

# Lokala åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar

Utformning, organisation och funktion av åtgärder på kommunal nivå

Tomas Korpi  
Renate Minas



# Lokala åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar<sup>a</sup>

Utformning, organisation och funktion av åtgärder på kommunal nivå

av

Tomas Korpi<sup>b</sup> och Renate Minas<sup>c</sup>

2024-09-30

## Sammanfattning

Ett givet år är det ca 130 000 unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) och en del av dem befinner sig utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet under en längre tid. Det har lett till olika initiativ på både nationell och lokal nivå, men det saknas analyser av insatser för att underlätta ungdomars övergång från skola till arbetsliv. Denna rapport syftar till att ge systematisk kunskap om lokala åtgärder för UVAS från kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Målet är att beskriva under vilka former aktörerna bedriver sitt arbete, hur samspelet mellan dem ser ut, samt hur utformningen av insatserna och organisationen förhåller sig till de lokala problemen. Rapporten sammanfattar tre separata explorativa studier baserade på ett strategiskt urval av Sveriges kommuner som behandlat i) förekomsten av lokala organisatoriska nätverk och vad som kännetecknar samverkan inom nätverken, ii) förekomsten av lokala institutionaliserade samarbeten och de lokala handläggarnas kunskaper om UVAS, och iii) omfattningen och utformningen av de lokala stödåtgärderna och i vad mån åtgärderna inom olika policyområden samspekar med varandra.

---

<sup>a</sup> Projektet har finansierats av FORTE (nr. 2017-00457). Vi vill tacka Pernilla Andersson Joona, Tone Alm Andreassen, Olof Bäckman, Lars Brännström, Daniel Fredriksson, Espen Dahl, Rense Nieuwenhuis och Therese Saltkjel för värdefulla diskussioner. Tack till Martin Lundin, Ulrika Vikman och Mattias Wahlström för skriftliga kommentarer samt för kommentarer från deltagare vid olika seminarier. Tack även till Carina Mellberg för arbetet som forskningsassistent.

<sup>b</sup> Institutet för social forskning, Stockholms universitet, tomas.korpi@sofi.su.se

<sup>c</sup> Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, rena.te.minas@socarb.su.se

## Innehållsförteckning

1	Lokala åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar .....	3
2	Vilka är UVAS i Sverige och vem ansvarar för stödet till dem?.....	5
3	Teoretiskt ramverk.....	7
4	Data och metod.....	9
4.1	Data.....	9
4.2	Metod.....	11
5	Resultat.....	13
5.1	De lokala nätverkens bedömning av UVAS problem och lösningar .....	13
5.2	Lokal kunskap om och samverkan kring UVAS .....	14
5.3	Samspelet mellan åtgärder riktade mot UVAS på lokal nivå .....	16
6	Lokala styrformer och lokala UVAS .....	17
6.1	Studiernas begränsningar.....	18
6.2	Betydelsen av individuella och strukturella faktorer .....	19
6.3	Lokala styrningsmodeller och lokala socialpolitik .....	19
	Referenser .....	23

# 1 Lokala åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar

Att vara ung och arbetslös innebär en livssituation präglad av sårbarhet, både när det gäller de nuvarande omständigheterna och utsikterna att bli en självständig vuxen som är socialt integrerad i samhället. De arbetslösa unga utgör en mångfacetterad grupp som bl.a. omfattar studenter som söker arbete, ungdomar som inte jobbar eller utbildar sig, kort- och långtidsarbetslösa samt ungdomar med hälsoproblem och sociala problem. Ett givet år är det ca 130 000 unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) i Sverige och en del av dem befinner sig utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet under en längre tid. Av de som tillhörde gruppen UVAS 2004 var det t.ex. en av fyra som inte arbetade eller studerade mellan fem och elva år (MUCF 2020, se även Forslund och Liljeberg 2021). För de här ungdomarna är problembilden ofta komplex.

Förekomsten av UVAS förklaras i forskningslitteraturen ofta i termer av individuella och strukturella aspekter, där de förra betonar faktorer som kön, hälsa, utbildning eller migrationsbakgrund och de senare pekar på den roll som konjunkturcykeln, utbildningssystemet och arbetsmarknadsinstitutioner spelar. Dessa faktorer inverkar inte enbart på UVAS-risken oberoende av varandra, utan en del av komplexiteten yttrar sig i att faktorerna ofta överlappar.

Det saknas dock i stor utsträckning systematiska analyser av betydelsen av lokala arrangemang för att förebygga och avhjälpa ungdomars problem i övergången mellan skola och arbetsliv, analyser som går bortom beskrivningar av s.k. ”goda exempel” (se t.ex. MUCF 2023). Avsaknaden av analyser står i skarp kontrast till det politiska intresset för den lokala nivån. Bara det senaste decenniet har regeringen bl.a. 2015 ålagt kommunerna att följa upp ungdomar i åldern 16–19 år (SFS 2014:1002) och dessutom introducerat riktade statsbidrag för att främja lokala överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen om unga och nyanlända (SFS 2015:502), under perioden 2015–2018 utsett en nationell samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11), samt under perioden 2015–2023 inrättat Delegationen för unga (och nyanlända) till arbete (DUA) (SOU 2023:7).<sup>1</sup> På kommunal nivå har socialtjänsten och andra aktörer, delvis som en reaktion på regeringsinitiativen, utvecklat ett stort antal konkreta insatser, exempelvis uppsökande verksamhet,

---

<sup>1</sup> Samordnaren skulle utveckla samarbetet mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå, medan DUA:s uppdrag vara att stödja statlig och kommunal samverkan och framtagandet av nya samverkansformer.

användning av samordnade individuella planer, lotsar och sociala insatsgrupper (Andersson 2022).

