordinarie verksamhet inom koncernen med uppdrag att fortsätta utvecklingen. Denna utveckling och konstitution av projektet som en ordinarie verksamhet motiverades utifrån projektets ”goda resultat och framgångsfaktorer”.

Inför permanentandet av *Välkommen till Framtiden* 2019 har vi fått i uppdrag från koncernledningen att skapa en Utvecklingsgrupp för det fortsatta arbetet i koncernen. Skapandet av denna grupp pågår just nu.

(Utdrag ur *Minnesanteckningar* 2018-10-23)

Under hösten 2018 beslutade *Framtiden AB:s* styrelse att *Välkommen till Framtiden* skulle avslutas som projekt, för att från och med 2019 permanentas som ordinarie verksamhet i koncernens linjeverksamhet. Men beslutet att

övergå till ordinarie verksamhet avsåg inte en gemensam process för samverkansparterna i *Välkommen till Framtiden*. Framtiden AB beslutade att permanenta *Välkommen till Framtiden* som koncept, med utgångspunkten att dess fortsatta form, innehåll och samverkanspartner skulle kunna skapas efter hand. Detta skedde utan att ArbVux och Arbetsförmedlingen fattat beslut om eventuell fortsatt delaktighet. ArbVux och Arbetsförmedlingen samt flera representanter i de egna deltagande dotterbolagen var också skeptiska till en fortsättning av projektet som permanent verksamhet. *Välkommen till Framtidens* samverkansaktörer var däremot inte delaktiga i beslutet och flera representanter från operativa Ledningsgruppen uttryckte återkommande i intervjuer en osäkerhet inför ett framtida deltagande.

För samverkansaktörerna var också förutsättningarna för en nystart av *Välkommen till Framtiden* som ordinarie verksamhet på flera sätt oviss. Under våren 2019 varslades exempelvis 4 000 tjänster på Arbetsförmedlingen, vilket ledde till att Arbetsförmedling Etablering i Göteborg stod inför en upplösning. I Göteborgs Stad var utbildningsfrågan låst i en överklagan om en upphandling, vilket medförde att Folkuniversitetets avtal som utbildare i *Välkommen till Framtiden* avslutades. Samtidigt fick inga nya insatser påbörjas innan överklagan om utbildningsfrågan var hanterad. Det innebar att Framtiden AB:s beslut om att *Välkommen till Framtiden* skulle permanentas som ordinarie verksamhet och att en gemensam modell skulle tas fram för hela koncernen fattades utan säkerställande av deltagande från vare sig deras samverkanspartner Arbetsförmedlingen, ArbVux eller utbildningsanordnare.

Representanter för Framtiden AB betonade upprepade gånger att syftet var att permanenta konceptet, men de var samtidigt öppna för nya samarbetspartner, målgrupper och förändringar av modellen. Kritik från samverkansparterna framfördes dock regelbundet under möten och diskussioner. Några av de mest kritiska synpunkterna som togs upp var det höga antalet deltagare, samt att deltagarna inte hade arbetsgivare kopplade till sig efter avslutat deltagande. Det fanns önskemål om att det skulle finnas arbetsgivare för deltagarna redan vid projektets start, men det framkom också att det var ett dilemma med arbetsgivarnas krav på språkkunskaper och övriga kvalifikationer. Vid de tillfällen arbetsgivare var intresserade av att anställa deltagarna i *Välkommen till Framtiden* hade deltagarna ofta svårt att uppfylla arbetsgivarnas förväntningar och krav gällande språk och kvalifikationer.

I *Välkommen till Framtiden* inleddes ett arbete för att hantera de utmanande aspekter som kritiserats i samband med att verksamheten skulle permanentas. Detta arbete inkluderade två workshoppar, varav den första genomfördes med handledare och deltagare från *Välkommen till Framtiden*, och den andra med deltagare från den operativa Ledningsgruppen.

Deltagarna i den första workshoppen som bestod av deltagare, tidigare deltagare och handledare berättade att det tidigare arbetssättet, där svårigheter löstes under varje deltagaromgång, hade lett till förbättringar. Samtidigt skapade de ständiga ändringarna osäkerhet och otydlighet, både för samordnare och handledare, i de deltagande bolagen. Deltagarna och handledarna berättade också om problem med felaktiga förväntningar och en optimistisk syn på målgruppens utvecklingskurva från ledningens sida, vilket ledde till utmaningar i vardagen. Handledarna var också tydliga med att dotterbolagens olika upplägg för praktik och handledarskap skapade förvirring om vilken slags insats *Välkommen till Framtiden* egentligen skulle vara.

Både handledare, representanter för bolagen och den operativa Ledningsgruppen argumenterade för att den stora mängden deltagare upplevdes som belastande. En av orsakerna var att *Välkommen till Framtiden* också tog emot praktikanter från yrkesutbildningar och deltagare i andra arbetsmarknadsprojekt. Den höga arbetsbelastningen påverkade medarbetarna och organisationerna negativt. Dessutom framkom det att de olika förutsättningarna för samordnartjänster mellan bolagen skapade spänningar gällande förväntningar från och gentemot bolagen inom Framtiden AB.

För att överbrygga kritiken mot bolagens olika arbetssätt skapades bolagsgruppen som en arena för erfarenhetsbyte. Samtidigt framstod de otydliga roll- och ansvarsfördelningarna mellan Arbetsförmedlingen, Framtiden AB och deras bolag, samt ArbVux som en starkt bidragande faktor till olika oklarheter gällande projektets framtid. Arbetsförmedlingen menade till exempel att man inte fått tillgång till stadens utbildningsinsatser som utlovats. Samtidigt uttryckte ArbVux och Arbetsförmedlingen att de hade förväntat sig tydligare leverans av anställningar och arbetsgivare från Framtiden AB för deltagarna vid projektet slut. Under projektets gång ledde återkommande diskussioner till att de olika representanterna ofta löste utmaningar som låg utanför *Välkommen till Framtidens* projektområde men inom ramen för deras ordinarie verksamheter. Till exempel använde Arbetsförmedlingen sina vanliga kanaler för att hitta arbetsplatser åt deltagarna. ArbVux fattade beslut om att genomföra kortare utbildningsinsatser inom andra yrken (t.ex. städutbildning). Samtidigt började Framtiden AB skapa tjänster för deltagarna i sin egen verksamhet.

Att vara kvar som fortlöpande verksamhet förutsatte även hantering av arbetsgruppen kring *Kompetensförsörjningsplanen*. *Kompetensförsörjningsplanen* var politiskt beslutad att gälla mellan 2017–2019, med möjlighet till revidering. Ett sätt för representanterna att hantera det var i relation till NÄSP. Under hösten 2018 intensifieras därför arbetet för att *Kompetensförsörjningsplanen* skulle bli en del av NÄSP. Det fattades även flera beslut på tjänstemannanivå för att integrera *Kompetensförsörjningsplanen* i NÄSP.








Synkronisering med: Jämlikt GBG Temaåret 2019 Kompetensförsörjningsplanen (2019) [ArbVux representant] berättade om en idé att synka NAVs uppdrag i Jämlikt Gbg med insats 1–6 i Kompetensförsörjning i Näringslivsstrategiska prgr. (Utdrag ur *Minnesanteckningar, Ledningsgruppen, ArbVux och BRG 2018-09-04*)

Kompetensförsörjningsplanen: Förslag: att planen ej revideras, integreras i arbetet med näringslivsstrat prgr. (Utdrag ur *Powerpoint-presentation, Ledningsgruppen, ArbVux och BRG 2018-09-04*)

Den 22 oktober 2018 beslutades det på ett direktörmöte om kompetensförsörjning inom NÄSP att *Kompetensförsörjningsplanen* inte skulle revideras 2019, utan i stället integreras med NÄSP. Deltagare på mötet var representanter för ArbVux, Utbildningsförvaltningen, GR, Social resursförvaltning och BRG. Det beslutades också att samma grupp skulle utgöra styrgrupp för arbetet att integrera *Kompetensförsörjningsplanen* i NÄSP. Arbetet skulle också synkroniseras med Jämlikt Göteborg och temaåret 2019 för kunskap och upplysning inför Göteborgs 400-årsjubileum.

Beslut: Att ”direktörsgruppen” för Kompetensförsörjning inom Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2018 – 2035 utgör styrgrupp för det strategiska området Skapa förutsättningar för arbete inom Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026. (Utdrag ur *Mötesanteckningar ”direktörmöte” angående ”Kompetensförsörjning inom Näringslivsstrategiska programmet” 2018-10-22*)

Efter mötet påbörjades ett aktivt arbete med att ”synkronisera” *Kompetensförsörjningsplanen* med NÄSP. *Kompetensförsörjningsplanen* som innehållit 13 handlingsplaner skulle nu bli sex insatsområden inom ”strategiskt område för kompetensförsörjning”. Hur dessa skulle flyttas över, i vilken form och under vilka formuleringar arbetade *Kompetensförsörjningsplanens* arbetsgrupp med under våren 2019. Parallellt pågick arbetet med att fylla insatsområdena med aktiviteter med utgångspunkt i *Kompetensförsörjningsplanens* handlingsplaner.

Handlingsplaner i kompetensförsörjningsplanen		Insatsområden inom Kompetensförsörjning i det Näringslivsstrategiska programmet
<ul style="list-style-type: none"> -Samverkan BRG och Arbvux -Future Skills -Entreprenöriella inslag i undervisningen -Samverkan skola-arbetsliv -Förstärka studie- och yrkesvägledningen -Regionala kompetensråd 		1. Utveckla skola-näringslivs-samverkan
<ul style="list-style-type: none"> -Utveckla flexication -Regionala kompetensråd -Samverkan BRG och Arbvux 		2. Utveckla relevanta utbildningar som arbetslivet efterfrågar på alla nivåer
<ul style="list-style-type: none"> -Regionala kompetensråd -Samverkan BRG och Arbvux 		3. Aktivt stödja utvecklingen av akademien i staden
<ul style="list-style-type: none"> -Utveckla flexication -Regionala kompetensråd -Samverkan BRG och Arbvux -Förstärka studie- och yrkesvägledningen 		4. Utveckla möjligheten till fortbildning och kontinuerligt lärande på arbetsplatsen
<ul style="list-style-type: none"> -Arbetslösa träffar arbetsgivare i rustafasen -Regionala kompetensråd -BRG Business Center, Yesbox och -Kompetenscentrum -Förstärka studie- och yrkesvägledningen -Företagens attraktionskraft -Arbeta med attityder genom inspirationsarbete och best practice 		5. Verka för bättre matchning och snabbare validering av kompetenser tillsammans med näringslivet för ökad delaktighet på arbetsmarknaden.
<ul style="list-style-type: none"> -Move to Gothenburg -Förstärka studie- och yrkesvägledningen 		6. Satsa aktivt på att attrahera internationell kompetens och stödja initiativ som stärker den internationella gemenskapen i staden.

Figur 3. Kompetensförsörjningsplanen övergår till kompetensstrategin i NÄSP och dess handlingsplan. Utdrag ur *Tjänsteutlåtande 2019-06-10*.

En av skillnaderna mellan de 13 handlingsplaner som antagits i *Kompetensförsörjningsplanen* och NÄSP:s sex insatsområden för kompetensförsörjning var relaterad till tid och utförande. Flera av handlingsplanerna var formulerade för att genomföras på obestämd tid, i vissa fall vagt hållna och öppna för omformuleringar i linje med det arbetssätt som tidigare präglat arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*. I NÄSP arbetades det i stället med mätbara aktiviteter.

C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Måluppfyllelse	1. Målupp 2. Gör 3. Nya 4. Gör redan	3. Nya aktiviteter	4. Gör redan	Uppsta rt (kvar tall)	Slutförd (kvar tall)	Ansvarig för insats/aktivitet (Förvaltning/Bolag)	Deltar i arbetet	Utfall	Bidrar till måluppfyllelse i Jämtik Göteborg, "En god start i livet och goda uppväxtvillkor" eller "Förutsättningar

Figur 4. NÄSP:s aktiviteter. Utdrag ur NÄSP:s Excel-fil.

Den tillsatta styrgruppen arbetade fram övergripande formuleringar som skulle styra arbetet inom de sex insatsområdena. De övergripande insatserna skulle sedan fastställas på politisk nivå. Ett Excel-dokumentet, se utdrag i Figur 4, skapades för att fungera som arbetsdokument på tjänstemannanivå. Till skillnad från *Kompetensförsörjningsplanens* handlingsplaner formulerades mätbara aktiviteter i ett dokument med kolumner för utpekat ansvar, samarbetsaktörer och om det ”bidrar till måluppfyllelse i Jämlikt Göteborg”, samt beräknat utfall under en tidsperiod på maximalt två år. Utgångspunkten beskrevs vara att aktiviteterna, genom att använda befintliga mätverktyg, skulle synliggöras, att arbeten skulle stärkas, samt att mål skulle kunna överblickas. Dokumentet innehöll både nya och pågående aktiviteter. I möten betonades det återkommande att Excel-dokumentet skulle ses ”som ett levande dokument” som fortsättningsvis skulle vara öppet för omformulering.

Vi fyller i kolumnen utfall/uppföljning med den indikator som de delansvariga förvaltningarna/bolagen anger för respektive insats/aktivitet. Det blir ett sätt att relatera till de styrande program vi har i staden. **Inga nya** mätverktyg/indikatorer ska konstrueras. Ibland kommer utfallet bli att aktiviteten är utförd.

I takt med att vi har inventerat hur respektive förvaltning mäter utfall av sina aktiviteter, kommer vi få en tydligare bild över hur kolumnen ska fyllas i.

(Utdrag ur *Powerpoint-presentation, direktörmöte NÄSP, tidplan m.m. 2019-01-23*)

Den 2 april 2019 beslutade direktörgruppen för kompetensförsörjning i NÄSP om aktiviteterna i de sex insatsområdena, samt att frågan skulle lämnas vidare för presentation i kommunstyrelsen och för beslut i aktuella nämnder i Göteborgs Stad.

Befästa strukturer

Under tiden för etablering av uppdragen som delar av kvarvarande verksamheter fanns ett starkt fokus på att befästa och utveckla strukturen genom att etablera ytterligare organisationer. Exempel på den här typen av organisationer var utvecklingen av interna arbetsgrupper och utvecklingen av former för styrning och redovisning. Som tidigare nämnts utökades till exempel arbetsgruppen för *Kompetensförsörjningsplanen* med fler medarbetare och byte namn till Arbetsgruppen för kompetensförsörjning och socialt ansvar. ArbVux skapade också en officiell arbetsgrupp kopplad till kompetensförsörjningsfrågan som kunde arbeta med Arbetsgruppen för kompetensförsörjning och socialt ansvar.

Jag vill lägga till en grej, men det har inte med helheten att göra, utan det är ju bara ArbVux. Jag har äntligen fått ... tack vare Näspen, jag har ju varit själv i det här och har jag använt mig av mina resurser, men nu är vi fyra stycken. Nu är vi en officiell arbetsgrupp som Ledningsgruppen har beslutat om och jag ska eventuellt utöka den. Detta är för att jag inte ska behöva sitta på två stolar, utan bara vara sammankallande. [...] Nu förstår ju Ledningsgruppen hos oss att vi ska bry oss om *Näringslivsstrategiska programmet*. Vi är ju till och med huvudansvariga för tre områden. Sådana saker är ju väldigt positiva. Plus att vi får en naturlig förbindelse till de andra lärande förvaltningarna som vi inte har haft tidigare. (Inspelning 2019-04-12, workshop KfP, utvecklingsledare 5)

I *Ledningsgruppen* var det inledande uppdraget formulerat utifrån behov, med minst fyra möten per år. Arbetet förflöt dock med en liknande struktur och mötesstruktur som andra tvärsektoriella ledningsgrupper. I *Välkommen till Framtiden* pågick under projekttiden arbeten som stärkte projektets plats i strukturen. Initieringen av organisatoriska sammanhang som deltagarkonferenser, entreprenörsguppen och bolagsgruppen, samt etableringen av avsiktsförklaringar och samarbeten medförde multipla kopplingar där *Välkommen till Framtiden* var en meningsfull och relevant part. Till exempel blev deltagarna en utvald målgrupp för att, genom *Välkommen till Framtiden*, testa den modulbaserade valideringsmetoden Open College Network, OCN.

[...] berättar att TCYK har beslutat att trycka på startknappen för att köra i gång ett ”testår”, där OCN valideringen ska utprovas för att bli huvudmetod att utfärda yrkesbevis. Det är Yrkesbevis 1 som är först ut.

(Utdrag ur *Minnesanteckning, operativa Ledningsgruppen 2019-04-10*)

OCN innebär validering i arbetslivet med hjälp av handledare och yrkesspecifika moduler för att dokumentera färdigheter och kunskaper. Det saknades dock många gånger dokumentation om de anpassningar och ändringar som skett under tiden för diskussionerna, varav dokumentation skapades i samband med beslut om *Välkommen till Framtidens* kvarvarande och *Framtiden AB:s* styrelses krav om slutrapport skulle redovisas. Det innebar att slutrapporten skrevs efter beslutet om att *Välkommen till Framtiden* skulle gå från projektverksamhet till att bli en kvarvarande verksamhet. Arbetet med slutrapporten sammanföll med utvecklingsarbetet under våren 2019, vilket medförde att strukturen för *Välkommen till Framtiden* kunde bekräftas i och med presentationen av slutrapporten.

Jag sitter på med på Utvecklingsgruppens möte när en av representanterna från *Välkommen till Framtiden* berättar att det finns i stort sett ingen dokumentation för hur processen och insatserna av *Välkommen till Framtiden* har förändrats. Det saknas också dokumentation

om överenskommelser mellan aktörer i Operativa Ledningsgruppen eller med entreprenörer samt dokumentation om utfallet av de förändringar som genomförts för att göra en tillbakablick granska verksamheten. [...] Hen berättar vidare att bolagen har arbetet helt fritt på öppet mandat vilket medfört att de arbetat helt olika. Förhoppningen är att den nu startade bolagsgruppen ska hjälpa till att synkronisera arbetet. Hen berättar vidare att företrädare för Välkommen till framtiden inte har förankrat arbetet någonstans utan bara "kört i gång" vilket innebär att nu behöver VDar och HR i bolagen inkluderas.

(Egna anteckningar 2018-12-12, observation utvecklingsgruppen)

Befästandet av strukturer genom nya organisatoriska konstellationer skedde gradvis under arbetets gång i samtliga tre initiativ. *Ledningsgruppen* inleddes med en planeringsgrupp, men skapade efter hand en operativ ledningsgrupp, en samordningsgrupp med utökat ansvarsområde och skrev under nya lokala överenskommelser, samt skapade arbetsgrupper. Genom arbetet i *Ledningsgruppen* etablerades också samverkan mellan Social resurs och fastighetskontoret med fokus på boende. Vid materialinsamlingens avslut 2019 var *Ledningsgruppen* en del av ordinarie linjeverksamhet med samma struktur som andra sektorsövergripande ledningsgrupper.

Kompetensförsörjningsstrategin började som ett uppdrag mellan BRG och ArbVux. Snart hade en arbetsgrupp och en direktörsgrupp skapats. Under processens gång skapades *Kompetensförsörjningsplanen 2017–2019* med 13 handlingsplaner. Efter hand etablerades även Göteborgsregionens kompetensråd, arbetsgruppen för kompetensförsörjning kring *Kompetensförsörjningsplanen* som utvecklades till att även inbegripa socialt ansvar med fler deltagare, en intern arbetsgrupp hos ArbVux, samt en direktörs- och arbetsgrupp för NÄSP och införda krav om återrapportering av aktiviteter. Parallellt utvecklades andra processer med nära förbindelse till arbetet rörande *Kompetensförsörjningsplanens* arbete, såsom Future skills, Samverkan skola arbetsliv, och Move to Gothenburg. Vid materialinsamlingens avslut 2019 var *Kompetensförsörjningsplanens* arbete en del av kvarvarande verksamhet i flera av dessa grupper, bland annat som en del av NÄSP.

Välkommen till Framtiden initierades som ett projekt genom ett avtal mellan ArbVux, Framtiden AB och Arbetsförmedlingen. Under processens gång skapades bland annat en operativ ledningsgrupp, en styrgrupp, en bolagsgrupp, en grupp för deltagarkonferenser, en entreprenörsgrupp, samt en utvecklingsgrupp med representanter för att stödja 300 nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Vid materialinsamlingens avslut 2019 höll tredje den deltagaromgången på att avslutas. En ny omgång med färre antal nyanlända deltagare och ett förändrat upplägg inleddes 2020 som en del av fortsatt verksamhet.

Sammanfattningsvis synliggör perioden *integrering* aktiviteter för att befästa och formalisera uppdragens initiativ i nätverk och strukturer. Materialet visar att initiativen, trots att de inledningsvis inte beskrevs som fortgående verksamheter, ändå var kvarvarande vid slutet av insamlingen av fältmaterial. De var då integrerade som kvarvarande verksamheter, bland annat genom formaliseringen av nätverk och etableringen av organisatoriska konstellationer.

Kapitel 5

Framträdandet av rumskapande samverkanspraktiker

I kapitel 4 beskrevs processen för hur tre uppdrag initierades i Göteborg och hur de sedan integrerades på olika sätt som kvarvarande verksamhet. Genom att använda perioder som ett analysverktyg synliggjordes de handlingar och handlingsmönster som drev processen framåt. Kapitel 4 besvarar således den deskriptiva frågan: Hur etableras samverkan?

Det analytiska arbetet gav insikter om hur dessa handlingsmönster kan förstås som samverkanspraktiker utifrån arbetet att vara kvar i det lokala sammanhanget. I detta kapitel illustreras samverkanspraktiker i studien genom att belysa tre handlingsmönster som framträdde som särskilt betydelsefulla i studien för initiativens kvarvarande och i skapandet av utrymme för uppdragen. Dessa samverkanspraktiker är representativa och genomgående i studiens tre initiativ, även om de i detta kapitel har förenklats genom att illustreras i tre exempel. Kapitel 5 svarar således på underfrågorna: Vilka samverkanspraktiker framträder vid ansträngningar att organisera nya uppdrag i offentlig sektor? Vilken betydelse har dessa samverkanspraktiker för uppdragens stabilisering och kvarvarande i det offentliga sammanhanget?

Detta kapitel exemplifierar och analyserar samverkanspraktiker med hjälp av studiens teoretiska utgångspunkter (se kapitel 2) om organisering i relation till tid och rum. Det tar därför sin utgångspunkt i tid som ett icke-beständigt och konstruktivt begrepp, samt utrymmen och rum som sociala med avseende på att de är skapade genom interaktioner och relationer. Med inspiration från studiens teoretiska utgångspunkter innebär det att resultatet av arbetet som bedrevs inom ramen för uppdragen inte kommer att benämnas som organisationer eller nätverk. Ageranden, handlingsmönster och praktiker kopplade till

uppdragen kommer i stället att kallas utrymmen för att betona att de inte enbart är bundna till etablerade föreställningar om nätverk, organisationer och strukturer. I kapitlet presenteras tre exempel från fältmaterialet som illustrerar hur etablering av samverkan består av tre rumskapande samverkanspraktiker.

Den första rumskapande samverkanspraktiken, som handlar om mobilisering, framhäver utrymmens etablering genom sambandet mellan tidigare erfarenheter och framtida utmaningar. Genom att dra nytta av tidigare hanterade utmaningar och upplevelser, kan karaktärsdrag som handlingsförmåga tillskrivas samverkansarrangemang som är relevanta för framtida utmaningar. Det innebär att tidigare händelser och erfarenheter blir en resurs som används för att förstå och agera i nuet och i framtiden.

I den andra rumskapande samverkanspraktiken, som fokuserar på rekrytering, betonas betydelsen av relationer för rumsliga dimensioner. Genom att skapa och etablera kopplingar bortom normativa idéer om plats kan aktörerna konstituera en bred förankring för uppdragen över tid. Genom att arbeta för att etablera utrymme för frågor i olika sammanhang kan legitimitet tillskrivas genom erkännande av aktiviteter och uppdrag.

Den tredje rumskapande samverkanspraktiken belyser hur etableringen av utrymmen innebär förhandling då det involverar deltagare med potentiellt skilda intressen. Här blir tid och rum centrala för att möjliggöra och förhandla fram gemensamma mål och ageranden. Deltagarna anpassar sina aktiviteter över tid inom ett etablerat utrymme för att uppnå enighet och samförstånd, trots eventuella olikheter och intressekonflikter.

Genom att åskådliggöra ageranden för mobilisering, rekrytering och förhandling möjliggörs en djupare förståelse av de samverkanspraktiker som växer fram och vilken betydelse de får för organiseringen av utrikesfödda.

Kapitlet visar vidare hur aspekter relaterade till tid och rum påverkar och vävs samman inom de rumskapande samverkanspraktikerna mobilisering, rekrytering och förhandling. Tidiga erfarenheter och upplevelser fungerar som värdefulla resurser för att möta framtida utmaningar, medan rumsliga dimensioner spelar en central roll för att etablera förankring och legitimitet bortom idén om specifika organisationer och uppdrag. Det möjliggörs genom förhandlingar, genom anpassningar över tid och rum med strävan efter enighet och samförstånd trots potentiella olikheter och intressekonflikter. Det påverkar i sin tur inriktning och innehåll, samt vilka värden som ses som betydelsefulla inför utrymmets framtida arbete. Exempelen som beskrivs i kapitlet illustrerar hur tid och rum interagerar genom olika aktiviteter inom de rumskapande samverkanspraktikerna.

Kapitlet utgörs av två delar. Den första delen av analysen exemplifierar tematiskt de rumskapande samverkanspraktiker som framträdde vid

genomförandet av de studerade uppdragen och deras initiativ. Den andra delen redogör för hur mobilisering, rekrytering och förhandling på ett övergripande plan kan förstås som rumskapande samverkanspraktiker.

Rumskapande samverkanspraktiker

I det följande är fokus på de tre samverkanspraktiker som analyserats i materialet – mobilisering, rekrytering och förhandling – och hur dessa kan förstås som rumskapande samverkanspraktiker. Genom analysen av materialet framträdde särskilt tre samverkanspraktiker, även om de tog sig olika uttryck. Dessa samverkanspraktiker inkluderar ageranden om *mobilisering*, *rekrytering* och *förhandling* i relation till arbetet med uppdragen. I följande avsnitt ges tre fördjupningar för att närmare exemplifiera och illustrera dessa samverkanspraktiker.

Den första praktiken fokuserar alltså på mobilisering. Här illustreras mobilisering med hjälp av *Ledningsgruppen* och hur dess representanter formade sitt framtida uppdrag med hjälp av tidigare erfarenheter. Den andra praktiken handlar om rekrytering, som belyses med hjälp av representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* och deras arbete för rekrytering av andra aktörer till initiativet, vilket bidrog till att tillskriva det legitimitet. Den tredje praktiken handlar om *förhandling*. Genom att använda *Välkommen till Framtiden* som exempel visas hur samverkan rörande nya uppdrag krävde förhandlingar om initiativets form och innehåll.

Analysen visar att *mobilisering*, *rekrytering* och *förhandling* var framträdande i olika engagemang rörande samverkansuppdragens blivande och varande. Sammantaget blev dessa samverkanspraktiker av *mobilisering*, *rekrytering* och *förhandling* betydande för samverkansuppdragens kvarvarande.

Mobilisering

Studien visar hur representanterna arbetade för att forma och konstituera egenskaper, syften och innehåll för uppdragen och relaterade fenomen. Mobilisering innefattade att definiera vilka aktörer, fenomen, frågor och utmaningar som var relevanta och kunde utgöra en del av sammanhanget. Genom dessa aktiviteter formades uppdragen i termer av innehåll, form och förutsättningar för deltagande. Att mobilisera för specifika karaktärsdrag, som exempelvis handlingsförmåga, anpassningsbarhet och kapacitet framstod som en central praktik för representanterna, i syfte att tillskrivas egenskaper och legitimitet.

I exemplet med *Ledningsgruppen* illustreras detta genom representanternas omformulering av sitt uppdrag med hjälp av gruppens erfarenheter från

”flyktingkrisen” utifrån karaktärsdrag som kapacitet och handlingsförmåga. Detta arbete visade sig vara avgörande för att mobilisera och skapa inriktningen för *Ledningsgruppens* omformulerade uppdrag och framtida verksamhet.

Känsla av kris

Det var häftigt och jag tror att det var mer en känsla när vi säger att vi måste hålla fast vid krisen. Det som staden mobiliserade och det som civilsamhället mobiliserade. Nu när vi pratar om en mer långsiktiga integration blir det lätt att vi tappar det engagemanget. Det är en känsla att det är över, men egentligen har vi som kommun vårt stora uppdrag nu. Det var inte hösten 2015. Ja, boendeplatser för ensamkommande ... Men allt det här andra var inte en del av det kommunala uppdraget och då var man beredd att tänka utanför boxen. Det fanns pengar och vi vågade göra saker. Det fanns ett driv i frågan, folk kom på möten och det är lite svårare nu ... Vi måste förstå att vi har kanske 10 000 invånare här nu som vi måste integrera både socialt och på arbetsmarknaden. Vi får inte tappa det.

(*Intervju 2018-05-24, chef 1*)

Under en workshop den 10 april 2018 diskuterades frågan om att ”hålla ut” och att behålla en känsla av kris i *Ledningsgruppen*. Dessa uttalanden, tillsammans med andra observationer från våren 2018, visar att representanterna i *Ledningsgruppen* refererade till perioden 2015–2016 som den definierande ”krisen”. Genom att upprätthålla denna referens till ”krisen” kunde de skapa och återskapa betydelsen av sitt arbete och en förståelse av tidigare händelser.

Trots att innebörden av termen ”kris” förändrades över tid, betonades vikten av att behålla engagemanget i frågor som rörde nyanlända och integration. Genom att dela erfarenheter av tidigare framgångsrikt arbete skapades en gemensam identitet och historieskrivning i *Ledningsgruppen*.

Att referera till en krissituation två år efter att den inträffat blev en praktik som satte ord på *Ledningsgruppens* egenskaper och kapacitet, både i det förflutna och inför framtiden. Det fungerade därför som en referenspunkt för mobilisering och framtidens arbete i gruppen. Representanternas uttalanden kan därmed tolkas som ett sätt att dels skapa och återskapa utrymme för sitt arbete, dels öka förståelsen av den tidigare situationen och dess konsekvenser.

Användningen av begreppet ”kris” synliggör också att representanterna i *Ledningsgruppen* hade svårt att komma vidare i sitt arbete, eftersom de ursprungliga utmaningarna som låg till grund för deras uppdrag för tillfället var frånvarande. Relaterat till denna period gav representanterna återkommande uttryck för hur deltagandet i och engagemanget på *Ledningsgruppens* möten inte längre var som under åren 2015–2016. Omorganisationer inom Göteborgs Stad medförde också att gruppens sammansättning förändrades.

Vissa möten känns jättebra och en del möten känns fullkomligt meningslösa, och tyvärr kan man inte riktigt veta det från gång till gång. Hur blir det nu? Det är rätt vanligt med avhopp från de här mötena. Både att folk inte kommer alls på mötena eller att man lämnar återbud väldigt sent.

(*Intervju 2018-03-23, utvecklingsledare 1*)

Erfarenheterna från 2015–2016 användes som en referenspunkt för att mobilisera *Ledningsgruppens* framtida arbete. Samtalen om ”krisen” konstituerade ”kris” som något existerande, utan att det krävdes ytterligare fördjupning i begreppets exakta innebörd, samtidigt som innebörden förblev under ständig förändring. Därigenom flöt dåtid samman med nutid och framtid.

Under våren 2018 framstod uttrycket ”att behålla känslan av kris” som självklart och rimligt i mötessammanhang som rörde *Ledningsgruppen* och dess samordningsgrupp. På möten och under intervjuer uttrycktes upprepade gånger en önskan om att bevara och upprätthålla engagemanget från det höga flyktningmottagandet under 2015, avseende frågor som berörde nyanlända, inklusive integration. *Ledningsgruppens* representanter betonade vikten av att fortsätta vara engagerade i frågor om mottagande och integration. Värdet av tidigare engagemang betonades genom att berätta om situationer och problem som gruppen framgångsrikt hade löst gemensamt.

Ledningsgruppens gemensamma erfarenheter fungerade i och med det som ett vägledande narrativ för gruppens kapacitet och som en del av deras kollektiva identitet. Det bidrog således till skapandet och återskapandet av en gemensam identitet och kollektiv historieskrivning, vilket befäste karaktärsdragen för *Ledningsgruppens* utrymme.

Sammanvävning av ansvarsområden

Jag känner att nu börjar vi prata mer om integration på lång sikt. Det är ett ganska tydligt fokusskifte från det akuta till hur det här ska bli bra tillsammans med Jämlikt Göteborg. Så det är väl både naturligt och bra, men när det är kris då måste man ju så att säga vara kritisk till det operativa. Men vad är alternativet? Att vi från de största sektorerna lutar oss tillbaka när det är kris. I kris får man rulla upp ärmarna, då får man titta på hur vi ska klara nästa vecka

(*Gruppintervju 2019-02-07, chef 3*)

Parallellt med diskussionerna om erfarenheterna från 2015–2016 pågick återkommande samtal om *Ledningsgruppens* framtida inriktning. Dessa samtal möjliggjorde en mobilisering av deltagarna för att forma och rikta innebörden av gruppens arbete. Representanterna hade uttalade ambitioner att behålla

engagemanget från 2015, samtidigt som de betonade vikten av att fortsätta fokusera på integration. Genom att referera till tidigare kriser och utmaningar åkallade de referenspunkter om gruppens kapacitet, vilket blev mobiliserande för att hantera framtidens integrationsutmaningar, även om fokuset för engagemanget skiftade. Retoriken kring ordet ”kris” blev därför en strategi för att hålla frågorna relevanta och angelägna, samtidigt som fokuset på mottagande och integration vävdes samman.

Representanterna var överlag överens om problemformuleringarna kring samhällsutmaningarna, och samtliga representanter använde krisbeskrivningen för 2015–2016. Det framträdde däremot en skiljelinje i diskussionen om uppdragets framtida inriktning. Det befintliga uppdraget hade fokus på mottagandeprocessen (om två år); flera av representanterna argumenterade emellertid för att stadens kommande utmaningar handlade om integration snarare än om mottagande.

Vad är det då för strategier som vi behöver ta fram för att lyckas med integrationen? Vilka ska jobba med strategierna? Och hur följer vi upp det arbetet?

Dessa [strategier] finns inte i dag och då säger en del att vi inte ska peka specifikt på gruppen nyanlända utan alla behöver introduceras i samhället. Ja! Men vi kommer inte heller ifrån att vi har en enorm utmaning eftersom det kom så många personer under så kort tid. Min förhoppning är att det blir så i någon form, för då blir det mycket tydligare vad vi ska göra. För om vi inte har strategier eller mål för det här som är lite tyngre, då säger vi att vi ska integrera dem utifrån de grunduppdrag och kommunala verksamheter som vi redan har. Men, min erfarenhet är att det inte fungerar riktigt så. Vi levererar inte tillräckligt bra för att kunna göra så.

(Intervju 2018-06-28, direktör 5)

Det var särskilt representanter för sektorer som hanterande utmaningar efter mottagandeprocessen, såsom ArbVux och Social resurs, som argumenterade för en vidare syn på integration. De argumenterade också för att det nya uppdraget, i samband med revideringen 2018, skulle betona integration för att konstituera *Ledningsgruppens* roll i staden för dessa frågor. Kommande integrationsutmaningar problematiserades mer än eventuella problem i mottagandeprocessen, vilka vid denna tid tenderade att vara lösta.

Den mobiliserande samverkanspraktiken för en inriktning mot integration förstärktes genom att *Ledningsgruppen* svarade på remisser och deltog i samverkanssammanhang som sträckte sig bortom frågor som var aktuella för enbart mottagningsprocessen. Genom att delta i dessa aktiviteter och sammanhang bidrog de till att konstituera och förstärka tolkningen av *Ledningsgruppens* uppdrag, roll och syfte. Aktiviteterna blev på det viset mobiliserande för att säkerställa att integration blev en del av gruppens fokus. Parallellt

kopplades *Ledningsgruppens* arbete samman med andra relevanta initiativ i Göteborgs Stad, såsom Jämlikt Göteborg. Därigenom blev samtalen och mobiliseringen om integration ett sätt att stabilisera och upprätthålla det handlingsnät som etablerats i relation till *Ledningsgruppen*. Samtidigt vävde den mobiliserande samverkanspraktiken samman mottagandeprocessens utmaningar med utmaningar rörande integration. Genom att hålla fast vid erfarenheterna från ”krisen” och samtidigt agera för en inriktning mot integration mobiliserades därmed *Ledningsgruppen* som ett utrymme med kapacitet att hantera utmaningar om integration på ett strategiskt och förtjänstfullt sätt.

Kriser och handlingsutrymme

Det jag menar med kris är känslan av angelägenhet, eller som de andra formulerar det, att vi behöver ha kvar kriskänslan. Med kris menar jag också att det är viktigt att vi gör det, och det tror jag är helt riktigt. Då måste vi ju se att lyckas med integrationen. Har vi inte det som en högt prioriterad fråga, vilka av stadens strategier som är viktigast för stadens utveckling framåt ... Om inte vi har medvetandegjort det och medvetet funderat på strategierna så riskerar ju den processen att öka på segregationen.

(*Intervju 2018-05-16, direktör 3*)

De återkommande samtalen i *Ledningsgruppen* kring erfarenheterna från 2015 och 2016 och gruppens inriktning inför framtiden bidrog till att forma och definiera *Ledningsgruppens* arbete och syfte. Oenigheterna mellan fokus på mottagande respektive på integration löstes däremot inte i enighet eller konsensus, utan representerade snarare två ställningstaganden.

Representanternas syn på om huruvida *Ledningsgruppens* arbete borde inriktas på att hantera frågor om mottagningsprocessen eller på bredare integrationsutmaningar i staden var i hög grad beroende av vilken sektor de själva representerade.

För oss infinnar sig det svåraste arbetet här och nu. Det var hyfsat lätt att fixa lokaler och anställa lärare och att lösa det nödvändiga just då. Men det svåra arbetet för oss, det är ju nu. Sedan om det behöver kallas kris ... För Göteborg som samhälle är det oerhört viktigt att vi lyckas med vårt arbete, för annars kommer vi att ha väldigt många människor som inte kommer i arbete.

(*Intervju 2018-06-19, direktör 4*)

De som arbetade inom sektorer som i huvudsak hanterade frågor relaterade till mottagandeprocessen förespråkade oftast en mer fokuserad inriktning på frågor om mottagande. Å andra sidan föreslog de som arbetade inom sektorer som hanterade utmaningar som bostadsbrist, egenförsörjning och etablering på

arbetsmarknaden – utöver mottagandeprocessen – en bredare och mer generell inriktning på *Ledningsgruppens* uppdrag. Trots de olika ställningstagandena föreföll det inte finnas någon konflikt mellan representanterna. Samtalen hade snarare en mobiliserande effekt och bekräftade behovet av *Ledningsgruppen*, dess mandat och handlingskraft, oavsett om fokus låg på mottagande eller integration. Deltagarnas argument för att skapa angelägenhet kring frågorna om mottagande och integration utgick exempelvis från att skapa handlingsutrymme och möjlighet att agera inom dessa områden.

Beroende på hur språket och argumentationen kring tidigare omständigheter formulerades, användes dessa händelser som en grund för att motivera och rättfärdiga handlingar under möten och i olika sammanhang. I *Ledningsgruppen* framfördes argument för att de möjligheter och mandat som användes under den tidigare ”krisen” skulle kunna användas i stadens arbete för att stödja integration. *Ledningsgruppens* representanter uttryckte regelbundet önskemål om liknande mandat och engagemang som under 2015 och 2016, särskilt från andra aktörer i den offentliga sektorn. Det kollektiva engagemang som etablerades under 2015–2016 blev således en symbol för *Ledningsgruppens* egenskaper, vilket befästes genom dessa samtal. Det innebar en förväntan om vissa egenskaper, baserade på föreställningar och förväntningar om mandat och handlingskraft även för framtida ageranden.

Ledningsgruppen hade etablerat karaktärsdrag och en praktik för sitt arbete under 2015–2016 som de sedan mobiliserade och upprätthöll genom olika aktiviteter. När det gäller frågan om varför de argumenterade för att behålla ”en känsla av kris” hade *Ledningsgruppens* representanter liknande svar, nämligen att krisliknande situationer skapar handlingskraft och handlingsutrymme. Detta var en förmåga som de uttryckte en önskan om att behålla.