Syftet med den här rapporten är bidra med systematisk kunskap om lokala åtgärder riktade till UVAS från kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Målet är att beskriva under vilka former aktörerna bedriver sitt arbete, hur samspelet mellan dem ser ut, samt hur utformningen av insatserna och organisationen förhåller sig till de lokala problemen.

Rapporten sammanfattar tre separata explorativa studier där vi på basis av ett strategiskt urval av Sveriges kommuner dokumenterat de typer av program och organisationsstrukturer som finns i kommunerna, analyserat programmens och strukturernas inbördes relationer, bedömt skillnader och likheter i program och strukturer mellan de olika kommunerna samt slutligen relaterat program och strukturer till variationer i de kommunala UVAS-andelarna. De tre studierna har i tur och ordning behandlat i) förekomsten av lokala organisatoriska nätverk (kommun, region och olika myndigheter) och vad som kännetecknar samverkan inom nätverken, ii) förekomsten av lokala institutionaliserade samarbeten och de lokala handläggarnas kunskaper om UVAS, och iii) omfattningen och utformningen av de lokala stödåtgärderna och i vad mån åtgärderna inom olika policyområden samspekar med varandra.<sup>2</sup>

I nästa avsnitt görs en översiktlig beskrivning av vad vi vet om UVAS i Sverige samt om vilka politiska och administrativa nivåer som är engagerade i arbetet med gruppen. Därefter följer i avsnitt 3 en presentation av den samhällsvetenskapliga litteraturen om styrning och organisation av arbetet med socialt utsatta grupper som legat till grund för de tre studierna. I avsnitt 4 redogör vi kortfattat för det datamaterial och den metod som vi använt oss av, innan vi i avsnitt 5 sammanfattar resultaten från de enskilda studierna. För utförligare redogörelse av teori, data, metod och resultat hänvisar vi i samtliga fall till de enskilda studierna. Avsnitt 6 avslutar sedan med en mera övergripande slutdiskussion.

---

<sup>2</sup> Studierna har genomförts inom ramen för projektet *Bortom goda exempel: Analyser av kommunala variationer i andelen unga som varken arbetar eller studerar* finansierat av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, projekt nr. 2017-457) med datastöd från IFAU (projekt nr. 2018-218). Mer detaljerade analyser och resultatredovisningar, samt utförligare resonemang om teori och metod, återfinns i de tre artiklarna Mellberg m.fl. (2023) och Minas m.fl. (2024a och b).

## 2 Vilka är UVAS i Sverige och vem ansvarar för stödet till dem?

År 2021 fanns det i Sverige drygt 130 000 unga i åldern 16 till 29 år som varken arbetade eller studerade. Det motsvarade 7,9 procent av alla unga i åldersgruppen (MUCF 2023). Även om det handlar om många ungdomar så är andelen UVAS enligt OECD (2024) ändå låg i ett internationellt perspektiv. Enligt denna studie var UVAS-andelen bland 15- till 29-åringar 2021 i genomsnitt 14,4 procent bland OECD-länderna och inom EU 13,5 procent, medan den i Sverige var 8,8 procent.<sup>3</sup> Ser vi på de övriga nordiska länderna låg andelen UVAS i Norge och på Island på ungefär samma nivå som i Sverige (8,4 % respektive 9,4 %), medan andelen var högre i Danmark (10,9 %) och Finland (11,9 %).

Tidigare studier av faktorer som påverkar risken att stå utan arbete eller att studera har, som nämnts i inledningen, främst fokuserat på de unga själva eller på de arbetsmarknader och institutioner de möter. Individfaktorerna är väl kända. Redan i betänkandet *Unga utanför* (SOU 2003:92) beskrevs flera faktorer som höjer risken, t.ex. att ha avbruten grundskola, dålig psykisk och fysisk hälsa, samt att nyligen ha invandrat. Individens familjebakgrund är också betydelsefull: att ha föräldrar med kort utbildning, som tar emot ekonomiskt bistånd eller bor i socioekonomiskt resurssvaga områden höjer risken för att inte arbeta eller studera. Dessa riskfaktorer kvarstår i det närmaste oförändrade idag (Forslund och Liljeberg 2021, MUCF 2023). Faktorerna motsvarar också i stort de som observerats i internationella studier (Eurofound 2012, 2024; Hyggen 2015; OECD 2016). Till de individuella riskfaktorerna kan sedan läggas strukturella faktorer som konjunkturcykeln (Forslund och Liljeberg 2021), industristrukturen (Mellberg m.fl. 2023) och utbildningssystemets utformning (Bacher m.fl. 2017).

Samtidigt finns det stora kommunala skillnader i andelen UVAS. Medan den lägsta UVAS-andelen bland Sveriges kommuner var 4,8 procent 2021, var den högsta 16,7 procent (MUCF 2023). Problemet omfattning ser med andra ord väldigt olika ut i olika delar av landet. De geografiska skillnaderna är givetvis delvis relaterade till skillnader i de individuella och strukturella faktorer som nämndes ovan, men även när man tagit hänsyn till detta kan man hitta betydande kommunala variationer (Forslund och Liljeberg 2021). Det är därför angeläget att studera andra förklaringar till de geografiska skillnaderna, och då särskilt utformningen och organisationen av de lokala åtgärderna riktade mot UVAS.

---

<sup>3</sup> Att de svenska uppgifterna från MUCF (2023) respektive OECD (2024) för 2021 skiljer sig något åt beror bl.a. på att uppgifterna från MUCF härrör från register medan de från OECD baseras på intervjuer.

UVAS mångfacetterade problemen innebär att arbetet med gruppen spänner över flera politikområden varav de viktigaste är arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning och social välfärd. Detta innebär i sin tur att olika politiska och administrativa nivåer är involverade eftersom ansvaret för politikområdena i de flesta fall är en kombination av statligt, regionalt och kommunalt ansvar. Ett tydligt exempel utgörs av arbetsmarknadsfrågorna. Ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger på både nationell och kommunal nivå. Arbetsförmedlingen har det nationella ansvaret för att stödja individer som står långt från arbetsmarknaden, inklusive flera grupper med hög UVAS-risk som nyanlända invandrare, personer med funktionsnedsättning och sjukskrivna. Arbetsförmedlingen erbjuder en mängd insatser och program, tidigare i egen regi men numera oftast via externa utförare. Utöver Arbetsförmedlingen finns det på många håll kommunala arbetsmarknadsenheter som arbetar med människor långt från arbetsmarknaden. Denna dubbla struktur grundas i ett kommunalt missnöje med Arbetsförmedlingens arbete med långvarigt arbetslösa, en grupp som ofta erhåller kommunalt försörjningsstöd. Missnöjet ledde i sin tur till att många kommuner organiserade egna arbetsmarknadsaktiviteter (Bergmark m.fl. 2016).

Ett annat centralt område där ansvaret ligger på flera nivåer är utbildning. Den övergripande regleringen är på nationell nivå, samtidigt som grund- och gymnasieskolor är ett kommunalt ansvar. Enligt skollagen är exempelvis hemkommunen skyldig att identifiera och kontakta ungdomar under 20 år som inte har fullföljt gymnasieskola. Dessutom är kommunerna ansvariga för att stödja och erbjuda utbildningsalternativ åt dessa ungdomar. En alternativ väg till gymnasieexamen erbjuds av vuxenutbildning, något som också det är en kommunal skyldighet.<sup>4</sup> Folkhögskolor, slutligen, erbjuder ett mer flexibelt förhållningssätt till utbildning och lockar ofta ungdomar som inte klarar av att gå i vanlig skola. Även om de flesta folkhögskolor drivs av ideella organisationer så drivs en minoritet av regionala myndigheter.

Socialtjänsten påminner om utbildningsområdet i det att övergripande nationell reglering kompletteras med ett lokalt utförande. Kommunerna har ett brett ansvarsområde vad det gäller stöd och hjälp till enskilda, som omsorg, vård och service, upplysningar, råd, ekonomisk hjälp och annat bistånd. Vad det gäller barn och ungdomar ska socialtjänsten bland annat verka för att de växer upp under trygga förhållande, arbeta förebyggande och vid behov samverka med andra myndigheter, organisationer och föreningar.

---

<sup>4</sup> Noteras kan att även om ansvaret för att ungdomarna i en kommun har tillgång till grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildning ligger på kommunen kan utförandet läggas ut på privata aktörer.



Ansvar för hälso- och sjukvården är också det fördelat på olika politiska nivåer: primärvård och skolhälsovård är kommunala uppgifter medan ansvaret för ungdomsrådgivning kring hälsofrågor och psykiatri (barn- och ungdomspsykiatri) ligger på regional nivå.

Avslutningsvis så finns också de så kallade samordningsförbunden där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, regioner och kommuner samarbetar finansiellt och operationellt kring personer som är i behov av stöd från flera aktörer samtidigt.

Nationella, regionala och kommunala aktörer är med andra ord involverade i arbetet med UVAS. Som framgår av beskrivningen ovan är detta främst offentliga aktörer, medan privata aktörer, sociala företag och ideella organisationer spelar en mindre roll. Den stora mängden inblandade aktörer reser dock frågor om institutionell diversifiering, fragmentisering och samordning.

### 3 Teoretiskt ramverk

Som översikten ovan visat har lokala aktörer i Sverige det yttersta ansvaret för UVAS, samtidigt som stödet till UVAS också är fragmenterat. Detta är inte specifikt för Sverige. Den lokala nivån, med aktörer från olika sektorer, spelar en central roll i många länder, även om det finns skillnader mellan och inom länder med avseende på hur lokala offentliga tjänster är organiserade vad gäller sektorsövergripande och interinstitutionella arrangemang (se t.ex. Teles och Swianiewicz 2018).