De narrativ som etablerades bidrog också till *Ledningsgruppens* identitetskapande process och speglade därför deras gemensamma bild av gruppens kapacitet. Genom interaktioner och relationer etablerade *Ledningsgruppen* därmed en kollektiv identitet med normer för handlingsutrymme och kapacitet, som gruppen upprätthöll genom narrativen och tolkningarna av det som skett.

Sammanfattning av den mobiliserande samverkanspraktiken

Arbetet för att upprätthålla en känsla av kris i *Ledningsgruppen*, avseende integration, bibehållet mandat och stort handlingsutrymme, kan ses som ett exempel på en mobiliserande samverkanspraktik. Samtidigt förutsatte det ett redan befintligt handlingsutrymme. Det var alltså inte vem som helst i organisationen som kunde ägna sig åt detta arbete och lyckas.

För *Ledningsgruppen* kan handlingsförmåga och kapacitet ses som något som tillskrevs gruppen genom dess hantering av situationen 2015, samt genom gruppens och deltagarnas karaktär. Deltagarnas roll som ansvariga direktörer för olika verksamheter i staden gav dem en förvärvad handlingsförmåga som de förde med sig in i *Ledningsgruppen*, både utifrån deras positioner och genom fördelat mandat via uppdragen. Å andra sidan betonar Latour (2012) att handlingsförmåga är ett temporärt resultat av kollektivt formande processer. Det innebär att även om handlingsförmåga kan tolkas som inbäddad i strukturen, krävs kollektivt agerande.

Massey (2005) argumenterar för att utrymmens egenskaper konstrueras via interaktioner och att dessa utgörs av utrymmets olika relationella kopplingar. Dessa kopplingar behöver inte alltid sprida samstämmiga bilder, utan interaktionerna i sig konstituerar och utgör utrymmet (ibid.). Det betyder, liksom Czarniawskas (1997) förklaringar om organisationers identitetsskapande processer, att ställningstagandena bidrar till att konstituera både organisationerna och deras egenskaper. För *Ledningsgruppen* innebär det att den mobiliserande samverkanspraktiken konstituerades i deras interaktioner.

Betydelsen av erfarenheter från tidigare händelser ligger också i linje med Lorino (2018), nämligen att erfarenheter från dåtiden och eventuella föreställningar om framtiden blir vägledande för handling i nutiden. Scott (2011) konstaterar på liknande vis att relationen till tid kan bidra till att forma fenomen genom mänskliga erfarenheter.

Detta avsnitt belyser en sådan process där den mobiliserande samverkanspraktiken användes för att koppla samman dåtid och framtid för att etablera ansvarsområden och egenskaper som handlingsförmåga. *Ledningsgruppens* arbete med att skapa mening kring tidigare händelser för att mobilisera för framtida organisering var ett exempel från studien; i samband med *Kompetensförsörjningsplanen* genomfördes ett liknande arbete för att mobilisera kring frågan om kompetensförsörjning genom att betona matchningen mellan arbetsökande och dagens respektive framtidens kompetensbrist. I *Välkommen till Framtiden* pågick också ett arbete för att mobilisera kring projektet som en framtida modell för arbetsmarknadsinsatser med fokus på nyanlända, där tidigare insatser misslyckats.

I relation till tidigare forskning bekräftar exemplet med *Ledningsgruppens* ansträngningar för att etablera gemensamma mål och arbetsmetoder. Det är ett illustrativt exempel rörande ambitioner och förmågan att enas kring berättelser om tidigare erfarenheter. Det ligger i linje med Wijen och Ansaris (2007) påstående om att samverkan mellan olikartade aktörer kräver en gemensam förklaringsgrund. Wijen och Ansari (ibid.) menar att detta kan uppnås genom delade mål och värden. Av exemplet med *Ledningsgruppen* framgår dock att

delade värden inte alltid sammanföll med gemensamma mål inom samverkanskonstellationen, men detta hindrade inte nödvändigtvis samarbetet. Detta skiljer sig från situationen i *Välkommen till Framtiden*, där både gemensamma mål och värden var överensstämmande inom den direkta samverkanskonstellationen. I *Välkommen till Framtiden* kunde värdena variera gentemot andra samverkansparter, även om målet (om anställning för deltagarna) förblev detsamma.

Rekrytering

Utöver den mobiliserande samverkanspraktiken skedde även aktiviteter för att rekrytera andra aktörer som allierade. Denna typ av aktiviteter inträffade både mellan specifika samverkanspartner och utanför etablerade samverkanskonstellationer. Den rekryterande samverkanspraktiken kommer här att belysas genom arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*. Detta avsnitt tydliggör att den rekryterande samverkanspraktiken inte var bunden till en specifik plats, kontor eller organisation, utan skedde även bortom tidigare etablerade relationer. Det synliggör att utrymmet för exempelvis kompetensförsörjningsfrågan konstituerades som ett rum genom de interaktioner och relationer som upprättades i de samtal och nätverk som etablerades.

Att förbinda flera

Jag och en av *Kompetensförsörjningsplanens* representanter deltog i ett frukostmöte tillsammans med representanter från Kompetenscenter och Business center. Vi var något försenade eftersom en del av gruppen hade missuppfattat att mötet skulle äga rum i Angered i stället för på Hisingen. Vi som hade träffats i Angered delade upp oss i tre taxibilar för att ta oss till Hisingen. När vi, cirka 10 personer, anlände till mötet var vi lite försenade och jag upplevde en tryckt stämning. Mötet genomfördes i form av presentationer, där olika personer presenterade sig själva och sina verksamheter med fokus på hur de skulle kunna närma sig varandras verksamheter. På vägen tillbaka berättade representanten för *Kompetensförsörjningsplanen* att anledningen att det kan uppfattas som var spännt mellan grupperna är att de ibland konkurrerar om samma målgrupp och att de inte har en tradition av att samarbeta med varandra. Hen poängterade dock att det är viktigt att de kopplas samman organisatoriskt i framtiden, till exempel genom att ha gemensamma kontor. Hen berättade också att det är viktigt att aktörerna kopplar ihop sig med varandra och börjar se på frågan på samma sätt, med en gemensam problemformulering som är i linje med vad som anges i *Kompetensförsörjningsplanen*, för att kunna skapa en helhetslösning för staden. (Egna anteckningar 2018-03-27, observation, frukostmöte Kompetenscenter och Businesscenter)

I arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* etablerades förbindelser mellan olika aktörer. Studien visar på två viktiga förutsättningar för detta arbete. Den första förutsättningen var att samma aktörer deltog i flera sammanhang där idéer som presenterats i *Kompetensförsörjningsplanen* sågs som attraktiva. Den andra förutsättningen var att representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* hade möjlighet att arbeta med frågan i hela Göteborgsområdet, vilket innebar att de kunde etablera kontakt med fler aktörer och hantera kompetensförsörjningsfrågan i ett vidare perspektiv.

För att lyckas etablera arbetet kring kompetensförsörjning behövde planen uppfattas som attraktiv och legitim i sitt sammanhang. Det förutsatte att representanterna skapade och upprätthöll relationer kring kompetensförsörjningsfrågan, både gällande deltagande samverkansaktörer och potentiella nya aktörer.

En aktivitet som representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* engagerade sig i för att skapa och upprätthålla relationer var dialoger och överenskommelser i olika sammanhang där planen presenterades, diskuterades och reviderades. Det kunde exempelvis vara större sammanhang som Göteborgs Jämlikhetskonferens 2017, eller mindre konstellationer som möten om Future Skills eller lunchträffar med representanter för olika branscher.

Aktörer bjöds också återkommande in att delta i samtalen. Vilka som skulle bjudas in att medverka bestämdes på olika sätt. Vissa aktörer identifierades redan initialt via uppdragsformuleringen, till exempel vissa offentliga aktörer, arbetsmarknadens parter och näringslivet. Utöver de aktörer som pekades ut i den inledande uppdragsformuleringen bjöd representanterna in aktörer som varit delaktiga i tidigare dialogarbeten eller visat intresse för kompetensförsörjning i Göteborgsregionen. En utgångspunkt var att de var intresserade av att arbeta med kompetensförsörjning på något sätt.

Att det fanns sammanhang och intresserade aktörer visar att det redan fanns handlingsnät som rörde frågor om kompetensförsörjning, näringsliv och matchning av arbetslösa till branscher med kompetensbehov där kompetensförsörjningsfrågan var relevant. Utmaningen i Göteborgs Stad framställdes inte som att frågan inte arbetades med. Processen var däremot osammanhängande och många aktiviteter skedde oberoende av varandra.

Vi behöver samla oss kring ett nytt tvärsektoriellt sätt att jobba. Det blir ju konkret så att vi kan röra oss på alla plan och då gäller det att hitta övergångarna mellan de olika nivåerna i sådana här strukturer. För visst är det "strategiskt arbete" att rita strukturer och idéer på papper och hitta på planer, men det är ju inte svårt. Det svåra är ju att få en verklighet i detta. Det är där vi kommer att prövas.

(Intervju 2018-05-11, direktör 2)

Bristen på kopplingar mellan aktiviteter och aktörer ledde till att representanterna engagerade sig i att etablera nya relationer. De noterade också att det var fördelaktigt att ha flera forum där man kunde mötas och diskutera kompetensförsörjningsfrågan ur olika perspektiv. För att åstadkomma detta deltog representanterna i, och skapade, sammanhang där frågan kunde belysas utifrån *Kompetensförsörjningsplanens* perspektiv. Representanterna deltog exempelvis i Kompetens- och integrationsmässan 2018 och i skapandet av Göteborgsregionens kompetensråd.

Tidigt i processen blev det också tydligt för styrgruppen och representanterna att de inte skulle leda samtliga tillhörande och tillblivande processer. Detta arbete intensifierades särskilt i de fall där behov utifrån *Kompetensförsörjningsplanen* hade identifierats och förbindelser till aktörer börjat etableras. Genom att representanterna arbetade för att etablera fler formella sammanslutningar för samverkan kring kompetensförsörjning kunde de lägga ut specifika arbetsuppgifter så att frågorna kunde tas omhand i andra sammanhang – men ändå tillskrivas Kompetensförsörjningsplanens arbete. Eller, för att använda representanternas egna metaforer, i form av switchar och noder. Vid ett intervju tillfälle utvecklade de, på förfrågan, sina beskrivningar som att switchar används för att koppla samman flera nätverksenheter med varandra, medan noder är förgreningar eller knutpunkter i ett nätverk. Representanterna etablerade sammanslutningar och lämnade sedan aktivt sina roller som switchar (kopp-lare) för att i stället bli en del av sammanhangen som noder (nätverksknutar). Ett exempel är Göteborgsregionens kompetensråd. När överenskommelsen för Göteborgsregionens kompetensråd var undertecknad och rådet påbörjade sitt arbete valdes Göteborgs kommunalförbund, GR, till processledare. Representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* var fortfarande representerade i rådet utifrån de kvarvarande ansvarsområden som var direkt kopplade till deras kärnuppdrag. Efter det att rådet hade aktualiserats och formaliserats förflyttades således processansvaret. Det gav representanterna möjlighet att fokusera på andra handlingsplaner och framträdande intressen i arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*.

I relation till Göteborgsregionens kompetensråd bidrog därför representanternas fortsatta närvaro till att konstituera förbindelsen till *Kompetensförsörjningsplanen* samtidigt som de också fortsatte att vara en del av Göteborgsregionens kompetensråds översättningsprocesser. Det gav i sin tur insikter och legitimitet för deras fortsatta arbete med kompetensförsörjning, vilket bidrog till möjligheterna att skapa ytterligare förbindelser. I relation till arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* ledde den rekryterande samverkanspraktiken även till att nya aktörer, med intresse av *Kompetensförsörjningsplanen* potentiella möjligheter, i högre grad tog kontakt med representanterna.

Kontakttagare var till exempel representanter för kommunala initiativ, privata bostadsbolag, tillverkningsföretag och intresseorganisationer.

Mängden interaktioner och relationer gav också möjlighet att sprida tolkningar av *Kompetensförsörjningsplanen*, samtidigt som den rekryterande samverkanspraktiken bidrog till rekrytering av fler aktörer att koppla samman *Kompetensförsörjningsplanen* med. Den rekryterande samverkanspraktiken konstituerade och rekonstituerade därför *Kompetensförsörjningsplanen* som det centrala i arbetet kring kompetensförsörjning i Göteborgsområdet samtidigt som alltfler relationer upprättades.

De återkommande dialogerna bidrog därmed till den pågående översättningsprocessen, samtidigt som de reproducerade utrymmet om kompetensförsörjningsfrågan. Den rekryterande samverkanspraktiken skapade således utrymmen där idén om kompetensförsörjning kunde spridas och därmed skapa fler förbindelser. Genom att sprida och förankra arbetet kring *Kompetensförsörjningsplanen* etablerades kompetensförsörjningsfrågan som aktuell och relevant samtidigt som *Kompetensförsörjningsplanen* konstruerades som en central aktör inom området. Såväl rekrytering som upprättande av relationer mellan aktörer bidrog därför till att etablera *Kompetensförsörjningsplanen* som ett utrymme för arbetet kring kompetensförsörjning.

Utformning för bred förankring

Sedan har det ju också skett förskjutningar i omvärlden jämfört med när vi skrev handlingsplanen. Som du kommer ihåg hade vi i det näringslivsstrategiska programmet högkonjunktur och kompetensbrist, så mycket av de aktiviteterna är ju formulerade utifrån en annan verklighet och där får vi ju också vara väldigt noggranna. Vi måste vara pragmatiska. Sedan är ju de här aktiviteterna av den arten att de, alltså hur ska man säga ... Man anpassar sig utifrån detta, så stenhårt är ju inte det skrivet eller måste följas på det sättet. Men man kan väl konstatera att intresset för social hållbarhet inte har minskat under den här perioden, och det är ju därför vi gör det här omtaget inom BRG.

(Gruppintervju 2020-11-25, utvecklingsledare 4)

Den ursprungliga problemformuleringen var vag och förenklad, med utmaningar relaterade till det höga flyktningmottagandet 2015 som en initial samlingspunkt. Arbetet som initierades som en kompetensförsörjningsstrategi grundade sig på idén att matcha arbetssökande, särskilt nyanlända, mot den befintliga kompetensbristen i näringslivet. Detta skulle lösa två samhällsutmaningar: kompetensbristen i Göteborgsregionen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Men det krävdes att *Kompetensförsörjningsplanen* fylldes med aktiviteter och innehåll, särskilt för att engagera aktörerna.

Inledningsvis skedde aktiviteter för att förankra *Kompetensförsörjningsplanen* i den aktuella omvärlden och anpassa innehållet till de behov och förändrade behov som aktörerna gav uttryck för. Skapandet och etableringen av relationer och nätverk för *Kompetensförsörjningsplanen* blev framträdande aktiviteter, liksom anpassningen av innehållet. Det fanns en uttalad vilja från representanterna att *Kompetensförsörjningsplanen* skulle möta uppkomna behov; det motiverade bristen på detaljer i uppdraget, vilket möjliggjorde ändringar. Representanterna angav tidigt i processen att formen och innehållet i *Kompetensförsörjningsplanen* förändrades i takt med att olika aktörers behov identifierades. Under denna tid utvecklades också flera aktiviteter och handlingsplaner.

Då gjorde man väldigt många gedigna workshoppar på alla möjliga håll och kanter som engagerade jättebra. Att man engagerar väldigt många aktörer, både de som var med då och är med nu, samt de som inte var med då tillsammans med potentiella aktörer. Tittar man på det ur hållbarhetssynpunkt så har man gjort jättemånga workshoppar för att komma fram till de här slutsatserna.

(Intervju 2018-04-11, utvecklingsledare 6)

Aktiviteterna resulterade i en bred samstämmighet och legitimitet för arbetet kring kompetensförsörjning, snarare än uttalanden om krav på att strikt följa den ursprungliga utformningen av *Kompetensförsörjningsplanen*. Det stora antalet aktörer från både offentlig och privat sektor gav uttryck för flera olika intressen, vilket krävde anpassningar och ändringar för att tillgodose önskemålen. Tillverkningsföretagen kunde till exempel önska effektivare valideringsprocesser, medan stadens offentliga aktörer kunde ha orimliga förväntningar på de nyanlända som kompetensreserv. Dialoger och samtal blev därför en central aktivitet i hanteringen av dessa förväntningar och förutsättningar, samtidigt som de skapade möjligheter att rekrytera fler allierade.

Genom återkommande interaktioner formades *Kompetensförsörjningsplanen* kontinuerligt, medan utrymmet för diskussioner om kompetensförsörjning bekräftades och etablerades. Omgivande aktörer accepterade generellt att *Kompetensförsörjningsplanen* var flexibel och kunde förändras. Det blev således ett av planens karaktärsdrag. Förändringar skedde framför allt när fler aktörer anslöt sig och frågorna vidgades för att inkludera fler aspekter, aktörer och utmaningar. Deltagarna visade förståelse för det ökade antalet deltagare och för representanternas öppenhet kring förändringar av *Kompetensförsörjningsplanens* handlingsplaner. Under presentationer och möten betonade representanterna tydligt att *Kompetensförsörjningsplanen* var utformad för att möta de uttryckta behoven. Återkommande förändringar av

Kompetensförsörjningsplanen betraktades därför som en självklar del av dess karaktär, vilket ledde till att ändringar sällan ifrågasattes.

Arbetet blev därför – utöver att vara en bärare av *Kompetensförsörjningsplanens* idéer – också en bärare av en praktik som innebar att innehållet och innebörden anpassades till det omgivande sammanhanget. Att nya aktörer och tillkomna förändringar inte ifrågasattes kan tolkas som en självklar del av praktiken; de integrerades snarare i arbetet. Att anpassa för att skapa bred förankring var därför en redan etablerad norm för de aktörer som kom i kontakt med *Kompetensförsörjningsplanen*. Genom att återkommande presentera, diskutera och anpassa *Kompetensförsörjningsplanen* konstituerades även arbetssättet och visionen för vad *Kompetensförsörjningsplanens* utrymme innebar.

Sammankoppling med attraktiva aktörer

Kopplingen till Jämlikt Göteborg ser vi också som väldigt värdefull, alltså programmet. Det är det som berör de delarna som vi jobbar med och ArbVux har ansvar för ett av de tydliga målen där. Vi ser också en ökad koppling till hur näringslivet kan komma in och stötta livsvillkoren för barn och unga. Det handlar inte bara om vad som sker på skoltid, utan i det näringslivsstrategiska programmet, där uttrycks samverkan, skola och arbetsliv. Men skolan har ju också ett ansvar för en meningsfull fritid och annat, men vad jag kan se och vad jag hör lite grann nu är att vi har behov av att i större omfattning än tidigare samskapa insatserna som ska ske till de här målgrupperna. Alltifrån barn och unga till arbetsökande. Jag hör nu, jag hörde det igen på ett möte, att näringslivet och ideella organisationer har väldigt mycket färdiga paket, tankar och idéer om det som ska levereras till den här målgruppen, samtidigt som en del företag också är väldigt, tycker jag, lyhörda utifrån: Vad behöver ni?

(Gruppintervju 2020-11-25, utvecklingsledare 4)

I den rekryterande samverkanspraktiken utgjordes inte bara av aktiviteter att identifiera och koppla samman intressenter i kompetensförsörjningsfrågan, utan också av aktiviteter som att knyta kontakter med aktörer som ansågs vara attraktiva och viktiga för uppdraget. Både Jämlikt Göteborg och det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP, är exempel på sådana aktörer. Jämlikt Göteborg och NÄSP framställdes som övergripande program som skulle genomföra alla aktiviteter i Göteborgs Stad och följaktligen vara en integrerad del av arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*.

Jämlikt Göteborg och NÄSP betraktades som legitima och varaktiga över tid. De förknippades med attraktiva egenskaper som signalerade att de var eftersträfvansvärda att associera sig med. De var dock tillräckligt vaga för att kunna tolkas och implementeras på olika sätt.

Särskilt Jämlikt Göteborg var ständigt närvarande. Referenser till Jämlikt Göteborg återkom i diskussioner om exempelvis kompetensbrist, nyanlända och integration. Begreppet Jämlikt Göteborg uttalades regelbundet utan att dess exakta innebörd definierades. I stället antogs det vara självklart vad det representerade, och dess innebörd ifrågasattes aldrig. Exempelvis nämndes Jämlikt Göteborg regelbundet i *Ledningsgruppens* diskussioner om ansvar för målgruppen nyanlända och integration. Jämlikt Göteborg framträdde även i *Välkommen till Framtiden* som ett argument för att visa på den politiska viljan att bekämpa utanförskap i olika stadsdelar, inklusive genom arbetsmarknadsinsatser. I relation till *Kompetensförsörjningsplanens* integrering i NÄSP framkom det som målpuppfyllelse vid värdering av aktiviteter. Det förekom med andra ord olika tolkningar av Jämlikt Göteborg i olika sammanhang. En sak var dock gemensam för tolkningarna; Jämlikt Göteborg användes som en legitimerande faktor, särskilt när arbetet genomfördes utanför de centrala uppdragen och linjeorganisationen.

Vid denna tid hade Göteborgs Stad inte preciserat hur arbetet med Jämlikt Göteborg skulle genomföras i verksamheterna, bara att det skulle omfatta allt. Under möten föreföll alla deltagare dela en gemensam förståelse av Jämlikt Göteborg. Vad Jämlikt Göteborg betydde mer specifikt diskuterades inte. När det gavs exempel på vad Jämlikt Göteborgs arbete kunde innebära föreföll det problematiskt om det refererades till tidigare utförda aktiviteter, specifika insatser, eller om Jämlikt Göteborg användes som argument för ett visst fokusområde. Jämlikt Göteborg framstod närmast som en inriktning värd att samordna sig med eller attraktiv att arbeta med. Om någon deltagare var osäker på vad Jämlikt Göteborg innebar framgick det inte av materialet.

Jämlikt Göteborg och dess relation till *Kompetensförsörjningsplanen*, *Ledningsgruppen* och *Välkommen till Framtiden* framstod generellt sett som positiv. Samtidigt tillskrevs Jämlikt Göteborg återkommande olika betydelser och aktiviteter som grund för målupplevelsen i NÄSP eller som utgångspunkt för problematiseringen av jämställdhet i *Välkommen till Framtidens* utvecklingsgrupp för att diskutera den övervägande andelen män i *Välkommen till Framtiden*. Samtidigt konstituerade dessa ageranden också innebörden av både Jämlikt Göteborg och NÄSP. Det innebär att aktiviteterna inom *Kompetensförsörjningsplanen*, *Ledningsgruppen* och *Välkommen till Framtiden* dessutom bidrog till tolkningen och översättningsprocessen av Jämlikt Göteborg och NÄSP. Ett exempel på betydelsen av Jämlikt Göteborg synliggörs i en workshop inför Almedalsveckan 2018 där representanterna hade i uppdrag att anordna ett seminarium.

[Utvecklingsledare 4]: – Politikerna har sett den frågan som viktig att lyfta upp utifrån ett jämlikt-Göteborgsperspektiv. Det är ganska politiskt styrt vad vi från Göteborgs Stad har med på Almedalen.

[Utvecklingsledare 5]: – Ja, och där vill man highlighta arbetet med Kompetensförsörjningsplanen i relation till Jämlikt Göteborg. Dels vill man problematisera ytterligare, dels är det också så att man vill highlighta att vi gör det här jobbet. Att Göteborg har kommit så långt så att vi ser det här som ett så pass stort enskilt problem eller utmaning att vi vill lägga mycket tid på det.

(*Inspelning 2028-04-23, workshop, utvecklingsledare 4 och 5*)

Jämlikt Göteborg fungerade också som ett godkännande av olika insatser. Då Jämlikt Göteborg återkommande var närvarande i interaktioner och fungerade som en referenspunkt för deltagarna fick det också uppmärksamhet. Dess närvaro förstärktes ytterligare av att flera representanter i *Ledningsgruppen* också var deltagare i styrgruppen för NÄSP, insatsområde kompetensförsörjning, samt var processledare för olika fokusområden i Jämlikt Göteborg. Att några få representanter arbetade för att etablera och sprida gemensamma översättningar bidrog till att konstituera gemensamma bilder av hur uppdragen och relationen till Jämlikt Göteborg skulle utformas – även om det var från olika perspektiv.

Att Jämlikt Göteborg och NÄSP kunde framträda som övergripande program trots relativt oklara koncept och samtidigt användas som redogörelse för aktiviteter synliggör hur koncept kan ha flera betydelser. Tolkningen av innehållet och innebörden av Jämlikt Göteborg eller NÄSP var följaktligen ett resultat av flera översättningsprocesser som på olika sätt var kopplade till varandra. Det innebar också att *Kompetensförsörjningsplanen* dels var en del i konstruerandet av innebörden i Jämlikt Göteborg eller NÄSP, dels fick legitimitet genom att relatera till dem.

Sammanfattning av den rekryterande samverkanspraktiken

Engagemang för att skapa, koppla samman och upprätthålla nya relationer i relation till *Kompetensförsörjningsplanen* kan ses som exempel på hur den rekryterande samverkanspraktiken utspelade sig i studien. Skapandet och upprätthållandet av förbindelser med olika aktörer spelade en avgörande roll i rekryteringsprocessen och därmed i etableringen av de karaktärsdrag som skulle utgöra det utrymme som kännetecknade *Kompetensförsörjningsplanen*. Dessa interaktioner formade arbetet med kompetensförsörjning och möjliggjorde för olika aktörer att delta i översättningsprocessen av

Kompetensförsörjningsplanen. Därmed blev arbetet med kompetensförsörjning stabiliserande och reproducerande för själva utrymmet där dessa frågor hanterades.

För att ett handlingsnät ska etableras och stabiliseras är det viktigt att det uppfattas som attraktivt (Czarniawska, 2014a). Organisationer anpassar sig till det som anses attraktivt och legitimt enligt normerna och föreställningarna i deras omgivning. Genom att vara öppen för expansion och förändring av *Kompetensförsörjningsplanen* möjliggjordes rekrytering av aktörer till utrymmet för kompetensförsörjningsfrågor. Detta skapade i sin tur legitimitet för arbetet med att möta behoven hos omvärlden. Samtidigt förutsatte upprätthållandet av detta arbete att legitimitet för arbetssättet redan hade tillskrivits.

Legitimitet är samtidigt något som tillskrivs av omgivningen baserat på etablerade föreställningar och normer (Meyer & Rowan, 1977). Därmed blev legitimitet från andra både en förutsättning och en möjliggörare för rekrytering av allierade och deltagande aktörer till *Kompetensförsörjningsplanen* som det självklara utrymmet för kompetensförsörjningsfrågan.

Inom ramen för *Kompetensförsörjningsplanen* skedde dessa processer genom ansträngningar att skapa och upprätthålla förbindelser med olika aktörer. I *Ledningsgruppen* var detta tydligare i arbetet med att koppla samman olika aktiviteter genom överenskommelser, vilka i sin tur stärkte *Ledningsgruppens* roll i aktiviteterna mottagande och integration. I *Välkommen till Framtiden* genomfördes flera aktiviteter för att rekrytera allierade och samarbetspartner. Detta gjordes bland annat genom spridning av *Välkommen till Framtiden* som en framgångsrik arbetsmarknadsmodell och genom rekrytering av andra aktörer som kunde initiera liknande arbetssätt eller vara potentiella arbetsgivare. Oavsett initiativ framträdde vikten av att rekrytera allierade, upprätta relationer och tillskrivas legitimitet från andra. Det kunde ske genom möjligheten att utvidga innebörden av arbetet bortom det ursprungliga uppdraget, och genom att interaktioner och relationer kunde ske utanför formella organisatoriska strukturer.

Exemplen i studien visar också hur de utrymmen som etablerades sträckte sig bortom de initiala idéerna för uppdragen, samt hur organiseringen av dessa uppdrag pågick även utanför de formella organisationerna. Enligt Massey (2005) skapas rum genom interaktioner, och dessa relationer formas genom de ageranden som utvecklas inom utrymmet. Exemplen i studien tydliggör hur interaktioner och relationer inte bara konstituerade rum för arbete och samarbete, utan också hur handlingar och relationer blev en del av utrymmet som sträckte sig över olika sammanhang, organisationer och processer.

I relation till tidigare studier visar arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* på betydelsen av både formalisering och informella utrymmen. Exemplet

synliggör hur den rekryterande samverkanspraktiken skedde, särskilt inledningsvis med nya kontakter, via informella handlingsmönster, men att flera av dessa kopplades samman och formaliserades. Det kan bekräftas av Villani och Phillips (2021) som menar att informella utrymmen öppnar för möjligheter och underlättar hantering av komplexitet. Studier betonar hur informella utrymmen används för att överkomma konflikter (t.ex. Helfen, 2015; Villani & Phillips, 2021). Samtidigt visar tidigare studier att samverkan för arbetsmarknadsintegration ofta präglas av administrativa och byråkratiska motstridigheter (t.ex. Bešić, Fóti & Vasileva, 2022; Kraff & Jernsand, 2021; Svaneholm, Carlerby & Viitasara, 2020). Utifrån dessa två insikter kan en tolkning av arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* vara att när flertalet kontakter etablerades och aktörer rekryterades under mer informella former, underlättades hanteringen av motstridiga och konflikterande intressen inför en potentiell formalisering.

Förhandling

Utöver den mobiliserande och den rekryterande samverkanspraktiken pågick det också aktiviteter för att förhandla och komma överens i det gemensamma arbetet. *Välkommen till Framtiden* illustrerar här den förhandlande samverkanspraktiken i det gemensamma arbete som utfördes av representanter för Framtiden AB, ArbVux, Arbetsförmedlingen och privata entreprenörer. Särskilt framträdande i materialet var de aktiviteter som handlade om att förhandla genom överenskommelser och hitta gemensamma lösningar på uppkomna diskrepanser och utmaningar.

I *Välkommen till Framtiden* deltog ett brett spektrum av aktörer från både offentlig och privat sektor, med olika intressen och mål, för att på olika sätt bistå i arbetsmarknadsinsatsen. Trots flera olikheter samlades aktörerna kring gemensamma och ömsesidigt stödjande aktiviteter.

Representanterna för *Välkommen till Framtiden* utvecklade och anslöt sig således till gemensamma översättningar av genomförandet. Trots att deltagarna hade olika bakgrund och perspektiv skapades samförstånd kring gemensamma mål och arbetsmetoder. Detta avsnitt undersöker således hur den förhandlande samverkanspraktiken skedde inom ramen för *Välkommen till Framtiden*, samt hur aktiviteter för förhandling bidrog till att genomföra initiativet och forma dess egenskaper och innehåll.

Att skapa en bild av framgång

Vi ska skapa möjligheter, och det ska vara för dem som är allra svårast²⁸. Inga jävla checkpoints att nu har vi fått ut den eller den, å tusan vad duktiga vi är. Utan det handlar om de som är svårast, det är de som inte har någon utbildning alls. Det är högkonjunktur säger en del, det är inga problem säger många nu. Men många kommer att bli utan jobb och det visar analyserna.

(Intervju 2018-06-25, utvecklingsledare 8)

Välkommen till Framtiden initierades med målet att stödja de personer som hade det svårast att få arbete på grund av sin utbildningsnivå och tidigare arbetslivserfarenheter. Valet att fokusera på denna målgrupp baserades på två argument; dels att andra målgrupper med högre utbildning och mer erfarenheter ansågs vara attraktiva för andra initiativ och satsningar, dels att tidigare studier visat att det tog sju till nio år²⁹ för dessa personer att integreras på arbetsmarknaden.

Det framhölls att en kortare etableringstid än sju till nio år skulle betraktas som en framgång, både för de enskilda individerna och för de branscher som stod inför kompetensbrist. Det bör dock noteras att dessa siffror härrörde från en annan tid, andra målgrupper och andra politiska förutsättningar. Trots det illustrerar argumenten två viktiga aspekter; dels att det, vid initiering av aktiviteter för aktuella utmaningar, användes insikter från tidigare erfarenheter som likställdes med nutiden, dels att uppfattningar om tid påverkade föreställningarna och tankemönstren om framgångar och mål.

I kapitel 4 redovisades hur *Välkommen till Framtiden* beskrevs som en framgångsrik arbetsmarknadsinsats på både lokal och nationell nivå. *Välkommen till Framtiden* lyftes upprepade gånger fram i media och på presentationer som exempel på ett framgångsrikt arbetssätt att stödja nyanlända med begränsad skolbakgrund att etableras på arbetsmarknaden. Projektet lyftes i vissa fall till och med fram som framgångsrikt innan deltagarna hade slutfört alla delar av projektets insatser.

Förvaltnings AB Framtiden mottog under torsdagskvällen ett hedersomnämmande för koncernens integrationsprojekt *Välkommen till Framtiden*. Projektet ska hjälpa 300 nyanlända

²⁸ De som är ”svårast” är ett empiriskt uttryck som syftar på de som beskrivs ha det svårast att integreras på arbetsmarknaden.

²⁹ Tidsperioden sju till nio år härrör i detta fall från intervjuer och presentationer, den ska inte ses representera faktisk tid för arbetsmarknads-etablering av utrikesfödda.

personer till innanförskap och jobb. I dagarna avslutar den första gruppen sin praktik hos bostadsbolagen för nästa steg ut på arbetsmarknaden.

(Pressrelease Framtiden AB 2017-05-22)

Detta positiva rykte skapade en notoriskt positiv bild av projektet, särskilt med tanke på beskrivningarna av de långa integreringstiderna och de tidigare misslyckade satsningarna. Samtidigt söktes det aktivt på både lokal och nationell nivå efter lösningar och modeller som kunde möta utmaningarna med att integrera utrikesfödda på arbetsmarknaden. Det kan exemplifieras med DUA:s efterfrågan på arbetsmarknadsinsatser i lokal samverkan och utvecklingen av det som kom att kallas lokala jobbspår.

Framgång definierades inledningsvis som arbete för deltagarna efter projektdeltagande. Det definierades däremot sällan vad, eller vilken del av insatsen som avsågs vara anledningen eller bidragande till framgången. Efter den första deltagaromgången bedömdes insatsernas framgång utifrån hur många som gått vidare till anställning eller utbildning. Det var fortfarande otydligt och ibland oklart vilken specifik del, eller om det var hela upplägget, av arbetsmarknadsinsatsen som bidrog till framgången.

Det finns två aspekter att förstå här. För det första fungerade alla upprepade påståenden om *Välkommen till Framtiden* som en framgångsrik arbetsmarknadsinsats och modell, som konstituerande. I praktiken var varken genomförandet eller planeringen alltid lika komplett eller framgångsrik som de framställdes. För det andra ändrades arbetssättet och delar av modellen kontinuerligt för att lösa de utmaningar som uppstod. Arbetet med att genomföra *Välkommen till Framtiden* präglades därför av ständiga förändringar. Dessa baserades på exempelvis identifierade behov av extra stöd för individer eller uttalade behov av utbildningsinsatser från entreprenörer. Utgångspunkten för att tillgodose behoven var att stödja projektets deltagare med anledning av att de tillhörde den grupp som stod längst ifrån arbetsmarknaden. Det blev således grunden för den praktik av återkommande anpassningar och ändringar som genomsyrade arbetet i *Välkommen till Framtiden*.

De övergripande riktlinjer som fanns i projektet möjliggjorde anpassningar och förändringar utan att det krävdes formella beslut eller särskild rapportering. Detta skapade grundläggande förutsättningar för såväl anpassningar som flexibilitet i projektet. Anpassningarna i projektet genomfördes till exempel genom att utöka tiden för deltagarnas insatser inom ramen för SFI, genom att tillhandahålla ytterligare utbildningsinsatser, eller genom att utvidga samarbetet med fler organisationer. Dessa, och andra, ändringar som ansågs stödja deltagarna lyftes regelbundet för diskussion vid olika möten, där aktörerna presenterade och diskuterade olika perspektiv. Diskussionerna ledde ofta till

överenskommelser om ändringar som var i linje med ambitionen att stödja deltagarnas etablering på arbetsmarknaden. På detta sätt pågick den förhandlande samverkanspraktiken för att lösa utmaningar och nå uppsatta mål.

De ständiga anpassningarna för att uppfylla mål om anställning för deltagarna och leva upp till bilden av ett framgångsrikt initiativ blev en del av arbetssättet och genomförandet av *Välkommen till Framtiden*. Interaktionerna skapade samtidigt ett utrymme, vars främsta syfte var att stödja deltagarna att etablera sig på arbetsmarknaden. Kontinuerliga förändringar för att uppnå detta syfte kom således att betraktas som självklara i arbetet med *Välkommen till Framtiden*.

Anpassningar och ändringar etablerades följlaktligen som två av utrymmets karaktärsdrag, vilka inte behövde förklaras för sammanhangets deltagare – karaktärsdrag som också var starkt kopplade till det gemensamma målet att stödja deltagarna att få anställning. Det förklarar varför ändringar i *Välkommen till Framtidens* insatser och tillvägagångssätt sällan ifrågasattes.

Förhandling som sammanbindande vid olikheter

Under mötet i den operativa Ledningsgruppen återupptogs diskussionen om matchningen av återstående deltagare i projektet. En av Arbetsförmedlingens representant informerade att en tre veckor lång städutbildning hade upphandlats från och med den 1 april.

Språkutbildarens representant ställde en fråga: ”Ska deltagarna fortsätta vara hos oss då?”

Arbetsförmedlingens representant svarade: ”Ja, det är tanken, och det skulle vara fantastiskt om arbetsgivare redan nu kan vara med och bidra till att det blir en gemensam strategi.”

En annan representant från Arbetsförmedlingen kommenterade: ”Men den grundläggande problematiken med deltagarna som genomgår utbildning inom lokalvård är språket.”

Den första arbetsförmedlaren instämde: ”Ja, och det är därför de ska fortsätta hos språkutbildaren, eftersom vi behöver få dem upp till språknivå C.”

Den andra representanten från Arbetsförmedlingen påpekade: ”Det finns gott om jobb inom detta område, men om de inte behärskar språket blir det otroligt svårt att få arbetsgivare att ens gå med på en intervju.”

En representant från Framtiden utbrast då: ”Ja, och många är rädda för att åka på vite eftersom Göteborgs Stad har krav på språknivå C i svenska i sina ramavtal.”

(*Egna anteckningar 2019-03-14, observation, operativa Ledningsgruppen VTF*)

Diskussionerna i *Välkommen till Framtiden* fokuserade huvudsakligen på att identifiera och möta behoven hos deltagarna för att underlätta deras möjlighet till anställning. Att anställning för deltagarna var målet framstod som relativt okomplicerat. Anställning, liksom relationen mellan lokala jobbspår som arbetsmarknadsinsats och arbetsgivare uttalades återkommande både från representanter i *Välkommen till Framtiden* och från nationellt håll. Betydelsen av

relationen till arbetsgivare illustreras i figur 5 som är hämtad från DUA:s webbplats 2018.

Lokala jobbspår



Det handlar om kompetensförsörjning

Lokala jobbspår ska säkra att arbetsgivarnas kompetensbehov tillgodoses samtidigt som de för individen ska innebära en effektiv väg till arbete. Spåren tas fram med stöd i den kartläggning som görs lokalt.

→ [Se exempel på befintliga lokala jobbspår](#)

Senast uppdaterad: 2017-12-07

Figur 5. Bild från DUA:s webbplats (hämtad 2018-01-03).

Det uppstod däremot problem i *Välkommen till Framtiden* i förhållande till arbetsgivarnas uttalade kompetensbehov och matchningen mellan deltagarna och anställning respektive praktik. Arbetsgivarna försökte framför allt hitta rätt kompetens för sina behov, vilket skapade utmaningar.

Ett tydligt exempel var arbetsgivarnas krav på kunskaper i svenska språket, vilket var föremål för diskussioner på många möten i *Välkommen till Framtidens* samverkansgrupper. Kraven var omfattande och ibland splittrade. Ibland uttrycktes krav på svenska utan närmare definition, ibland krävdes formella språknivåer baserat på SFI:s nivåindelningar, och ibland ställdes obestämda

krav på svenska med argumentet att deltagarna skulle kunna delta socialt på arbetsplatserna.

Jag sitter på ett matchningsmöte med två representanter från en entreprenör, samt representanter från ArbVux, Framtiden AB och Arbetsförmedlingen. Det har presenterats möjligheter hos entreprenören såsom körkortsrabatt och mentorskap men kravet på språknivån återkommer. De aktuella deltagarna diskuteras fram och tillbaka utifrån deras språknivå samt i kombination med vilken inställning de visat på företagets informationsträffar. Slutligen säger en av representanterna från företaget: Svenskan och körkort är ju nyckeln till jobb här, så är det ju.