Det finns en forskningslitteratur som analyserar den här typen av arrangemang, där utformningen av de lokala åtgärderna ses som exempel på s.k. *interaktiv samhällsstyrning*. Detta syftar på situationer där ett antal aktörer gemensamt söker lösa ett problem men där varje enskild aktör gör sin egen tolkning av problemet, har sin egen uppfattning om adekvata lösningar och dessutom har olika institutionella förutsättningar och preferenser (Torfing m.fl. 2012). Interaktiv samhällsstyrning bygger på idén att komplexa problem (som UVAS) hanteras bättre genom gemensamma åtgärder från flera samhällsaktörer. Ingen enskild aktör besitter all kunskap som krävs, utan flera aktörer bidrar med sin kompetens inom sitt kompetensområde. Samarbetet kan ske i mer eller mindre flexibla arrangemang och överbrygga sektorer, geografiska gränser och politiska och administrativa nivåer (Ladner 2017). Den här typen av styrning i syfte att åstadkomma mer effektiva administrativa strukturer har blivit allt viktigare inslag i offentlig förvaltning (Franzke m.fl. 2016; Teles 2016).

I analyser av interaktiv styrning riktas fokus mot hur organisationer och individer arbetar tillsammans, och hur de trots skilda intressen och preferenser

kan söka definiera och uppfylla gemensamma mål. Samarbetet kan äga rum under olika institutionella utformningar och involvera aktörer från olika organisationer och sektorer (offentliga, privata eller frivilliga). Även om den nationella regeringen ofta spelar en avgörande roll som förmedlare och förvaltare av institutionella samarbeten så finns det ett antal andra konkurrerande aktörer och arenor som var och en bidrar med resurser, erfarenheter och idéer.

De teoretiska tankegångarna om interaktiv styrning har utgjort det ramverk som legat till grund för analyserna som vi har genomfört i tre olika studier; analyser som belyst olika aspekter av den lokala interaktionen för att hantera problemet med UVAS.

I den första av de tre studierna som sammanfattas i den här rapporten har vi analyserat om aktörerna inom de lokala nätverken definierar problemet på ett likartat sätt eller ej, något som skulle kunna ses som en förutsättning för att de ska kunna utveckla ett framgångsrikt samarbete. Mera specifikt har vi studerat om man lyckats ta fram någon form av åtgärd för de olika undergrupper av UVAS som man identifierat, om man också utvecklat en gemensam bild av de lokala UVAS behov och av lämpliga lösningar, samt slutligen om relationerna mellan de samverkande aktörerna är goda. På teoretiska grunder har vi förväntat oss att framgångsrikt lokalt arbete förutsätter att alla fyra faktorerna – stöd till samtliga undergrupper, gemensam problem- och lösningsdefinition samt goda relationer inom nätverken – är på plats.

I den andra studien har vi fokuserat på handläggarnas kunskap om lokala UVAS och på den organisatoriska utformningen av det lokala arbetet med UVAS. Vi har här analyserat handläggarnas kunskaper om UVAS, deras bedömning av problemets omfattning samt tre olika organisationsformer, närmare bestämt horisontell och vertikal samverkan samt informationsutbyte. Här har vi tänkt oss att ett framgångsrikt arbete är förenat med kunskaper om de lokala ungdomarna, en bedömning av problemet som begränsat och hanterligt samt någon form av organiserat samarbete mellan de olika aktörerna.

Den tredje studien har slutligen behandlat om olika typer av åtgärder, riktade mot olika typer av problem, kan förstärka varandra samt de institutionella förutsättningarna för sådan förstärkning. Förstärkning av det här slaget benämns ibland för ”policykomplementaritet” och vi har undersökt åtgärder riktade mot fyra problemområden: utbildning, arbetsmarknad, hälsa och sociala problem. Dessutom har vi studerat två separata former av institutionell samverkan, nämligen användandet av en samordnad individuell plan och formaliserat sektorövergripande samarbete. Arbetshypotesen har varit att ett framgångsrikt lokalt arbete omfattar åtgärder på alla fyra områdena samt någon av de två institutionella samverkansformerna.

Sammantaget kan de tre studierna dels belysa förekomsten av olika former av interaktiv styrning i Sverige, dels bidra med en första bedömning av i vad mån några styrningsformer kan sägas vara mer framgångsrika än andra. Vad det gäller det senare vill vi dock betona att studierna ska ses som explorativa. De begränsade kunskaperna om utformningen av lokala åtgärder och styrformer tillsammans med begränsningar i datamaterialet gör det svårt att formulera och pröva explicita hypoteser. Vår förhoppning är emellertid att vår kartläggning av lokala åtgärder och styrformer, och deras relation till de lokala UVAS-talen, ska ge uppslag för framtida studier som mer direkt kan analysera orsakssamband.