(Egna anteckningar 2018-11-14, observation, matchningsmöte med entreprenör)

Språkraven visade sig också vara föränderliga. Arbetsgivarna kunde exempelvis ställda krav på kunskaper i svenska språket som inte alltid stämde överens med tidigare överenskomna språkrav. Det indikerar att idén om språkraven för att uppnå anställning inte var fullständigt förhandlad med de potentiella arbetsgivarna. Det krävde hantering och aktiviteter för att etablera gemensamma tolkningar om hur språk, språkrav och språkkompetens skulle tolkas i *Välkommen till Framtiden*.

Välkommen till Framtiden blev därmed både ett utrymme för att stödja personer till arbete och ett utrymme av pluralism där den förhandlande samverkanspraktiken var en förutsättning för att hantera aktörernas olikheter. Samtal och rådslag om möjliga lösningar blev således en förutsättning för att hantera olika intressen och krav. Motstridigheter uppstod särskilt när det närmade sig anställning av deltagare. Materialet visar exempelvis att det under anställningsintervjuer användes detaljerade frågor om flykt och krigsupplevelser, för att ”testa språknivåer”, trots att deltagarna redan uppfyllde tidigare överenskomna formella krav på språkkunskaper. Vissa personer nekades sedan anställning med argumentet att deras språkkunskaper var för låga.

Det var kanske lite för ambitiöst eller naivt av oss att tro att bara man hade ett betyg i svenska så skulle det räcka. Jag tror du kommer ihåg att just den specifika gruppen som vi träffade var väldigt dålig. De var för tidiga i sin SFI, vi kunde inte ens intervju dem.

(Intervju 2020-11-17, entreprenör 1)

Att vissa entreprenörer uppfattade att deltagarna hade bristande språkfärdigheter och därför inte kunde erbjudas anställning, ledde till nya diskussioner i *Välkommen till Framtidens* samverkansgrupper. Dessa diskussioner fokuserade på hur deltagarnas språkkunskaper kunde förbättras, hur ytterligare utbildningsinsatser kunde erbjudas, och hur arbetsgivarna kunde bli bättre

informerade om målgruppen och målgruppens förutsättningar och förväntade färdigheter.

Högre språkkunskaper och fler utbildningsinsatser beskrevs kunna öka deltagarnas attraktivitet på arbetsmarknaden, dels avseende jobb inom ramen för projektet, dels avseende andra jobb som var relevanta för deltagarna, såsom i städbranschen. Flera privata entreprenörer fortsatte också att betona bristande språkkunskaper som ett hinder för att anställa deltagare, samtidigt som det uppstod nya krav, till exempel krav på körkort. Språkkunskaper blev då en fråga utifrån att deltagarna skulle klara den teoretiska delen av körkortsprovet. Samtidigt var formellt uppfyllda språknivåer viktiga för de entreprenörer som önskade upphandlas av Göteborgs Stad som hade formella språkkrav för upphandling.

Sammanfattningsvis blev krav och kravnivåer ett återkommande ämne i diskussionerna om matchning i *Välkommen till Framtiden*, både vid interna möten och i möten med potentiella arbetsgivare. Ibland utgick dialogerna från arbetsgivarnas egna idéer om språknivåer, andra gånger från arbetsgivarnas behov av att uppfylla offentliga upphandlingskrav. Dessa diskussioner ledde sedan till anpassningar och ändringar av insatserna i *Välkommen till Framtiden*. Dessa interaktioner blev således en del av den förhandlande samverkanspraktiken om hur språk skulle tolkas i *Välkommen till Framtiden*.

Diskussionerna om språket formade och reproducerade vilken språknivå och vilka språkkrav som behövdes för att matcha deltagare mot anställningar. Diskussionerna om deltagarnas svårigheter att bli anställda reducerades ofta till att handla om språk, språkkunskaper och språkkrav då det var det som oftast var i fokus hos potentiella arbetsgivare. Dessa återkommande anpassningar och förhandlingar bidrog samtidigt till att etablera *Välkommen till Framtiden* som ett utrymme för arbetsmarknadsinsatser. Interaktionerna i *Välkommen till Framtiden* formade utrymmet både när det gällde språkkrav och andra egenskaper som tillskrevs *Välkommen till Framtiden* under processen.

Tolkningarna rörande språk blev både ett resultat av översättningsprocessernas interaktioner och en utgångspunkt i den förhandlande samverkanspraktiken som band samman aktörerna. Med andra ord, genom den förhandlande samverkanspraktiken om vad språket innebar i *Välkommen till Framtiden* konstituerades inte bara tolkningen av språkkraven utan också relationen mellan de aktörer som deltog i interaktionerna.

Kvarvarande verksamhet med ytterligare ändringar

Vi höjde egentligen inte kraven, utan det var mer att vi skärpte till oss lite grann. Vi sade att nu får vi göra det med ett språktest, för vi har ju hela tiden sagt att vi inte kan ... Alltså vi måste ju ta in folk som vi tror klarar av och mäktar med dessa insatser. För om man är väldigt långt ifrån, då krävs ju andra insatser som för den personen. Och vi vill inte stjäla tid för den personen heller, genom att den får gå en lång process och så upptäcker man i matchningsläget att det här var ju fel ändå. Det var väl det som vi skruvade till nu i den här omgången, vi sa att nu kör vi språktest så att de som faktiskt klarar av får gå den här insatsen. Och de som inte klarar av språktesterna, de ska kanske egentligen ska få en annan insats, men inte en skarp jobbinsats.

(Intervju 2020-12-18, utvecklingsledare 11)

Trots upprepade anpassningar och ändringar av språkinsatserna kvarstod problemet att matcha deltagare och arbetsgivare. Som en lösning inför den fjärde deltagaromgången beslutades att språktester skulle genomföras inför potentiella deltagares medverkan. Denna ändring utmanade dock idén om att *Välkommen till Framtiden* var en framgångsrik arbetsmetod. Genom införandet av språktester för deltagarinkludering konstituerades utmaningen att bli anställd hos arbetsgivare till att handla om språk, språkkunskaper, språktester och språkrav. Detta stod i kontrast till den ursprungliga målsättningen för *Välkommen till Framtiden*, som var att stödja de som var svårast att integrera på arbetsmarknaden med mål om varaktiga anställningar. I följande observationsanteckning visas ett av många exempel på hur deltagarnas utmaningar berörde mer än språk, men också representanternas medvetenhet om dessa svårigheter. Utdraget synliggör särskilt tre aspekter: att uppnå en språknivå var inte en linjär process, att andra förhållanden som att ha barn påverkade och, återigen, att språknivåer var starkt kopplade till arbetsgivarnas förväntningar och krav.

Det är Deltagarkonferens och representanter från språkutbildaren, Arbetsförmedlingen, ArbVux och Framtiden har samlats för att diskutera deltagarnas utveckling. En stor del av diskussionerna kretsar kring språk och vilka nivåer deltagaren uppnått, eller förväntas uppnå relaterat till potentiella arbetsgivare.

Vid diskussion om en av deltagarna påpekar representanten från språkutbildaren att deltagaren har låg närvaro, vilket förmodas vara anledningen till att språket inte utvecklas i den förväntade takt. Representanten från Arbetsförmedlingen svarar att personen är väldigt ambitiös, men han var ensamstående med fyra barn och hade svårt att hitta ett långvarigt boende. I stället bor han bara några månader i taget på olika platser. Arbetsförmedlarens representant nämner också att detta hade medfört att barnen hade tvingats byta skola flera gånger, vilket även det påverkar den tid han i praktiken kan ägna åt de olika insatserna i

Välkommen till Framtiden. Samtidigt är det viktigt för mannen att får ett arbete för att hans fru, barnens mamma, ska kunna komma till Sverige.

(Egna anteckningar 2019-04-11, observation, deltagarkonferens)

Som en följd av de återkommande diskussionerna om språkkunskaper och arbetsgivarnas språkkrav skiftades fokus från den ursprungliga intentionen och utmaningen att integrera nyanlända på arbetsmarknaden till diskussioner om språkkunskaper, vilket i sin tur ledde till att andra problem och utmaningar hamnade i skymundan. Språktester för inkludering blev således ett resultat av den förhandlande samverkanspraktiken, vilken också bidrog till en omtolkning av arbetsmarknadsinsatsen och dess identitet. Från att *Välkommen till Framtiden* initialt fokuserade på att integrera målgruppen baserat på ”de som är längst bort från arbetsmarknaden” förändrades fokus till de som genom projektets insatser kunde bli ”matchningsbara”. Detta innebar att utmaningen med att integrera nyanlända på arbetsmarknaden inom ramen för *Välkommen till Framtiden* reducerades till diskussioner om språkkunskaper.

Rekryteringen av potentiella arbetsgivare som erbjöd anställningar fick kritik av representanterna för Arbetsförmedlingen och ArbVux, särskilt med tanke på att *Välkommen till Framtiden* skulle fortsätta som en ordinarie verksamhet efter beslut av Framtiden AB. Å ena sidan kritiserade representanterna för ArbVux och Arbetsförmedlingen frånvaron av arbetsgivare och anställningsmöjligheter i Framtiden AB och dess underleverantörer. Dessutom kritiserade representanter för Arbetsförmedlingen frånvaron av utbildningsinsatser från ArbVux och påpekade att de ofta använde sina ordinarie arbetsätt för att finna möjligheter för deltagarna. Å andra sidan kritiserade representanter för Framtiden AB den stora mängden deltagare. Vidare kritiserade deltagarnas handledare de otydliga förutsättningarna och målbilderna, såväl mellan bolagen som för individerna, samt en alltför optimistisk syn på målgruppen. Även om den förhandlande samverkanspraktiken mellan representanterna ledde till förändringar, var arbetsmarknadsinsatsens fortsättning i dess framarbetade form således inte en självklarhet för alla.

Jag har hört att de har permanentat och jag har ställt frågan, och X [från ett av Framtidens bolag] har också ställt frågan och vi fattar inte vad de har permanentat. [...] Och när det varit som mest kaotiskt har jag också frågat, vad är det här egentligen? Är det ett jobbspår, språkpraktik eller ...?

(Intervju 2019-04-26, utvecklingsledare 16)

För representanterna för ArbVux, Arbetsförmedlingen och de egna bolagen var det följaktligen inte tydligt vad som ingick i fortsättningen av *Välkommen*

till *Framtiden*. Svaret på frågan om vad Framtiden AB egentligen hade ”permanentat” var ofta: ”ett koncept” eller ”ett arbetssätt”.

Att besluta om *Välkommen till Framtiden* som kvarvarande verksamhet innebär att en del av översättningsprocessen givits företräde trots utmaningar och motstridigheter. Det handlade om den del som, trots erkända svårigheter, representerade en framgångsrik arbetsmarknadsinsats. För att hantera denna diskrepans kom representanterna överens om ytterligare ändringar, såsom införande av språktester vid antagning av deltagare och ändringar i deltagarantal. Det innebär emellertid inte att den förhandlande samverkanspraktiken förloade i betydelse. Tvärtom. Den förhandlande samverkanspraktiken resulterade i överenskommelser som skapade enighet, åtminstone tillfälligt. En överenskommelse om att göra *Välkommen till Framtiden* till en kvarvarande verksamhet krävde med andra ord ageranden för att upprätthålla praktiken av förändringar och anpassningar.

Sammanfattning av den förhandlande samverkanspraktiken

Detta avsnitt har visat hur den förhandlande samverkanspraktiken utvecklades genom att ändra och anpassa innehåll, samt finna konsensus i *Välkommen till Framtiden*. Samtidigt förutsatte dessa aktiviteter en erkänd handlingsförmåga att ändra och anpassa innehållet utan att representanterna ifrågasattes.

För *Välkommen till Framtiden* framträdde några betydelsefulla förutsättningar. Den ursprungliga inställningen var att *Välkommen till Framtiden* skulle vara en framgångsrik arbetsmetod, och de medvetet vagt formulerade målsättningarna möjliggjorde ändringar och förhandlingar. Detta stöds av Sahlin-Andersson (1996) som argumenterar för att vagheter fylls med tolkningar och egenskaper som baseras på omständigheter och begränsningar.

Förändringarna som genomfördes i *Välkommen till framtiden* bekräftar och visar hur översättningsprocesser är kollektiva, samt att de uppstår och förändras genom vardagliga interaktioner (Czarniawska, 1997; 2004; 2014a). Mellan 2015/2016 och 2020 genomgick samtliga initiativ i studien förändringar med avseende på innehåll och värderingar, men på olika sätt. Förändringarna skedde framför allt i kombination med aktiviteter med andra aktörer, ofta genom anpassningar och ändringar för att hantera relationer. I *Välkommen till Framtiden* ändrades både målgruppen och genomförandet. I *Kompetensförsörjningsplanen* skedde ändringar i samband med överflyttningen till det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP, medan *Ledningsgruppen* ändrade sitt fokus till att även omfatta integration.

Anpassningar och förändringar av utrymmen kunde således förväntas eftersom de vardagliga interaktionerna innebär förhandlingar på olika sätt. Det

kan också tolkas som att det var just denna process av förhandlingar som konstituerade utrymmen. Att utrymmet, liksom processen, var relationellt, illustrerar Maseys (2005) tankar om hur heterogenitet och mångfald samspelar.

Tidigare studier visar att samverkan mellan olikartade aktörer kan resultera i konflikter – om deltagarna inte lyckas skapa något gemensamt att samlas kring (t.ex. Aschhoff & Vogel, 2019; Ehn, 2017; Gottlieb m.fl., 2020; Maguire & Hardy, 2009; Mair, Mayer & Lutz, 2015; Ocasio, Thornton & Lounsbury, 2017; Yngve, 2022). Denna studie tillför ytterligare en dimension genom att visa att olikartade aktörer och fenomen som präglas av olika uppfattningar inte nödvändigtvis behöver leda till motsägelser och problem. Trots detta får de olika aktörernas ambitioner, intressen och värderingar ändå betydelse.

Detta kan förstås två sätt. Å ena sidan kan den förhandlande samverkanspraktiken ses som en förutsättning för samverkan mellan de olikartade aktörerna och ett resultat av de omfattande interaktioner som dessa processer medförde. Å andra sidan inkluderade dessa interaktioner olika intressen. Materialet indikerar att interaktionen med näringslivets aktörer ofta skiftade fokus; från att matcha nyanlända mot arbetsgivarnas kompetensbrist, till en bredare inriktning på näringslivets kompetensförsörjning och behov. Denna förändring blev särskilt tydlig i *Välkommen till Framtiden* och i arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*.

Tre rumskapande samverkanspraktiker

I kapitel 4 redovisades hur de tre initiativen etablerade utrymme för att bli kvarvarande i offentlig verksamhet utifrån sina ursprungliga uppdragsformuleringar. I detta kapitel presenteras hur etablering av samverkan består av tre samverkanspraktiker, mobiliserande, rekryterande och förhandlande praktiker, som spelade en central roll i att skapa utrymme för dessa uppdrag, vilka benämns rumsskapande samverkanspraktiker. Mobiliserande, rekryterande och förhandlande samverkanspraktiker illustreras i detta kapitel med hjälp av de studerade initiativen. Analysen visar att de rumskapande samverkanspraktikerna var framträdande för att etablera och skapa utrymme för kvarvarande av initiativens uppdrag i det lokala sammanhanget.

Genom de rumskapande samverkanspraktikerna skapades dynamiska sammanhang där initiativ och uppdrag kunde etableras och upprätthållas i den offentliga sektorn. Dessa praktiker var däremot inte isolerade, utan samspelade med varandra. Benämningen praktiker används i denna studie då det är fråga om aktiviteter som aktörerna engagerade sig i utan att deras ageranden i sammanhangen behövde en närmare beskrivning eller förklaring för deltagande.

De rumskapande samverkanspraktikerna visade sig gå bortom traditionella organisationsstrukturer och involverade en rad olika aktörer och organisatoriska konstellationer. Det synliggör hur samverkanspraktiker inte nödvändigtvis växer fram och är bundna till en samverkanskonstellation eller ett mötes-sammanhang, utan att ageranden konstrueras och reproduceras genom relationer i flera sammanhang. Detta både förstärktes av att samverkansuppdragen framträdde i multipla sammanhang och i varierande former och konstellationer.

De rumskapande samverkanpraktikerna kännetecknades av att initiativen från samverkansuppdragen konstituerades som utrymmen med en specifik karaktär, identitet, och tillskrevs legitimitet. Utrymmena etablerades för att arbeta med specifika frågor och utmaningar med hjälp av mobilisering, rekrytering och förhandling. De rumskapande samverkanspraktikerna för att etablera samverkansuppdragen innebar, utöver arbete för att skapa formella sammanhang och nätverk, också påverkan av form, inriktning och relationer, samt skapande av en gemensam tolkning och förståelse av uppdragen inom utrymmen bortom enstaka organisationer.

De rumskapande samverkanspraktikerna skedde därför bortom föreställda och upprättade organisatoriska gränser. Genom att mobilisera resurser och engagemang, rekrytera olika kompetenser och allierade, samt genom att förhandla om gemensamma mål och tolkningar skapades sammanhang bortom enstaka organisationer eller samverkanskonstellationer för uppdragens frågor att verka. Czarniawska (2014a) poängterar att organisering sker på flera platser samtidigt, vilket betyder att etableringen av ett handlingsnät inte är begränsad till ett specifikt rum eller en viss samverkanskonstellation, utan är en mer komplex och dynamisk process. Denna studie illustrerar således hur en sådan process kan framträda i praktiken vid genomförande av uppdrag.

Kapitlets beskrivningar illustrerar hur mobiliserande, rekryterande och förhandlande samverkanspraktiker möjliggjorde etableringen av utrymme för kvarvarande som rumskapande samverkanspraktiker. Genom att synliggöra olika former av ageranden, interaktioner och engagemang ger kapitlet insikter om hur samverkan kunde etableras, vilka samverkanpraktiker som växte fram, samt vilken betydelse dessa fick när initiativ beskrevs som kvarvarande i den offentliga verksamheten.

Kapitel 6

Spatiotemporalt arbete

I kapitel 4 illustrerades hur de initiativ som studerats etablerades i samverkan som kvarvarande i offentlig verksamhet. Kapitlet åskådliggjorde därmed etableringen av samverkan kronologiskt, vilket besvarade den deskriptiva frågan om hur ny samverkan för arbetsmarknadsintegration organiseras och etableras.

I kapitel 5 tematiserades materialet utifrån det som benämndes som rumskapande samverkanspraktiker. Det gav insikter om de samverkanspraktiker som framträdde i processen att organisera nya samverkansuppdrag, samt vilken betydelse dessa samverkanspraktiker fick för uppdragen och deras fortsättning.

I detta kapitel riktas fokus mot den sista frågan i studien: Varför stabiliseras vissa uppdrag och samverkanspraktiker som kvarvarande i det offentliga sammanhanget? Genom att besvara denna fråga sammanfattas och sammanförs resultaten från tidigare frågeställningar. Med samtliga av studiens frågor besvarade är studiens syfte – att bidra till förståelse för hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken – uppfyllt.

Med utgångspunkt i kapitel 4 och 5 samt i studiens metodologiska och teoretiska grund, utgår detta kapitel framför allt från två insikter. Den första insikten är att det, i arbetet med nya uppdrag och initiativ, utvecklades handlingsmönster, varav vissa med tiden etablerades som rumskapande samverkanspraktiker. De mobiliserande, rekryterande och förhandlande samverkanspraktikerna ledde till att sammanhang tillskrevs identitet, som bildandet av organisationer, visionsprogram och arbetsmodeller såväl som aktörer, fenomen och koncept. I denna studie benämns dessa sammanhang som tillskrivits identitet utrymmen.

Den andra insikten är att detta skedde i relation till andra aktörer. Dessa relationer fick konsekvenser för hur utrymmen formades, fick innehåll och tillskrevs egenskaper. Det innebär att utrymmen etablerades genom relationer, där dessa genom interaktioner tillskrevs karaktärsdrag och därmed tillskrevs identitet. Då dessa utrymmen var relationella förutsatte tillskrivandet av karaktärsdrag ett upprätthållande av relationer till andra för att bli etablerade och accepterade av sin omgivning, det vill säga de tillskrevs legitimitet av andra för kvarvarande.

Spatiotemporalt arbete – att skapa utrymme över tid

I detta kapitel ämnar jag, med utgångspunkt i frågan om varför vissa uppdrag och samverkanspraktiker etablerades och stabiliserades som kvarvarande i det offentliga sammanhanget, tolka studiens resultat och analys med hjälp av insikter från studien och tidigare forskning. Med andra ord, att sätta ord på och skapa en vokabulär för de fenomen som uppmärksammats i studien med inspiration från litteratur som beskriver och benämner olika typer av arbete som görs för att vara kvar över tid.

I denna studie framträdde flera aktiviteter och handlingsmönster vilka presenterades i kapitel 4 och exemplifierades i . kapitel 5 i form av rumskapande samverkanspraktiker,

Den mobiliserande praktiken belyste vikten av att etableras och tillskrivas eftersträvarvärda karaktärsdrag med hjälp av tidigare erfarenheter och föreställningar om framtiden. Dessa attribut blev sedan en del av utrymmenas tillskrivna identitet. Tillskrivningen av identitet definierade formen, innehållet och de egenskaper som tillskrevs ett utrymme, som därmed blev en förutsättning för dess existens.

Den rekryterande praktiken åskådliggjorde betydelsen av relationer, samt vikten av att bli erkänd och tillskriven karaktärsdrag som gav legitimitet. Relationer framstod som viktiga för att etablera utrymmen som kvarvarande över tid utifrån att bli erkända av andra. Legitimitet tillskrevs av och utgick från omgivningen.

Den förhandlande praktiken illustrerade vikten av att nå konsensus i frågor relaterade till fenomen, erfarenheter, utmaningar och möjligheter i relation till andra aktörer. Detta blev viktigt eftersom det bidrog till att skapa gemensamma förståelser och uppfattningar om behovet av utrymmen och deras potential, samt för att hantera eventuella motsättningar.

De rumskapande samverkanspraktikerna kommer att utgöra grunden i detta kapitel. Dessa samverkanspraktiker utgör så kallat spatiotemporalt arbete, det

vill säga det arbete och engagemang som syftar till att skapa utrymme (spatio) över tid (temporal) för uppdrag i organisationer och institutioner.

I kapitlet initieras en diskussion om spatiotemporalt arbete med början i insikter av studiens rumskapande samverkanspraktiker av . De rumskapande samverkanspraktikerna blir följaktligen exempel på det spatiotemporala arbete som framträtt för att etablera utrymmen som kvarvarande.

Avsikten är att föra samman dessa resonemang med relevant forskning i syfte att öka förståelsen av hur samverkan etablerades och organiserades. Med inspiration från litteratur som beskriver och benämner olika typer av arbete i relation till organisering ämnar detta kapitel skapa en vokabulär för det som kännetecknar det spatiotemporala arbete som framträder i denna studie.

Betydelsen av att tillskrivas identitet och legitimitet

De mobiliserande, rekryterande och förhandlande samverkanspraktikerna formade utrymmen genom att de tillskrevs de karaktärsdrag som utgjorde deras identitet, samtidigt som de genom sina relationer tillskrevs legitimitet. Med andra ord, utrymmen skapades genom erhållande av identitet och legitimitet.

Att etableras som utrymmen medförde också att de kunde tillskrivas ytterligare karaktärsdrag som kännetecknades av kvarvarande; karaktärsdrag som etiketterades i termer av ”i ordinarie linjestruktur”, ”permanentat”, ”organisationsscheman” eller ”stadens övergripande program”. Tillskrivandet av dessa karaktärsdrag innebar att arbetet med uppdragen kunde fortgå som kvarvarande.

Denna studie visar också att utrymmen etablerades bortom föreställningar om enstaka organisationer, samverkanskonstellationer eller nätverk. Tre uppdrag blev inte tre organisationer, eller ens tre enkelt uppritade organisations-scheman (vilket också förklarar frånvaron av organisations-scheman i denna studie). De tre uppdragen resulterade i stället i flera fortlöpande aktiviteter, relationer och sammanslutningar som sträckte sig förbi normativa bilder av organisatoriska scheman, strukturer, formella nätverk och organisationer. Det betyder att kvarvarandet inte ska ses utifrån tankemönster av implementering av projekt eller permanentande av organisationer med en given plats i linjestrukturen. Kvarvarandet hade fler aspekter och dimensioner än så. En sak var däremot given, kvarvarandet förutsatte ett erkännande av utrymmen med tillskrivna egenskaper, en identitet.

För att ett utrymme ska kunna etableras måste det med andra ord först existera och erkännas av andra. I studien framträdde därför spatiotemporalt arbete som engagemang, där ageranden för att tillskrivas identitet och därigenom uppnå legitimitet var avgörande. Identitet avser de karaktärsdrag som tillskrevs av och genom andra, i relation till representationen av sig själv. Identitet blir

därför ett resultat av relationer som avser delade förståelser och uppfattningar om vad som är betydande för exempelvis en organisation eller ett sammanhang. Identitet kan därför ses som det som ger mening till medlemmars erfarenheter med ursprung i myriader av komplexa relationer.

Czarniawska (1997) menar att organisatoriska identiteter återspeglas genom framträdande narrativ som skapar mening i relation till andras förståelse om dem. Betydelsen av narrativ för identitetsskapandet betonas av flera forskare. Wry, Lounsbury och Glynn (2011) uttrycker exempelvis att definierande historier om gruppens identitet kan verka som institutionella redovisningar. Dessa historier skapar symboliska inramningar och får därför betydelsen av att särskilja en grupp från en annan. Det relaterar till Ashforth och Humphrey (1997) som konstaterar att en definierande identitetsskapande historia kan göra att motstridiga och svaga aktiviteter blir förenklade och samstämmiga porträtt som kan förstås av andra, både internt och externt. Ashforth och Reingen (2014) konstaterar vidare att det kan utvecklas framförhandlande hybrida organisatoriska identiteter när medlemmar i organisationer står inför olika narrativ. Deras studie om ett kooperativ för naturlig mat visar däremot att motstridigheter i utgångspunkter i narrativen skapade obehag för medlemmarna att hantera motsättningarna, särskilt när det kom till beslutsfattande och hantering av strategiska och operationella utmaningar. Det resulterade i att kooperativet slutligen delades i två grupper.

Fachin och Langley (2023) menar att organisatoriska identiteter är ett resultat av återkommande interaktioner i multipla processer över tid. De fann i sin studie av ett företag i uppstart att motstridigheter kan uppstå i den identitetsskapande processen, särskilt när sociala uppdrag ska förenas med ekonomiska förhållanden. De fann också att vid motstridigheter kan medlemmar antingen engagera sig i att reparera dissonansen i den organisatoriska identiteten eller välja att lämna. Fachin och Langley (ibid.) betonar att då organisatoriska identiteter framträder genom processer av interaktioner sker det genom aktiviteter från organisationens medlemmar. Dessa aktiviteter av formande, reparande, upprätthållande, stärkande och störande bidrar till förståelsen av centrala, specifika och varaktiga karaktärsdrag hos en organisation (ibid.).

För denna studie innebär det två saker. Det första är att samstämmiga egenskaper och narrativ behöver etableras mellan representanterna för samverkansuppdragen. Det andra är att egenskaper och narrativ måste vara eller göras trovärdiga för andra för att tillskrivas ett utrymme. Det behöver med andra ord finnas en samstämmighet beträffande narrativet i organisationen och hur detta narrativ uppfattas av omgivningen. Czarniawska (2004) förklarar det med att tillblivande av aktörers identitet sker i interaktioner med omgivningen som resulterar i en gemensam översättningsprocess, varav narrativen om grupper

olika egenskaper blir konstituerande. Samma budskap förmedlas av Brickson (2005) som menar att organisationers identitet utgår från dess relationer, både befintliga och möjliga, vilket påverkar vilka egenskaper som omgivningen reflekterar över och kan förvänta sig. Organisatoriska identiteter är därför under konstant förhandling som ageras och kommer till uttryck i relation till andra (ibid.).

Det betyder också att interaktioner skapar översättningar som producerar gemensamma bilder och narrativ av aktörers karaktäristiska drag och egenskaper. Detta arbete framträder därför särskilt vid tillblivande och genomförande av nya uppdrag, eftersom dessa inte existerade innan interaktioner påbörjades och kopplingar gjordes. Identitet innebär däremot inte enbart en beskrivning av egenskaper och karaktärsdrag. Flera studier menar också att det är fråga om en märkning för organisationers legitimitet, vilken starkt influerar dess överlevnad (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). Det innebär att personer i organisationer agerar för att uppnå och säkerställa att de tillskrivs legitimitet, vilket ofta innebär karaktärsdrag som är starkt förknippade med liknande organisationer och vad som betraktas som legitimt i relation till dem.

Betydelsen av att tillskrivas identitet i relation till detta sammanhang av styrning kan exempelvis förstås med hjälp av Brunsson och Sahlin-Andersson (2000). De menar att en organisation förutsätter tillskrivande av egenskaper som förstärker dess identitet med betoning på autonomi, hierarki och rationalitet. Det innebär definierandet och skapandet av ett autonomt utrymme för att möjliggöra beslutsfattande och för att samla resurser. Det förutsätter dessutom att organisationer tillskrivs egenskaper speciella nog för att särskiljas från det som redan finns såväl som generella nog för att bli en del av en befintlig kategori (ibid.).

Detta kan illustreras med *Välkommen till Framtiden*. Projektet var speciellt nog utifrån de resurser som möjliggjordes via Framtiden AB, men också tillräckligt generell i sitt utförande för att kallas en arbetsmarknadsinsats. *Kompetensförsörjningsplanen* var speciell utifrån sitt arbete med kompetensförsörjningsfrågan som helhet, men generell relativt andra policydokument i Göteborgs Stad. *Ledningsgruppen* var speciell utifrån den behovsstyrda uppstarten, men arbetade för att bli generell som en sektorsövergripande ledningsgrupp. Nämda exempel synliggör att det, även för offentliga verksamheter, finns vad DiMaggio och Powell (1983) beskriver som ett behov av att efterlikna andra organisationer i sin omvärld, sitt organisatoriska fält.

Brunsson (1997) förklarar dessa likheter med att stora moderna organisationer tenderar att likna varandra med avseende på formella strukturer, rutiner och arbetssätt, där dessa likheter särskilt uppstår när organisationer behöver ta

sig an liknande problem och uppdrag. Organisationer i både offentlig och privat sektor kan därför uppvisa liknande strukturer genom att endera låna styrformer av varandra eller som ett resultat av vad som för stunden är på modet (Brunsson & Sahlin Andersson, 2000).

Denna studie visar på ett tvåfaldigt sökande efter legitimitet. Å ena sidan utifrån det organisatoriska fältet om arbetsmarknadsintegration och det som specifikt ses som legitimt utifrån andra arbetsmarknadsåtgärder, insatser och regleringar. Å andra sidan utifrån det som utgör legitimitet i förhållande till styrning av offentlig sektor baserat på styrformer, organisatoriska upplägg och arbetsätt. Det kan förvisso ses som samma organisatoriska fält, men att separera dem för en analytisk reflektion skapar ytterligare förståelse för varför initiativen i studien både positionerar sig i relation till offentlig sektors bilder av styrning och i relation till det som beskrivs som arbetsmarknadsintegration.

Brunsson (2009) menar att en offentligt driven arena, för att den ska ses som en komplett organisation, behöver uppvisa karaktärsdrag i linje med samtidens offentliga sektors organisatoriska och strukturella normer. För att exempelvis *Ledningsgruppen* ska ses som en kvarvarande del av verksamheten behöver den således också organiseras likt andra liknande ledningsgrupper i staden. Det betyder att organisering kan resultera i utrymmen med karaktärsdrag, men att dessa behöver ses som legitima för att bli kvarvarande. Dessa karaktärsdrag kan exempelvis vara en organisation, handlingsplan eller ledningsgrupp. Utrymmen behöver därför anamma vissa karaktärsdrag och normer, samtidigt som de navigerar i en offentlig sektor som präglas av normer från en mängd styrmodeller.

Identitet i relation till tid och rum

I studien framträder återkommande identitetsskapande, särskilt utifrån två aspekter. Den första handlar om att identitetsskapande inte ska förstås som en linjär process, då föreställningar och tolkningar om dåtid, nutid och framtid återkommande vävdes samman i praktiken. Den andra är att de utrymmen som etablerades är ett resultat av en mängd relationer, vilka tillskrevs de karaktärsdrag som gav dem dess identitet. Det bekräftar och tydliggör att det spatiotemporala arbetet för kvarvarande av utrymmen är relationellt.

Massey (2005) menar att platser och rum är relationella såtillvida att de skapas och är bundna till tidigare och etablerade egenskaper, samtidigt som den identitetsskapande processen sker i nutid. Utrymmen är därför under konstant reproduktion; det är mångfalden av deltagarnas interaktioner som skapar konstant förändring. De utrymmen som etableras genom samverkanspraktiker är alltså relationella.

Utrymmen och deras relationer är därför ett resultat av aktiviteter som binder samman, platser och objekt. Hernes (2014) menar att utrymmen skapas genom relationer när händelser betraktas som enheter som interageras i en specifik kontext, såsom ett mötesrum, ett telefonsamtal eller en mailutväxling. Aktiviteter och händelser förkroppsligar därför tid genom hur de relateras till varandra. Det är på detta sätt händelser producerar historia i organisatoriskt liv, och som deras relationer blir kopplade genom tid och rum (ibid.). Det betyder att utrymmen är ett performativt resultat av hanteringar i tid och rum genom deras etablerade relationer.

Genom att betrakta aktiviteter och händelser som sammanlänkande och agerade sammanhang, snarare än linjära och rationella händelseförlopp, placeras agerandets betydelse i förgrunden i det spatiotemporala arbetet. Händelser blir därmed konstituerande processer som ges betydelse för flera relationer och som bidrar till att reproducera befintliga relationer samtidigt som de kan förstärkas såväl som förminskas (Hernes, 2014). Därmed bärs egenskaper relaterade till aktiviteter och händelser fram genom interaktioner över tid och rum.

Mobilisering som spatiotemporalt arbete

Den mobiliserande rumskapande samverkanspraktiken belyser betydelsen av att tillskrivas karaktärsdrag i det spatiotemporala arbetet. Det framträder framför allt utifrån två centrala aspekter i relation till kvarvarande. Den första aspekten är att mobilisering synliggör hur tidigare erfarenheter och förväntade möjligheter blir en del av utrymmenas identitet, vilket är centralt för att förstå vilka av utrymmenas karaktärsdrag som blir konstituerande. Till exempel visades i kapitel 5 hur tidigare erfarenheter av kris användes för att rama in *Ledningsgruppens* arbete, vilket skapade narrativ om framtiden och utvidgade gruppens ansvarsområden. Sådana narrativ blev konstituerande för *Ledningsgruppens* identitet och tillskrev den egenskaper som handlingsförmåga och kapacitet i svåra situationer.

Den andra aspekten är vikten av att tillskrivas önskvärda karaktärsdrag i sammanhanget, med andra ord, att andra ska anse att utrymmet innehar egenskaper som är attraktiva. Det synliggör sammanhanget för ageranden, vilket är av betydelse för att tillskrivas specifika egenskaper som till exempel handlingsförmåga, kapacitet och legitimitet. Arbetet för att konstituera egenskaper som handlingsförmåga framträdde exempelvis i *Ledningsgruppen* genom etableringen av narrativ om att behålla känslan av kris och det fria mandatet som möjliggörare för att lösa svåra situationer. Genom att framhäva tidigare ageranden och interaktioner kan egenskaper förkroppsligas och tillskrivas en aktörs identitet.

Handlingsförmåga och kapacitet är dock inte givna egenskaper hos individer eller grupper. Exempelvis Latour (1986; 1987) och Hernes (2014) menar att sådana egenskaper kan tillskrivas individer, men att individer inte själva kan skapa deras effekter. Det är i stället sammanhanget för deras interaktioner som medför andra interaktioner och möjliggör ageranden. Det betyder att tillskrivandet av egenskaper som handlingsförmåga är en kollektiv handling som utförs i organisatorisk nutid, men vars utfall är ett resultat av tidigare ageranden.

Detta kan, enligt Latour (1986), förstås som att aktörers intentioner och handlingar sammantaget bildar en social struktur, men att de samtidigt agerar i en befintlig kontext och ett befintligt arrangemang. Ingen verklighet är på förhand bestämd, utan verkligheten konstrueras genom sociala processer där även icke-mänskliga faktorer är performativa (ibid.). Det betyder att handlingsförmåga inte utgår från individers intentioner, utan förutsätter kollektivt agerande i enlighet med vad som ses som meningsfullt av andra i sammanhanget (Latour, 2005).

Narrativ och berättelser spelar därmed en viktig roll utifrån vad som ses som meningsfullt i konstruktionen av identiteter och egenskaper som handlingsförmåga och kapacitet. Czarniawska (1997) menar att narrativ på det viset är en del av identitetsskapandet. Även Martin med kollegor (1983) konstaterar att berättelser är en del av det organisatoriska livet. Framgångsberättelser etableras, särskilt med utgångspunkt i svåra utmaningar, och kan fungera som symboler för en gruppens kapacitet i relation till dess omgivning. Dessa narrativ kan användas identitetsförstärkande för att lyfta det som är unikt med en organisation och konstituera egenskaper i relation till andra.

Mening framträder och förändras över tid och i nutida konstruktioner kan delar av historien åkallas. Hernes (2014) menar att denna typ av ageranden ofta relateras till erfarenheter och händelser, vilka i berättelser ofta kopplas samman med individer. Det är däremot inte individer som skapar möjligheter att agera; deras möjligheter bör i stället ses som ett resultat av tidigare interaktioner och sammanhang (ibid.). Det innebär att det som upplevs som nutid många gånger är obestämt, eftersom interaktioner och relationer fortfarande är under utvärdering och etableras. Mot denna bakgrund blir aktiviteter för att tillskrivas handlingsförmåga en del av aktörernas arbete för att attribuera dessa egenskaper till sin identitet.

Karaktärsdrag som handlingsförmåga är med andra ord ett resultat av tidigare ageranden och interaktioner. Hernes (2014) menar således att tillskrivandet av karaktärsdrag som handlingsförmåga eller framtida nödvändighet ligger i förmågan att definiera eller omdefiniera dåtidens erfarenheter inför framtidens händelser. Hernes konstaterar vidare att detta indikerar att interaktioner

kring händelser visar hur handlingsförmåga och kapacitet flödar över tid och hur vissa händelsers utrymme för handling kan flyta över till andra händelser (ibid.).

Något liknande, men ändå helt annorlunda, skedde i arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen*. Där saknades en liknande gemensam historia, varför fokus riktades mot lösningar för framtiden och den potentiella kapacitet arbetet kunde innebära. Thompson och Byrne (2022) menar att arbete med föreställningar om framtiden är en praktik som förbinder närvarande praktiker i nät av gemensamma förväntningar utan att för den skull vara determinerade för ageranden. Det synliggörs exempelvis när representanterna tidigt i processen arbetade för att skapa handlingsplaner med mål som sträckte sig förbi den direkta tiden för *Kompetensförsörjningsplanen*.

Föreställningar om framtiden gav därigenom möjligheter att skapa förväntningar och tillskriva karaktärsdrag genom de narrativ som etablerades. Beckert (2021) menar att föreställningar om framtiden mobiliserar motiv och rational för beslut, koordinering av aktiviteter och hantering av aktörer. Genom föreställningar om framtiden hanteras osäkerheter, vilket i sin tur proaktivt formar framtiden. Det sker genom exempelvis strategisk planering, tekniska projektioner, ekonomiska prognoser och verksamhetsplaner (ibid.). I likhet med Beckert (ibid.) synliggör Berends, van Burg och Garud (2021) hur framtidsorienterade praktiker framträder i relation till forskning om entreprenörers praktik. De lyfter fram att entreprenörer kan positionera sig som kvarvarande när de har temporära åtaganden. Genom att öka längden på och komplexiteten i åtagandena undviker de avbrott i relationerna (ibid.).

Augustine med kollegor. (2019) betonar att aktörer har lättare att förhålla sig till framtiden gemensamt eftersom framtiden representerar möjligheter i tider av osäkerhet. De argumenterar vidare att en stor del av forskning rörande framtiden tenderar att fokusera på nära framtid eller ett problem som är nära förestående men att i relation till en övergripande samhälls nivå. De hävdar emellertid att dessa perspektiv ofta grundar sig på moral och kosmologi, vilket innebär att det görs diskursiva försök att konkretisera och skapa trovärdighet genom resonemang kring "tänk om" (ibid.). Utifrån ett organisatoriskt perspektiv delar Winch och Sergeera (2022) liknande resonemang och hävdar att genom att etablera narrativ om framtiden för projekt kan man tydliggöra slutmålen och mobilisera resurser för att uppnå dessa mål. Detta innebär att skapandet av en berättelse om framtiden för projektet spelar en central roll i att artikulera önskade slutresultat och motivera engagemang och insatser (ibid.).

I studien framträder hur samtliga utrymmen tillskrevs karaktärsdrag som handlingsförmåga, nödvändighet och kapacitet, vilket också blev egenskaper relaterade till legitimitet och möjligheten att agera. Samtidigt hade uppdragen

mer eller mindre uttalade tidsbegränsningar för kvarvarande efter uppdragstidernas slut. Det innebar att det blev viktigt att mobilisera för att tillskrivas de egenskaper som kännetecknade kvarvarande verksamheter. Behovet av att efterlikna dessa kan förstås utifrån tidigare forskning om ordinarie och temporära verksamheter.

Hodgson med kollegor (2019) hävdar exempelvis att om ordinarie verksamheter företrädesvis är cykliska, så är temporära verksamheter linjära med ett tidsmässigt avslut. En annan aspekt som kännetecknar temporära verksamheter är att de organiseras i team och inte i organisationer; organisationer blir således en egenskap som symboliserar ordinarie verksamheter (Fred, 2015). Jensen, Löfström och Johansson (2019) menar att det finns utmaningar i att övergå från temporär organisering till vad de kallar en permanent organisation utifrån skillnaderna i grundläggande rationalitet. Det innebär att i relation till mobilisering för kvarvarande blir upprättandet av karaktärsdrag, likt organisation och ordinarie verksamhet, betydelsefullt.

Studien visar återkommande ansträngningar för att vara kvar utan ett uttalat tidsmässigt avslut. Ett led i dessa ansträngningar var arbetet för att skapa och konstituera organisatoriska och formella sammanhang. *Ledningsgruppen* utvecklade till exempel sin planeringsgrupp till en samordningsgrupp, samt anammade en struktur som liknande andra ledningsgruppers i Göteborgs Stad. Arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* resulterade i flera organisatoriska sammanhang, till exempel egna namngivna arbetsgrupper och Göteborgsregionens kompetensråd. I *Välkommen till Framtiden* etablerades flera organisatoriska sammanhang, såsom bolagsgruppen, operativa Ledningsgruppen, deltagarkonferens och entreprenörgruppen. Varje sammanhang hade sitt eget syfte, även om deltagarna ibland var desamma. Med andra ord, egenskaper associerade med kvarvarande verksamheter konstruerades genom organisationer och formella nätverk.

Ytterligare förståelse för skapandet av organisatoriska sammanhang och formell plats i strukturer kan erhållas med hjälp av Hernes (2014). Hernes menar att hierarki är en av de egenskaper som ofta tillskrivs sociala enheter. Hierarki betraktas som en eftersträvansvärd egenskap eftersom den förknippas med etablerade och förutbestämda utrymmen som kan synliggöras genom organisatoriska scheman, beslutdelegationer eller rutiner. Här kan hierarki tolkas som ett sätt att övervinna övergången till en kvarvarande organisation genom att tillskrivas egenskaper som konstituerar en identitet som en ordinarie del av hierarkin.

Sammanfattningsvis konstateras att den mobiliserande samverkanspraktiken som exemplifierar det spatiotemporala arbetet var framträdande i samtliga initiativ. Dessa aktiviteter bidrog till att etablera utrymmenas identitet och

konstituera önskvärda karaktärsdrag. Det handlade särskilt om egenskaper som handlingsförmåga och kapacitet att agera, samt karaktärsdrag som var förknippade med organisatorisk varaktighet.

Rekrytering som spatiotemporalt arbete

Rekrytering belyser vikten av att etablera relationer med andra och visar hur andra involveras i dessa processer. Det innebär att relationerna och omgivningens betydelse tydliggörs i den process där identitet skapas och legitimitet tillskrivits. I studien framkom att en central del av rekryteringen var att skapa sammanslutningar och att rekrytera fler aktörer till aktuella översättningar.

Detta kan förstås som en del av det spatiotemporala arbetet och behovet av att tillskrivas legitimitet av andra för kvarvarande. Det innebär att utrymmen behöver tillskrivas relevanta och attraktiva egenskaper för att kunna attrahera nya aktörer. Därigenom synliggörs behovet och möjligheterna med utrymmet, vilket bidrar till att uppnå legitimitet i omgivningen och att förbli relevant över tid.

I relation till *Kompetensförsörjningsplanen* framkommer hur representanterna kontinuerligt arbetade med att skapa och etablera relationer genom att rekrytera nya aktörer till olika arbetsprocesser. Det belyser vikten av relationer för att skapa utrymme för nya uppdrag i det spatiotemporala arbetet. Ett exempel är etableringen av Göteborgsregionens kompetensråd, där aktörer från det tidiga dialogarbetet kopplades samman med andra aktörer genom en gemensam problemanalys av kompetensbehov.

Arbetet med att skapa Göteborgsregionens kompetensråd inom *Kompetensförsörjningsplanen* exemplifierar och förklarar två aspekter av rekrytering i det spatiotemporala utrymmet. För det första utvidgades utrymmet genom att fler aktörer involverades. För det andra bidrog arbetet med Göteborgsregionens kompetensråd till att etablera och definiera en del av arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* och dess resultat. Göteborgsregionens kompetensråd tillskrevs flera markörer av att vara kvarvarande, till exempel namn, gemensam avsiktsförklaring och en webbplats³⁰ och en upprättad organisationsstruktur med branschråd. Samtliga som konstituerade Göteborgsregionens kompetensråd som kvarvarande över tid.

I arbetet med *Kompetensförsörjningsplanen* ingick att skriva och utforma handlingsplaner. Samtidigt pågick den rekryterande samverkanspraktiken för att etablera kontakter utanför befintliga samarbetsrelationer. Antalet kontakter

³⁰Se Göteborgsregionens kompetensråds webbplats (<https://kompetensrad.se/goteborgsregionens-kompetensrad/>, hämtad 2023-11-03).

ökade således samtidigt som representanterna arbetade med att ge utrymmet innehåll och egenskaper. *Kompetensförsörjningsplanen* och dess handlingsplaner fungerade därmed som en utgångspunkt för de relationer som skapades genom aktiviteter som dialoger, presentationer och engagemang för att genomföra handlingsplanerna. Det innebär att innebörden av utrymmet inte bara etablerades i *Kompetensförsörjningsplanens* arbetsgrupp eller bland etablerade samarbetspartner; formerandet pågick även med aktörer som potentiellt kunde rekryteras till utrymmet.

Enligt Lefebvre (2004) kan detta tolkas som betydelsefullt eftersom det visar hur utrymmen skapas genom mänskliga aktiviteter som utgör spatiala praktiker. Genom att inkludera fler aktörer i praktiken kring *Kompetensförsörjningsplanen*, etablerades inte bara legitimitet – dessa aktörer deltog också i den etablerade praktiken.

När representanterna för *Välkommen till Framtiden* engagerade sig i den rekryterande samverkanspraktiken i form av presentationer presenterades projektet oftast som framgångsrikt, som en god förebild, oftast utan att projektets utmaningar nämndes. *Välkommen till Framtiden*, som en modell för att lösa arbetsmarknadsintegration och kompetensbrist, spreds och blev kännetecknande för projektets identitet. Genom återkommande presentationer rekonstruerades med andra ord ett attraktivt och förenklat narrativ med omgivningen. Det medförde att det var attraktivt att sammankopplas med olika delar av *Välkommen till Framtiden*, vilket tillskrev utrymmet legitimitet.

Denna typ av aktiviteter med andra kan betraktas som framåtblickande, eftersom både *Kompetensförsörjningsplanen* och *Välkommen till Framtiden* utgick från att skapa lösningar för framtidens problem baserat på dagens utmaningar, såsom hantering av kompetensförsörjningsbehov och skapande av en modell för arbetsmarknadsintegration. Det kan förstås med hjälp av Berends, van Burg och Garuds (2021) argument om hur framåtblickande agerande kan positionera temporära aktiviteter som varaktiga, samtidigt som de ökar komplexiteten och undviker långvariga relationella åtaganden. I denna studie kan aktiviteterna tolkas som en positionering för att uppnå varaktiga resultat. Dock, och i motsats till Berends, van Burg och Garuds (ibid.), undviker inte studiens deltagare relationella åtaganden, vilket åskådliggörs av överenskommelsen om Göteborgsregionens kompetensråd.

Åtagandens betydelse för etablering av utrymme kan illustreras med hjälp av upprättandet av Göteborgsregionens kompetensråd. Flertalet aktörer som såg utmaningar kopplade till kompetensförsörjning rekryterades för att bli en del av ett organisatoriskt sammanhang, vars syfte var att hantera frågan på ett nytt sätt. Det blev således också en del av rådets identitet. Tillika etablerade

avsiktsförklaringen utsagor om intention från etablerade aktörer, vilket gav arbetet legitimitet.

Studien visar att rekrytering för deltagande i skapandet av gemensamma översättningar sker i relation till både dåtid, nutid och framtid. Dåtid i relation till att etablera identitet utifrån tidigare erfarenheter, nutid utifrån samtidens problem, och framtid utifrån möjligheter och förväntade utmaningar. Cook (2018) argumenterar för att användningen av framtiden som narrativ för att skapa relationer och identitet kan anta olika former och innebörder.

I relation till framtiden framträdde formuleringar om integration för *Ledningsgruppen*, 120 000 nya jobb till 2035 i det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP, och *Välkommen till framtiden* som grunden för ett ”paradigmskifte”. Adam och Groves (2007) konstaterar att denna typ av ageranden inte enbart är riktade mot framtiden, utan också skapar framtiden. Det bekräftas av Thompson och Byrnes (2022) resonemang om att gemensamma förväntningar på framtiden resulterar i ageranden för att uppfylla dessa. Liknande tankegångar återfinns hos Mandich (2020) som menar att framtidsplaner konceptualiseras för att bli nåbara, vilket i sin tur skapar handlingsförmåga att agera i enlighet med planernas mål. Det bidrar till förståelsen av varför representanterna engagerade sig i narrativ rörande framtiden genom olika rekryteringsaktiviteter, särskilt utifrån målet att vara kvar. Genom att konstituera bilden av framtiden och sig själva som en del av lösningen tillskrevs de samma identitet.

Mische (2014) framhåller att diskurser om framtiden är vanliga i vardagliga praktiker och att de uppstår varje gång det skapas förklaringar om val och perspektiv i offentliga sfärer. Därigenom skapas narrativ om framtida riktningar. Det är emellertid något som kräver en bred förankring för att betraktas som självklart, förväntat och legitimt.

Sammanfattningsvis konstateras att rekrytering exemplifierar hur det spatiotemporala arbetet framträdde i samtliga initiativ. Genom att se utrymmen som relationella blir det möjligt att identifiera hur rekrytering bidrog till att utrymmena konstituerades och tillskrevs legitimitet i förhållande till sin omgivning i relationen mellan dåtid och framtid. Rekrytering inom ramen för det spatiotemporala arbetet blev således en viktig aspekt i formandet av utrymmen med specifika egenskaper, samt att utvidga utrymmen för att inkludera fler relationer och etablera varaktiga verksamheter.

Förhandling som spatiotemporalt arbete

Förhandling tydliggör att utrymmen ständigt förändras genom vardagliga interaktioner. Det innebär att utrymmenas form, innehåll och mål kontinuerligt omdefinieras, vilket påverkar inkludering och exkludering av frågor, intressen och aktörer. En central del av dessa aktiviteter är att uppnå konsensus och

fokusera på lösningar, ofta genom förenklingar och anpassningar för att tillgodose aktörernas behov och intressen. Dessa ageranden bör betraktas som en del av det spatiotemporala arbetet, eftersom det visar hur utrymmen kontinuerligt anpassas till omgivningen för att förbli relevanta över tid. Det innebär dock att utrymmenas egenskaper och karaktärsdrag ständigt förhandlas, vilket betonar deras föränderlighet.

I det empiriska materialet finns få tillfällen då uttalade konflikter framträder, trots att institutionella mål eller intressen ibland kan stå i konflikt med varandra. Detta kan betraktas som förvånande med tanke på tidigare forskning om samverkan mellan olika aktörer kring komplexa frågor (se t.ex. Alexander m.fl., 2020; Fu, Zhang & Chen, 2022; Pouthier, 2017; Ramus, Vaccaro & Brusoni, 2017; Yngve, 2022). De flesta observationer i studien präglades snarare av olika perspektiv som efter dialoger ledde till någon form av konsensus.

Den förhandlande samverkanspraktiken för att anpassa och förändra framträdde i *Ledningsgruppen* med avseende på uppdragets inriktning, dels för att nå konsensus om aktiviteter och mål i övergången från *Kompetensförsörjningsplanen* till *NÄSP*, dels i utformningen av aktiviteter och krav för inkludering av *Välkommen till Framtiden*. Strävan efter konsensus genom förhandling var således en del av gruppens arbete för att forma utrymmen och en förutsättning i arbetet med dess kvarvarande. Det visar att anpassningar och förändringar var en del av den process där identitet skapades, och att dessa förändringar hade betydelse för utformningen av utrymmet i det spatiotemporala arbetet.

Exempelvis ledde återkommande diskussioner om innebörden av integration, språkrav och kompetensförsörjning till anpassningar som etablerade och konstituerade handlingsmönster av ändrande. En möjlig tolkning av att lösningar söktes genom anpassningar och frånvaron av uttalade konflikter är närvaron av små vardagliga förhandlingar.

Simonsen och Vikkelsø (2022) argumenterar för att det finns vissa miljöer och organisatoriska utrymmen där det ständigt föreligger en risk för konflikt och störning. De framhåller att där konflikter förväntas kan det i stället finnas arbete för en kontinuerlig förhandlingsprocess i relation till olikheter. De noterar också att när det finns flera tolkningar och betydelser av utrymmen skapas en instabilitet som i sin tur blir grunden för förhandling (ibid.). I *Välkommen till Framtiden* kan förekomsten av flera tolkningar av språkbehov och språkrav illustrera detta fenomen. Trots olikheter i tolkningen av betydelsen av kunskapskrav i det svenska språket etablerades förenklade och överenskomna lösningar, såsom språktest vid antagning av nya deltagare.

En ytterligare tolkning av frånvaron av uttalade konflikter är att vagheten i uppdragen möjliggjorde den förhandlande samverkanspraktiken, särskilt tidigt

i arbetet med *Välkommen till Framtiden* då få aspekter var beslutade eller föregivetagna. Det fanns med andra ord utrymme för förhandling. Detta stöds av Sahlin-Andersson (1996) som hävdar att tomrum skapar möjligheter att fyllas ut i översättningsprocessen. Pitsis med kollegors (2003) visar i sin studie att vaga uppdragsbeskrivningar gynnar genomförandet av stora projekt för framtiden; dessa möjliggör formulering och förhandling, särskilt i fall då samarbetspartner kan väljas efter kulturell likhet och identifierat behov av kompetens snarare än tradition. Garud, Schildt och Lant (2014) argumenterar på liknande vis och menar att framtidsorienterade berättelser skapar förväntningar och en dynamik som kan tillskrivas legitimitet, men att det är ett paradoxalt förhållande – om förväntningarna inte uppfylls, kan legitimiteten i stället försvinna.

Samtidigt förekom det i studien också situationer där möjligheterna till förhandling var begränsade. Ett exempel är valet av målgrupp i *Välkommen till Framtiden* där Framtiden AB:s ambitioner om målgrupp inledningsvis kolliderade med Arbetsförmedlingens riktlinjer för urval. Detta var en typ av förhållanden där möjligheterna till förhandling var begränsade. När det gällde antalet gruppdeltagare i *Välkommen till Framtiden* var det först efter projektets avslut som frågan om gruppstorlek var öppen för förhandling. Det utgick från förutsättningen att projektet skulle avslutas men att *Välkommen till Framtiden* skulle vara kvar. Detta, liksom framtida möjligheter, hanterades genom återkommande diskussioner när projektet närmade sig sitt slutskede. Däremot ifrågasattes inte idén om *Välkommen till Framtiden* som en arbetsmarknadsinsats. I stället diskuterades frågor och utmaningar relaterade till genomförandet, särskilt med tanke på skillnaderna mellan de olika bolagen. Det kan tolkas som att idén om *Välkommen till Framtiden* som arbetsmarknadsinsats – även om vissa aspekter var öppna för förhandling – var mer stabil och att utrymmet för insatsen var förgivettaget. Utifrån exempelvis Garud, Schildt och Lant (2014) kan det också tolkas som att förväntningarna med avseende på genomförandet inte var uppfyllda; ifrågasättandet kan därmed ses en försvagning av legitimiteten. Med andra ord, idén om *Välkommen till Framtiden* som arbetsmarknadsinsats och idén om de lokala jobbspåren uppfyllde förväntningarna, vilket emellertid själva genomförandet av *Välkommen till Framtiden* inte självklart gjorde.

I *Kompetensförsörjningsplanen* hanterades olikheter och oliktankande i stället genom en inkluderande inställning från representanterna, där ett förslag inte uteslöt ett annat. Det betydde dock inte att den förhandlande samverkanspraktiken saknades. Representanterna för *Kompetensförsörjningsplanen* arbetade i stället för att finna gemensamheter där aktörer och aktiviteter kunde kopplas samman med utgångspunkt i inkludering rörande

kompetensförsörjning. När *Kompetensförsörjningsplanen* skulle bli en del av NÄSP genomfördes möten med direktörer från olika sektorer. Varje sektor hade då i uppdrag att utforma sina egna aktiviteter; förhandlingen framträdde följaktligen i relation till de samtal som pågick med mål om nöjaktiga formuleringar eller förenklade mätindikatorer.

Det kan tolkas som att frånvaron av framträdande konflikter, som exempelvis att det var relativt oproblematiskt för förskole- och grundskoleförvaltningarna att formulera aktiviteter för att stödja näringslivets kompetensförsörjning, dels berodde på att aktiviteter förväntades genomföras utifrån deltagarnas redan etablerade arbete, dels förklarades av att arbetet med kompetensförsörjning i NÄSP redan var etablerat och föregivettagat bland deltagarna.

Med andra ord var hanteringen av olikheter i relationerna inom utrymmet betydelsefullt för kvarvarandet även om tillvägagångssätten i de olika initiativen var olika. Det kan förstås som att initiativen tillskrevs legitimitet utifrån olika premisser. Den förhandlande samverkanspraktiken var dock betydelsefull i det spatiotemporala arbetet då det var viktigt att det fanns generell enighet rörande utrymmena.

Qvist (2017) konstaterar att aktörer i samverkan bär med sig normer och mål in i samverkan, samtidigt som de ska förhålla sig till styrande idéer. Det kan bidra till en förståelse av arbetet i gruppen för NÄSP som träffades ett fåtal gånger. Deltagarnas agerande kan tolkas som att de förhöll sig till sina medbärande normer och ansvar för att genomföra sina respektive kärnuppdrag. Det betydde också att möjligheterna till förhandling hamnade i relation till dessa. Den förhandlande samverkanspraktiken innebar således framför allt övergripande formuleringar och mätindikatorer som inte påverkade eller skulle påverkas av deras normer eller kärnuppdrag.

Därtill var utrymmet för *Kompetensförsörjningsplanen* redan etablerat med den tillskrivna egenskapen att vara ett utrymme för kompetensförsörjningsfrågan med förhandlande egenskaper. Det konstituerades vidare och rekonstruerades genom ageranden och interaktioner rörande NÄSP.

Förhandlingar spelade en central roll i utvecklingen av *Kompetensförsörjningsplanen* för NÄSP, precis som i de två andra initiativen. Föreställningar om framtiden präglade dessa förhandlingar, och genom samverkan skapades utrymme för att förhandla om mål och ambitioner. Hjort (2014) framhäver betydelsen av delade föreställningar som möjliggörare för organisationsskapande genom kontinuerliga interaktioner och organisering. Elias, Chiles och Crawford (2022) betonar vidare att framtidskapande praktiker sker genom målinriktade interaktioner, där yrkesverksamma engagerar sig i föreställningar om framtiden. Att förhandla om utrymmen möjliggjorde därmed översättning av uttalade mål. Dagliga förhandlingar skapade ramverk för framtiden,

samtidigt som de etablerade samarbete och konsensus. Att förändringar sker gradvis bekräftas av exempelvis Alexy med kollegor (2021). De studerade åtta nyare företag och konstaterar att förändring skedde gradvis genom små ändringar i relation till interna och externa tryck samt till ändrade förhållanden. De fann däremot att mer abstrakta och övergripande principer var mindre mottagliga för förändring (ibid.).

Betydelsen av fortlöpande förhandlingar kan också bidra till förståelsen av hur *Välkommen till Framtidens* anpassningar bidrog till att projektet blev kvar, trots ifrågasättanden från deltagande aktörer. En förklaring finns i etableringen av *Välkommen till Framtiden* som en framgångsrik arbetsmarknadsinsats. Hagebacken, Olsen och Solstad (2020) påpekar att om narrativ om utfall upprepas i förändringsprojekt kan konkurrerande narrativ om framgångar och misslyckanden samexistera, förstärkas och till och med förenas över tid. Dessa narrativ skapar ramarna för utrymmet och präglar dess form och innehåll.

Narrativen om *Välkommen till Framtidens* framgångar och misslyckanden förhandlades kontinuerligt, vilket ledde till förändringar i utrymmet över tid samtidigt som de konstituerade utrymmet som existerande. Representanternas förhandlingar om narrativen var således en del av det spatiotemporala arbetet. Narrativen representerade däremot två berättelser. Å ena sidan den övergripande berättelsen om framgång, vilken var samstämmig och därmed också skapade en förenklad bild av projektets identitet. Å andra sidan ifrågasattes genomförandet av projektet internt, vilket genererade återkommande anpassningar och korrigeringar. Dessa olika narrativ samverkade och bidrog till att både forma och konstituera utrymmet.

Svårigheter uppstod när framtidens möjlighet som en fortsatt verksamhet diskuterades mot slutet av projektiden. Trots ifrågasättanden från flera aktörer, inklusive ArbVux, Arbetsförmedlingen och de egna bolagen, beslutades om *Välkommen till Framtidens* kvarvarande. Detta skedde dock med vissa anpassningar, vilket innebar att utrymmet var ett resultat av förhandlingar som skapat konsensus om dess egenskaper och legitimitet.

Sammanfattningsvis visar detta avsnitt hur vardagliga förhandlingar, här illustrerat som en del av det spatiotemporala arbetet, konstituerade utrymmen och dess relationer. Möjligheten att förhandla om egenskaper och genomförande blev således både en egenskap och en praktik för att tillskrivas legitimitet, samtidigt som det återkommande bekräftade utrymmenas existens.

Sammanfattning av kapitel 4, 5 och 6

Syftet med denna studie att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är

under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken. Genom att utforska samverkanspraktiker i samband med nya uppdrag i offentlig förvaltning undersöks hur ny samverkan organiseras och etableras. Utifrån syftet formulerades tre forskningsfrågor med fokus på vilka praktiker som uppstår i processen, vilken betydelse de har, samt varför vissa uppdrag och samverkanspraktiker blir kvarvarande.

I kapitel 4 presenterades en kronologisk beskrivning av etableringen och organiseringen av samverkan för arbetsmarknadsintegration baserad på olika handlingar. Genom att redovisa handlingar och handlingsmönster visades hur de undersökta initiativen startades, utvecklades och etablerades som kvarvarande i den offentliga sektorn.

I kapitel 5 analyserades betydelsen av dessa handlingar och de handlingsmönster som utvecklades för att etablera uppdragen och initiativen. Tillsammans med insikter synliggjordes att etablering av samverkan består av tre rumskapande samverkanspraktiker och vilken betydelse dessa praktiker hade för uppdragen och deras fortsatta existens.

I detta kapitel, kapitel 6, besvaras frågan om varför vissa uppdrag och samverkanspraktiker etablerades som kvarvarande, baserat på identifierade aktiviteter i de rumskapande samverkanspraktikerna. I kapitlet riktas därmed fokus mot det arbete som genomfördes för kvarvarande, i studien benämnt spatio-temporalt arbete. Genom att belysa de handlingar och praktiker som beskrevs i kapitel 4 och 5 är slutsatsen att dessa ageranden resulterade i att initiativen tillskrevs legitimitet nog att fortsätta existera. Genom att sammanföra resultaten från kapitel 4, 5 och 6 besvaras därmed studiens huvudfråga och underfrågor. Dessa svar bidrar tillsammans till studiens övergripande syfte: att bidra till förståelsen av och öka kunskapen om etablering av samverkan.

En första förståelse är att kvarvarande inte nödvändigtvis var samma sak som implementering av en organisation eller en plats i en redan upprättad organisationskarta. Kvarvarande kunde i studien lika gärna innebära kvarvarande av ett arbetssätt och en idé om *Välkommen till framtiden* som arbetsmarknadsmodell eller som aktör för kompetensförsörjningsfrågor i Göteborgsregionen.

En andra förståelse är att vagheter i uppdragsformuleringar skapade möjlighet till ändringar och kreativitet. Initiativen i studien var kvar i någon form, dock inte nödvändigtvis enligt den ursprungliga formuleringen med avseende på form och inriktning. Uppdragen var vagt formulerade och hade få fasta regleringar, vilket gav utrymme för tolkningar och anpassningar av genomförandet. Vissa förändringar innebar en utvidgning av uppdragets inriktning och omfattning, som i fallet med *Ledningsgruppen*. Andra förändringar var av

organisatorisk karaktär, exempelvis när kompetensförsörjningsstrategin blev en *kompetensförsörjningsplan* och senare integrerades som ett av sex insatsområden i NÄSP. Det fanns även anpassningar i genomförandet av *Välkommen till Framtiden*, såsom längden på deltagarnas praktikperioder och omfattningen av yrkessvenska. En sak var tydlig, vem som deltog i arbetet fick betydelse för vilka förändringar som genomfördes.

En tredje förståelse är att det, i relation till ambitioner om kvarvarande, blev viktigt att tillskrivas identitet med egenskaper som ansågs legitima för arbetet och förmågan att möta utmaningar över tid. I studien innebar det engagemang för konstituering av egenskaper som etablerade identitet och bidrog till att utrymmena tillskrevs legitimitet. Studien visar att särskilt betydelsefulla var de rumskapande samverkanspraktikerna av *mobiliserande*, *rekryterande* och *förhandlande*. Genom dessa praktiker tillskrevs utrymmena de karaktärsdrag som gav dem deras identitet och därmed legitimitet. Studien visar att detta arbete blev avgörande för kvarvarande. Genom tillskrivandet av identitet existerade utrymmena och kunde tillskrivas legitimitet av andra. Detta medförde att utrymmena etablerades med betydande egenskaper kvarvarande. Det blev därmed ett exempel på ett spatiotemporalt arbete.

Kapitel 7

Kvarvarande samverkan

Syftet med denna studie är att bidra till ökad förståelse av hur samverkan etableras i offentlig sektor samtidigt som sammanhanget och dess förutsättningar är under formulering, med särskilt fokus på att utforska vilka samverkanspraktiker som framträder och vilken betydelse de har i praktiken. I studien utforskades därför de samverkanspraktiker som framträdde när nya uppdrag initierades, integrerades och fick utrymme i offentlig förvaltning.

Inledningskapitlet tog avstamp i fyra skärningspunkter. Den första avser samverkan som initieras snabbt på grund av krisers angelägenhet och samverkan som skapas för att lösa långsiktiga samhällsutmaningar. I studien synliggör denna skärningspunkt hur det ökade flyktningmottagandet under 2015–2016 först uttrycktes i termer av kris och krissamverkan för att senare vara argument för en mängd förslag om integration av utrikesfödda.

Den andra skärningspunkten avser å ena sidan befintliga aktörer och aktiviteter, och å andra sidan politiska förslag som öppnar för nya aktörer och aktiviteter. Denna skärningspunkt synliggör således hur mängden förslag och resurser öppnade för nya sätt, former och aktörer att organisera stödet för arbetsmarknadsintegration.

Den tredje skärningspunkten avser nya initiativ och organisationer samt etablerade organisationer och strukturer. I studien synliggör denna skärningspunkt hur nya sätt att organisera arbetsmarknadsintegration krävde hantering av relationerna mellan befintliga och nya aktörer.

Den fjärde skärningspunkten avser förhållandet mellan deltagande aktörer med avseende på olika utgångspunkter gällande ansvar, intressen och mål. Denna skärningspunkt synliggör hur nya relationer behövde hanteras i praktiken utifrån att aktörerna i studien var olika, ville olika och agerade olika.

I kapitel 4 åskådliggjordes studiens fältmaterial med hjälp av fyra perioder av handlingsmönster: *akut läge*, *uppdragsformulering*, *sammankoppling* och

integrering. Dessa handlingsmönster var framträdande till dess att initiativen blev en del av kvarvarande verksamhet.

Kapitel 5 belyste att etablering av samverkan består av tre rumskapande samverkanspraktiker som benämns som mobiliserande, meningsskapande och rekryterande samverkanspraktiker.

Kapitel 6 illustrerade de rumskapande samverkanspraktikerna utifrån betydelsen av att tillskrivas identitet och legitimitet i relation till ett föregivettagat kvarvarande som fortlöpande verksamhet. Sammantaget benämns detta i studien som ett exempel på *spatiotemporal* arbete – ett arbete som ämnade att skapa utrymme i organisationer och institutioner för uppdrag över tid.

Studiens bidrag utgår från den unika situation som det höga flyktingmottagandet med efterföljande förslag om integration skapade. Det öppnade för att studera samverkan som etableras under tiden som flera aspekter av dess sammanhang är under formulering. Att studera hur samverkan etableras före sammanhangets förhållanden kan ses som givna möjliggörs av studiens metodologiska ansats: handlingsnät. Med handlingar och deras sammankopplingar i förgrunden möjliggjordes beskrivningar av organiseringen av samverkansprocesser och integrationsprocesser innan deltagande aktörer, form och uppdrag var etablerade. Det innebär de deskriptiva illustrationer av samverkansprocesser och integrationsprocessen som ansatsen möjliggör, samt tid och rum som teoretisk utgångspunkt, bidrar till förståelse för hur samverkan etableras.

I det inledande kapitlet beskrevs hur denna studie bidrar till förståelsen av den bristfälliga bilden av samverkan som Christensen med kollegor (2020) menar präglar offentlig sektor när det ständigt uppstår nya och föränderliga relationer mellan offentlig sektor och dess olika samarbetspartner. Särskilt betonades att samtidens många former av samverkan uttrycks utanför etablerade tanke- och handlingsmönster kring tvärssektoriell styrning, vilket gör dem svåra att studera. Samtidigt synliggjordes hur tidigare studier tenderar att utgå från vissa grundantaganden, exempelvis i förväg definierade samverkansrelationer, eller avgränsningar kopplade till formen, såsom projekt. Den här studien bidrar således till forskningen om samverkansprocesser, med illustrationer av de nya och föränderliga relationer som Christensen med kollegor (*ibid.*) betonar.

Samverkan är en av de vanligaste aktiviteterna vid organisering för att stödja integration (Diedrich & Hellgren, 2018; 2021); samtidigt saknas det studier av integrationsprocesser och deras aktiviteter i praktiken (Diedrich, 2023). I kapitel 2 tydliggjordes hur denna studie bidrar till forskningen om hur integrationsprocesser organiseras i praktiken, samt till den forskning som analytiskt förenar tid och rum. Efterfrågan på och avsaknaden av studier av integrationsprocesser betonades; tidigare studier av integration har kritiserats för att tendera att utgå från organisationer som givna (Diedrich, 2023; Diedrich m.fl.,

2020; Engdahl, Forslund & Vikman 2023). Beträffande tid och rum synliggjordes i kapitel 2 att tidigare studier ofta fokuserar på antingen tid eller rum; vid analytisk användning av dessa begrepp varierar angreppssättet, oavsett om de är analytiskt separerade eller förenade. Denna studie bidrar således till forskningen om integrationsprocesser och teoretiska resonemang om tid och rum med utgångspunkt i studiens metodologiska och deskriptiva ansats.

I detta kapitel är avsikten att diskutera insikter och lärdomar från studien om etablering av samverkan i relation till tidigare forskning med ambitionen att synliggöra studiens teoretiska bidrag och praktiska implikationer. Kapitlet är indelat i följande teman: samverkan skapar organisationer och utrymmen, samverkansprocessers hantering av tid och rum, idéer förändras och definieras, integrationens olika betydelser, samt samverkan och ansvar. Kapitlet avslutas med en reflektion över valet av teoretiska utgångspunkter, samt några förslag på vidare studier.

Viktigt att notera är att denna studie – från första stund – har haft en performativ ansats (Czarniawska, 2014a). Det betyder att det aldrig har funnits en ambition att presentera den ”rätta” bilden av hur samverkan ”ska” genomföras, varken generellt eller för att stödja arbetsmarknadsintegration eller integration. Inte heller har det funnits en ambition att formulera principer för dess lösningar. Målet har i stället varit att – genom att samla berättelser om det arbete som gjorts för att etablera samverkan som ämnade att stödja arbetsmarknadsintegration – beskriva praktiker i avsikt att identifiera potentiella insikter och lärdomar.

Samverkan skapar organisationer och utrymmen

I denna studie har etablering av samverkan studerats i form av politiska uppdrag för att stödja arbetsmarknadsintegration. Det ledde till skapandet av olika organisationer och organisatoriska sammanhang, där aktörer med olika erfarenheter och ansvarsområden bidrog. Studien visar hur olika aktörer, såsom myndigheter, kommunala bolag och privata entreprenörer, som tidigare haft olika fokus och ansvarsområden, samverkade för att främja integrationen av utrikesfödda på arbetsmarknaden. Studien illustrerar också hur olika typer av organisatoriska sammanhang, såsom styrgrupper, nätverk och deltagarkonferenser, skapades och hur dessa kompletterade samt bekräftade de mer traditionella formerna av organisationer. Vidare synliggörs i studien att organisering inte bara skedde inom formella strukturer, utan även i mer informella sammanhang.

Samverkansuppdrag som organisationsskapande

Brunsson (2009) menar att nya organisationer ofta är ett resultat av reformer i försök att förvandla reformerna till offentliga tjänster. Dessa organisationer behöver tillskrivas karaktärsdrag som anpassas till strukturernas normer. Hjort (2014) konstaterar också att skapandet av nya organisationer bekräftar nyskapande i stället för den befintliga ordningen. Det innebär att det kan vara nödvändigt att skapa organisationer för att den nya ordningen ska fungera (ibid.).

Det är däremot inte alltid en enkel uppgift att skapa och upprätthålla organisationer, i synnerhet inte när det involverar samverkan mellan parter med olikartade bakgrunder och mål. Tidigare studier visar komplexiteten i att etablera och bibehålla organisationer över tid, särskilt vid samverkan mellan olikartade parter (Edman & Arora-Jonsson, 2022; Hjort, 2014; Hjort & Reay, 2022; Lawrence & Phillips, 2019; Lok & De Rond, 2013; Vermuelen m.fl., 2016).

Champenois med kollegor (2022) betonar hur organisationsskapande sker mellan ordning och oordning, stabilitet och nyskapande som en process där allting inte är på förhand givet. De betonar Hjorts (2014) resonemang om att organisationsskapande bekräftar nyskapande, samt att det förutsätter engagemang och arbete. De menar dock att en av de främsta utmaningarna är spänningen mellan att skapa organisatoriska villkor för en ny ordning där nya arbetssätt krävs i redan stabiliserade sammanhang. Vidare problematiserar de svårigheten att studera praktiker i framväxande organisationer, vilket medför att dessa tenderar att studeras retrospektivt (Champenois m.fl., 2022). Mörndal (2018) studerade samverkanspraktiker för att skapa ett utvecklingsarbete för förbättring av intern och extern samverkan i en kommun. Hon identifierade aktiviteter som planering, navigering, interaktion och dokumentation och menar att ett sätt att hantera förestående utmaningar var genom en rytmisk samverkanspraktik. Den rytmiska samverkanspraktiken belyste vikten av att göra saker i "rätt" ordning, i "rätt" tid på "rätt" plats för att förhålla sig till övriga organisations rytmer (ibid.). Det kan ses som exempel på hur samverkanspraktiker kan komma till uttryck för att hantera de spänningar som Hjort (2014) och Champenois med kollegor (2022) lyfter vid initierandet av nya organisationer eller uppdrag. Det synliggör också att utmaningar med etablerande inte enbart berör organisationsskapande utan även andra typer av arbeten som samverkan i utvecklingsarbete.

Denna studie bidrar till dessa diskussioner således med en viktig lärdom. Att det inte är organisationer eller fokus på organisationer som är den viktigaste poängen utan studerandet av handlingar och framträdandet praktiker under tid som de etableras. Detta blir särskilt betydelsefullt i ett sammanhang som över tid har präglats av flera olika styrsignaler.

Samverkan- ett av flera sätt att styra offentlig sektor

Den samverkan som studerats i studien sker i relation till en offentlig sektor som under lång tid präglats av återkommande reformer och multipla styrsignaler (Brunsson, 2009; Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000; Karlsson, 2017). Det finns följaktligen inte endast ett styrningsideal eller en styrform, utan offentlig sektor präglas av en blandning av de ideal och reformer som inspirerat styrningen av offentlig sektor över tid.

Ivarsson Westerberg (2022) konstaterar att övergångarna mellan olika styrningsideal, såsom byråkrati, marknadsmässiga tekniker och samverkan, inte enbart innebär en blandning av dessa – de skapar även förutsättningar för varandra. Denna observation tyder på att gränserna mellan styrningsidealen inte är strikt åtskilda, utan snarare ömsesidigt påverkar och möjliggör varandras framväxt och stabilisering (ibid.). Det belyser dynamiken och komplexiteten i de övergångar som sker inom styrningsideal och betonar vikten av att förstå de ömsesidiga sambanden mellan olika ideal. Även Funck och Karlsson (2023) diskuterar hur olika styrningsideal inom offentlig sektor snarare samexisterar och integreras än att de ersätter varandra. De menar att det betyder att olika idéer om styrning som styrning via marknadsmässiga tekniker kontra styrning via samverkan mer sannolikt kommer att lagras på varandra. Detta då olika styrningsformer erbjuder uppfyllandet av olika ambitioner och ideal om exempelvis innovation, kontroll och ledning (Funck och Karlsson 2023).

På senare tid har särskilt krav på samverkan och arbete i nätverk framträtt i arbetet med sociala och komplexa frågor. Återkommande styrsignaler och reformer kan exempelvis ses även i politiska förslag och insatser för att stödja integration (se t.ex. Larsson, 2015 om lotsarna). Det skapar, som Meek (2021) nogsamt påpekar, ytterligare svårigheter i en offentlig sektor präglad av hierarkiska ideal och marknadsmässiga styrtekniker. Boruka och Blomgren Amlser (2021) menar att den ökade mängden nätverk skapar utmaningar i offentlig sektor. Relationer blir komplexa när aktörer kan ha olika roller samtidigt som nätverk kan ha multipla utgångspunkter mellan/över flera nätverk; allt i relation till en annars hierarkisk struktur (ibid.).

Tidigare insikter blir betydelsefulla att beakta för att förstå att de nya initiativen inte enbart behöver hantera sina samverkansrelationer, de måste också förstås i relation till befintlig ordning och andra organisationer och nätverk, såväl kommunala och statliga som privata aktörer. De organisationer som bildas ska med andra ord ta plats i ett system som är en blandning av hierarkiskt tvärsektoriella och marknadsmässiga nätverksmodeller.

Denna studie bidrar med illustrationer på hur uppdragens representanter navigerade i detta sammanhang. Det skapades olika typer av organisationer,

vissa som mötte samverkan i relation till traditionella hierarkiska ideal, andra som var nätverksbaserade, och en del som uppfyllde normer om tvärsektorielt arbete. Studiens perspektiv låter oss förstå att dessa utgjordes av handlingar och handlingsmönster som likväl utgjorde utrymmen för uppdragen som fenomen. Utrymmen som inte nödvändigtvis var synonyma med organisationer, och som därför både kunde utgöra organisationer och/eller vara en del av flera.

I denna avhandling ges därmed exempel på hur samverkan etablerades i samtidens offentliga sektors blandning av hierarkier, marknadsmässiga styrtekniker, samverkan och nätverk (jmf Meek, 2021; Meuleman, 2008). Människor hade i uppdrag att organisera sig rörande uppdrag, och gjorde så. Det resulterade i formella organisatoriska sammanhang såväl som mer informella utrymmen för dessa frågor; båda i samspel, men där relationen mellan vad som var temporärt och vad som skulle bli stabilt behövde hanteras. Studien synliggör att ett sätt att hantera befintliga ordningar och upprättade föreställningar om styrning i hanteringen av nya uppdrag var etableringen av dels nya organisationer, dels utrymmen med möjlighet att innehålla flera organisatoriska sammanhang.