## **4 Data och metod**

### **4.1 Data**

#### **4.1.1 Kommunurval**

Studierna bygger på uppgifter om arbetet med UVAS i ett strategiskt urval av 20 kommuner. Utgångspunkten är en s.k. ”förklarande blandmetodmodell” (eng. *explanatory mixed methods design*) (Creswell och Plano Clark 2010), vilket innebär ett två-stegsförfarande där en kvantitativ studie ligger till grund för en kvalitativ. Modellen benämns förklarande då den uppföljande kvalitativa studien går ut på att i större detalj studera orsakerna till de resultat som erhållits i den inledande kvantitativa studien. Trots det ser vi våra analyser som explorativa eftersom det i princip saknades systematiska kunskaper om utformningen av lokala arbetsmetoder när projektet startades och det därför var svårt att formulera testbara hypoteser. Det relativt begränsade antalet kommuner och det faktum att vi bara har uppgifter om kommunernas arbete med UVAS från ett enskilt år inskränker också möjligheterna att uttala sig om orsakssamband.

Den kvantitativa studien baserades på avidentifierade individuppgifter från administrativa register. Data omfattar hela befolkningen och inkluderar information om demografiska uppgifter som födelseår, kön, folkbokföringsort, födelseland och invandringsår, om inkomster och transfereringar av olika slag samt om utbildningsdeltagande. I ett första steg analyserades hur sannolikheten att en ung person tillhör UVAS-gruppen varierade mellan kommunerna. Vår definition av UVAS följde gängse registerbaserade definitioner, exempelvis de som används i MUCF (2023) och Forslund och Liljeberg (2021). UVAS definieras här som personer i åldrarna 16 till 24 år som under ett år varit folkbokförda i Sverige, haft inkomster under ett prisbasbelopp och inte varit registrerad på någon utbildning eller fått studiemedel. I de kvantitativa

analyserna inkluderades sedan faktorer som i tidigare analyser funnits påverka risken att tillhöra gruppen UVAS, främst olika individuella faktorer men också sådant som lokal arbetslöshet, lokal industristruktur samt det lokala utbudet av skolor.

De inledande analyserna omfattade fyra år: 2015 till 2018. Separata analyser genomfördes för varje år, och för varje kommun och år skattades skillnaden mellan den faktiska och den förväntade UVAS-risken. Dessa årliga ”feltermen” (slumpmässiga intercept, eng. *random intercepts*) rangordnades och varje kommuns genomsnittliga rang under de fyra åren beräknades. Därefter valdes tio bland de tjugo kommuner med högst genomsnittlig rang och tio bland de tjugo kommuner med lägst genomsnittlig rang ut. UVAS-talen i de utvalda kommunerna avvek med andra ord positivt eller negativt under en längre tidsperiod systematiskt från vad som skulle förväntas på basis av deras demografiska sammansättning och strukturella förutsättningar.

Urvalet av kommuner är således ett ändamålsurval (eng. *purposive sample*), en form av icke-sannolikhetsurval vanligt inom kvalitativ forskning. En särskild form av ändamålsurval är extremfallsurval (eng. *extreme case sample*) där undersökningen koncentreras till fall som kan vara särskilt informativa, t.ex. för att de avviker i positiv eller negativ riktning från vad som förväntats (Patton 1990). Ett sådant urval av avvikande fall har visat sig vara särskilt lovande när det gäller att identifiera substantiellt intressant variation med en begränsad urvalsstorlek (Seawright 2016). Undersökningen fokuserar därmed på fall som kan visa på förhållanden under vilka kommuner skulle kunna säga lyckas alternativt misslyckas, något som gör att vi trots avsaknaden av representativa urval ändå får en viss bredd i materialet. Det är också något som skiljer projektet från de ”goda exempel” som ofta presenteras och som ger oss möjlighet att uttala oss om de ”goda” exemplen verkligen skiljer sig från de ”dåliga”.

#### **4.1.2 Datasamling**

I det andra steget studerade vi de utvalda kommunerna närmare med avseende på deras insatser och organisation. Uppgifterna samlades in under 2019 via semistrukturerade intervjuer med handläggare och andra tjänstemän och sammanställning av skriftlig dokumentation av arbetet (projektbeskrivningar, verksamhetsberättelser, rutiner osv.).

I samtliga kommuner intervjuades flera personer som arbetade med olika UVAS-grupper. I de flesta kommunerna innebar det att vi intervjuade en kombination av anställda vid den kommunala skolförvaltningen, den kommunala socialtjänsten, den kommunala fritidsförvaltningen, den kommunala arbetsmarknadsenheten, de regionala samordningsförbunden samt den statliga

Arbetsförmedlingen. Tjänstemännen kontaktades utifrån ett s.k. snöbolls-förfarande där vi först studerade kommunernas hemsidor, sedan kontaktade enheter med specifikt ansvar för UVAS och slutligen kontaktade enskilda handläggare. Ytterligare personer och enheter kunde ibland identifieras i samband med intervjuerna och de blev då kontaktade på plats.

Utifrån en intervjuguide ställdes sedan frågor om de lokala UVAS, förvaltningens/myndighetens uppgifter och organisation, samverkan med andra aktörer och policyområden, och slutligen frågor om lokala och regionala faktorer av betydelse för UVAS. Vi ville veta vilka åtgärder relaterade till social problem, utbildning, hälsa och arbetsmarknad som tillhandahölls, vem som tillhandahöll dem och hur de var utformade och organiserade lokalt.<sup>5</sup> Två projektmedlemmar var närvarande vid varje intervju och de fyllde i var sin kopia av frågeformuläret. Alla intervjuer spelades också in då alla intervjupersonerna gav sitt tillstånd till detta.