Organisering resulterar i organisationer, ja, men också i etableringen av utrymmen som innebär mycket mer, såsom upprättandet av aktiviteter och praktiker, innebörden av fenomen och koncept och/eller multipla organisatoriska sammanhang. Denna studie bidrar således med insikter om och beskrivningar av hur samverkan organiseras i ett sammanhang som präglas av flera styrningsideal och hur det resulterar i både organisationer och utrymmen bortom formella organisationer. Att formella samverkansorganisationer visar sig i vissa fall vara en förutsättning för att etableras som kvarvarande i samtidens offentliga förvaltning. I andra fall kan arbetssätt och koncept fortsätta användas utan bundenhet till organisationer då de organiseras bortom organisationer.

Samverkansprocessers hantering av tid och rum

Studien visar hur initiativens kvarvarande kan förstås bredare än resultatet av formella organisationer, i organisering via utrymmen bortom grundantaganden om organisationer. En anledning till att agerandet för kvarvarande över tid var framträdande var uppdragens temporära karaktär.

Studien visar att frågor om vad som var temporärt, stabilt och/eller kvarvarande behövde hanteras när representanterna arbetade för att bli en integrerad del av kvarvarande verksamhet. Vad som var temporärt, projekt respektive kvarvarande verksamhet var emellertid oklart. Studiens beskrivningar av hur representanterna hanterade detta bidrar till förståelsen av dynamiken mellan temporalitet och förhållandet till tid genom att de illustrerar ageranden som möjliggör kvarvarande över tid.

Sahlin-Andersson och Söderholm (2002) menar att uppgifter i offentlig sektor ofta inte är organiserade i enbart temporära former; flertalet processer presenteras och förstås som projekt, temporära eller tidsbegränsade (se även t.ex. Jensen, Johansson & Löfström, 2017; Johansson, Jensen & Löfström, 2013). Detta framträder även i denna studie. Gemensamt för representanterna för samtliga initiativ var att de återkommande diskuterade initiativen i relation till kvarvarande verksamhet, oftast i förhållande till initiativens eventuella och potentiella varande över tid. Initiativen sattes i relation till annan verksamhet utifrån hur de beskrevs skilda från kvarvarande verksamhet, även om gränsen mellan temporär organisering och kvarvarande verksamhet i vissa fall var otydlig.

Diskussionerna om kvarvarande över tid synliggör också politiken i uppdrag och verksamheter relaterade till offentlig sektor. Med ny politisk ledning är inget permanent i offentlig sektor – allt kan reformeras, besparas eller ifrågasättas som inte är av lag reglerat ansvar. Dessutom kan även lagar förändras, vilket många som arbetade med initiativen under 2016 fick erfara. Det åskådliggör hur organisatoriska frågor påverkades av aktuell samhällsdebatt och politiskt klimat, utöver nedskrivna överenskommelser och organisatoriska scheman.

En annan reflektion över kvarvarande i offentlig verksamhet är att det inte alltid finns någon tydlig avskiljare mellan projekt och kvarvarande verksamhet i komplexa frågor. Kvarvarande kan snarare ses som en följd av att ha tillförskaffat sig ett tillräckligt stabilt utrymme som tas för givet och inte ifrågasätts av andra. Genom att positionera sig i relation till ordinarie verksamhet ges också möjlighet att betona och formulera såväl behov som det unika utifrån argument som ”vi täcker upp något som ordinarie offentlig verksamhet inte kan”.

Samverkan för långsiktiga frågor med kortvariga förutsättningar

De studerade uppdragen handlade om integration, ett fenomen som oftast beskrivs som en långsiktig samhällsutmaning. Därmed framstod det som rimligt att även fortsättningsvis och fortlöpande arbeta med frågorna, då de inte kunde lösas inom ramen för kortsiktiga projekt. Studien visar att representanterna för initiativen arbetade för att dessa skulle vara kvar i någon form. Kvarvarandet avsåg dock inte nödvändigtvis en organisatorisk form eller exakta utföranden, utan snarare utrymmen för de frågor och fenomen som initiativen representerade. På det viset bekräftar studiens resultat de studier som betonar att samverkan mellan olikartade aktörer gällande samhällsutmaningar förutsätter att parterna har något gemensamt, till exempel gemensamma mål och värden

(Aschhoff & Vogel, 2019; Schneider, Bader & Loscher, 2021; Wijen & Ansari, 2007), eller informella utrymmen (Calvo & Sclater, 2021; Cartel, Boxenbaum & Aggeri, 2019; Villani & Phillips, 2021).

Att argumentera för att utrymmen kan uppfylla organisationers karaktärsdrag utan att etableras som formella organisationer kan tyckas motsägelsefullt. I denna studie beskrivs utrymmen som kvarvarande utan att de givet uppfyllde föreställningar om att vara organisationer då de tillskrevs identitet med egenskaper som på olika sätt anpassades till strukturens normer. Måhända är det emellertid inte motsägelsefullt, då arbetet utfördes i organisatoriska sammanhang. Det kanske bara handlade om en avsaknad av bundenhet till ursprungliga former eller föreställningar om organisationer och struktur? Studien demonstrerar att det inte behöver finnas en bundenhet till initiala organisatoriska former, arrangemang eller värden, samt att frågor, inriktning och innehåll kan förändras under processens gång. Det är i linje med Packendorff, Crevani och Lindgren (2014) som studerat projektledarskap. De menar att ett projekts tillblivande och utrymmen för handling är resultatet av social produktion. De argumenterar för att projektets inriktning, position, frågor och rörelse är det som skapar utrymmen för handling (ibid.). Denna studie bekräftar dessa resultat, men utvecklar också förståelsen av relationerna till omgivningen och omgivande deltagare, särskilt de relationer som inte är i förväg definierade. Studien bidrar således med ytterligare insikter om hur arbetssätt, metoder och förhållningssätt blir integrerade i kvarvarande verksamheter.

Tidigare forskning speglar projektformens utmaningar där planen är att projektet ska övergå till ordinarie verksamhet, särskilt när finansiering från utomstående tar slut (t.ex. Diedrich & Hellgren, 2021; Forsell, Fred & Hall, 2013; Johansson, Löfström & Ohlsson, 2007; Löfström, 2010a). Löfström (2010a) betonar att samverkansprojekt i offentlig sektor har svårigheter att implementera projektresultat i ordinarie verksamhet då de organiseras i enheter som tillsammans med sina respektive relationer är separerade från ordinarie verksamhet.

Detta bekräftas av exempelvis Willems med kollegor (2020) som menar att ett projekts autonomi kan bidra till att projekt isoleras från ordinarie verksamhet. Vidare poängteras av Jensen, Johansson och Löfström (2013) att en förutsättning för att en projektorganisation ska implementeras är att den passar in i övergripande strukturer. Detta är givetvis svårt, då utgångspunkten för projekt oftast är att utgöra tillfälliga organisatoriska sammanhang som initieras utanför ordinarie verksamhets strukturer.

En annan förklaring till denna svårighet kan vara konkurrensen från nya finansieringsmöjligheter, samt tillströmningen av nya projekt och projektmöjligheter (se t.ex. Fred, 2018; Johansson, Löfström & Ohlsson, 2007; Löfström,

2010b). Projekt tenderar nämligen att resultera i nya projekt för att genomföra initiativ och satsningar utanför ordinarie verksamhet (Fred, 2018; Fred & Mukhtar-Landgren, 2019).

Denna studie motsäger på det viset en del av tidigare litteraturs beskrivningar om svårigheter till kvarvarande. *Ledningsgruppen* blev slutligen till såväl struktur som omfattning lik övriga ledningsgrupper i staden. *Kompetensförsörjningsplanen* blev en del av ett av Göteborgs Stads övergripande program, samtidigt som det etablerades andra organisatoriska och fortlöpande sammanhang. *Välkommen till Framtiden* blev ett av stadens lokala jobbspår och en integrerad del av ordinarie verksamhet. Analysen visar att detta möjliggjordes med hjälp av de rumskapande samverkanspraktikerna.

Initiativen löste behovet av anpassningar till ordinarie verksamhetsstruktur (jfr Jensen, Johansson & Löfström, 2013). Vidare skulle frånvaron av yttre finansiering kunna tolkas som att initiativen redan inledningsvis var utanför etablerade mönster av projektf finansiering (jfr Fred, 2018). Fred (ibid.) menar att projektf finansiering medför att organisationer organiseras för att hantera kortvariga finansieringsmöjligheter, vilket innebär att aktiviteter och anställningar blir projektinriktade och att projekten blir löst kopplade enheter som är svåra att integrera med övrig verksamhet över tid. Dessa utmaningar förelåg emellertid inte i de studerade initiativen.

Studien visar vidare att representanterna för uppdragen förhöll sig till uppdragens tidsbegränsningar, samt att de arbetade för mer långvariga förutsättningar. Malherbe (2022) har undersökt projekts relation till den kvarvarande strukturen och menar att i hennes fall lyckades ett projekt rama in samarbetsvänliga ställningstaganden under projektets gång genom dialoger. Det medförde att kopplingen mellan projektet och dess partner stärktes genom övergripande mål och en gemensam förståelse av den kvarvarande strukturen (ibid.). Det stödjer slutsatserna i denna studie som visar att de tre initiativens interaktioner resulterade i utrymmen som tillskrevs karaktärsdrag och legitimitet utan att dess egenskaper behövde integreras eller implementeras i verksamheterna enligt en förutbestämd och fast form.

Tid och rums bidrag till förståelsen av samverkans dynamik

I denna studie beskrivs hur representanterna förhöll sig till tid – i relation till dåtid, nutid och framtiden; ibland kronologiskt, andra gånger dynamiskt. Herne (2022) menar att det behövs fler studier som synliggör dynamiken mellan dåtid, nutid och projektioner om framtiden ur olika organisatoriska perspektiv. Jag instämmer och menar att denna studie bidrar med deskriptiva exempel som belyser hur detta sker och därmed kan förstås, samt illustrationer av hur tid och

temporal praktiker blir teoretiskt användningsbara. Samtidigt synliggör avhandlingens kronologiskt strukturerade kapitel hur komplexiteten ändå behövde reduceras enligt vissa normativa antaganden om tid för att göra narrativen analytiskt hanterbara och begripliga.

Studien exemplifierar hur handlingsnät som metodologiskt angreppsätt kan användas för att analysera tid och temporal praktiker, tillika bidra till förståelsen av utrymmen och rumsliga praktiker och tillskrivandet av karaktärsdrag.

Det var däremot inte vilka karaktärsdrag som helst som representanterna arbetade med för att tillskriva utrymmena. Kapitel 6 visade att en av de mest framträdande egenskaperna som representanterna arbetade för att tillskrivas var handlingsförmåga. Diedrich, Guzman och Cochoy (2023) föreslår – även om det finns studier som hanterar relationen mellan handlingsförmåga och relationellt utrymme – en vidgad förståelse av rum och handlingsförmåga till ”rumsligt handlingsförmågande”. Detta för att belysa handlingsförmåga som något som tillskrivs i kollektiva och spatials processer (ibid.). Denna studie bidrar därmed även till diskussionen om relationellt tillskrivande av handlingsförmåga relaterat till utrymmen då den illustrerar hur representanterna agerade för att tillskrivas handlingsförmåga i relation till utrymmen.

Samtidigt hanterar Hernes (2022) och Diedrich med kollegor (2023), i likhet med en övervägande del av litteraturen, tid och rum som analytiskt separerade. Genom att föra samman tid och rum formuleras i denna studie begreppet *spatiotemporal arbete*. Genom att beskriva samverkansprocessens praktiker för kvarvarande som utrymmen över tid och formulera en vokabulär bidrar studien till tidigare forskning om tid och rum både och förståelse för etablering av samverkan. Studiens angreppssätt, deskriptiva illustrationer och vokabulär bidrar således dels till de teoretiska diskussionerna om tid och rum, analytiskt separerade eller förenade, dels metodologiskt med avseende på hur spatiotemporalitet kan användas för att förstå processer.

Idéer förändras och definieras

För offentlig sektor är inträdet av nya idéer ständigt förekommande. Som tidigare beskrivits präglas offentlig sektor av att hantera allt från nya idéer för övergripande styrning till nya modeller och tekniker för genomförande av uppdrag (t.ex. Brunsson, 2009; Czarniawska, 1985; Karlsson, 2017).

Under 2016 och framåt framfördes idéer om hur nyanlända och utrikesfödda personer skulle integreras i det svenska samhället. Idéer om att integrationen skulle ske via arbete, det vill säga via arbetsmarknaden, förtydligades samtidigt som idén om samverkan mellan samhällets alla aktörer förstärktes. Signalerna var tydliga. Arbetsmarknadsintegration skulle ske med hjälp av

aktiviteter som undervisning i svenska språket, praktik och insatser för validering tillsammans med aktörer från offentlig och privat sektor.

Tidigare forskning om hur idéer översätts i praktiken visar dock att de översätts på olika sätt i varierade former (t.ex. Carlsson, 2019; Czarniawska, 2004; Czarniawska & Jorges, 1996; Grinsven, Heusinkveld & Cornelissen, 2016). Grunden för översättningen av idéer är organisering, där vardagliga översättningar skapar förutsättningar för aktörernas tillblivande. Samtidigt medför alla interaktioner anpassning och korrigering till lokala sammanhang, vilket betyder att ingenting är objektivt eller bestämt (Czarniawska & Sevon, 1996). Det innebär att idéer (kan) förändras när de möter praktiken. Vissa idéer försvagas i relation till tidigare formuleringar medan andra, kanske vagare idéer, definieras. Denna studie synliggör hur idéer förändrades beroende på vilka som deltog i översättningsprocessen och hur övergripande idéer om integration försvagades.

Nyhlén och Lidén (2023) beskriver hur åren 2016–2019 resulterade i en mer aktivt förd flyktingpolitik som på lokal nivå präglades av formulering av lokal integrationspolitik, ökade resurser och mer formaliserade nätverk och samarbeten. Hur detta skulle genomföras och vilka som skulle vara en del av detta arbete var många gånger vagt formulerat. Politiska förslag om arbetsmarknadsintegration framträdde ur det som beskrevs som en lösning för samhället i hanteringen av integration av nyanlända efter det höga flyktingmottagandet. Det resulterade i en mängd olika arbetssätt, insatser och typer av satsningar. Exempelvis Holmqvist, Omanovic och Urban (2020) betonar påtagliga skillnader i svenska kommuners ansträngningar och insatser för integration rörande arbetsmarknad, bostäder och utbildning.

Integration som ett heterogent fenomen

Integration via arbete var däremot inte någon ny idé, den beskrevs bland annat under 1990-talet (Larsson, 2015). Innebörden av integration i en svensk kontext är föränderlig och har återkommande kritiserats, ofta i relation till vem som kommit till Sverige och varför. Förslag med syfte att stödja integration av utrikesfödda har därför förekommit från både politiskt och vetenskapligt håll. Däremot har fokus och perspektiv på individens roll, möjligheter och skyldigheter såväl som olika fokus och perspektiv på välfärdssamhällets roll, möjligheter och skyldigheter många gånger varierat. Sammanfattningsvis är det i huvudsak två utgångspunkter som dominerat integrationsbegreppet: idéer om assimilerings och idéer om mångfald.

Integration är å ena sidan ett sätt för invandrare och flyktingar att anpassa sig till ett nytt land, å andra sidan är det en process som leder till att skilda enheter förenas, samt resultatet av en sådan process. Detta belyser emellertid

en spänning. Spänningen mellan integration utifrån assimilering där invandarska förändra sina beteenden och värderingar för att likriktas in i det svenska samhället, och integration som en process där tillgången till rättigheter är lika men där extra stöd ges till minoritetsgrupper för att de ska få behålla sina kulturella och sociala identiteter (se även Castles m.fl., 2002; Popoola, 2008; Popoola & Svenska Kommunförbundet, 2002; Taylor m.fl., 1999; Urban, 2018).

I politiska förslag framträder ytterligare en spänning rörande begreppet integration, nämligen spänningen mellan att vara skyddsbehövande och att vara potentiell arbetskraft. Det är idéer om integration som över tid har formulerats utifrån vem som har anlant, från vilket land och under vilken tidsperiod. Under 1970-talets arbetskraftsinvandring inriktades politiska förslag och insatser mot mångfald och mångkultur, med satsningar på hemspråksundervisning och stöd till invandrarföreningar (Prop. 1985/86:98; Skr 168:405; SOU 1974:69; SOU 1984:58). Under 1990-talet och framåt, när personer framför allt kom som skyddsbehövande flyktingar, inriktades politiska förslag och insatser för integration i allt högre grad mot att stödja personer till arbete och egenförsörjning (Dir. 2007:52; Prop. 1997/98:16; Prop. 2009/10:60; 6–7 §§ lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, SFS 2010:197)³¹.

Flera forskare beskriver emellertid hur integration blivit mer och mer synonymt med anställning, där den främsta politiska målsättningen är delaktighet på arbetsmarknaden (t.ex. Eriksson, 2019; Larsson, 2015; Levitas, 2005; Qvist, 2016). Det kan även denna studie bekräfta. Likväl präglas idén om arbetsmarknadsintegration av dubbla innebörder; å ena sidan anställning som ett mål för individens integrationsprocess, å andra sidan arbete som en förutsättning för individens integrationsprocess. Spänningen mellan innebörden av integration, arbetsmarknadens roll och politiska förslag genomsyrar också denna studie, inte minst i exemplen med relationer till arbetsgivare och aktörer i näringslivet, det vill säga *Välkommen till Framtiden* och *Kompetensförsörjningsplanen*.

Integration är således ett heterogent begrepp, särskilt för de som arbetar inom området. Den mångfacettering som framträder i praktiken bekräftas också av exempelvis Diedrich och Hellgren (2018; 2021), samt Brorström och Diedrich (2022). Studierna visar att integration i praktiken, särskilt vid samverkan, kan betyda många och olika saker för de aktörer som deltar. Denna studie bekräftar tidigare forskning, men visar också att integration som begrepp var fyllt av så många innebörder att det möjliggjorde ytterligare

³¹ Se även bilaga 1, *Översikt – samverkan i relation till politiska förslag och utrikesfödda*.

tolkningar. Det kan vara nog komplext, svårare blir det när det vävs samman med ytterligare begrepp eller koncept vilket skapar ännu fler innebörder.

I denna studie återfinns två exempel på hur förslag för att skapa arbetsmarknadsintegration definierades och objektifierades i relation till arbetsmarknaden. Dels uppdraget att skapa en kompetensförsörjningsstrategi med fokus på att underlätta matchning mellan nyanlända och göteborgsområdets kompetensbehov. Dels initiativet att starta ett projekt med 300 nyanlända för att stödja personer med svårigheter att träda in på arbetsmarknaden till arbete och egenförsörjning.

Vaga formuleringars betydelse för att etablera samverkan

I kapitel 4–6 åskådliggjordes betydelsen av en mängd interaktioner och ageranden för genomförandet av initiativen. Studien visar att dessa interaktioner översattes till olika aktiviteter och verksamheter. Det medförde också vissa anpassningar av inledande definitioner. I *Kompetensförsörjningsplanen* hamnade frågan om nyanlända i periferin till förmån för en inriktning på näringslivets kompetensbehov. I *Välkommen till Framtiden* flyttades fokus från inkludering av de som beskrevs som svårast att arbetsmarknadsintegrera, till personer som kunde möta arbetsgivares krav för anställning vid insatsens slut. I *Ledningsgruppen* flyttades fokus för gruppens mål om en effektiv mottagandeprocess till att även inbegripa integration bortom mottagandetiden. Analysen synliggör hur dessa förändringar skedde gradvis genom vardagliga interaktioner. Initiativen anpassades och förändrades med avseende på innehåll, mål och visioner utifrån de behov som identifierades, aktörernas intressen och framkomliga lösningar.

Uppdragets vaga formuleringar möjliggjorde nya tolkningar och identifiering av nya behov. I *Ledningsgruppen* medförde det minskade flyktigmottagandet att vissa utmaningar och möjligheter försvann, vilket öppnade för nya formuleringar och tolkningar av uppdraget. I samtalen identifierades behovet av att finnas kvar för att fokusera på framtida utmaningar kopplade till integration gällande bostad, utbildning och arbete för nyanlända personer, även efter tiden som nyanländ.

I *Kompetensförsörjningsplanen* ledde de återkommande dialogerna med näringslivet till ett fokus på näringslivets behov, samtidigt som den förväntade kompetensförsörjningsbufferten hos de nyanlända uteblev. I *Välkommen till Framtiden* etablerades arbetssätt för att stödja de nyanlända som beskrevs som särskilt svåra att arbetsmarknadsintegrera, men mål om anställning för deltagarna ledde till anpassningar med avseende på vem som var aktuell att delta.

Vaga formuleringar kring uppdragens genomförande skapade tolkningsmöjligheter för anpassningar utifrån framträdande intressen i sammanhanget, den övergripande samhällsdebatten och/eller i sökandet efter lösningar. Det betyder att vagheten och tolkningsmöjligheterna skapade ytterligare utrymme för förändring och anpassning, särskilt under tiden som samverkan etablerades och utrymmet för frågorna fortfarande var under konstruktion.

I *Kompetensförsörjningsplanen* skedde en förskjutning från arbetsmarknadsintegration och matchning, där fokus förändrades från att dynamiskt matcha jobb och öka sysselsättningen till att i stället betona tillgången till arbetskraft och relevant kompetens för ett konkurrenskraftigt Göteborg. Denna förändring kan exemplifieras genom övergången till det näringslivsstrategiska programmets, NÄSP:s, utökade inriktning på att även attrahera internationell kompetens, erbjuda fortbildning och främja kontinuerligt lärande på arbetsplatser. Samtidigt skedde ändringar i formuleringarna, inklusive övergången från förbättrade valideringsprocesser till snabbare validering av kompetenser.

Det var emellertid inget i uppdraget att skapa en kompetensförsörjningsstrategi som motsade utvecklingen från fokusering på matchning till näringslivets behov av arbetskraft och relevant kompetens. Det var snarare kontexten och Göteborgs Stads budgetproposition som initialt fokuserade på nyanlända som var tongivande för uppdraget. I takt med att antalet nyanlända markant minskade under arbetets gång, framhöll näringslivets aktörer upprepade gånger sitt resonemang om kompetensbrist, som i stället blev prioriterat. Dessa resonemang sammanföll med NÄSP som sträcker sig till 2035, vilket skapade möjligheter att omhänderta och rama in kompetensförsörjningsfrågan som en helhet.

Det kan tolkas som att idén om arbetsmarknadsintegration var ett sätt att konkretisera ambitioner om integration genom politiska förslag. Alexy med kollegor (2021) påpekar exempelvis att även om gradvisa förändringar sker vid skapande av nya organisationer ändras inte de övergripande idéerna. I denna studies kontext kan det tolkas som att övergripande mål och idéer om integration och behov av insatser inte ändrades även om aktiviteter och inriktning förändrades. Samtidigt kan arbetsmarknadsintegration betraktas som en omdefinierad form av begreppet integration, då den begränsade integration till endast en av samhällets arenor. Begreppet integration (och arbetsmarknadsintegration) var därför redan från början både mångfacetterat och komplext.

Samverkan och olika betydelser av integration

Studiens beskrivningar belyser hur definitionen och de olika betydelserna av begreppet ”integration” även fick praktiska konsekvenser i samverkansprocesserna för att organisera arbetsmarknadsintegration. Det som särskilt framträder

är den dynamik som uppstod kring begreppet integration i förhållande till arbetsmarknad.

Studien visar att arbetsmarknadsintegration med närliggande begrepp som språkkunskap, anställningsbarhet och kompetensförsörjning innehåller många tolkningar och föreställningar om vad som var utmaningar, lösningar och mål, vilka i samverkan (ofta i förenklad form) omdefinierades och konstituerades. Olika tolkningar av innebörder rörande arbetsmarknadsintegration kan exemplifieras med hjälp av *Välkommen till Framtiden*. Där fördes återkommande diskussioner om förutsättningarna för arbetsmarknadsintegrering utifrån arbetsgivarnas krav på språkkunskaper och det svenska språkets betydelse. Dessa samtal bidrog till att definiera såväl innebörden av integration som innebörden av närliggande begrepp som språkkunskap och anställningsbarhet. Slutligen definierades lösningar för de utmaningar som framträdde, framför allt i anställningsprocessen med språktester i antagningsprocessen för deltagande, vilket medförde att den initiala målgruppen ändrades. Slutligen blev det således ett förenklat svar på deltagarnas svårigheter till anställning, även om argumenten i samverkansprocessen framträdde från olika perspektiv.

Samverkansprocesser definierar

I *Välkommen till Framtiden* handlade kunskaper i svenska språket således om möjligheter, i första hand för att stödja deltagarna till arbete. Detta är en föga förvånande inställning, då kunskaper i ett lands talade majoritetsspråk återkommande beskrivs som en av de viktigaste aspekterna för att interageras på arbetsmarknaden och i samhället (Bešić, Fóti & Vasileva, 2022; Gazzola, Wickström & Templin, 2019; Joyce, 2019; Kanas & Kosyko, 2023; Kusterer & Bernard-Oettel, 2020; Rooth, Åslund & Studieförbundet näringsliv och samhälle, 2006).

Arbetsgivare kopplade till *Välkommen till Framtiden* krävde däremot av olika skäl högre språkkunskaper i svenska, både formellt enligt SFI:s språkkravsnivåer och informellt via samtal. Det ledde slutligen till språktest för deltagande när projektet skulle integreras som ordinarie verksamhet. För *Välkommen till Framtiden* betydde också införandet av språktest för deltagande en förändring av målgrupp.

Erfaenheterna från *Välkommen till Framtiden* bekräftar insikter från tidigare forskning, nämligen att språkkunskaper är särskilt viktiga för utrikesfödda med kort utbildning (t.ex. Lundborg & Skedinger, 2016; Vesterberg, 2015; 2016). Flera studier visar att goda kunskaper i svenska språket är helt avgörande för anställningsbarhet, samtidigt som betydelsen av muntliga och skriftliga färdigheter ökar även i lågkvalificerade yrken (Eriksson & Rooth, 2022). Dilemmat är dock, som Ek, Hammarstedt och Skedinger (2021) påvisar, att

formella språkrav riskerar att bli symboliska och inte nödvändigtvis ökar chanserna till anställning.

Luik, Emilsson och Bevelander (2018) visar till exempel att skillnaden i arbetslöshet mellan utrikes och inrikes födda till stor del kan förklaras av att nyanländas kompetenser och utbildning inte värderas lika högt vid anställning som svenska motsvarigheter (se även t.ex. Ek, Hammarstedt & Skedinger, 2021; Eriksson & Rooth, 2022; Peterson, 2014). Tidigare studier visar sammantaget en arbetsmarknad som på flera sätt är präglad av etnisk diskriminering (Wolgast, Molina & Gardell, 2018). Det kan bero på att begrepp som exempelvis anställningsbarhet är motsägelsefullt och ofta grundat i antaganden och stereotyper, samtidigt som eventuella tillkortakommanden många gånger tillskrivs individen snarare än förklaringar om diskriminering och institutionella barriärer (se t.ex. Kusterer & Bernard-Oettel, 2020; Spehar, 2021).

Det innebär, i relation till samverkan, att olika aktörer inte nödvändigtvis ser på utrikesföddas kompetens, utbildning eller kvalifikationer på samma sätt. Idevall Hagren (2016) varnar för riskerna med krav på kunskaper i svenska språket, då dessa krav ofta är relaterade till diskriminering och rasism (se även t.ex. Ahmed, 2015; Wolgast, Molina & Gardell, 2018). Även Spehar (2021) problematiserar risken att kunskaper i svenska språket blir en förklaringsfaktor för individers anställningsbarhet, eller brist därpå. Det kan, menar hon (ibid.), medföra att aspekter som etnisk diskriminering eller organisatoriska hinder hamnar i bakgrunden. Vesterberg (2015; 2016) betonar att denna typ av individuella antaganden flyttar ansvaret för integration från de som är ansvariga för att utveckla policyer och program, till de som är föremål för desamma. Han menar vidare att dessa antaganden får konsekvenser för hur och med vilket innehåll individers etableringsinsatser utformas (ibid.).

Språkdiskussionerna i *Välkommen till Framtiden* exemplifierar hur de inledande idéerna förändrades och hur de tidiga idéerna om integration med arbete för de som uppfattades som svårast att stödja till arbete försvagades. Studien synliggör också omfattningen av anpassningar för att möta arbetsgivarnas krav på språkkunskaper. *Välkommen till Framtiden* handlande således inte längre om integration av de som var ”svårast” att integrera (jfr kompetensförsörjningsfrågan i *Kompetensförsörjningsplanen* som utökades till att omfatta mer än matchning av nyanlända och kompetensbehov).

Detta illustrerar ytterligare en förflyttning, som även bekräftas av exempelvis Vesterberg (2016) och Spehar (2021); från fokus på institutionella och organisatoriska utmaningar kring integration till fokus på individer och individuella kvalifikationer. Beträffande *Ledningsgruppen* var situationen emellertid en annan; förändringarna där innebar att fokus flyttades från mottagande och mottagandetiden till integration som helhet. Det inledande uppdraget handlade

framför allt om hantering av mottagandeprocessen och möten vid behov. När antalet nyanlända minskade riktade *Ledningsgruppen* således fokus mot integration och tiden efter mottagandetiden, det vill säga när personerna helt övergår i kommunens ansvar. Utvärderingen och omformuleringen av uppdraget möjliggjorde dessa ändringar, då förutsättningarna för framtiden var vaga och utrymmet öppet för tolkning. Samtidigt konstituerade dessa förflyttningar innebörden av integration i respektive sammanhang.

Integration och kompetensförsörjning

Fältn materialet och analysen synliggör hur initiativen förändrades och i två av uppdragen förändrades idéerna om integration av utrikesfödda till att ofta framträda i relation till näringslivets kompetensförsörjning. Studien visar att förändringarnas inriktning i *Välkommen till Framtiden* respektive *Kompetensförsörjningsplanen* delvis kan förklaras av omfattande interaktioner med aktörer från näringslivet och näringslivets parter. Detta ledde till att fokus skiftade från nyanländas behov till näringslivets behov. Man betonade följaktligen hur de nyanlända kunde möta näringslivets önskemål snarare än hur näringslivet kunde förändra sina önskemål om, och sin syn på, arbetskraft (beträffande kompetenser, språkkunskaper och kvalifikationer). Det betydde även att frågan om integration via arbete förenklades till lösningar om språkstest och snabba valideringsprocesser; målet om hållbara anställningar och förändringar av attityder fick således mindre uppmärksamhet.³²

Språknivåer, kompetenskrav och kvalifikationer är egenskaper som kan vara nåbara ur ett individperspektiv. Det kan jämföras med arbetet i *Ledningsgruppen* där frågorna som diskuterades var social integration, hållbart boende och mänskliga rättigheter utifrån det uttalade behovet av att sluta generalisera och att arbeta från olika perspektiv. Trots att inriktningen på *Ledningsgruppens* arbete förändrades (vidgades), upprätthölls och snarare ökade komplexiteten rörande fenomenet integration i diskussionerna.

En förklaring kan vara uppdragets olika förutsättningar och beslutsstrukturer, vilka berodde på de utmaningar som skulle tacklas i respektive sammanhang. Det är dock möjligt att svaret är mer nyanserat än så. Analysen av materialet indikerar att när samverkan framför allt ägde rum med offentliga aktörer, behandlades integration i högre grad som ett komplext och svårlosligt

³² ”Arbeta med attityder genom inspirationsarbete och best practice” var exempelvis en av handlingsplanerna i *Kompetensförsörjningsplanen*, men inte en aktivitet i ör översiktlig bild, se Figur 3. Kompetensförsörjningsplanen övergår till kompetensstrategin i NÄSP och dess handlingsplan. Utdrag ur *Tjänsteutlåtande 2019-06-10*).

fenomen. Förenklingar som språktest och snabba valideringsprocesser förekom däremot oftare när samverkan framför allt skedde med aktörer från näringslivet, drivet av krav på och önskemål om praktiska lösningar.

I denna studie var integration också nära förknippat med utmaningar i näringslivets kompetensförsörjning. Det medförde en förskjutning från idén om matchning mellan nyanlända och arbetsgivare, till dels anpassningar i linje med näringslivets behov, dels en justering av målgruppen för arbetsmarknadsinsatserna till de som var anställningsbara och uppfyllde arbetsgivarnas krav. Idén om matchning blev så framträdande att målgruppen nyanlända nästan försvann, framför allt beroende på att de nyanlända inte alltid hade de kvalifikationer som efterfrågades av näringslivets aktörer.

Konceptet för arbetsmarknadsinsatsen för integration av de som hade störst svårigheter att få arbete definierades utifrån de utmaningar som uppstod när deltagarna i projektet närmade sig tiden för anställning. Det inkluderade potentiella arbetsgivares ökade krav på svenska språkkunskaper, vilket i sin tur ledde till att språktester infördes inför efterföljande deltagaromgångar. Dessa anpassningar reflekterar ett lösningstänkande när idéerna skulle omsättas i praktiken. Samtidigt belyser det en viktig förskjutning från integration där olika målgrupper inkluderades, till ett fokus på individernas kvalifikationer. Orsakerna till denna förskjutning kan vara flera. Dels att betydelsen av integrationsbegreppets redan etablerade fragmentering kan ha bidragit till en öppenhet för flera tolkningar, vilket i sin tur gjorde att begreppet enklare kunde mutera. Dels att det, trots välmenande intentioner, fanns en påtaglig risk att ett fokus på integration via arbete för flyktingar bidrog till att de betraktas som en ”buffert” för arbetsmarknaden. Dels att förskjutningen representerade en förändring i synen på integration i samhället. Det ansågs således vara individens ansvar att genom insatserna uppfylla de förväntade kraven för anställning. Betonningen av arbetsgivarperspektivet respektive kompetensförsörjningsperspektivet i kombination med individens behov av och förutsättningar för integration framträder numera på fler håll, exempelvis i slutbetänkandet om DUA och arbetet med lokala jobbspår (SOU 2023:7).

Kopplingen mellan kompetensförsörjning och utrikesfödda är inte någon ny integrationspolitisk idé i Sverige. Under exempelvis 1970-talet var fokus i svensk integrationspolitik att stödja personer som arbetskraftsinvandrat för att möta kompetensbristen i landet; senare har integrationspolitiken övergått till att arbete blivit medel (och mål) för integration (Dir. 2007:52; Prop. 1985/86:98; Prop. 1997/98:16; SOU 1974:69; SOU 1984:58).

Det är dock väsentligt att påminna om att flyktingar inte har kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare, utan för att söka skydd. Det innebär att deras kvalifikationer och eventuella förutsättningar på arbetsmarknaden inte

var avgörande kriterier för att få komma till Sverige eller för att få stanna här som skyddsbehövande. Studien framhäver dock att när insatser för nyanlända sammanflätas med kompetensförsörjningsutmaningar, accentueras en ökad betoning på individernas kvalifikationer, språkkunskaper och kompetenser.

I diskursen om kompetensförsörjning i relation till integrationsbegreppet skedde en förflyttning av fokus; från målgruppens behov och förutsättningar, till individens ansvar för de egna kvalifikationerna. Det medförde en potentiell risk för att integration i högre grad skulle komma att handla om individers kvalifikationer och förvärvade språkkunskaper i det svenska språket, eller förmåga att skaffa sig dessa. De individer som inte lyckades att förvärva sådana färdigheter eller inte hade ”rätt” kvalifikationer riskerade följaktligen att hamna utanför den övergripande idén om (möjlig) integration.

Det har återkommande betonats att studier av hur integration stöds i praktiken saknas (Diedrich, 2023; Diedrich m.fl., 2020; Engdahl, Forslund, Vikman 2023). Denna studie bidrar till forskningsfältet genom att visa hur innebörden av integration och dess närliggande begrepp blev ett resultat av vardagliga interaktioner. Studien synliggör därmed också hur aktiviteter för integration utformades i relation till de som deltog i översättningsprocessen, vilket innebär att integration dels var en långsiktig och holistisk idé, dels var ett verktyg för att stödja individer till självförsörjning, eller en lösning på Sveriges kompetensbrist.

Samverkan och ansvar

Studien visar att en stor del av legitimiteten för kvarvarande och utformningen av uppdragen tillskrevs av aktörer i omgivningen. När legitimitet vid etablering av samverkan tillskrevs från omgivningen snarare än genom politiska delegationsordningar, uppstod frågor om ansvarsfördelning. När samverkan med vaga uppdragsformuleringar blev ett utrymme för politisk utformning, väcktes exempelvis frågor om ansvar och var politik bör/kan/ska utformas.

Studien lyfter fram hur dessa samverkansinitiativ tog form som utrymmen och fortsatte existera som verksamheter i olika former. Analysen belyser hur relationer i omgivningen spelade en avgörande roll för att tillskriva de karakteristiska drag som definierade dessa utrymmens identitet. Denna dynamik innebär att relationerna till omgivningen fick en betydande roll vid tillskrivandet av legitimitet.

Det betyder också att attributen som tillskrevs initiativen baserades på beskrivningar av behov och definitioner av inriktningar. Dessa attribut skapades och förändrades genom interaktioner med aktörer i omgivningen. Vissa av dessa aktörer var tydligt definierade i uppdragen, medan andra trädde fram som meningsfulla allt eftersom arbetet med initiativen framskred.

Studien klargör att de aktörer som engagerades i arbetet spelade en avgörande roll för att forma både uppdragens verksamhet och synen på behov och sammanhang. Det påverkade inte enbart initiativens utformning, utan även var legitimitetens källor låg och varifrån legitimitet söktes. Här uppstod en spänning kring ansvar och ansvarsutkrävande i den offentliga sektorn och för politiska uppdrag. Detta leder till två nära sammankopplade frågeställningar, nämligen vem som praktiskt formar politiken och vad tillskrivandet av legitimitet från omgivningen innebär för frågor om ansvar.

Czarniawska (2011) menar att ansvar är en egenskap som tillskrivs, men betonar tillika att vad som är ansvar är konstruerat. Innebörden av att tillskrivas ansvar innebär således inte att det finns en givet agerande som följer tillskrivandet. Även om tillskrivandet av ansvar och agerandet som ansvarfull tenderar att vara en viktig egenskap för formella organisationers existens, säger det egentligen inget om vad ansvar är och innebär (ibid.).

Med dessa reflektioner som grund uppstår frågor om ansvar och ansvarsutkrävande, särskilt då studien visar att egenskaper som legitimitet och ansvar tillskrevs av omgivningen. Det väcker frågor om politisk styrning i en kontext där uppdragen kunde formas utifrån omgivande aktörers behov – oavsett om uppdragen skulle genomföras utifrån en hierarkisk eller tvärsektoriell struktur (eller kanske en blandning av allt?).

Ansvar och samverkansrelationer

I initiativens inledande uppdrag var ansvaret tydligt formulerat. Av såväl uppdragsbeskrivningar som det empiriska materialet framgår att ansvar skulle tas utifrån den egna organisationen och verksamheten. Det innebar att *Ledningsgruppens* representanter hade ansvar för och fattade beslut inom respektive nämnd och sektors eget ansvarområde. I *Välkommen till Framtiden* hade ansvarstagandet en liknande bevekelsegrund; det betydde att representanterna för Arbetsförmedlingen utgick från Arbetsförmedlingens principer och delegationsordning, medan privata entreprenörer utgick från sina företags principer. I *Kompetensförsörjningsplanen* framstod premisserna för ansvarstagandet som vagare och mer föränderliga. Representanterna hade ansvar för att handlingsplanerna skulle genomföras, men inte alltid kapacitet för genomförande eller ansvarsutkrävande då flera handlingsplaner berörde andra aktörer. Ansvaret blev dock tydligare i förhållande till de offentliga aktörerna i det näringslivsstrategiska programmet, NÄSP. Där uttalades att genomförande och ansvar för aktiviteter skulle utgå från aktörernas egna verksamheter. Samtidigt var ansvarsrelationen med näringslivets aktörer mer oklar, detta trots deras uppskattning av det arbete som utfördes, vilket beskrevs som väldigt betydelsefullt. Czarniawska (2011) menar dock att det inte går att komma ifrån att ansvar är

nära förbundet med ansvarutkrävande och skuldbeläggande. En tolkning utifrån studien är att ansvarsutkrävandet blev tydligt utifrån det utskrivna ansvaret, och i vissa frågor var det säkerligen så. Det blev dock desto svårare i samverkansprocesser relaterade till det som inte var givet. Vem, om någon, bar exempelvis ansvaret för de frågor som inte följde NÄSP, de deltagare som inte fick arbete genom *Välkommen till framtiden*, eller förskjutningen av *Ledningsgruppens* uppdrag mot integration?

En del i ansvarsutkrävandet när det gäller offentlig sektor är att det offentliga arbetet ska ske öppet och transparent. Alla ska ges möjlighet till inblick i den offentliga verksamheten genom att ta del av offentliga handlingar och dylikt. Bovens (2007) menar dock att transparens inte är tillräckligt för ansvarsutkrävande. Ansvarsutkrävande kan däremot betraktas som en institutionell relation eller ordning, där en aktör kan hållas ansvarig av en annan aktör eller institution (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Schillemans (2015) menar dock att ansvarsförhållanden kan se olika ut för olika organisationer, sektorer och konstellationer. Det betyder att ansvar, ansvarsförhållanden och slutligen ansvarsutkrävande inte är givet utan är relationellt. Det kan därför uppstå i flera relationer, som hierarkiska och juridiska förhållanden, eller mellan politiker, medborgare, professioner och tjänstepersoner/chefer. Liknande utmaningar diskuterar Funck och Karlsson (2023) som menar att hanterandet av ansvar kan bli problematiskt när det uppstår flera ansvarsrelationer som inte följer normativa styrningsideal. Denna studie bidrar således till dessa diskussioner då den visar att i samverkansprocesser är inte ansvarsförhållandet givet i alla relationer.

I gemensamma konstellationer där legitimitet tillskrevs baserat på deltagande parter omgivning, tar ansvarsutkrävande en annan form. I stället för att följa den traditionella och förväntat rationella idén om ansvarsutkrävande enligt beslutsstrukturer och delegationsordningar, centreras ansvarsutkrävande frågor om förtroende. I en studie av Quayle, Sciulli och Wilson-Evered (2020) som undersökte ansvar och ansvarsutkrävande i samband med klimatarbete i en lokal kontext, fann man att ansvarsutkrävande var starkt kontextberoende. De argumenterar för att nivån av ansvarsutkrävande påverkades av allt från samhällets krav, politiska cykler, intressen, hierarkisk beslutsstruktur till samverkan mellan olika representanter och politiska ledare (ibid.).

Här kan denna studie bidra till diskussionen om tillit och ansvar betona betydelsen att gå bortom föregivettagat tankemönster om att ansvarutkrävande sker rationellt i en normativ given process. Genom att synliggöra uppdragets förändringar och skiftande fokus under samverkansprocessens gång illustrerar studien att det inte fanns en direkt punkt eller en enskild aktör som kunde utkrävas ansvar.

Ansvarsutkrävande och förändrade inriktningar

I denna studie framträdde representanterna som transparenta och öppna med sina ambitioner och sitt engagemang. En potentiell svårighet var dock kopplad till det faktum att legitimitet tillskrevs av omgivningen, samtidigt som initiativen förändrades i förhållande till omgivningens behov och intressen. Det betyder att vagare formulerade uppdrag öppnade för förändringar, men vilket ansvar kunde krävas av uppdragsgivaren om vederbörande inte var nöjd med riktningen som arbetet tog? Vem bar ansvaret (även politiskt) när uppdragen ändrade inriktning? Var det uppdragsgivaren, ansvariga tjänstepersoner inom respektive verksamhet, eller var det samverkanskonstellationen som helhet? Ett sätt att se på det är att politiken förflyttades till de tjänstepersoner i verksamheten som ansvarade för att genomföra uppdragen. Genomförandet av samverkan blev med andra ord politisk när politiken inte klev in och formulerade tydliga uppdrag eller utkrävde ansvar vid förändringar. Det är uppenbart att detta är en viktig aspekt att reflektera över i uppdrag med mer öppna formuleringar där olika aktörer med olika intressen och perspektiv samverkar.

Även om tillskrivandet och innebörden av ansvar är konstruerat finns det, enligt Czarniawska (2011), ingen anledning att förneka betydelsen av ansvars-tillskrivande i den traditionella meningen för möjligheten att utkräva ansvar. Möjligheten att utkräva ansvar behövs utifrån juridiska och ekonomiska aspekter för att etablera narrativ och för att psykologiskt, tillika sociologiskt och antropologiskt, skapa förståelse (ibid.). Det är i linje med Ivarsson Westerberg (2022) som konstaterar att i relation till den ökade trenden med styrning av samverkan med tillit som vägledande ord, tenderar ändå tillitsstyrning att fungera bäst med utgångspunkt i styrningsideal som byråkrati och marknads-mässiga tekniker. Kanske är det transparensen i ansvarsutkrävandet i offentlig sektor som är kärnan i behovet? Inte för att det handlar om en misstro mot genomförandet av uppdrag, utan för att offentlig sektor behöver vara tillräckligt transparent för medborgarna för att kunna förstås.

Reflektion över valet av teoretiska utgångspunkter

Den teoretiskt belästa kan i avhandlingen finna spår av andra teoribildningar som gränsarbete, institutionellt arbete och institutionella logiker. Varför föll då valet på att förstå och analysera studiens empiriska material utifrån en så pass abstrakt utgångspunkt som tid och rum?

I kapitel 3 beskrevs hur denna studie genomfördes med influenser från *grounded theory*. Detta angreppssätt ger en forskningspraktik präglad av pendling mellan insamling av fältmaterial och läsning av litteratur som kan

användas för att analysera och förstå materialet. Denna växelverkan mellan insamling av material och läsning gav också avtryck i flera val.

I studiens initialskede utgjordes en stor del av litteraturstudierna av tidigare forskning om samverkan mellan aktörer som är olikartade både till profession och organisatoriskt fält. Inför insamling av fältmaterial fanns därför en förförståelse och en förväntan om de svårigheter som kan uppstå vid samverkan. Materialet visade dock tidigt att motstridigheter, institutionella konflikter och företräde för institutionella arrangemang inte tenderade att vara i förgrunden för de handlingsmönster som framträdde i studien (t.ex. Ocasio, Thornton & Lounsbury, 2017; Vickers m.fl., 2017; Ziegler, 2017). Vid andra tidpunkter ledde materialet till läsning om institutionellt arbete (t.ex. Hampel, Tracey & Lawrence, 2017), socialsymboliskt arbete (t.ex. Lawrence & Phillips, 2019), och gränsarbete (t.ex. Langley m.fl., 2019).

Studiens fältmaterial bekräftade tidigare forskning med avseende på vikten av att skapa något gemensamt att samlas kring. Tidigare nämnda teoribildningar var dock inte tillräckliga för att fullt ut fånga och förstå representanternas handlingsmönster. Gränsarbete föreföll ändå vara den teoribildning som kom närmast. Det som skavde i analysarbetet var just fokuset på gränser; gränser tenderade att lysa med sin frånvaro i materialet. I stället föreföll utrymmen växa fram med stundtals nästintill frånvaro av gränser. Intresset av att förstå dessa utrymmen, tillsammans med framträdandet av hur representanterna förhöll sig till tid, ledde tillbaka till Czarniawskas (2004) resonemang om tid och rum i förhållande till handlingsnät. Vidare litteraturstudier rörande tid och rum ledde slutligen till valet av studiens teoretiska utgångspunkter.

Som beskrevs i kapitel 2 är rum och utrymme som begrepp inom organisering ingen ny idé, men har använts på varierande sätt, exempelvis för att beskriva utrymmen för aktiviteter (Cartel, Boxenbaum & Aggeri, 2019; Jarzabowski, Burke & Spee, 2015), för roller (Hermelin & Rämö, 2016), eller informella sammanhang (Villani & Phillips, 2021). I denna studie har rum och utrymme använts för att förstå hur utrymmen för uppdrag och fenomen växt fram genom en relationell process av ageranden som tillskrivit dem deras identitet. Ibland utifrån egenskaper som kan ses som traditionella för organisatoriska entiteter som plats i organisationsscheman, andra gånger som ett utrymme som förgivettaget hanterar vissa frågor.

Förhållandet mellan tid och organisering är tidigare väl använt analytiskt; särskilt i förhållande till förändring för att exempelvis estetiskt ordna händelser kronologiskt (Carlsson, 2019; Dawson & Sykes, 2016), för att skapa dimension i förståelsen av förändringsprocesser (Karlsen, 2023; Löfström, 2003; Rämö & Skälén, 2006), för att skapa förståelse av framtidsprojektioner (Berends, van Burg & Garud, 2021) och temporära aktiviteter (Kärrbom

Gustafsson & Hallin, 2015; Tukianinen & Granqvist, 2016). I denna studie har tid använts för att förstå dynamiken mellan det som har hänt, det som sker nu och föreställningen och önskemålen om det som komma skall.

Båda begreppen tid och rum bidrog till att skapa förståelse för studiens empiriska material på ett sätt som gjorde det möjligt att beskriva organiseringen bortom formella organisationer och arbetet för kvarvarande över tid. Med hjälp av Hernes (2014; 2022) fördes dessa resonemang samman under begreppet *spatiotemporalitet*. Tid, rum och spatiotemporalitet bidrog således till att förstå de praktiker som växte fram under ansträngningen att etablera och organisera samverkan för arbetsmarknadsintegration. Det sätter ord på och bidrar till en ny vokabulär beträffande de samverkanspraktiker som framträdde.

Vidare studier och avslutande tankar

Denna studie kan ge inspiration till flera uppslag för vidare forskning. Inledningsvis framför allt i relation till de frågor som uppstår när samverkansprocesser liknande den som illustreras i *Berättelsen om att (få) vara kvar* är slut. Vidare forskning kan därför utgå från: Vad händer över tid med samverkanspraktiker som etablerats bortom organisationer? Vad händer när samverkanspraktiker har etablerats och utrymmen har skapats, men kontexten och sammanhanget förändras? Vilken betydelse har etablerandet av utrymmen och förändringar av arbetssätt eller inriktning för frågor om ansvar, transparens och politiskt styrning? Vad händer med frågor om ansvar och förtroende om initiativen börjar ifrågasättas och ansvarsrelationerna ej fullt ut är definierade? Dessa frågor är nära relaterade till en offentlig sektor som präglas av multipla och förändrade styrningsideal där studier på hur ansvar hanteras och organiseras i praktiken kan bidra till fler insikter av samtidens offentlig förvaltning.

Detta väcker även frågor om kortvariga satsningars roll i arbetet med samhällets utmaningar och politiserade frågor i offentlig sektor och om utrymmens betydelse i en offentlig struktur som beskrivs som både byråkratisk, hierarkisk, tvärsektorieell och nätverksbaserad. Det väcker också frågor om hur beslut (ska) tas när offentlig sektor samverkar med ”alla”, och om var politik och görandet av politik faktiskt sker. En intressant fråga att utforska vidare är hur detta kommer till uttryck i praktiken och vilken påverkan detta får för genomförandet av offentliga uppdrag och på längre sikt för den offentliga sektorn; speciellt med tanke på de aspekter som studien tydliggör, där faktorer som behov, innehåll, perspektiv och värderingar är under konstant förändring.

En annan inriktning för fortsatta studier kan vara att studera hur arbetet i olika satsningar som är beroende av projektmedel bedrivs i relation till eventuellt kvarvarande i ordinarie verksamhet. Det vill säga studier, som med fokus på organisering, sätter tillblivande av praktiker, förändringar och värden i

förgrunden framför organisationer. Ett teoretiskt perspektiv med fokus på organisering och utrymmen i stället för organisationer och organisationsformer skulle kunna bidra till en ökad förståelse av hur och vilka arbets sätt, metoder eller praktiker som blir kvar och integrerade i verksamheten.

Mer studier behövs för att fördjupa förståelsen av organiserings betydelse för integrationsprocesser. Denna studie är en av få inom området. Studien visar exempelvis hur vardagliga interaktioner ledde till konstituerande av språkrav inom en arbetsmarknadsinsats. Detta gav förståelse för deltagarnas förutsättningar och premisser för möjligheten till anställning utifrån deltagande i insatsen. Fortsatta studier skulle kunna studera och belysa liknande processer för att skapa ytterligare insikter och dra nya lärdomar om integrations satsningar i praktiken. En särskilt intressant inriktning skulle vara att följa integrationsprocesser utifrån de individer som är föremål för integrations satsningar. Det är individer som ofta är mottagare av integrationsidéer, men sällan är med och formulerar dem, varken på individuell eller övergripande nivå.

Avslutningsvis vill jag lyfta tre saker. Det första är att det inte finns bara en början, ett slut eller en version av de tre initiativ som studerades. Framställningen och analysen av dessa initiativ är således ett resultat av mina tolkningar och min ambition att samla en mängd narrativ för att förstå helheten. Det innebär givetvis att berättelsen i vissa avseenden kan vara motsägelsefull, och att den i andra avseenden – och av andra personer – skulle kunna berättas på ett annat sätt.

Det andra handlar om de frågor som jag ofta får: Blev det rätt eller fel? Gjorde representanterna rätt eller fel? Fungerade det i relation till denna studie? I likhet med det jag beskriver i metodberättelsen vill jag betona att det inte är min roll att söka rätt eller fel. Min ambition har hela tiden varit att beskriva handlingsmönster och praktiker för att öka förståelsen av och medvetenheten om etablering av samverkan och arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda.

Den tredje är att denna studie visar att arbetsmarknadsintegration är ett begrepp som betydde, och skulle leda till, många olika saker. Ibland blev dessa motsägelsefulla, som vid jämförelserna av de nyanländas kvalifikationer, kompetenser och språkkunskaper kontra näringslivets identifierade kompetensbehov. Dilemmat var således inte huruvida nyanlända skulle arbetsmarknadsintegreras eller reducera Sveriges kompetensbrist. Utmaningen låg snarare i förklarade bilder av hur arbetsmarknaden, integrationen, de nyanländas anställningsbarhet och synen på kompetens, språkkunskaper samt kvalifikationer förhöll sig till varandra.

Epilog

Vad är kvar 2023?

Vad hände sen? Vad finns kvar nu? Det är frågor som uppkommer i relation till *En berättelse om att (få) vara kvar* som visar hur representanter arbetade för kvarvarande. Vid materialinsamlingens slut 2019 var uppdragens initiativ eller delar av deras initiativ kvar på olika sätt och i olika former (utrymmen). En återblick under 2023 visar att arbetet fortsatt i två av initiativen, *Kompetensförsörjningsplanen* och *Välkommen till Framtiden*. I studiens epilog har jag valt att återge några representanters syn³³ på initiativen och vad som är kvar av dem 2023.

Utifrån Ledningsgruppen visar det sig att på grund av omorganisationer inom Göteborgs Stad och förändringar i omgivningen finns inte längre Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända eller dess arbete utifrån den formen. *Kompetensförsörjningsplanen* illustrerar ett annat skeende där arbetet och den samverkan som åskådliggjorts i denna studie är fortlöpande. Utifrån *Välkommen till Framtiden* visar det sig att initiativet inte längre är en aktiv del av verksamheterna som deltog. Däremot synliggörs via en av representanterna för *Välkommen till Framtidens* uttalande hur initiativets modell och etablerade arbetssätt är kvarvarande i verksamheter för att stödja personer till arbete.

Deltagarna svar från hösten 2023 bekräftar därmed särskilt tre lärdomar från studien *En berättelse om att (få) vara kvar*. Den första lärdomen är att kvarvarande vid en tidpunkt inte självklart innebär kvarvarande över tid utan förutsätter ageranden och möjligheter för kvarvarande. Den andra lärdomen är kvarvarande kan vara kopplat till organisatoriska sammanhang som möjliggör arbetet. Den tredje lärdomen är att arbetssätt kan vara kvarvarande i vissa verksamheter trots att inledande samverkansarrangemang ej längre är kvar. Med andra ord, kvarvarande kan ske både genom att samverkansarrangemang

³³ Citaten är deltagarnas skriftliga svar (2023) om initiativen i studien.

konstitueras med organisatoriska egenskaper och genom kvarvarande som utrymmen för arbetssätt och idéer.

Ledningsgruppen

Ledningsgruppen för mottagande av nyanlända är inte längre aktiv. Det finns flera orsaker till det.

De förvaltningar och bolag som hade uppdrag i mottagandet av nyanlända tog det ansvar de hade tilldelats. Samordningen fortsatte till viss del genom samordningsgruppen, men i mindre omfattning då behovet inte längre var lika stort. När många frågor kring det initiala mottagandet var lösta kunde mer fokus läggas på långsiktig integration. Samtidigt fanns och finns det andra direktörsforum där de och andra närliggande frågor diskuteras.

Antalet nyanlända flyktingar och alternativt skyddsbehövande blev färre. Färre asylsökande sökte sig till Sverige och färre fick uppehållstillstånd. Migrationspolitiken förändrades. Målgruppen för *Ledningsgruppen* blev därför allt mindre medan arbetskraftsinvandringen ökade.

Vid årsskiftet 2020/2021 genomgick Göteborgs Stad en omorganisation. De tio stadsdelsnämnderna avvecklades och sex socialnämnder skapades: fyra regionala socialnämnder, en nämnd för funktionsstöd och en äldre- samt vård- och omsorgsnämnd. Inför omorganisationen behövde direktörerna prioritera förberedelserna och beslutade gemensamt att *Ledningsgruppen* skulle läggas på is.

Göteborgs Stad har sedan 2021 en annan riktlinje och en annan plan för krisledning än vad staden hade 2015 vid det höga flyktingmottagandet. Även om inte organiseringen kring mottagandet av nyanlända skapades på grund av det höga flyktingmottagandet, så startade den i det skedet och fyllde en viktig funktion för den akuta samordningen av att ta emot asylsökande och nyanlända. Om samma sak hade hänt idag hade arbetet utgått från nuvarande styrning inom krisledning. Det innebär istället att förstärkt samordning eller krisledning aktiveras, beroende på typ och omfattning av samhällsstörning.

Det var just det som hände när Ukraina invaderas av Ryssland. Förstärkt samordning aktiverades och inom den tillfälliga organiseringen samordnades arbetet med bland annat mottagande av skyddsbehövande från Ukraina. När kommunfullmäktige beslutade om uppdrag och ansvar till berörda nämnder för mottagandet så blev det därför ordinarie arbete för respektive nämnd.

Politiken pratar inte idag särskilt mycket om integration. De använder istället andra ord och begrepp. "Minska segregationen" och "öka jämlikheten" är exempel på detta. Och så pratar de istället för integration väldigt, väldigt mycket om "trygghet", främst då trygghet som i att förebygga och motverka brottslighet.

(Representant för *Ledningsgruppen*)

Kompetensförsörjningsplanen

Många av de utmaningar som adresserades i Kompetensförsörjningsplanen är fortfarande aktuella, som exempelvis mis-match på arbetsmarknaden och behovet av relevanta utbildningar som möter företagets efterfrågan.

Genom att kompetensförsörjningsplanen integrerades i Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program och även antogs av de övriga tolv kommunerna i Göteborgsregionen fick kompetensförsörjningsfrågorna ännu mer lyskraft och högre prioritet. Vartannat år tar Göteborgs Stads berörda förvaltningar och bolag fram en gemensam handlingsplan och årligen görs en motsvarande för samverkan inom Göteborgsregionen.

Tack vare den uppbyggda samverkansstrukturen som finns mellan aktörer inom exempelvis de olika kompetensråden finns goda förutsättningar att möta utmaningarna men det behövs ytterligare mobilisering och fokusering, effektivare arbetssätt och långsiktig finansiering både vad gäller insatser men också för att hålla i och utveckla samverkansstrukturerna.

(Representant för *Kompetensförsörjningsplanen*)

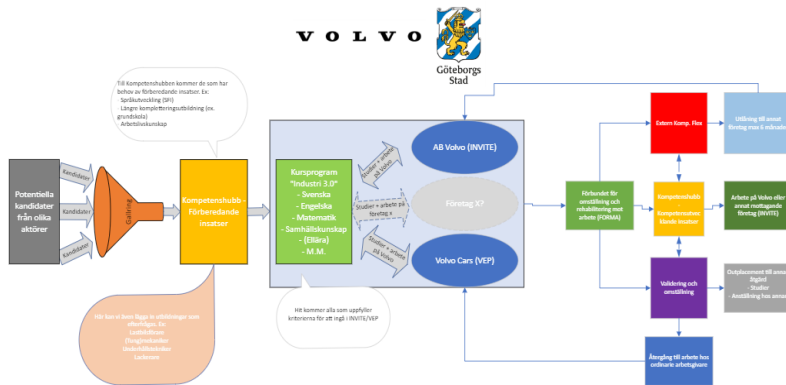
Välkommen till Framtiden

Välkommen till Framtiden är inte längre aktivt efter att en deltagaromgång genomförts efter projekttidens slut. Däremot har Göteborgs Stad haft flera aktiva lokala jobbspår som inspirerats av det arbetssätt som initierades i *Välkommen till Framtiden*.

Idag fortsätter vi att jobba med ingången till arbete, men med andra målgrupper, fokus då var ju integrationen o hur vi kunde välkomna alla på ett så bra sätt som möjligt när de kom till Gbg, därav namnet *Välkommen till framtiden*, en samverkan med stadens bostadsbolag o andra berörda förvaltningar. Men grundstommen lever kvar men idag fokuserar mer på industrin och i Göteborgs fall fordonsindustrin. Här handlar det om att få människor i våra utsatta områden att få en tro på sin framtid. Idag sker samverkan mer genom de bolag som har bostäderna i de utsatta områdena och större bolagen som Ericsson, Volvo Cars o Volvo AB. Med projektnamn som handslaget (Biskopsgården) Tynneredsprojektet (Västra Göteborg)

Modellen som vi arbetar med idag utgår från den modellen som vi arbetade med i *Välkommen till Framtiden* och bygger på att vi jobbar med individer på olika nivåer för att få en förflyttning. Det innebär att vi både rustar arbetslösa i grundläggande kompetenser samtidigt rustar vi redan anställda för att de kan få nya roller antingen där de redan jobbar eller hos ny arbetsgivare. Genom detta har vi skapat en rörelse som gör att det finns luckor som vi kan fylla i samverkan med företagen o därigenom kan fler från våra utsatta områden få sitt första riktiga jobb.

(Representant för *Välkommen till Framtiden*)



Figur 6. Modell för arbetsmarknadsstöd från ArbVux och Göteborgs stad.

Välkommen till Framtiden var en tid då fler aktörer samlades kring ett gemensamt mål med många innovativa lösningar tillsammans. Det hade sina utmaningar och var otroligt svårt stundtals, men var samtidigt en spännande och givande insats och samverkan där alla hade för ambition att vilja göra det ”lilla extra” utifrån sina resurser.

(Representant för *Välkommen till Framtiden*)

Dessa skriftliga svar från studiens deltagare får utgöra studiens slutord. De illustrerar, dels att organisering fortsätter i relation till samtiden varför förändringar är att vänta; dels att vissa arbetssätt och utrymmen tenderar att vara kvar varför andra verkar försvinna med omorganisationer, reformer och nya samhällssituationer; dels att arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda inte är huvudfokus för det som är kvar.

English summary

A story of "being allowed" to remain

Collaboration is often considered one of the most successful approaches for addressing societal challenges, especially within the public sector. Therefore, it's not surprising that it became a prominent recommendation in response to the need for integration support following the significant influx of refugees in Sweden in 2015. However, collaboration is far from a simple and neutral management tool. Previous research has shown that collaboration brings forth a complex interplay of ambitions, ideas, values, trust issues, questions of legitimacy, political control, and relationships (Christensen et al., 2020).

Despite this, collaboration is often touted as an efficient and inclusive solution to societal problems. The real challenge lies in the unpredictability of governance outcomes, as actions take place within a context involving people, other organizations, and society. This is evident in collaborative arrangements where actors from the public, private, and civic sectors are involved, leading to a diversity of ambitions, interests, and values. The outcome of collaboration is particularly difficult to predict when public organizations handle missions that are not simple or uncomplicated, often requiring the management of shifting demands and changes (Christensen et al., 2020).

This dissertation is about collaboration, specifically how novel collaboration is established in a city while the political and practical context is still being formulated in what has been described as a crisis. At this point, collaboration is created while problems and solutions related to the phenomenon are still being formulated. This means that collaboration is not only an organizational form or a governance arrangement that brings actors together to solve something collectively, but also a mean of establishing what that something is. That makes collaboration ambiguous. It therefore involves the creation of a space within the existing structure with identity, legitimacy, and characteristics of the collaborating constellations and their task.

Collaboration in contemporary public administration

To understand the difficulties of collaboration, one needs to understand the impending challenges of contemporary public administration. Missions involving collaboration, especially those aimed at addressing societal challenges, are often carried out in time-limited forms, while public administration is characterized by the need to organize operations efficiently. To further illustrate and problematize these challenges, inspiration has been drawn from literature on network governance, collaboration in practice, and projects focusing on how the public sector manages societal challenges through collaboration. This is done to highlight characteristics based on previous insights that concern the collaboration being studied.

Collaboration as a governance phenomenon

After decades of market-inspired governance, a significant portion of public operations has been organized into specialized units to address parts of the welfare's missions and challenges (Karlsson, 2017; Pollitt & Bouckaert, 2011). At the same time, governance in specialized units, along with privatization and deregulation, has led to more actors engaging in the public sector (e.g., Blomqvist, 2004; Cheung, 1997). This, in turn, has resulted in increased demands for organizational solutions through collaboration and a stronger focus on cross-sectoral governance.

The purpose of collaboration in the public sector is described as broadening, democratizing, and legitimizing missions outside specialized units, and as providing conditions for solving societal challenges (Ferlie et al. 2013; Lindberg, 2009; Löfström, 2010a). After years of implementing market-oriented reforms, governance through collaboration has regained popularity as a reaction to the effects of standardization, efficiency, cost-effectiveness, and maximization of public sector utility (Ferlie et al., 2013). As a consequence, Meek (2021) argues, collaboration has evolved to become a natural part of the public sector.

The need for flexible organizations

New and innovative solutions to societal challenges that do not fit within established structures are often sought and tested in more flexible organizations. The need for flexible organizations is often discussed in contrast to the public sector's specialized and bureaucratic governance, which is described as more standardized and rigid (Christensen et al., 2020). That is, when public

organizations seek opportunities for innovative solutions, they look for organizational solutions outside established structures.

An example of such a solution is the project. By definition, a project is a delimited organizational form with a project group that is assigned tasks to effect change within a predetermined period (Lundin & Söderholm, 1995). Projects are typically described as an organizational form equipped to handle today's complexity, unpredictability, and rapid changes over a shorter time horizon (Andersson, 2009; Fred, 2018). Consequently, projects are assumed to contribute to better conditions for innovative solutions compared to permanent organizations (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002).

The challenge arises when new tasks aimed at addressing long-term and complex societal issues are organized as projects. This creates a paradox concerning time; projects are time-limited, while complex societal challenges are often unsolvable, at least within the project's timeframe. New tasks also need to be integrated or at least managed in relation to regular operations and existing structures. This is expressed in various ways, with projects more often not being integrated but merely temporarily coexisting with local public operations (Fred, 2019). Frequently, new projects are initiated, sometimes with the same goals, purposes, and target groups as before.

However, despite the apparent benefits of projects, there is often a lack of reflection on the challenges that arise during implementation, resulting in projects frequently failing to achieve their initial objectives (Dymitrov & Ingel-hag, 2019). Project-based organizational forms face challenges similar to those encountered when introducing other forms of governance, such as power relations, legitimacy, and relationships. At the same time, project-based organizational forms face challenges directly related to the format, for example the relationship with existing structures, regarding what remains after the project's conclusion, and the implementation of long-term solutions within a limited timeframe.

Novel collaboration for labour market integration – an example

2015 was a dramatic year in Europe. Wars, conflicts, and poverty led thousands of people to cross the Mediterranean in search of safety. Many drowned, while others ended up in refugee camps in Greece or Turkey. Some moved north to countries like Denmark, Sweden, and Germany. The image of a drowned boy on a beach in Turkey shook Europe; three-year-old Alan Kurdi became a symbol for all those who had attempted to flee war-torn Syria across the Mediterranean in overcrowded boats (Slovic et al., 2017; Sohlberg, Esaiasson & Martinsson, 2019).

By the end of August 2015, over 3,000 people were seeking asylum in Sweden each week, and from mid-September, the number of asylum seekers increased even further. This resulted in nearly 130,000 people seeking asylum in Sweden as refugees or beneficiaries of subsidiary protection in just a few months. In total, around 162,000 asylum seekers arrived in 2015, marking a doubling from 2014 when just over 80,000 asylum seekers came to Sweden. This was a dramatic increase compared to the early 2000s when around 30,000 asylum seekers arrived each year (Swedish Migration Agency statistics). The growing number of refugees put strain on the Swedish reception system (Esaiasson Martinsson & Sohlberg, 2016).

However, during the fall of 2015, the meaning of the term "refugee crisis" became increasingly synonymous with national challenges in the reception process for asylum seekers (Hagelund, 2020). At the same time, the political debate became more polarized, and critical voices were raised against the refugee policy (*ibid.*).

After a period when public opinion had been positive towards a generous refugee policy, both internationally and nationally, more and more European countries shifted to a stricter stance on refugee policy (Sohlberg, Esaiasson & Martinsson, 2019). Several Scandinavian countries followed the rest of Europe, adopting stricter refugee policies to make themselves less attractive to refugees (Hernes, 2018). Thus, due to pressure on the reception system and the polarized debate, the Swedish government changed its approach to refugee reception (Hagelund, 2020).

Following a period of high reception and discussions of a "refugee crisis", several political proposals were introduced to address the challenges expected to follow the high influx of refugees. Political proposals were repeatedly made regarding how to support these refugees, often referred to as newcomers, in integrating into Swedish society. This shifted the political agenda: from refugee reception, to care and integration (Hagelund, 2020). A recurring focus in reception and integration proposals was employment and establishing oneself in the job market. In some cases, this was also linked to the right to remain in Sweden (Budget. Prop 2016/17.; Budget. Prop 2017/18.).

The government articulated ambitions for collaboration concerning integration and establishment in various ways. One approach to support increased collaboration among stakeholders for the integration of newcomers into the job market was to assign tasks and initiatives to different authorities. Through these missions, it was not predetermined how, in what form, or among which actors these tasks would be carried out within the local context. In parallel with national ambitions to support integration efforts, political missions at the local level were also formulated; some directly linked to national proposals, others

arising from local needs and interests. Resources were allocated to support and/or lead these initiatives and activities in various ways.

In Gothenburg, during 2015, the high influx of refugees resulted in significant engagement from the public, civil society, and the business. This situation led to a multitude of local-level tasks. In addition to national-level investments and missions, numerous actors in the Gothenburg region initiated activities to support integration. Many tasks and resources were allocated to activities aimed at facilitating the integration of newcomers.

This period was characterized by intense political discussions and resource allocation for integration at both local and national levels, resulting in a wide range of initiatives to promote collaboration for labor market integration of foreign-born individuals (Diedrich & Hellgren, 2018; 2021). Collaboration for integration was organized at a time when both political and practical conditions were still evolving. This required flexibility and adaptability. Establishing collaborative structures for integration during this period was complex, involving actors from various sectors and parts of society, rather than simply connecting existing systems. Organizing collaboration for integration also faced the challenge of balancing short-term expectations for efficiency with the long-term commitment needed for sustainable integration.

Aim and research questions

Collaboration to support foreign-born persons to labor market integration encompasses a complex intersection of various factors. These intersections and relationships form the basis for the purpose of this study. The first aspect involves the tension between rapidly initiated collaboration in response to acute crises and collaboration aimed at addressing more long-term societal challenges. The second aspect concerns the tension between existing actors and activities on one hand, and political proposals that introduce new actors and initiatives on the other. The third aspect relates to new initiatives, organizations, and collaboration structures in relation to existing established organizations and structures. The fourth aspect pertains to participating actors with varying perspectives regarding responsibilities, interests, and objectives.

Thus, it is interesting to study how collaboration is established under these conditions, that is within this dynamic context of relationships where collaboration for the labor market integration of foreign-born persons is organized.

This leads to the formulation of the research purpose: *to contribute to an increased understanding of how collaboration is established in the public sector, while the context and its conditions are being formulated, with a specific focus on exploring the collaborative practices that emerge and their significance in practice.*"

The formulation of the research purpose opens the possibility of exploring the collaborative practices that emerge when new missions are initiated, integrated, and find their place within public administration.

To address the research purpose, the following main research question was formulated:

- **How is novel collaboration is established when the problem is ambiguous?**

Based on the main research question, three sub-questions were formulated:

- What collaborative practices emerge in efforts to organize new missions in the public sector?
- What significance do these collaborative practices have for the stability and persistence of these missions in the public context?
- Why do certain missions and collaborative practices become established and persist over time in public administration?

By exploring and gaining insights into how new missions are established to support integration, this study provides opportunities to understand and articulate the processes through which missions are established in the public sector. In summary, the answers contribute to a combination of knowledge and a vocabulary in describing the establishment of new collaboration, as well as to understanding its significance for the organization of labor market integration of foreign-born persons.

The study

As this study adopts a broad perspective of organizing and establishing collaboration, organizing was chosen as the initial theoretical foundation. This choice allows for an understanding of how ideas about collaboration translate into practice. Simultaneously, the study was conducted during a period when several new assignments were being distributed, and the initiatives under investigation did not have a predetermined place in the ongoing organization or structure. This necessitated a need to comprehend the emergence of collaborative settings and the taken-for-granted aspects managed through a focus on the translation process.

Organizing, process and change

Understanding how something is created and established also places emphasis on the translation process based on the attribution of identity and legitimacy.

Also, to expand the idea of collaboration beyond normative assumptions about predefined organizations, the theoretical framework places significant weight on how the concepts of time and space can analytically contribute to the study.

Studying organizing in real-time provides us with the opportunity to delve into collaboration designed to support integration through employment, arising from everyday actions. The perspective on organizing is based on the understanding that people construct their realities through a series of ongoing processes of actions. Organizing is therefore a result of actions.

With each interaction, the perceptions of what constitutes social life are shaped, resulting in the formation of organizations, practices, and institutions. During periods of stability, individuals tend to take their assumptions about reality for granted. However, when this stability is disrupted, well-established practices and social structures are deconstructed, making way for new patterns of action to emerge.

One crucial aspect of organizing is the concept of translation. It involves the linkage of actions that occur in various temporal and spatial contexts to create a coherent net of actions. This allows the construction of new action nets that can develop beyond existing organizations and structures. The process of translation involves mutual adjustments and the translation of interactions into meaning. It occurs in every relationship, enabling the interpretation of ideas, missions, and phenomena within specific contexts.

The act of translating new ideas into practice for collaboration in the context of labor market integration of foreign-born persons is, therefore, a collective effort involving local translations and adaptations. Ambiguities or gaps in understandings are filled as meaning is attributed based on conditions and constraints. This leads to the establishment of shared organizational narratives and meanings. Consequently, action nets that connect organizations and shape inscriptions, both within and beyond organizations, are generated through these interactions.

Identity and legitimacy

Organizing in this study also emphasizes the role of identity and legitimacy. Identity, in this context, refers to the attributes ascribed to an entity by others, with relationships forming a representation of the self. Identity is shaped through relationships that aim to create shared understandings of organizations or contexts. Identity provides meaning to individuals' experiences through complex relationships. Interactions and relationships are fundamental in creating this understanding. Through interactions within social contexts, meaning is attributed to actions, events, and situations. As actions are relational, characteristics of phenomena emerge through the reflection of individual and

collective perceptions within interactions. Thus, groups, organizations, and collaborative arrangements result from interactions and actions, rather than being predefined entities.

Legitimacy is closely related to identity. It is the marker of an organization's legitimacy within its context, significantly affecting its survival. Individuals within organizations actively strive for legitimacy, often aligning themselves with similar organizations and conforming to shared cultural and normative factors. Existing institutionalized arrangements and norms are externalized through language expressions, such as labels, metaphors, and myths. These myths may include ideas like structures bring order, collaboration fosters participation, or changes lead to improvements.

In summary organizing offers a perspective to understand how collaboration for labor market integration unfolds, emphasizing ongoing processes of change, translation, identity construction, and legitimacy as fundamental drivers shaping the course of action. It allows us to see organizations as dynamic entities formed and reformed through interactions and actions, rather than static, predefined structures.

In this study, an analytical approach is used to consider the relationship between time and space, influenced by Czarniawska (2004) who suggests that these two concepts are intertwined in practice. The pair of concepts contributes to analyzing the research material through two aspects linked to the study's purpose.

The first aspect is to acknowledge that when collaboration is established, it is not just a chronological flow of events; collaboration occurs in the relationship between what has happened and the anticipation of what is to come. Broadening the perspective of time can, therefore, contribute to understanding how collaboration does not occur in a vacuum of the present, but based on predefined challenges and solutions rooted in past and future conceptions.

The second aspect is to provide a view of, and vocabulary related to expanding the understanding of how collaborative initiatives are established beyond a normative view of organizations and structures. It highlights that organizing occurs independently of and outside of organizations.

By using the concepts of time and space, it is possible to analyze and discuss practices and the establishment of initiatives beyond normatively given terminology and thought patterns. In this way, the spatio-temporal metaphor can linguistically contribute to further insights from the aforementioned studies that treat collaboration as a given phenomenon or have studied collaboration based on predefined organizations.

Three concepts in particular recur in the analysis chapters of the dissertation: actions, activities, and spatiotemporality. Actions, inspired by

Czarniawska (see 2014a), are viewed as a prerequisite for organizing and what is perceived as social life. Activities, primarily inspired by Massey (2005) and Hernes (2014; 2022), are based on patterns of actions that can result in spaces and the establishment of practices. Spatiotemporality, drawn from Hernes (2014), is regarded as actions concerning the shaping of spaces over time that constitute their characteristics. In the study, patterns of actions for establishing and creating space for the examined assignments and their initiatives emerge. Based on the above reasoning, these activities collectively constitute what is referred to in the study as a space-creating collaborative practice. The emergence of this space-creating collaborative practice is found in chapter 5. One way to understand the significance of these activities is to discuss them in terms of the work done to create space (spatio) over time (temporal) for the assignments. This will henceforth be referred to as spatiotemporal work, the importance of which for the assignments and activities in the study is described in chapter 6. The concept of spatiotemporal work thus aims to describe the activities that constitute the work aimed at creating space over time within organizations and institutions.

Methodical approach

The focus on actions and action nets, inspired by Czarniawska (2014a), has guided this study. In the study, action nets are used to describe and understand the process of organizing and have been of fundamental importance for the collection of data material, as well as for the initial approach to the material. This study starts in performative definition, which allows research to capture and describe practices. However, the question is how these descriptions can be captured. One way is to focus on the actions that actors perform when they express that they are acting to collaborate for the labor market integration of immigrants. Action nets assume that organizing requires a variety of collective actions that are interconnected in patterns and that become institutionalized over time, in this case, organizing to support the labor market integration.

The establishment of action nets begins with actions being performed, and as these actions are repeated, action patterns are established. When these action patterns are seen as taken for granted and as a normative part of the context, the action net is institutionalized, and institutions are created (Czarniawska, 2014a). That is, when actions and patterns of behavior are taken for granted and seen as implicit frameworks for actions, they have begun to be normalized and institutionalized (Berger & Luckmann, 1979/2011). It directs the focus toward the emergence of practices and the processes that constitute them by linking actions together to form action nets. These actions do not necessarily need to be carried out within a specific organization or group but can involve a

variety of organizations or organized groups of people that may have both loose and temporary characteristics and occur outside of time and space (Czar-niawska, 2004).

Therefore, action nets contributed to the understanding of the practice of collaborating to support labor market integration beyond previously estab-lished organizations by highlighting the actions that can take place in practice and can ultimately create institutions. Methodologically, it also assumes the insight that actors, organizations, and institutions with their attributed charac-teristics are a result of actions that are constantly reproduced. Action nets pre-suppose connections between actions (Czar-niawska, 2014a).

By following three initiatives for labor market integration collaboration, data has been collected through interviews, observations, and shadowing. The collected material has then been analyzed using techniques inspired by Char-maz (2006) interpretation of grounded theory, as well as by Langley's (1999) approach to analyzing processes. In total, the study comprises material from 52 observations/shadowing sessions, eight interactive observations, and six workshops, four of which were organized by me. In addition, the study also includes material from 40 recorded interviews and 21 conversations with writ-ten notes. The number of participants in the various interviews has ranged from one to three. The material is gathered over a period of little more than two years.

Findings

Chapter 4 in the dissertation presents a chronological description of the estab-lishment and organizing of collaboration for labor market integration by ana-lyzing actions. By illustrating actions and patterns of action, it demonstrates how the studied initiatives started, developed, and became established as en-during within the public sector.