Intervjuer med flera tjänstemän i varje kommun är ett exempel på s.k. multi-informantmetod (eng. *multi-informant methodology*) (Wagner m.fl. 2010). Jämfört med en enskild-informantstudie har detta fördelen att minimera risken för systematiska och slumpmässiga fel implicit i användandet av en enskild informant, i vårt fall om en enskild person i varje kommun hade fått uttala sig om alla förvaltningars och myndigheters lokala organisation och arbetssätt. Tillsamman ger de olika informanterna en mer sammanhållen bild av de lokala förutsättningarna och lokala resurserna tillgängliga för UVAS än vad en enskild informant skulle och därmed tillhandahålla tillförlitligare information om lokala åtgärder och lokal styrning.

Kombinationen av en ingående kartläggning av varje enskild handläggares problembild, samarbeten och åtgärdspaket tillsammans med intervjuer med ett flertal handläggare i varje kommun har därför gett unik, detaljerad och jämförbar information om hur man i de 20 kommunerna arbetar med UVAS.

## 4.2 Metod

I projektet har vi sedan analyserat uppgifterna från de semistrukturerade intervjuerna med hjälp av kvalitativ komparativ analys (eng. *qualitative comparative analysis*, QCA). I motsats till regressionsanalys, som har sin grund i inferentiell statistik, baseras QCA på matematisk mängdlära och logik, något som gör den användbar även på små datamängder som vår (Ragin 2000, 2009, Schneider and Wagemann 2012). QCA söker identifiera kombinationer eller konfigurationer av faktorer som är förknippade med ett visst utfall. I vårt fall kan

---

<sup>5</sup> Det bör noteras att de kvalitativa uppgifterna beskriver åtgärder som tjänstemännen uppgav att de tillhandahöll och inte åtgärder som enskilda UVAS nödvändigtvis erhö.

faktorerna utgörs av att man i en kommun tillhandahåller en viss typ av åtgärder eller har organiserat arbetet på ett visst sätt, medan utfallet utgörs av oväntat låga UVAS-tal. Utöver att metoden går att använda på små datamaterial har QCA också den fördelen att den tillåter en analys av olika alternativa kombinationer av faktorer som alla kan vara förknippade med ett utfall, något som kan vara särskilt viktigt om utfallet kan uppnås på flera olika sätt.

De olika faktorer som analyserats har alla baserats på uppgifterna från de semistrukturerade intervjuerna. Utgångspunkten har varit de organisatoriska faktorer som identifierats i det teoretiska ramverket (se avsnitt 3). Handläggarnas svar på olika frågor har sedan använts för att konstruera mått på de olika faktorerna. Ibland har en faktor fångats av en enskild fråga, andra gånger har ett mått på en faktor konstruerats på basis av svaren på flera skilda frågor. I samtliga analyser och faktorer är det kommunen och inte handläggarna som utgör analysenheten. Som beskrevs ovan så har svaren från de enskilda handläggarna i en kommun använts för att generera kommunövergripande mått på de olika faktorerna.

De tre analyserna har fokuserat på ett utfall och tillsammans fjorton bakgrundsfaktorer som alla kortfattat presenteras i tabell 1. Utfallet i samtliga studier har varit i vilken utsträckning en kommun har ett lägre UVAS-tal än förväntat på basis av den inledande regressionsanalysen. Den första delstudien har sedan inkluderat fyra faktorer: a) i vad mån lokala UVAS var föremål för åtgärder, om handläggarna hade samma uppfattning om b) UVAS behov och problem och c) lämpliga metoder att bemöta problemen, samt om d) aktörerna hade goda inbördes relationer.

Studie nummer två har omfattat fem faktorer: e) handläggarnas kunskaper om UVAS och gruppens sammansättning, f) handläggarnas bedömning av UVAS som ett hanterbart problem lokalt, samt förekomsten av g) formaliserad vertikal samverkan, h) formaliserad horisontell samverkan och i) formaliserat informationsutbyte.

Den tredje studien har slutligen analyserat sex olika faktorer: utbudet av j) utbildningsåtgärder, k) arbetsmarknadsåtgärder, l) sociala åtgärder, m) hälsorelaterade åtgärder och förekomsten av n) multiprofessionella handläggargrupper som samarbetar kring UVAS samt återigen h) formaliserad vertikal samverkan.