Chapter 5 analyzes the significance of these actions and the patterns of ac-tion developed to establish the missions and initiatives. Building on insights from chapter 4, it explores which practices emerged and the significance of these collaborative practices for the missions and their continued existence. These practices is referred to as "space-creating collaborative practices" in the study.

Chapter 6 answers the question of why certain assignments and collabora-tive practices were established as enduring, based on identified characteristics in the space-creating collaborative practice, the work conducted for continuity, referred to as spatiotemporal work.

Characteristics of space-creating collaborative practices

Chapter 4 demonstrates the process through which three initiatives established space to remain in public administration based on their original mission statements. Chapter 5 presents three collaborative practices that played a central role in creating space for these missions, collectively referred to as a space-creating collaboration practice. These collaborative practices mainly consisted of mobilizing, recruiting, and negotiating activities.

The collaborative practices were prominent in establishing and creating space for the missions of the initiatives in the local context. Through *mobilization*, *recruitment*, and *negotiation* collaborative practices, dynamic contexts were created where initiatives and missions could be established and maintained within the public sector. However, these collaborative practices were not isolated; instead, they interacted and is referred to as space-creating collaborative practices. It is referred to as a practice in this study, as these are activities that actors engage in without needing further description or explanation for participation.

The space-creating collaborative practice went beyond traditional organizational structures and involved various actors and organizational constellations. This illustrates how collaborative practices do not necessarily emerge and are not necessarily tied to a specific collaborative configuration or meeting context, but rather how actions are constructed and reproduced through relationships in multiple contexts. This was both reinforced and enhanced by the fact that collaboration missions appeared in multiple contexts and in varying forms and configurations.

The space-creating collaborative practices constituted initiatives as spaces with specific characteristics, identities, and legitimacy ascribed to them. Collaborative practices to establish missions for collaboration were, therefore, not solely about creating formal contexts or networks. It also involved influencing form and direction, relationships, and the creation of a common interpretation and understanding of missions within spaces beyond individual organizations.

Thus, it becomes possible to interpret spaces as the result of the translation process within an established action network where multiple actors are connected to work together toward common goals and methods. Activities within the space-creating collaborative practices, therefore, occurred beyond imagined and established organizational boundaries.

The collaborative practices, that the analysis shows to be fundamental components of the space-creating collaborative practice, are *mobilizing*, *recruiting*, and *negotiating*. By mobilizing resources and engagement, recruiting different competencies and allies, and negotiating common goals and interpretations,

contexts beyond individual organizations or collaboration configurations were created for the missions to operate.

Czarniawska (2014a) emphasizes that organizing occurs in several places simultaneously, meaning that the establishment of an action network is not limited to a specific space or a certain collaboration configuration, but is a more complex and dynamic process. This study illustrates how such a process can manifest in practice when implementing missions with examples of how activities and the space-creating collaborative practices enabled the establishment of space for persistence.

Mobilizing collaborative practice:

- Mobilizing practices involve leveraging past experiences, articulating future aspirations, and constructing narratives. These actions contribute to attributing specific characteristics to initiatives, thus shaping them as spaces.
- For example, the material demonstrates how representants of the initiatives used of past experiences to establish frameworks for action and agency.

Recruiting collaborative practice:

- Recruiting practices encompass efforts to form alliances between different actors and involve multiple participants in the ongoing translation process.
- The material illustrates how representatives of the initiatives worked to connect actors through regular dialogues, agreements, and the creation of organizational contexts.
- Recruiting practices were particularly essential in identifying and engaging potential allies and collaborators to establish broad legitimacy for collaborative work.

Negotiating collaboration practice:

- Negotiating practice entail actions aimed at reaching consensus by adjusting and simplifications to align with needs and interests. They are crucial for defining the form, including work methods, content, direction, and objectives, among engaged actors.
- The material illustrates how representatives of the initiatives continuously adapted to achieve agreed-upon goals and to address expressed needs.

- Negotiating practice were a recurring and essential part of the space-creating collaboration practice, ensuring alignment among diverse actors and promoting the persistence of the collaborative spaces.

These space-creating collaborative practices collectively contribute to the establishment and maintenance of spaces within the public administration that allow initiatives and missions to operate and remain relevant over time.

Spatio-temporal work

The study illustrates how representatives were engaged in *mobilizing*, *recruiting*, and *negotiating* collaborative practices to establish spaces for their initiatives to remain within the public sector, so-called spatio-temporal work. These practices conferred characteristics and identity upon these spaces, legitimizing them in the eyes of others. By acquiring identity and legitimacy, spaces were established and are referred to in the study as part of space-creating collaborative practices.

These spaces were also endowed with additional attributes, such as "within the regular line structure", "organizational schemas", or "citywide programs". These attributes allowed the initiatives to continue as ongoing and integrated operations. Interestingly, these spaces were not limited to the confines of individual organizations. The study reveals that these initiatives did not merely become three separate organizations or neatly drawn organizational charts. Instead, they evolved into multiple ongoing activities, associations, and connections that transcended normative perceptions of organizational structures, formal networks, and organizations. Therefore, their persistence should not be viewed through the lens of implementing projects or organizations with predefined positions within the line structure; it should be understood as a multifaceted phenomenon with identity as a key element.

Identity, in this context, refers to the characteristics ascribed to these spaces by others, shaping how they are perceived and recognized. Identity is the result of interactions that lead to shared understandings and interpretations, especially concerning an organization or context. The study highlights the significance of narratives in identity construction, which creates meaning in relation to others' understanding.

According to this study, attributes must be made credible to others to be ascribed to a space. There must be alignment in the narrative, both within the organization and regarding how it is perceived externally. Therefore, identity is the product of relationships aiming to create shared understandings and perceptions. It is formed and negotiated in interactions, particularly during the initiation and the work with the new initiatives.

Furthermore, legitimacy plays a crucial role. Organizations actively strive to be perceived as legitimate, often in comparison to similar entities within their field. These entities borrow forms of governance from one another and adopt practices that are currently in vogue. Hence, they seek legitimacy from both their organizational field and the broader framework of public sector governance. In conclusion, the study demonstrates the dual pursuit of legitimacy – one within the organizational field of labor market integration, and another within the context of public sector governance. Initiatives must therefore not only adapt to organizational norms, but also navigate the complexities of various governance models simultaneously.

Finally

By bringing together the results from chapters 4, 5, and 6, the study addresses its main question and sub-questions. Together, these answers contribute to the study's overarching purpose of enhancing understanding and generating insights into the establishment and organization of collaboration.

One initial understanding that emerged is that continuity does not necessarily equate to the implementation of an organization or a place on an organizational chart. Continuity could just as well mean the persistence of work processes or the idea of a labor market model or the role of an actor focusing on a certain issue in the Gothenburg region.

A second understanding is that vagueness in mission formulations created room for changes and creativity. The initiatives continued in some form but not necessarily in the same form or with the same focus as in the original formulation. The missions were vaguely formulated and had few fixed regulations, which allowed for interpretation and adaptation of implementation. Some changes involved expanding the missions' scope and direction. Other changes were of an organizational nature as changing the overall tasks of a mission. There were also adjustments in implementation, such as changes in initiatives activities. One thing was clear: who participated in the work mattered in terms of what adaptations and changes were made.

A third understanding is that, in relation to ambitions for continuity, it became essential to be assigned an identity with characteristics considered highly legitimate for the work and the ability to meet challenges over time. This engagement in constituting characteristics that established identity and contributed to attributing legitimacy was crucial. Mobilizing, recruiting, and negotiating collaborative practices, which constituted as space-creating collaborative practices, were particularly prominent. Through these practices, the spaces were assigned the characteristics that gave them their identity and hence legitimacy. This study shows that this work was decisive for continuity. Through

the assignment of identity, spaces existed and could be assigned legitimacy, which was then recognized by others. This meant that the spaces were established with significant enduring characteristics and therefore became an example of spatiotemporal work.

Referenser

- Adam, Barbara. & Groves, Chris. (2007). *Future matters* (Vol. 3, Suppl. to the study of time). Bronx: BRILL.
- Ahmed, Ali. (2015). Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra? *Ekonomisk Debatt*, 43(4), 18–28.
- Alexander, Anu., Kumar Jha, Shishir. & Pandey, Ashish. (2020). Understanding how hybrid organisations tackle social challenges: An institutional logics approach. *South Asian Journal of Business Studies*, 9(2), 193–213.
- Alexy, Oliver., Poetz, Katharina., Puranam, Phanish. & Reitzig, Markus. (2021). Adaptation or persistence? Emergence and revision of organization designs in new ventures. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 32(6), 1439–1472.
- Alver, Bente Gullveig., Øyen, Ørjar. & Torhell, Sven-Erik. (1998). *Etik och praktik i forskarens vardag*. Studentlitteratur.
- Andersson, Emmelie. & Försvarshögskolan. (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*.
- Andersson, Johanna. (2016). *Locked-in collaboration*. Göteborg: School of Public Administration, University of Gothenburg.
- Andersson, Kjell. (2009). Orchestrating regional development through projects: The ”innovation paradox” in rural Finland. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 187–201.
- Anell, Anders. & Mattisson, Ola. (2009). *Samverkan i kommuner och lands-ting: En kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Ansell, Christopher. & Gash, Alison. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, Christopher. & Gash, Alison. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32.
- Ansell, Christopher., Sørensen, Eva. & Torfing, Jacob. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45(3), 467–486.
- Antonetti, Marilyne. & Rufini, Alexandra. (2008). Social norms, coordination and collaboration in heterogeneous teams. *Managerial and Decision Economics*, 29(7), 547–554.

- Arbetsmarknadsdepartementet. (2015). *Mottagandeutredningen*. A2015:02. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Aschhoff, Nils. & Vogel, Rick. (2019). Something old, something new, something borrowed: Explaining varieties of professionalism in citizen collaboration through identity theory. *Public Administration (London)*, 97(3), 703–720.
- Ashforth, Blake E. & Humphrey, Ronald H. (1997). The ubiquity and potency of labeling in organizations. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 8(1), 43–58.
- Ashforth, Blake. & Reingen, Peter. (2014). Functions of dysfunction: Managing the dynamics of an organizational duality in a natural food cooperative. *Administrative Science Quarterly*, 59(3), 474–516.
- Asp, Viktoria. (2017). *Frivilligresurser under flyktingsituationen: Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015*. Försvarshögskolan.
- Augustine, Grace., Soderstrom, Sara., Milner, Daniel. & Weber, Klaus. (2019). Constructing a distant future: Imaginaries in geoengineering. *Academy of Management Journal*, 62(6), 1930–1960.
- Austin, John L. (1962). *How to do things with words*. Oxford: Clarendon Pres
- Axelsson, Runo. & Bihari Axelsson, Susanna. (2007). *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Studentlitteratur.
- Beck, Tammy E. & Ashmos Plowman, Donde. (2014). Temporary, emergent interorganizational collaboration in unexpected circumstances: A study of the Columbia space shuttle response effort. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 25(4), 1234–1252.
- Beckert, Jens. (2021). The firm as an engine of imagination: Organizational propection and the making of economic futures. *Organization Theory*, 2(2), 263178772110057.
- Behtoui, Alireza. (2006). *Unequal opportunities: The impact of social capital and recruitment methods on immigrants and their children in the Swedish labour market*. Doktorsavhandling, Linköpings universitet
- Berends, Hans., Van Burg, Elco. & Garud, Raghu. (2021). Pivoting or persevering with venture ideas: Recalibrating temporal commitments. *Journal of Business Venturing*, 36(4), 1–23.
- Berger, Peter. & Luckmann, Thomas. (1979/2011). *Kunskapssociologi: Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet* (3. uppl.). Wahlström och Widstrand.

- Bergsten, Johan. (2016). *Välkomna hit 22 röster om Social resursförvaltnings arbete med flyktingmottagandet andra halvåret 2015*. Göteborg: Social Resursförvaltning.
- Berthod, Oliver. & Sydow, Jörg. (2021). Collaborating in high-reliability settings. Introduction: Collaborative public management as an emergent field. I: Jack Wayne Meek (red.), *Handbook of collaborative public management*. Elgar handbooks in public administration and management, s. 331–348
- Bešić, Almina., Fóti, Klára. & Vasileva, Veronika. (2022). The role and challenges of public service organisations in the labour market integration of refugees: A relational perspective analysing integration measures in Austria, Finland, Germany and Sweden. *European Management Review*, 19(2), 207–221.
- Bevelander, Pieter. & Irastorza, Nahikari. (2014). *Catching up: The labour market integration of new immigrants in Sweden*. International Labour Organization.
- Beyes, Timon. & Holt, Robin. (2020). The topographical imagination: Space and organization theory. *Organization Theory*, 1(2), 263178772091388.
- Beyes, Timon. & Steyaert, Chris. (2012). Spacing organization: Non-representational theory and performing organizational space. *Organization (London, England)*, 19(1), 45–61.
- Bittner, Eva. Alice. Christiane. & Jan. Marco. Leimeister (2013) "Why Shared Understanding Matters -- Engineering a Collaboration Process for Shared Understanding to Improve Collaboration Effectiveness in Heterogeneous Teams," 2013 46th Hawaii International Conference on System Sciences, Wailea, HI, USA, pp. 106-114.
- Blomqvist, Paula. (2004). The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s. *Social Policy & Administration*, 38(2), 139–155.
- Bonfanti, Sara. & Nordlund, Madelene. (2012). *Does Swedish for immigrants (SFI) matter? A longitudinal assessment of the impact of SFI on migrants' position in the Swedish labour market*. Firenze: Università Degli Studie di Firenze
- Boruka, Elise. & Blomgren Amsler, Lisa. (2021). Negotiation within collaborative networks. I: Jack Wayne Meek (red.), *Handbook of collaborative public management*. Elgar handbooks in public administration and management, s. 50-66.

- Bovens, Mark. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal: Review of European Law in Context*, 13(4), 447–468.
- Bovens, Mark., Schillemans Thomas. & Goodin, Robert. (2014). Public accountability. I. I.M. Bovens, R.E. Goodin & T. Schillemans (red.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press, s. 182-208.
- Brickson, Shelley L. (2005). Organizational identity orientation: Forging a link between organizational identity and organizations' relations with stakeholders. *Administrative Science Quarterly*, 50(4), 576–609.
- Broccardo, Laura., Culasso, Francesca. & Mauro, Sara Giovanna. (2019). Smart city governance: Exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration. *The International Journal of Public Sector Management*, 32(4), 367–387.
- Brorström, Sara. (2017). *Mellan dröm och verklighet – om hur älvstaden fylls med innehåll*. Kfi-rapport- Kommunforskning I Väst.
- Brorström, Sara. & Diedrich, Andreas. (2022). Boundaries of collaboration – the case of a temporary housing complex for refugees in Sweden. *Public Management Review*, 24(4), 536–557.
- Brorström, Sara. & Styhre, Alexander. (2021). Plans and situated actions in urban renewal projects: The role of governance devices in realizing projects. *Environment and Planning. C, Politics and Space*, 39(3), 646–663.
- Brorström, Sara. & Styhre, Alexander. (2023). "Tough love": The roles played by municipal housing corporations for integration of newly arrived immigrants in vulnerable neighbourhoods. I: Andreas Diedrich & Barbara Czarniawska (red.), *Organising immigrants' integration*. Palgrave Macmillan, s. 49-68.
- Brower, Ann. (2016). Is collaboration good for the environment? Or, what's wrong with the land and water forum? *New Zealand Journal of Ecology*, 40(3), 390–397.
- Brunsson, Nils. (1997). The standardization of organizational forms as a cropping-up process. *Scandinavian Journal of Management*, 13(3), 307–320.
- Brunsson, Nils. (2009). *Reform as routine organizational change and stability in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils. & Sahlin-Andersson, Kerstin. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746.

- Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Stone Middleton, Melissa. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55.
- Bucher, Silke. & Langley, Ann. (2016). The interplay of reflective and experimental spaces in interrupting and reorienting routine dynamics. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 27(3), 594–613.
- Budgetproposition 2016/17:1. *Utgiftsområde 13: Jämställdhets och nyanländas etablering.*
- Budgetproposition 2017/18:1. *Utgiftsområde 13; Jämställdhets och nyanländas etablering.*
- Bulling, Ingunn Skjesol. & Berg, Berit. (2018). "It's our children!" Exploring intersectorial collaboration in family centres. *Child & Family Social Work*, 23(4), 726–734.
- Bursell, Moa. (2012). *Ethnic discrimination, name change and labor market inequality mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden* (Stockholm studies in sociology, N.S., 54). Stockholm University.
- Bursell, Moa. (2014). The multiple burdens of foreign-named men – evidence from a field experiment on gendered ethnic hiring discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, 30(3), 399–409.
- Callon, Michel. (1984). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(1 suppl.), 196–233.
- Calvo, Mirian. & Slater, Madeleine. (2021). Creating spaces for collaboration in community co-design. *The International Journal of Art & Design Education*, 40(1), 232–250.
- Carlsson, Julia. (2019). *När idéer får liv: Om intraprenader i tre kommuner.* Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Carlsson, Magnus. & Rooth, Dan-Olof. (2007). Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment. *Ekonomisk debatt*, 35(3), 55–68.
- Carlsson, Magnus. & Rooth, Dan-Olof. (2012). Revealing taste-based discrimination in hiring: A correspondence testing experiment with geographic variation. *Applied Economics Letters*, 19(18), 1861–1864.
- Cartel, Mélodie., Boxenbaum, Eva. & Aggeri, Franck. (2019). Just for fun! How experimental spaces stimulate innovation in institutionalized fields. *Organization Studies*, 40(1), 65–92.
- Casey, Colleen. (2014). Public values in governance networks management approaches and social policy tools in local community and

- economic development. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 106–127.
- Champenois, Claire., Dimov, Dimo., Gherardi, Silvia., Hjorth, Daniel. & Thompson, Neil A. (2022). Human relations special issue call for papers. *Human Relations*, 75(7), 1412–1420.
- Charmaz, Kathy. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. SAGE Publications.
- Charmaz, Kathy. (2011). *Grounded theory methods in social justice research*. Sage.
- Charmaz, Kathy. (2015). Teaching theory construction with initial grounded theory tools. *Qualitative Health Research*, 25(12), 1610–1622.
- Cheung, Anthony B.L. (1997). Understanding public-sector reforms: Global trends and diverse agendas. *International Review of Administrative Sciences*, 63(4), 435–457.
- Cheung, Sin Yi. & Phillimore, Jenny. (2014). Refugees, social capital, and labour market integration in the UK. *Sociology (Oxford)*, 48(3), 518–536.
- Christensen, Tom., Lægreid, Per., Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth* (2. uppl.). Routledge.
- Clarke, Adele. (2019). Situating grounded theory and situational analysis in interpretive qualitative inquiry. I: Anthony Bryant & Kathy Charmaz (red.), *The SAGE handbook of current developments in grounded theory*. London: SAGE Publications, s. 3–47.
- Cnossen, Boukje. & Bencherki, Nicolas. (2019). The role of space in the emergence and endurance of organizing: How independent workers and material assemblages constitute organizations. *Human Relations*, 72(6), 1057–1080.
- Conklin, Jeffrey. (2006). *Dialogue mapping: Building shared understanding of wicked problems*. Wiley.
- Cook, Julia. (2018). *Imagined futures: Hope, risk and uncertainty* (Critical studies in risk and uncertainty). Palgrave Macmillan
- Corbin, Juliet. & Strauss, Anselm. (2008). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (3. uppl.). Thousand Oaks: Sage.
- Corvellec, Hervé. & Czarniawska, Barbara. (2014). Action nets for waste prevention. (GRI report; Managing the Big City 2014:1.) Göteborg: Gothenburg Research Institute.

- Coule, Tracey. & Patmore, Beth. (2013). Institutional logics, institutional work, and public service innovation in nonprofit organizations. *Public Administration*, 91(4), 980–997.
- Curnin, Steven. & O’Hara, Danielle. (2019). Nonprofit and public sector interorganizational collaboration in disaster recovery: Lessons from the field. *Nonprofit Management and Leadership*, 30(2), 277–297.
- Czarniawska, Barbara. (1985). The ugly sister: On relationships between the private and the public sectors in Sweden. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(2), 83–103.
- Czarniawska, Barbara. (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity* (New practices of inquiry). The University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara. (2004). On time, space, and action nets. *Organization (London, England)*, 11(6), 773–791.
- Czarniawska, Barbara. (2011). Performativity in place of responsibility? *Journal of Organizational Change Management*, 24(6), 823–829.
- Czarniawska, Barbara. (2014a). *A theory of organizing* (2. uppl.). Edward Elgar Publishing.
- Czarniawska, Barbara. (2014b). *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*. Studentlitteratur.
- Czarniawska, Barbara. (2014c). Why I think shadowing is the best field technique in management and organization studies. *Qualitative Research in Organizations and Management*, 9(1), 90–93.
- Czarniawska, Barbara. & Joerges, Bernward. (1996). Travels of ideas. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin, New York: De Gruyter, s. 13–48.
- Czarniawska, Barbara. & Sevón, Guje. (1996). *Translating organizational change*. Berlin, New York: De Gruyter.
- Czarniawska, Barbara. & Guje Sevón. (2005). *Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Ort: Liber & Copenhagen Business School Press.
- D’Amour, Danielle., Ferrada-Videla, Marcela., San Martin Rodriguez, Leticia. & Beaulieu, Marie-Dominique. (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19(S1), 116–131.
- Dahlberg, Matz., Egebark, Johan., Vikman, Ulrika. & Özcan, Gülay. (2020). *Labor market integration of loweducated refugees RCT evidence from an ambitious integration program in Sweden*. (Working paper 2020:21 IFAU). The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

- Dawson, Patrick. & Sykes, Christopher. (2016). *Organizational change and temporality: Bending the arrow of time*. Routledge.
- De La Chau, Marlen., Haugh, Helen. & Greenwood, Royston. (2018). Organizing refugee camps: "Respected space" and "listening posts". *Academy of Management Discoveries*, 4(2), 155–179.
- Delmi. (2015). *Integration och arbetsmarknad*. (Delmi kunskapsöversikt 2015:3.) Stockholm: Delmi.
- Diedrich, Andreas. (2023). Organising integration: Some conclusions and directions for the future. I: Andreas Diedrich & Barbara Czarniawska (red.), *Organising immigrants' integration*. Palgrave Macmillan, s. 289-300.
- Diedrich, Andreas., Bergström, Ola., Risberg, Annette. & Simonsson, Niklas. (2020). Integration av nyanlända på arbetsmarknaden. Forte. *Forskning i korthet No 15*.
- Diedrich, Andreas., Eriksson-Zetterquist, Ulla. & Styhre, Alexander. (2011). Sorting people out – the uses of one-dimensional classificatory schemes in a multi-dimensional world. *Culture and Organization*, 17(4), 271–292.
- Diedrich, Andreas., Guzman, Gustavo. & Cochoy, Franck. (2023). Introduction: Shifting perspectives on the organizing properties of space I: Gustavo G. Guzmán, Andreas Diedrich & Frank Cochoy (red.), *Space and organizing: On spatial agencing*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing s. 1–15.
- Diedrich, Andreas. & Hellgren, Hanna. (2018). *Organizing labour market integration of foreign-born persons in the Gothenburg metropolitan area*. (GRI-rapport 2018:3.) Göteborgs universitet.
- Diedrich, Andreas & Hellgren, Hanna. (2021). *Att organisera integration av nyanlända och andra utrikesfödda personer på den svenska arbetsmarknaden – från "flyktingkrisen" till covid-19-pandemin*. (GRI-rapport). Göteborgs universitet.
- Diedrich, Andreas. & Styhre, Alexander. (2013). Constructing the employable immigrant: The uses of validation practices in Sweden. *Ephemera*, 13(4), 759.
- Dille, Therese., Hernes, Tor. & Vaagaasar, Anne Live. (2023). Stuck in temporal translation? Challenges of discrepant temporal structures in interorganizational project collaboration. *Organization Studies*, 44(6), 867–888.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

- Dir. 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete* (A 2014:06).
- Dir. 2007:52. *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.*
- DS 2016:35. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Durant, Robert F. & Legge, Jerome S. (2006). "Wicked problems", public policy, and administrative theory. *Administration & Society*, 38(3), 309–334.
- Dymitrow, Mirek. & Ingelhart, Karin. (red.). (2019). *Anatomy of a 21st century sustainability project: The untold stories*. Göteborg: Mistra Urban Futures, Chalmers University of Technology.
- Edman, Jesper. & Arora-Jonsson, Stefan. (2022). Slander, shouts, and silence: Incumbent resistance to disruptive logics. *Organization Theory*, 3(2), 263178772210903.
- Egels-Zandén, Nikas. & Hyllman, Peter. (2011). Differences in organizing between unions and NGOs: Conflict and cooperation among Swedish unions and NGOs. *Journal of Business Ethics*, 101(2), 249–261.
- Ehn, Pelle. (2017). Learning in participatory design as I found it (1970–2015). I: Betsy DiSalvo, Jason Yip, Elizabeth Bonsignore & Carl DiSalvo (red.), *Participatory design for learning: Perspectives from practice and research*. London: Routledge, s. 7–21.
- Ek Österberg, Emma. & Zapata, Patrik. (2023). Procuring for labour market integration. I: Andreas Diedrich & Barbara Czarniawska (red.), *Organising immigrants' integration*. Palgrave Macmillan, s. 71–88.
- Ek, Simon., Hammarstedt, Mats. & Skedinger, Per. (2021). *Low-skilled jobs, language proficiency and refugee integration: An experimental study*. (IFN Working Paper, No. 1398.) Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IFN).
- Elias, Sara R.S.T.A., Chiles, Todd H. & Crawford, Brett. (2022). Entrepreneurial imagining: How a small team of arts entrepreneurs created the world's largest traveling carillon. *Organization Studies*, 43(2), 203–226.
- Emerson, Kirk., Nabatchi, Tina. & Balogh, Stephen. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 22(1), 1–29.

- Engdahl, Mattias., Forslund, Anders. & Vikman, Ulrika. (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Vetenskapsrådet.
- Engdahl, Mattias., Rosenqvist, Olof. & Åslund, Olof. (2022). *Förlorad tid eller förberedelser för integration?* IFAU Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Eppel, Elizabeth. (2015). Canterbury water management strategy: "A better way"? *Policy Quarterly*, 11(4), 49–57.
- Ernits, Heiti. (2023). *Planering på gränsen och gränsen för planering: En studie av gränsöverskridande samhällsplanering*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Eriksson, Erik. (2019). *Perspektiv på integration och etablering: Kunskapsunderlag för ett strategiskt arbete med stöd till nyanlända*. Linköpings universitet.
- Eriksson, Stefan. & Rooth, Dan-Olof. (2022). *God svenska – vägen till arbete för utrikesfödda*. SNS Förlag.
- Ernits, Heiti. (2020). *Ledarskap i mellanrummen: Fallstudie av gränsgångare och gränspraktiker i en komplex samverkansmiljö*. Göteborgs universitet.
- Esaiasson, Peter., Martinsson, Johan. & Sohlberg, Jacob. (2016). *Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner – en forskarrapport*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Fachin, Fernando. & Langley, Ann. (2023). The patterning of interactive organizational identity work. *Organization Studies*.
- Faktapromemoria 2015/16:FPM7. *EU:s externa agerande för att bemöta flyktingkrisen i Europa*. Utrikesdepartementet. 2015-10-14.
- Fangen, Katrine. & Nordli, Harald. (2005). *Deltagande observation*. Liber ekonomi.
- Febring, Linda. & Henry, Alastair. (2022). Work integrated language learning: Boundary crossing, connectivity, and L2 affordances. *Migration and Language Education*, 3(1), 1–22.
- Ferlie, Ewan., Bennett, Chris., Fitzgerald, Louise., Dopson, Sue. & McGivern, Gerry. (2013). *Making wicked problems governable?* Oxford: Oxford University Press.
- Forssell, Rebecka., Fred, Mats. & Hall, Patrik. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: En studie av Malmö stads projektverksamheter. *Kommunal ekonomi och politik*, 17(2), 37–59.

- Fossati, Flavia. & Liechti, Fabienne. (2020). Integrating refugees through active labour market policy: A comparative survey experiment. *Journal of European Social Policy*, 30(5), 601–615.
- Fred, Mats. (2015). Projectification in Swedish municipalities: A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 49–68.
- Fred, Mats. (2018). *Projectification: The Trojan horse of local government*. Lund: Lunds universitet.
- Fred, Mats. (2019). In the shadow of innovation: Projectification of local government. I: Mirek Dymitrow & Karin Ingelshag. (red.), *Anatomy of a 21st century sustainability project: The untold stories*. Göteborg: Mistra Urban Futures, Chalmers University of Technology, s. 13–20.
- Fred, Mats. & Mukhtar-Landgren, Dahlia. (2019). Agents, techniques, and tools of projectification. I: Damian E. Hodgson, Mats Fred, Simon Bailey & Patrik Hall (red.), *The projectification of the public sector*. New York: Routledge, s. 189-208.
- Fu, Yongcheng., Zhang, Lihan. & Chen, Yongqiang. (2022). Coping with institutional complexity and voids: An organization design perspective for transnational interorganizational projects. *Project Management Journal*, 53(1), 49–66.
- Funck, Elin K. & Karlsson, Tom S. (2023) Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM, *Public Management Review*. E-pub ahead of print.
- Gadolin, Christian. & Wikström, Ewa. (2016). Organising healthcare with multi-professional teams: Activity coordination as a logistical flow. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(4), 53–72.
- Garud, Raghu., Schildt, Henri A. & Lant, Theresa K. (2014). Entrepreneurial storytelling, future expectations, and the paradox of legitimacy. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 25(5), 1479–1492.
- Gazzola, Michele., Wickström, Bengt-Arne. & Templin, Torsten. (2019). Language skills, the labour market, and socioeconomic integration. *Empirica*, 46(4), 617–623.
- George, Gerard., Fewer, Thomas J., Lazzarini, Sergio., McGahan, Anita M. & Puranam, Phanish. (2023). Partnering for grand challenges: A review of organizational design considerations in public–private collaborations. *Journal of Management*. Doi: 10.1177/01492063221148992

- George, Gerard., Howard-Grenville, Jennifer., Joshi, Aparna. & Tihanyi, Laszlo. (2016). Understanding and tackling societal grand challenges through management research. *Academy of Management Journal*, 59(6), 1880–1895.
- Geraldi, Joana., Stjerne, Iben. & Oehmen. Josef (2020). Acting in time: temporal work enacting tensions at the interface between temporary and permanent organisations. I: Timo Braun & Joseph Lampel (red.), *Tensions and paradoxes in temporary organizing*. (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 67.) Bingley: Emerald Publishing Limited, s. 81–103.
- Glaser, Barney G. & Anselm L Strauss,. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.
- Gottlieb, Stefan Christoffer., Frederiksen, Nicolaj., Koch, Christian. & Thuesen, Christian. (2020). Hybrid organisations as trading zones: Responses to institutional complexity in the shaping of strategic partnerships. *Construction Management and Economics*, 38(7), 603–622.
- Granqvist, Nina. & Laurila, Juha. (2011). Rage against self-replicating machines: Framing science and fiction in the US nanotechnology field. *Organization Studies*, 32(2), 253–280.
- Greimas, Algirdas Julien. & Courtés, Joseph. (1982). *Semiotics and language. An analytical dictionary*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Grinsven, Marlieke., Heusinkveld, Stefan. & Cornelissen, Joep. (2016). Translating management concepts: Towards a typology of alternative approaches. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 271–289.
- Grodal, Stine. (2018). Field expansion and contraction. *Administrative Science Quarterly*, 63(4), 783–818.
- Gustafsson, Björn., Mac Innes, Hanna. & Österberg, Torun. (2017). Age at immigration matters for labor market integration – the Swedish example. *IZA Journal of Development and Migration*, 7(Art. 1), 23–27.
- Guzmán, Gustavo., Diedrich, Andreas. & Cochoy, Franck. (2023). *Space and organizing: On spatial agencing*. Edward Elgar Publishing.
- Göteborgs Stad (2018). *Informationsbrev Göteborgs Stads Mottagande av nyanlända 20151008*. Göteborg: Göteborgs Stad.
- Göteborgs Stad (2017). *Göteborgs Stads budget 2017*. Göteborg: Göteborgs Stad.

- Göteborgs Stad (2017). *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017*. Göteborg: Göteborgs Stad.
- Hagebakken, Grete., Høgvold Olsen, Trude. & Solstad, Elsa. (2020). Success or failure? Making sense of outcomes in a public sector change project. *Journal of Management & Organization*, 1–17.
- Hagelund, Anniken. (2020). After the refugee crisis: Public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 8(1), 1–17.
- Hall, Stuart. (red.). (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. London: SAGE Publications.
- Hammersley, Martyn. & Atkinson, Paul. (2007). *Ethnography: Principles in practice* (3. uppl.). Routledge.
- Hampel, Christian., Tracey, Paul. & Lawrence, Thomas. (2017). Institutional work: Taking stock and making it matter. I: Royston Greenwood, Christine Oliver & Thomas B. Lawrence (red.), *The SAGE Handbook of organizational institutionalism*. SAGE Publications, s. 558–590.
- Haug, Christoph. (2013). Organizing spaces: Meeting arenas as a social movement infrastructure between organization, network, and institution. *Organization Studies*, 34(5–6), 705–732.
- Head, Brian W. (2022). *Wicked problems in public policy*. Cham: Springer Nature.
- Heath, Renee Guarriello. & Isbell, Matthew G. (2021). Theorizing principled collaboration. *Communication Theory*, 31(4), 654–674.
- Hedberg, Charlotta. & Tammaru, Tiit, (2013). ”Neighbourhood effects” and ”city effects”. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland)*, 50(6), 1165–1182.
- Helfen, Markus. (2015). Institutionalizing precariousness? The politics of boundary work in legalizing agency work in Germany, 1949–2004. *Organization Studies*, 36(10), 1387–1422.
- Hellgren, Hanna. (2023). Speaking Swedish: The role of language skills in an integration support project. I: Andreas Diedrich & Barbara Czarniawska (red.), *Organising immigrants’ integration*. Cham: Palgrave Macmillan, s. 169–188.
- Hermelin, Brita. & Rämö, Hans. (2016). Intermediary activities and agendas of regional cleantech networks in Sweden. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(1), 130–146.
- Hermansson, Ann-Sofie. (2017). Handledarna har nyckeln. @soffangbg. [Blogg]. 22 april. Hämtad 2019-03-06 från:

- <https://soffangbg.wordpress.com/2017/04/22/handledarna-har-nyckeln/>
- Hernes, Tor. (2004). *The spatial construction of organization*. (Advances in organization studies 12.) Philadelphia, PA: J. Benjamins.
- Hernes, Tor. (2014). *A process theory of organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hernes, Tor. (2022). *Organization and time*. Oxford: Oxford University Press.
- Hernes, Vilde. (2018). Cross-national convergence in times of crisis? Integration policies before, during and after the refugee crisis. *West European Politics*, 41(6), 1305–1329.
- Hesjedal, Elisabeth., Hetland, Hilde. & Christine Iversen, Anette. (2015). Interprofessional collaboration. *Child & Family Social Work*, 20, 437–445.
- Hjorth, Daniel. (2014). Entrepreneurship as organisation-creation. I: Rolf Sternberg & Gerhard Krauss (red.), *Handbook of research on entrepreneurship and creativity*. Edward Elgar Publishing, s. 97–121.
- Hjorth, Daniel. & Reay, Trish. (2022). Organizational and institutional entrepreneurship: Introduction to the special issue. *Organization Studies*, 43(2), 159–177.
- Hodgson, Damian E., Fred, Mats., Bailey, Simon. & Hall, Patrik. (2019). *The projectification of the public sector*. New York: Routledge.
- Holgersson, Charlotte., Tienari, Janne., Meriläinen, Susan. & Bendl, Regine. (2016). Executive search as ethnosociality. *International Journal of Cross-Cultural Management: CCM*, 16(2), 153–169.
- Holm, Kerstin. & Svensson, Anna H. (2015). Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande. *SVT nyheter*. 24 november. (Referat från presskonferens med Stefan Löfven.) Hämtad 2020-05-06 från: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen>
- Holmqvist, Emma., Omanovic, Vedran. & Urban, Susanne. (2020). *Organisation av arbetsmarknads och bostadsintegration*. SNS Förlag
- Huxham, Chris. & Vangen, Siv. (2004). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.
- Idevall Hagren, Karin. (2016). *Språk och rasism: Privilegiering och diskriminering i offentlig, medierad interaktion*. Doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Irastorza, Nahikari. & Bevelander, Pieter (2021). Skilled migrants in the Swedish labour market: An analysis of employment, income and

- occupational status. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, 13(6), 3428.
- Ivarsson Westerberg, Anders. (2022). Förändring, reformer och styrning: Från OPA till NPM och NPG. I: Anders Ivarsson Westerberg & Bengt Jacobsson (red.), *Förvaltningen i samhället*. Studentlitteratur, s. 177–192.
- Jacobsen, Renathe. (2022). Public sector projectification – a systematic review of the literature. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26, 91–112.
- Jarzabkowski, Paula., Burke, Gary. & Spee, Paul. (2015). Constructing spaces for strategic work: A multimodal perspective. *British Journal of Management*, 26, S26–S47.
- Jensen, Christian., Johansson, Staffan. & Löfström, Mikael. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *International Journal of Health Planning and Management*, 28, 122–137.
- Jensen, Christian., Johansson, Staffan. & Löfström, Mikael. (2017). *Projektledning i offentliga organisationer: Om att genomföra förändring i välfärdssektorn*. Studentlitteratur.
- Jensen, Christian., Löfström, Mikael. & Johansson, Staffan. (2019). Project management in the shadow of public human services. I: Damian E. Hodgson, Mats Fred, Simon Bailey & Patrik Hall (red.), *The projectification of the public sector*. New York: Routledge, s. 112–129.
- Johansson, Staffan., Jensen, Christian. & Löfström, Mikael. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management*, 28(1), 122-137.
- Johansson, Staffan., Löfström, Mikael. & Ohlsson, Östen. (2007). Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management*, 25(5), 457–464.
- Jones, Martin., Jones, Ryhs. & Woods, Michael. (2004). *An introduction to political geography: Space, place and politics*. Routledge.
- Joyce, Patrick. (2019). *Labour market integration of refugees in Scandinavia after 2015*. (Ratio working Papers 319.) Stockholm: Ratio Institute.
- Jönsson, Anders. & Scaramuzzino, Roberto. (2016). *Samverkan mellan stat, region och civilsamhälle för nyanländas etablering: En utvärdering av projektet NAD i Skåne*. Länsstyrelsen i Skåne.

- Kanas, Agnieszka. & Kosyakova, Yuliya (2023). Greater local supply of language courses improves refugees' labor market integration. *European Societies*, 25(1), 1-36.
- Karlsen, Jan Erik. (2023). Reflections: Time and Temporality in Organizational Change—Why Bother Yet? *Journal of Change Management*, 23(4), 1-25.
- Karlsson, Margareta., Garvare, Richard., Zingmark, Karin. & Nordström, Birgitta. (2020). Organizing for sustainable inter-organizational collaboration in health care processes. *Journal of Interprofessional Care*, 34(2), 241–250.
- Karlsson, Tom. (2017). *New public management – ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.
- Kirk, Nicholas., Brower, Ann L. & Duncan, Ronlyn. (2017). New public management and collaboration in canterbury: New Zealand's freshwater management. *Land Use Policy*, 65, 53–61.
- Klijn, Erik Hans. & Koppenjan, Joop. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187–206.
- Koliba, Christopher., Gerrits, Lasse., Rhodes, Mary Lee. & Meek, Jack Wayne. (2016). Complexity theory and systems analysis. I: Christopher Ansell & Jacob Torfing (red.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, s. 364–379.
- Koschmann, Matthew A., Kuhn, Timothy R. & Pfarrer, Michael D. (2012). A communicative framework of value in cross-sector partnerships. *Academy of Management Review*, 37(3), 332–354.
- Kraff, Helena. & Jernsand, Eva Maria. (2021). The roles of social enterprises in a Swedish labour market integration programme – opportunities and challenges for social innovation. *Social Enterprise Journal*, 17(2), 203–219.
- Kroeger, Arne., Siebold, Nicole., Gunzel-Jensen, Franziska., Saade, Fouad Philippe. & Heikkilä, Jukka-Pekka. (2022). Tackling grand challenges collaboratively: The role of value-driven sensegiving. *Organizing for Societal Grand Challenges*, 79. Emerald Publishing Limited, s. 17–42.
- Kuitert, Lizet., Volker, Leentje. & Hermans, Marleen. H. (2023). Definitely not a walk in the park: Coping with competing values in complex project networks. *Project Management Journal*, 54(1), 19–34.
- Kusterer, Hanna Li. & Bernhard-Oettel, Claudia. (2020). Exploring employability constructions of migrants in Sweden and potential consequences for labour market entrance recommendations. *Social Sciences*, 9(3), 26.