**Tabell 1** Analyserade faktorer

<b>Faktor</b>	<b>Beskrivning</b>
<i>Utfall</i>	
Lågt UVAS-tal	Ett genomsnittligt lägre kommunalt UVAS-tal än förväntat jämfört med resultaten från en regressionsmodell
<i>Studie 1</i>	
Täckning av målgruppen	Andelen beskrivna UVAS-grupper som omfattas av nätverken
Gemensam problemformulering	Överensstämmelsen i bedömningen av gruppernas behov bland aktörerna inom nätverken
Gemensamma lösningsförslag	Överensstämmelsen i lösningsförslagen bland aktörerna inom nätverken
Goda inbördes relationer	Relationen mellan aktörerna i nätverken
<i>Studie 2</i>	
Kunskap om målgruppen	Kunskaper om UVAS (antal, sammansättning och förutsättningar)
UVAS bedömt som ett hanterbart problem	Bedömning av UVAS-problemets omfattning
Vertikal formaliserad samverkan	Antalet policyområden på nationell, regional respektive lokal nivå som omfattas av formaliserad samverkan
Horisontell formaliserad samverkan	Antalet policyområden på lokal nivå som omfattas av formaliserad samverkan
Informationsutbyte	Omfattningen av informationsutbytet inom ramen för formaliserad samverkan
<i>Studie 3</i>	
Arbetsmarknadsåtgärder	Antalet tillhandahållna arbetsmarknadspolitiska åtgärder
Utbildningsåtgärder	Antalet tillhandahållna utbildningsåtgärder
Hälsoåtgärder	Antalet tillhandahållna hälsorelaterade åtgärder
Sociala åtgärder	Andelen tillhandahållna sociala åtgärder korresponderande till UVAS sociala problem av alla tillhandahållna sociala åtgärder
Multiprofessionella handläggargrupper	Om samordnade individuella planer (SIP) används eller ej
Vertikal formaliserad samverkan	Se ovan

## 5 Resultat

### 5.1 De lokala nätverkens bedömning av UVAS problem och lösningar

Utgångspunkten i den första delstudien var alltså att interaktiva styrprocesser kan ses som kollektiva åtgärder för att uppnå gemensamma mål, trots olika intressen och preferenser (Minas m.fl. 2023). Olika aktörer samarbetar med andra ord

inom nätverk för att gemensamt lösa ett problem. På basis av tidigare studier har vi identifierat tre centrala aspekter av en gemensamma strävan att minimera andelen UVAS: att ha en gemensam uppfattning om lokala UVAS-behov, en gemensam uppfattning om lämplig lösning på lokala UVAS-problem samt att ha goda relationer med sina samverkanspartners. Vi har vidare antagit att för att aktörerna framgångsrikt ska kunna samarbeta måste objektet för styrningen (dvs. de lokala UVAS-grupperna och deras specifika problem) först ha identifierats.

Vår förväntan var att samtliga fyra faktorer måste vara uppfyllda för ett framgångsrikt arbete med UVAS. Så var emellertid inte vara fallet enligt våra QCA-analyser. Det fanns inte några nämnvärda skillnader i de bedömningar handläggarna i de olika kommunerna gjorde av relationerna inom nätverken, något som innebär att relationerna inom nätverken inte har kunnat förklara skillnaderna mellan kommunernas UVAS-tal. I stället verkar de andra tre faktorerna vara avgörande. Det mönster som framträdde var således att framgångsrika styrningsarrangemang fanns när lokala UVAS-grupper är målgruppen för lokala nätverk samtidigt som handläggarna har en gemensam problembeskrivning vad det gäller UVAS och även har samma uppfattning om lämpliga lösningar för ungdomarnas problem. Dessa tre faktorer förekom samtidigt i alla kommuner med lägre UVAS-andelar än förväntat, medan en eller flera av aspekterna saknades i de andra kommunerna.

Att identifikation av de lokala UVAS-grupperna är centralt pekar på betydelsen av kunskaperna hos medlemmarna i de lokala nätverken. Detta kan illustreras med uppgifter från intervjuerna. Framgångsrika kommuner inkluderade ofta flera av de identifierade UVAS-grupperna i sitt arbete. Särskilt noterbart är att nätverken i de framgångsrika kommunerna där mental ohälsa bland unga sågs som ett problem också tenderade att inkludera dessa grupper i sitt arbete. Bland de mindre framgångsrika kommunerna där mental ohälsa också ansågs vara ett problem var detta inte lika ofta fallet. Det är därför viktigt att få med rätt aktörer i nätverken eftersom dessa bidrar till att sätta agendan, avgör vilka uppgifter som bedöms som viktiga och vilka lösningar som föreslås. Betydelsen av att få med rätt aktörer i olika nätverk framhävs också inom forskningen, men handläggarna kunskaper om föremålet eller syftet med nätverken har då inte uppmärksamats.

## **5.2 Lokal kunskap om och samverkan kring UVAS**

I den andra delstudien har vi fortsatt att rikta ljuset mot handläggarnas kunskap om lokala UVAS och analyserat handläggarnas kunskap om målgruppen och deras bedömning av problemets omfattning (Minas m.fl. 2024b). Detta har kombinerats med en annan aspekt av interaktiv styrning, hur samverkan inom



nätverken är organiserad. De organisationsformer vi undersökt omfattar formaliserad horisontell respektive vertikal samordning samt informationsutbyte inom nätverken. Den underliggande hypotesen har varit att en låg UVAS-andel skulle vara förenat med att handläggare har kunskap om UVAS-gruppens sammansättning och vilka problem dessa unga människor brottas med, att de anser sig ha kontroll över situationen i kommunen och bedömer UVAS som ett hanterbart problem, och att arbetet med UVAS inkluderar någon form av formaliserad samordning eller informationsutbyte mellan olika samarbetspartner.