- Kvale, Steinar., Brinkmann, Svend. & Torhell, Sven-Erik. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (2. uppl.). Studentlitteratur.
- Kärrbom Gustavsson, Tina. & Hallin, Anette. (2015). Goal seeking and goal oriented projects – trajectories of the temporary organisation. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 368–378.
- Lane, Marcus & Robinson, Cathy Jean (2009). Institutional complexity and environmental management: The challenge of integration and the promise of large-scale collaboration. *Australasian Journal of Environmental Management*, 16(1), 16–24.
- Langley, Ann. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4), 691–710.
- Langley, Ann., Lindberg, Kajsa., Mørk, Bjørn Erik., Nicolini, Davide., Raviola, Elena. & Walter, Lars. (2019). Boundary work among groups, occupations, and organizations: From cartography to process. *Academy of Management Annals*, 13(2), 704–736.
- Langley, Ann., Smallman, Clive., Tsoukas, Haridimos. & Van De Ven, Andrew H. (2013). Process studies of change in organization and management: Unveiling temporality, activity, and flow. *Academy of Management Journal*, 56(1), 1–13.
- Lempert, Lora. (2007). Asking questions of the data: Memo writing in the grounded theory tradition. I: Antony Bryant & Kathy Charmaz. (red.), *The SAGE handbook of grounded theory*. London: SAGE Publications, s. 245-264.
- Holm, Kerstin. & Svensson, Anna H. (2015). Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande. *SVT nyheter*. 24 november. (Referat från presskonferens med Stefan Löfven.) Hämtad 2020-05-06 från: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen>
- Larsson, Jennie K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. (Linköping studies in arts and science, 661.) Stockholm: Atlas Akademi.
- Latour, Bruno. (1986). The power of associations. I: John Law (red.), *Power, action and belief. A new sociology of knowledge?* Routledge, s. 264–280.
- Latour, Bruno. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press.

- Latour, Bruno. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Latour, Bruno. (2012). *Artefaktens återkomst: Ett möte mellan organisations-teori och tingens sociologi* (2. uppl.). Stockholm: Santérus Academic Press.
- Lawrence, Thomas B. & Phillips, Nelson. (2019). *Constructing organizational life*. Oxford: Oxford University Press.
- Lefebvre, Henri. (2004). *Rhythmanalysis: Space, time and everyday life*. (Athlone contemporary European thinkers.) London: Continuum.
- Levitas, Ruth. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and new labour* (2. uppl.). Basingstoke: Macmillan.
- Liao, Tony. (2016). Is it "augmented reality"? Contesting boundary work over the definitions and organizing visions for an emerging technology across field-configuring events. *Information and Organization*, 26(3), 45–62.
- Liljeberg, Linus, (2016). *Effekter för olika deltagare inom arbetsmarknadsutbildningen*. (Report 2016:20 Uppsala: Institute for evaluation of labour market and education policy.) IFAU.
- Lindberg, Kajsa. (2002). *Kopplandets kraft: Om organisering mellan organisationer*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Lindberg, Kajsa. (2009). *Samverkan*. Liber.
- Lindberg, Kajsa. & Czarniawska, Barbara. (2006). Knotting the net of action or organizing between organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 22, 29.
- Lok, Jako. & De Rond, Mark. (2013). On the plasticity on institutions: Containing and restoring practice breakdowns at the Cambridge university boat club. *Academy of Management Journal*, 56(1), 185–207.
- Lorino, Philippe. (2018). *Pragmatism and organization studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Luik, Marc-André., Emilsson, Henrik. & Bevelander, Pieter. (2018). The male immigrant-native employment gap in Sweden: Migrant admission categories and human capital. *Journal of Population Research (Canberra, A.C.T.)*, 35(4), 363–398.
- Lundborg, Per. & Skedinger, Per. (2016). Employer attitudes towards refugee immigrants: Findings from a Swedish survey. *International Labour Review*, 155(2), 315–337.
- Lundin, Rolf A., Arvidsson, Niklas., Brady, Tim., Ekstedt, Eskil., Midler, Christophe. & Sydow, Jörg. (2015). *Managing and working in*

- project society: Institutional challenges of temporary organizations*. Cambridge University Press.
- Lundin, Rolf A. & Söderholm, Anders. (1995). A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 437–455.
- Läkare utan gränser. (2016). *Course to Europe: A policy-made humanitarian crisis at EU borders*. (Report.) Hämtad 2020-11-30 från: <https://lakareutangranser.se/sites/default/files/hinderbana-till-europa-flyktingrapport-2015-lakare-utan-granser.pdf>
- Löfström, Carina. (2003). *Hur Posten blev företag: Om reformer och översättning av idéer*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Löfström, Mikael. (2010a). Inter-organizational collaboration projects in the public sector: A balance between integration and demarcation. *International Journal of Health Planning and Management*, 25(2), 136–155.
- Löfström, Mikael. (2010b). *Samverkan och gränser – studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Borås: Högskolan i Borås.
- Magnusson, Erik. (2015). Så blev flyktingkrisen en svensk beredskapskatastrof. *Sydsvenskan*. 26 december. Hämtad 2020-05-03 från: <https://www.sydsvenskan.se/2015-12-26/sa-blev-flyktingkrisen-en-svensk-beredskapskatastrof>
- Maguire, Steve. & Hardy, Cynthia. (2009). Discourse and deinstitutionalization: The decline of DDT. *Academy of Management Journal*, 52(1), 148–178.
- Mair, Johanna, & Hehenberger, Lisa. (2014). Front-stage and backstage convening: The transition from opposition to mutualistic coexistence in organizational philanthropy. *Academy of Management Journal*, 57(4), 1174–1200.
- Mair, Johanna., Mayer, Judith. & Lutz, Eva. (2015). Navigating institutional plurality: Organizational governance in hybrid organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713–739.
- Malherbe, Magali. (2022). Cooperating in interorganizational innovation projects: Toward a better understanding of coupling with the permanent ecosystem. *International Journal of Project Management*, 40(8), 871–885.
- Mandich, Giuliana. (2020). Modes of engagement with the future in everyday life. *Time & Society*, 29(3), 681–703.
- Martin, Joanne., Feldman, Martha S., Hatch, Mary Jo. & Sitkin, Sim B. (1983). The uniqueness paradox in organizational stories. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 438–453.

- Mason-Deese, Liz, Victoria Habermehl, & Nick Clare (2019). Producing territory: Territorial organizing of movements in Buenos Aires. *Geographica Helvetica*, 74(2), 153-161.
- Massey, Doreen B. (2005). *For space*. Sage Publications.
- Meek, Jack Wayne. (red.). (2021). Introduction: Collaborative public management as an emergent field. I: *Handbook of collaborative public management*. Elgar handbooks in public administration and management, s. 1–17.
- Meuleman, Louis. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Mey, Günter. & Mruck, Katja. (2019). Grounded theory methodology and self-reflexivity in the qualitative research process. I: Antony Bryant & Kathy Charmaz (red.), *The SAGE handbook of current developments in grounded theory*. Sage Publications. s. 470–496.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Micelotta, Evelyn. & Washington, Marvin. (2013). Institutions and maintenance: The repair work of Italian professions. *Organization Studies*, 34(8), 1137–1170.
- Mische, Ann. (2014). Measuring futures in action: Projective grammars in the Rio 20 debates. *Theory and Society*, 43(3/4), 437–464
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2015). MSB:s lägesbild av flyktingsituationen vecka 48. Hämtad 2021-05-03 från: <https://www.krisinformation.se/nyheter/2015/november/las-nyheten-baserad-pa-lagesbilden-hos-msb>
- Månsson, Jonas. & Delander, Lennart. (2017). Mentoring as a way of integrating refugees into the labour market – evidence from a Swedish pilot scheme. *Economic Analysis and Policy*, 56, 51–59.
- Mörndal, Marie. (2018). *"Vi måste takta!": En studie av organisering för samverkan*. Doktorsavhandling, Mälardalens universitet.
- Nekby, Lena. & Özcan, Gülay. (2006). *Utbildning och arbetsmarknaden – är den svenska utbildningen lika för alla?* Integrationsverket.
- Nyhlén, Jon. & Lidén, Gustav. (2023). *Lokal migrationspolitik: Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner*. (Delmi Policy Brief 2023:3.) [Elektronisk resurs]. Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17). Delmi.
- Ocasio, William., Thornton, Patricia. & Lounsbury, Michael. (2017). Advances to the institutional logics perspective. I: Royston Greenwood, Christine Oliver & Thomas B. Lawrence (red.), *The SAGE*

- Handbook of organizational institutionalism*. SAGE Publications, s. 509–531.
- Packendorff, Johann., Crevani, Lucia. & Lindgren, Monica. (2014). Project leadership in becoming: A process study of an organizational change project. *Project Management Journal*, 45(3), 5–20.
- Peterson, Stina. (2014). *Utrikesfödda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholm: SULCIS.
- Pitsis, Tyrone S., Clegg, Stewart R., Marosszeky, Marton. & Rura-Polley, Thekla. (2003). Constructing the olympic dream: A future perfect strategy of project management. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 14(5), 574–590.
- Pollitt, Christopher. & Bouckaert, Geert. (2011). *Public management reform: A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3. uppl.). Oxford: Oxford University Press.
- Popoola, Margareta. (2008). Fastighetsägarnas inflytande över segregationens praktik. I: Eva Andersson, Roger Andersson, Urban Fransson, Mats Franzén & Lena Magnusson (red.), *Den delade staden*. Borea Bokförlag, s. 189–230.
- Popoola, Margareta. & Svenska Kommunförbundet. (2002). *Integration, en samtidsspeglning: En översikt*. (Å jour, Stockholm, 8.) Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Pouthier, Vanessa. (2017). Individuals' experiences of institutional complexity: A typology of challenges to collaboration. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2017(1), 11269.
- Pramanik, Roshni. (2015). *Interorganizational collaboration in crisis response management: Exploring the conditions for improving collaborative behaviour across organizational borders*. Lund: Lunds universitet.
- Pripp, Oskar. (1999). Reflektion och etik. I: Lars Kaijser & Magnus Öhlander (red.), *Etnologiskt fältarbete*. Studentlitteratur, s. 41–52.
- Proposition 1985/86:98. *Om invandrapolitiken*.
- Proposition 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Proposition 2009/10:60. *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar och professionellt stöd*.
- Qi, Huiting. & Ran, Bing. (2023). Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review*, (Ahead-of-print), 1–26.
- Quayle, Brett., Sciulli, Nick. & Wilson-Evered, Elisabeth. (2020). Accountable to who, to whom, for what and how? Unpacking accountability

- in local government response to climate change. *Australasian Accounting, Business & Finance Journal*, 14(3), 56–74.
- Quélin, Bertrand V., Kivleniece, Ilze. & Lazzarini, Sergio. (2017). Public-private collaboration, hybridity and social value: Towards new theoretical perspectives. *Journal of Management Studies*, 54(6), 763–792.
- Qvist, Martin. (2016). Activation reform and inter-agency co-operation – local consequences of mixed modes of governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50(1), 19–38.
- Qvist, Martin. (2017). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration (London)*, 95(2), 498–511.
- Ramus, Tommaso., Vaccaro, Antonino. & Brusoni, Stefano (2017). Inatitudinal complexity in turbulent times: Formalization, collaboration and the emergence of blended logics. *Academy of Management Journal*, 60(4), 1253–1284.
- Ranhagen, Ulf. (2020). *Co-creation in urban station communities*. (Mistra Urban Futures Report 2020:5.) Mistra Urban Futures.
- Ratner, Helene. (2020). Topologies of organization: Space in continuous deformation. *Organization Studies*, 41, 1513–1530.
- Reay, Trish. & Hinings, C.R (Bob). (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6), 629–652.
- Regeringskansliet (2018). *Uppdrag att skapa enklare vägar till jobb och kompetensförsörjning i näringslivet*. Diarienummer: N2018/01053/KSR. Regeringsbeslut 2018-02-15.
- Rhymer, Jen. (2023). Location-independent organizations: Designing collaboration across space and time. *Administrative Science Quarterly*, 68(1), 1–43.
- Riksdagens skrivelse, Skr. 168:405.
- Risberg, Annette. & Romani, Laurence. (2022). Underemploying highly skilled migrants: An organizational logic protecting corporate "normality". *Human Relations (New York)*, 75(4), 655–680.
- Rittel, Horst W.J. & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Romani, Laurence., Holck, Lotte. & Risberg, Annette. (2019). Benevolent discrimination: Explaining how human resources professionals can be blind to the harm of diversity initiatives. *Organization (London, England)*, 26(3), 371–390.
- Romani, Laurence., Mahadevan, Jasmin. & Primecz, Henriett. (2018). Critical cross-cultural management: Outline and emerging

- contributions. *International Studies of Management & Organization*, 48(4), 403–418.
- Rooth, Dan-Olof., Åslund, Olof. & Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade?* SNS Förlag.
- Ruijter, Erna (2021). Designing and implementing data collaboratives: A governance perspective. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101612.
- Rämö, Hans. (2011). Visualizing the phronetic organization: The case of photographs in CSR reports. *Journal of Business Ethics*, 104(3), 371–387.
- Rämö, Hans. (2017). Time and temporality in online corporate pictorials. *Time & Society*, 26(1), 89–112.
- Rämö, Hans. & Skålen, Per. (2006). Time and space in new public management reform: A case study in geriatric care. *International Journal of Public Sector Management*, 19(5), 513–525.
- Rödin, Magnus. & Özcan, Gülay. (2011). *Is it how you look or speak that matters? An experimental study exploring the mechanism of ethnic discrimination.* (Research papers in Economics. No 2011:12.) Stockholm: Stockholms universitet.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (1996). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. I: *Translating organizational change*. Vol. 56, s. 69–92. Berlin, New York: De Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. & Söderholm, Anders. (2002). The Scandinavian school of project studies. I: Kerstin Sahlin-Andersson & Anders Söderholm (red.), *Beyond project management. New perspectives on the temporary – permanent dilemma*. Malmö: Liber, s. 11–24.
- Sajtos, Laszlo., Kleinaltenkamp, Michael. & Harrison, Julie. (2018). Boundary objects for institutional work across service ecosystems. *Journal of Service Management*, 29(4), 615–640.
- Sandberg, Johan. (2017). *Beyond granted asylum – labor market integration challenges in Sweden. SAIS Review (Paul H. Nitze School of Advanced International Studies)*, 37(2), 15–23.
- Schillemans, Thomas. (2015). Managing public accountability: How public managers manage public accountability. *International Journal of Public Accountability*, 38(6), 433–441.
- Schmidt, Géraldine., Mourey, Damien. & Bobadilla, Natalia. (2023). How the "Lejabys" came into being: Artists and workers in struggle. A spatio-temporal odyssey between "mobilising" and "organising". *Management (France)*, 26(1), 4–34.

- Schneider, Anna-Lisa., Bader, Verena. & Loscher, Georg. (2021). Navigating institutional complexity and collaboration through emotion work. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings, 2021*(1), 15062.
- Scott, John. (2011). *Conceptualising the social world: Principles of sociological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seeger, Martin. & Sellnow, Timothy L. (2016). *Narratives of crisis: Telling stories of ruin and renewal*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- SFS 2010:197. *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*.
- SFS 2016:38. *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*.
- SFS 2017:584. *Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*.
- SFS 2017:1085. *Förordning med instruktion för Delegationen mot segregation*.
- Silberstein, Margit (2015) SVT nyheter <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/2015-aret-da-flyktingkrisen-stod-i-centrum> Hämtad 2021-04-12.
- Silverman, David. (2006). *Interpreting Qualitative Data* (3. uppl.). SAGE Publications.
- Simo, Gloria. & Bies, Angela. L. (2007). The role of nonprofits in disaster response: An expanded model of cross-sector collaboration. *Public Administration Review, 67*, 125–142.
- Simon, David., Palmer, Henrietta. & Riise, Jan. (red.). (2020). *Comparative urban research from theory to practice*. Bristol: Policy Press.
- Simonsen, Thorben. & Vikkelsø, Signe. (2022). Organizational space as sites of contention: Unravelling relations of dis/order in a psychiatric hospital. *Ephemera, 22*(1), 79–105.
- Slovic, Paul., Vastfjäll, Daniel., Erlandsson, Arvid. & Gregory, Robin. (2017). Iconic photographs and the ebb and flow of empathic response to humanitarian disasters. *Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS, 114*(4), 640–644.
- Sohlberg, Jacob., Esaiasson, Peter. & Martinsson, Johan. (2019). The changing political impact of compassion-evoking pictures: The case of the drowned toddler Alan Kurdi. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 45*(13), 2275–2288.
- SOU 1974:69. *Invandrarutredningen*.
- SOU 1984:58. *Invandrar- och minoritetspolitiken*.
- SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt i Sverige hösten 2015*.

- SOU 2018:12. *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*
- SOU 2023:7 *På egna ben - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*
- Spehar, Andrea. (2021). Navigating institutions for integration: Perceived institutional barriers of access to the labour market among refugee women in Sweden. *Journal of Refugee Studies*, 34(4), 3907-3925.
- Stevenson, Olivia. & Prout, Alan. (2013). Space for play? *Home Cultures*, 10(2), 135–157.
- Sullivan, Helen. & Skelcher, Chris (2003). Working across boundaries: Collaboration in public services. *Health & Social Care in the Community*, 11(2), 185.
- Svanholm, Sara., Carlerby, Heidi. & Viitasara, Eija. (2020). Collaboration in health promotion for newly arrived migrants in Sweden. *PLOS ONE*, 15, 5.
- Svensson, Petra. (2018). *Cross-sector strategists: Dedicated bureaucrats in local government administration*. Göteborgs universitet.
- Svensson, Petra. (2019). *Att skapa helhet i offentlig sektor: Tankar om tvärsektoriellt arbete*. Nordic Academic Press.
- Sveriges Television (SVT). (2015). *Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande*. Hämtad 2021-05- från: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen>
- Sydow, Jörg. & Windeler, Arnold. (2020). Temporary organizing and permanent contexts. *Current Sociology*, 68(4), 480–498.
- Söderberg, Erik. (2023). *Reframing practice through policy implementation projects in different knowledge contexts*. Göteborgs universitet.
- Taylor, Charles., Habermas, Jürgen., Lindén, Thomas., Gutmann, Amy., Appiah, Anthony. & Torhell, Sven-Erik. (1999). *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik* (2. uppl.). Daidalos.
- Thompson, Neil Aaron. & Byrne, Orla. (2022). Imagining futures: Theorizing the practical knowledge of future-making. *Organization Studies*, 43(2), 247–268.
- Torfiing, Jacob. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Tovatt, Caroline. (2016). Det sociala kapitalets betydelse för att få en plats på arbetsmarknaden. I: Magnus Dahlstedt (red.), *Utbildning, arbete, medborgarskap: Strategier för social inkludering i den mångkulturella staden*. Umeå: Boréa Bokförlag, s. 299–320.
- Trehan, Kiran., Vedi, Priyanka. & Kevill, Alex. (2020). Against entrepreneurship: Unveiling social inequalities for minority

- entrepreneurship. I: Anders Örtenblad (red.), *Against entrepreneurship*. Cham: Springer International Publishing, s. 111–131.
- Trygged, Sven., Kusterer, Hanna Li. & Lilja, Maja. (2021). *Integration Gävleborg 2.0. Intervjustudie om upplevda möjligheter och hinder för arbetsmarknadsetablering för migranter med låg utbildning*. (FOU-rapport 55.) Gävle: Gävle University Press.
- Tukiainen, Sampo. & Granqvist, Nina. (2016). Temporary organizing and institutional change. *Organization Studies*, 37(12), 1819–1840.
- Tyler, Melissa. & Cohen, Laurie. (2010). Spaces that matter: Gender performativity and organizational space. *Organization Studies*, 31(2), 175–198.
- Urban, Susanne. (2018). *Integration och grannskap: Hur kan staden hålla samman?* Studentlitteratur.
- Vasconcelos, Catarina., & Nguyen, Minh. Ha. (2018). Initial conditions for penta helix collaboration in social innovation - A case study of ReTuren (Dissertation, Malmö universitet/Kultur och samhälle).
- Vermeulen, Patrick A.M., Zietsma, Charlene., Greenwood, Royston. & Langley, Ann. (2016). Strategic responses to institutional complexity. *Strategic Organization*, 14(4), 277–286.
- Vesterberg, Viktor. (2015). Learning to be Swedish: Governing migrants in labour-market projects. *Studies in Continuing Education*, 37(3), 302–316.
- Vesterberg, Viktor. (2016). *Ethnicizing employability: Governing the unemployed in labour market projects in Sweden*. Doktorsavhandling, Linköping universitet.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*.
- Vicdan, Handan. & Hong, Soonkwan. (2018). Enrollment of space into the network of sustainability. *Marketing Theory*, 18, 169–187.
- Vickers, Ian., Lyon, Fergus., Sepulveda, Leandro. & McMullin, Caitlin. (2017). Public service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and well-being. *Research Policy*, 46(10), 1755–1768.
- Villani, Elisa. & Phillips, Nelson. (2021). Formal organizations and interstitial spaces: Catalysts, complexity, and the initiation of cross-field collaboration. *Strategic Organization*, 19(1), 5–36.
- Vogiazides, Louisa. & Mondani, Hernan. (2021). Geographical trajectories of refugees in Sweden: Uncovering patterns and drivers of inter-regional (im)mobility. *Journal of Refugee Studies*, 34(3), 3065–3090.

- Wang, Cathrine L. & Rafiq, Mohammed. (2009). Organizational diversity and shared vision: Resolving the paradox of exploratory and exploitative learning. *European Journal of Innovation Management*, 12(1), 86–101.
- Wang, Huanming. & Ran, Bing. (2021). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187–1211.
- Weber, Edward P. (2003). *Bringing society back in: Grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weick, Karl E. (red.). (2009). *Making sense of the organization: The impermanent organization, Vol. 2*. John Wiley & Sons.
- Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2015). *Managing the unexpected: Sustained performance in a complex world* (3. uppl.). Hoboken: Wiley.
- Wenzel, Matthias., Krämer, Hannes., Koch, Jochen. & Reckwitz, Andreas. (2020). Future and organization studies: On the rediscovery of a problematic temporal category in organizations. *Organization Studies*, 41(10), 1441–1455.
- Westerlund, Bo. & Wetter-Edman, Katarina. (2017). Dealing with wicked problems, in messy contexts, through prototyping. *Design Journal*, 20(1), S886–S899.
- Wijen, Frank. & Ansari, Shahzad. (2007). Overcoming inaction through collective institutional entrepreneurship: Insights from regime theory. *Organization Studies*, 28(7), 1079–1100.
- Willems, Thijs., Van Marrewijk, Alfons., Kuitert, Lizet., Volker, Leentje. & Hermans, Marleen. (2020). Practices of isolation: The shaping of project autonomy in innovation projects. *International Journal of Project Management*, 38(4), 215–228.
- Winch, Graham M. & Sergeeva, Natalya. (2022). Temporal structuring in project organizing: A narrative perspective. *International Journal of Project Management*, 40(1), 40–51.
- Wolgast, Stina., Molina, Irene. & Gardell, Mattias. (2018). *Antisvart rasism och diskriminering på arbetsmarknaden: Skillnader mellan afrosvenskar och den övriga befolkningen i bruttolön, disponibel inkomst och möjlighet att göra karriär på den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

- Wry, Tyler., Lounsbury, Michael. & Glynn, Mary Ann. (2011). Legitimizing nascent collective identities: Coordinating cultural entrepreneurship. *Organization Science (Providence, R.I.)*, 22(2), 449–463.
- Yin, Juelin. & Jamali, Dima. (2021). Collide or collaborate: The interplay of competing logics and institutional work in cross-sector social partnerships. *Journal of Business Ethics*, 169(4), 673–694.
- Yngve, Louise. (2022). Individual actors coping with institutional complexity within a state-civil society partnership: The role of sensemaking. *Public Organization Review*, 22(4), 1237–1255.
- Zapata, Patrik. & José Zapata Campos, María. (2023). The territorial embeddedness of novel labour integration policy: Something old, something new and something borrowed. *Scandinavian Journal of Public Administration (Print)*, 27(2), 1–21.
- Ziegler, Rafael. (2017). Social innovation as a collaborative concept. *Innovation (Abingdon, England)*, 30(4), 388–405.
- Zietsma, Charlene. & Lawrence, Thomas B. (2010). Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55(2), 189–221.

Länkar till webbsidor:

- Migrationsverket. *Databas för statistik*. Hämtad 2023-02-09 från: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Hämtad 2022-06M07 från: <https://www.unhcr.org/emergencies.html>
- Valideringsforum. Hämtad 2022-01-29 från: <https://valideringsforum.se/ocn-metoden/>

Bilaga 1. Översikt – samverkan i relation till politiska förslag och utrikesfödda

<i>Tid</i>	<i>Fokus för politiska mål</i>	<i>Innebörd av samverkan</i>	<i>Källa</i>
1960-talet	Konjunkturfenomen, återvändande vid lågkonjunktur		Skr. 168:450, s. 35 ff
1970-talet	Jämlikhet, valfrihet och samverkan	Ömsesidig samverkan mellan invandrande grupper och majoritetsbefolkningen utifrån ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrare och den inhemska befolkningen Offentliga bidrag med fokus på invandrarorganisationers demokratiska deltagande och inflytande	SOU 1974:69
1980-talet	Likvärdiga möjligheter och kulturell valfrihet	Samverkan som medel snarare än mål för att överbrygga diskriminering	Prop. 1985/86:98 SOU 1984:58
1990-talet	Mångfald, individuellt ansvar och anställningsbarhet	Samverkan med samhällets aktörer som marknadsintressenter Offentliga medel med fokus på projekt med	Prop. 1997/98:16

integrationsfrämjande
aktiviteter riktade mot
anställningsbarhet

2000-talet	Incitament för individen för snabbare etablering på arbetsmarknaden Ökat individansvar och valfrihet	Samverkan med etableringsplan mellan Arbetsförmedlingen, berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer med fokus på individen Individuell ersättning kopplad till ett aktivt deltagande i arbetsmarknadsförberedande aktiviteter Stärkta incitament för andra aktörer	Dir. 2007:52 6–7 §§ lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (SFS 2010:197) Prop. 2009/10:60
2015 –	Effektiv etablering – alla som kan ska arbeta	Förstärkning och utveckling av en effektiv samverkan mellan alla berörda parter för nyanländas etablering	Budgetprop. 2016/17:1 Budgetprop. 2017/18:1 SOU 2018:12

Bilaga 2. Översikt – tidigare forskning om arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda

Perspektiv	Identifierade fenomen	Metodologiskt tillvägagångssätt	Förklaringsgrunder	Lösning	Rationellier	Exempel på studier
Arbetsmarknadssektion	Generella och strukturella faktorer	Landsomspännande kvantitativa studier	Konjunktursvängningar Regionala skillnader Vistelsestid Utbildningsnivå Ålder	Reformer på arbetsmarknaden, t.ex. olika anställningsformer	Integration som givet objekt i samhället med mål som ofta kopplades till aktuella politiska mål, t.ex. arbete	Gustafsson m.fl., 2017; Hedberg & Tammaru, 2013; Nekby & Özcan, 2006; Vagiades & Mondani, 2021; Aslund m.fl., 2017
Organisation	Tillgång till anställning Inkludering på arbetsplatsen	Övervägande kvantitativa fallstudier/avgränsade studier (grupp) Övervägande kvantitativa fallstudier/avgränsade studier (grupp) Övervägande kvalitativa fallstudier	Identifiering av kapital och nätverk ----- Etnisk diskriminering i anställningskedjet ----- Etnisk diskriminering inom organisationer	Stödåtgärder för att stärka kapital och nätverk Mångfald- och lika-behandlingsarbete i organisationer Individen finner annan väg till försörjning, t.ex. entreprenörskap	Integration som inkludering i anställningsprocessen och på arbetet	Behrouz m.fl., 2006; Bursell, 2012; 2014; Carlsson & Rooth, 2007; 2012; Chueng & Philimore, 2014; Holgersson m.fl., 2016; Lundborg & Skedinger, 2016; Risberg & Romani, 2021; Romani m.fl., 2019; Tovatt, 2016; Trehan m.fl., 2020; Wolgast m.fl., 2018
Individ	Identifikation av hinder för individen	Övervägande kvantitativa studier Övervägande kvalitativa studier	Identifiering av individuella hinder ----- Utmaningar för individen att överkomma hinder	Stödåtgärder och arbetsförberedande insatser som språkträning, praktik,	Integration som en process för individen	Bevelander & Irastorza, 2014; Bonfanti & Nordlund, 2012; Delmi, 2015; Irastorza & Bevelander, 2021; Joyce, 2019;

Bilaga 3. Översikt – insamlat fältmaterial

Observation

<i>Sammanhang</i>	<i>Datum</i>
Ledningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-01-17
Samordningsgruppen, mottagande av nyanlända	2018-02-01
KfP, förmöte inför presentation på AF	2018-03-12
KfP, presentation AF Partille	2018-03-12
KfP, möte inför 400-årsjubileum med Göteborg & Co	2018-03-13
Samordningsgruppen, mottagande för nyanlända	2018-03-22
KfP, frukostmöte med BRG inkl. Business Center och ArbVux inkl. kompetenscenter	2018-03-27
OI, SYSKOM-dagen	2018-03-27
Ledningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-03-28
KfP, Kompetens- och integrationsmässan	2018-04-09
Ledningsgruppen och samordningsgruppen, workshop om mottagande av nyanlända	2018-04-10
KfP, styrgruppen, Future Skills med BRG och GR	2018-04-10
OI, uppstartsmöte om initiativ	2018-04-24
KfP, beredningsgruppen, möte med ArbVux och BRG	2018-05-02
KfP, BRG, internt möte	2018-05-08
KfP, BRG, internt möte	2018-05-15
Möte om lokala överenskommelser (LÖK) på Arbetsförmedlingen	2018-05-21
Ledningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-05-30
KfP, möte om NÄSP, BRG	2018-06-07
Samordningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-06-18
KfP, möte, Ledningsgruppen, ArbVux och BRG	2018-09-04
Samordningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-09-13
KfP, möte, beredningsgruppen, ArbVux och BRG	2018-09-21
Ledningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-09-27
KfP, lunchmöte på GR med installationsföretagen	2018-10-19

KfP, möte, direktörsgruppen, kompetensförsörjning	2018-10-22
VtF, presentationsmöte av VtF på Liseberg & Co	2018-11-12
VtF, utvecklingsgruppen	2018-11-12
VtF, Folkuniversitetet – SFI-undervisning	2018-11-13
VtF, matchningsmöte med entreprenör	2018-11-14
Samordningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-11-15
KfP, beredningsgruppen, möte, kompetensförsörjning BRG	2018-11-23
VtF, möte med operativa Ledningsgruppen	2018-11-23
VtF, åtta anställningsintervjuer, entreprenör och nyanlända	2018-11-26
Ledningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2018-11-29
VtF, möte, deltagarkonferens	2018-11-29
KfP, möte, Göteborgsregionens kompetensråd	2018-12-18
VtF, möte med bolagsgruppen	2019-01-08
KfP, möte, NÄSP:s arbetsgrupp – sektorer	2019-01-09
VtF, möte med operativa Ledningsgruppen	2019-01-14
KfP, möte, direktörsgruppen NÄSP	2019-01-23
Samordningsgruppen, möte om mottagande av nyanlända	2019-01-31
VtF, möte om kommunikationsplan, utvecklingsledare 11	2019-02-04
KfP, möte, NÄSP:s arbetsgrupp – sektorer	2019-03-12
VtF, möte med operativa Ledningsgruppen	2019-03-14
KfP, möte, direktörsgruppen NÄSP	2019-04-02
VtF, möte med operativa Ledningsgruppen	2019-04-10
VtF, möte, deltagarkonferens	2019-04-11
VtF, Folkuniversitetet – SFI-undervisning	2019-04-29
VtF, möte med operativa Ledningsgruppen	2019-05-07
VtF, möte, deltagarkonferens	2019-05-15
VtF, möte med bolagsgruppen	2019-06-05

Interaktiv observation

<i>Sammanhang</i>	<i>Datum</i>
KfP, arbetsgruppsmöte	2018-03-13
KfP, arbetsgruppsmöte	2018-05-08
KfP, arbetsgruppsmöte	2018-06-11
KfP, arbetsgruppsmöte	2018-10-15

KfP, arbetsgruppsmöte	2018-11-13
KfP, arbetsgruppsmöte med socialt ansvar	2019-01-17
KfP, arbetsgruppsmöte med socialt ansvar	2019-03-12

Workshop

<i>Sammanhang</i>	<i>Datum</i>
KfP, arbetsgruppen	2018-04-23
VtF, operativa Ledningsgruppen	2019-03-14
VtF, handledare och deltagare	2019-03-15
KfP, NÄSP	2019-04-12

Intervju

<i>Initiativ/sammanhang, roll/kod</i>	<i>Datum</i>
OI, utvecklingsledare 21	2017-05-09
OI, utvecklingsledare 22	2017-05-22
KfP, utvecklingsledare 2	2017-10-31
Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2017-11-02
KfP, utvecklingsledare 3	2017-11-29
KfP, utvecklingsledare 4 och 5	2017-12-05
Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2018-03-23
KfP, utvecklingsledare 6	2018-04-11
Direktör 1	2018-04-17
Direktör 2	2018-05-11
Direktör 3	2018-05-16
Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2018-05-16
Samordningsgruppen för nyanlända, chef 1	2018-05-24
Direktör 4	2018-06-19
VtF, utvecklingsledare 8	2018-06-25
Direktör 5	2018-06-28
VtF, utvecklingsledare 9 och 10	2018-08-07
VtF, utvecklingsledare 11	2018-10-23
VtF, utvecklingsledare 12 och 13	2018-11-21

Samordningsgruppen för nyanlända, chef 1 och 3	2019-02-07
VtF, bolagsjurist 1	2019-03-18
Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2019-03-18
Direktör 6	2019-03-22
VtF, handledare 1	2019-04-08
VtF, utvecklingsledare 7	2019-04-09
VtF, utvecklingsledare 16	2019-04-26
VtF, utvecklingsledare 17	2019-05-07
VtF, handledare 2	2019-05-07
VtF, utvecklingsledare 9	2019-05-14
VtF, utvecklingsledare 10	2019-06-03
VtF, utvecklingsledare 11	2019-09-18
VtF, utvecklingsledare 19 och 20	2020-05-27
OI, koordinator – stadsdel	2020-05-29
OI, HR-strateg, initiativ – offentligt	2020-06-04
OI, utvecklingsledare 28 och 29	2020-06-18
OI, utvecklingsledare 31, 32 och 33	2020-11-11
VtF, utvecklingsledare 11	2020-11-12
OI, utvecklingsledare 30	2020-11-12
VtF, entreprenör 1	2020-11-17
KfP, utvecklingsledare 2, 4 och 5	2020-11-25

Samtal

<i>Initiativ/sammanhang, roll/kod</i>	<i>Datum</i>
OI, telefonsamtal, utvecklingsledare 23 – kommun	2017-04-13
VtF, utvecklingsledare 7	2017-04-18
OI, telefonsamtal, utvecklingsledare 24 – kommunal verksamhet	2017-04-18
VtF, direktör 1	2017-04-18
Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2017-04-19
OI, telefonsamtal, utvecklingsledare 25 – myndighet	2017-04-20
OI, telefonsamtal, utvecklingsledare 26 – region	2017-04-23
Samordningsgruppen för nyanlända, chef 2	2018-03-22
KfP, på resande fot efter frukostmöte, utvecklingsledare 5	2018-03-27

Mottagandegruppen för nyanlända, utvecklingsledare 1	2018-06-26
KfP, på resande fot efter lunchmöte på GR med installationsföretagen, utvecklingsledare 5	2018-10-19
VtF, lunch med utvecklingsledare 9, 10 och 14	2018-11-12
VtF, efter möte med utvecklingsgruppen, utvecklingsledare 10, 11 och 14	2018-11-12
VtF, efter möte med operativa Ledningsgruppen, utvecklingsledare 7	2018-11-23
VtF, utvecklingsledare 15	2019-01-08
KfP, direktör 7	2019-01-09
VtF, utvecklingsledare 11	2019-02-06
VtF, lunch med utvecklingsledare 11, 17 och 18	2019-05-07
VtF, utvecklingsledare 11	2019-11-13
OI, telefonsamtal, utvecklingsledare 27 – initiativ	2020-05-25
VtF, utvecklingsledare 11	2020-10-12

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

48. Hellgren, Hanna, 2024. En berättelse om att (få) vara kvar: En studie i att skapa utrymme för samverkansuppdrag i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.256). ISBN: 978-91-987773-4-5.
47. Asplén Lundstedt, Andreas, 2024. Desirable Victims: Systems of Refugee Selection in Swedish and Canadian Migration Governing. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 309). ISBN: 978-91-987773-3-8.
46. Söderberg, Erik, 2023. Projects as interaction in context: Managing public health issues within public sector organisations. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.138). ISBN: 978-91-987773-0-7.
45. Ernits, Heiti, 2023. Planering på gränsen och gränsen för planering: en studie av gränsoverskridande samhällsplanering. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.324). ISBN: 978-91-987772-7-7
44. Firtin, Cemil Eren, 2022. Accounting, Professions, and Performativity: Exploring the limits of accountingsation in professional organisations. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.181). ISBN: 978-91-987772-5-3.
43. Andersson Malmros, Robin, 2022. Translating Grand Challenges into Municipal Organizing – Prevention of Terrorism, Extremism, and Radicalization in Scandinavia. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.268). ISBN: 978-91-987772-3-9.
42. Lagström, Cristian, 2022. The Profit of Prevention – A Study of Social Investments in a Swedish Region. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.186). ISBN: 978-91-985430-2-5.
41. Eklund, Sanna, 2021. New Public Professional Organisationalism. Towards new professional, managerial and cliental roles as exemplified in Swedish schools. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.224). ISBN 978-91-985430-1-8.
40. Carlsson, Julia, 2019. När idéer får liv. Om intraprenader i tre kommuner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.224). ISBN 978-91-984547-8-9.
39. Carlsson, Vanja, 2019. Jämställdhetspolitik och styrformens betydelse. Europeiska socialfonden i svensk och spansk förvaltning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 236). ISBN 978-91-519-0008-7.
38. Skoog, Louise, 2019. Political Conflicts. Dissent and Antagonism Among Political Parties in Local Government. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 204). ISBN 978-91-984547-6-5.

37. Börjesson, Angelica, 2018. (R)evolutionära idéer: Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995-2015. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 362). ISBN 978-91-984547-4-1.
36. Svensson, Petra, 2017. Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 220). ISBN 978-91-629-0340-4.
35. Andersson, Johanna, 2016. Locked-in collaboration. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 145). ISBN: 978-91-629-0009-0.
34. Gustafsson, Ingrid, 2016. Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 190). ISBN 978-91-628-9876-2.
33. Svärd, Oskar, 2016. Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 332). ISBN 978-91-628-9752-9.
32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 233). ISBN 978-91-628-8547-2.
31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3.
30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0.
29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1.
28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6.
27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommun-medborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243). ISBN 978-91-628-8283-9.
26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 97891-628-8222-8.
25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9.

24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5.
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4.
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1.
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8.
20. Andersson-Felc, Lena, 2008. Leda lagom många – Om struktur, kontroll-spann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3.
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9.
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård – Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 382). ISBN 91-628-6817-9.
17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningensgräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 208). ISBN 91-628-6929-9.
16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknads-skapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 211). ISBN 91-628-6650-8.
15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 283). ISBN 91-628-6588-9
14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 222). ISBN 91-628-6568-4.
13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det mångtunniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 249). ISBN 91-628-6502-1.
12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och stats-kommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 249). ISBN 91-628-6400-9

11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 252). ISBN 91-628-5983-8.
10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 201). ISBN 91-628-6087-9.
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 196). ISBN 91-628-6057-7.
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 328). ISBN 91-628-5803-3.
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 248). ISBN 91-628-5629-4.
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformert och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 231). ISBN 91-631-0453-9.
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s.215). ISBN 91-628-3529-7.
2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 277). ISBN 91-628-3357-x.
1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan (s. 198). ISBN 91-628-2678-6.