Våra analyser pekade emellertid åt två andra håll. Något förvånande fann vi att framgångsrikt arbete med UVAS-gruppen involverade frånvaron av informationsutbyte mellan samarbetsparterna. Det var med andra ord i princip det direkt motsatta till vad vi förväntade oss. En närmare analys av de kommuner där modellen var framgångsrik visar att det handlar om geografiskt stora landsbygdskommuner med liten befolkning. Vi tolkar det som en organisatorisk anpassning till situationer där formaliserat informationsutbyte är svårt att uppnå och informella förfaranden ses som tillräckliga. I intervjuerna beskrev handläggarna också bördan med att köra långa sträckor för att träffa kollegor inom samma kommun, och formaliserad samordning med andra lokala aktörer som onödig ("det har inte behövts"). Formaliserat informationsutbyte är under sådana förhållanden inte det första alternativet. I dessa kommuner kan det i stället vara tillräckligt att handläggarna vet vilka UVAS är och att de inte är en större grupp.

Den andra framgångsmodellen omfattade både kunskap om målgruppen och bedömning att UVAS utgjort ett begränsat problem. Detta är mer i linje med vår hypotes och den här modellen förknippas med flera olika kommuntyper: mindre kommuner, medelstora kommuner och storstadsförorter. Intressant nog spelar dock inte samarbetsformen någon roll. Tvärtom, bland kommunerna hittar vi allt från förekomsten av alla tre formerna av formaliserad samordning till att endast ett av de tre organisatoriska arrangemangen existerar. I motsats till vad vi förväntade oss verkar således inte organisationen av samarbetet lika central som kunskap om målgruppen och bedömningen av dess problem.

Handläggarnas kommentarer angående värdet av samarbeten är också blandade. En del handläggare, involverade i mer omfattande samarbeten, ansåg att de "blivit bra på att ta in andra personers perspektiv, en annan förståelse av regler som styr eller begränsar arbetet med unga" eller att "den gemensamma kunskapen om gruppen har ökat". Andra gav i stället uttryck för missnöje: "Jag blev bitter, det är bättre att göra det själv".

Analyserna pekar alltså på betydelsen av handläggarnas kunskap. Detta är också något som har uppmärksamats alltmer i forskningen. Litteraturen

betonar dock också betydelsen av samverkan, och det är något som inte återspeglas i våra resultat. Intuitivt kan det verka förvånade, fördelarna med att slå samman resurser och kunskaper hos olika aktörer för att stödja klienter med komplexa problem kan verka självklar. Samtidigt är empiriska studier som visar att samverkan faktiskt leder till bättre offentlig förvaltning sällsynta, och många studier pekar istället på svårigheterna med samverkan. En övergripande slutsats blir därför att fler analyser på detta område behövs, och att detsamma gäller för förhållandet mellan kunskap och organisation.

### **5.3 Samspelet mellan åtgärder riktade mot UVAS på lokal nivå**

Den tredje studien har behandlat olika åtgärder, samspelet dem emellan samt organisatoriska försök att stärka samspelet mellan olika åtgärder (Minas m.fl. 2024a). Just frågan om samspel mellan olika åtgärder och program har under senare år rönt mycket uppmärksamhet under rubriker som policyregimer eller policykomplementaritet. Mot bakgrund av de komplexa problem som ofta återfinns hos UVAS har vi inte fokuserat på enskilda åtgärder utan istället på åtgärder riktade mot skilda problemområden, närmare bestämt områdena utbildning, arbetsmarknaden, hälsa och sociala problem. Frågan har då varit om lokala åtgärder inom vart och ett av dessa områden kan bidra till att förbättra situationen för UVAS, och vidare om åtgärder inom olika områden kan sägas komplettera varandra.

Dessutom analyserade vi två sätt att organisatoriskt förstärka eventuell komplementaritet: användandet av samordnade individuella planer (SIP) och formaliserad vertikal samordning. Båda metoderna exemplifierar policyövergripande samverkan och syftar till att ge stöd till individer med komplexa problem. SIP består av möten initierade av yrkesverksamma inom socialtjänsten och hälsovården när de anser det nödvändigt att koordinera aktiviteterna mellan olika aktörer för att hantera enskilda fall, ett exempel på multiprofessionella arbetsgrupper. Formaliserad vertikal samordning består i stället av formellt och regelbundet tvärsektoriellt samarbete som initieras av exempelvis politiker, enhetschefer eller handläggare men som även det syftar till att förbättra samarbetet mellan olika myndigheter.

Vår hypotes, baserad på den tidigare litteraturen, har här varit att åtgärder inom de olika områdena oberoende av varandra skulle vara relaterade till skillnader i de lokala UVAS-talen, men att åtgärder inom områdena utbildning och arbetsmarknad eventuellt skulle vara mindre betydelsefulla eftersom dessa ofta är obligatoriska nationella program och därför inte skulle bidra till de lokala

skillnaderna. Dessutom har vi förväntat oss att alla åtgärder skulle vara effektivare om de stöddes av någon form av samarbeten över sektorsgränserna.

Resultaten stödde i stort våra förväntningar. Utifrån vad vi har kunnat se varierade inte utbildnings- och sysselsättningsåtgärder så mycket att de kunde bidra till att förklara skillnaderna mellan kommunerna och dessa två faktorer har därför uteslutits ur analysen. Att de inte skilde sig åt mellan de olika kommunerna behöver dock inte innebära att de är betydelselösa. Det kan mycket väl vara så att t.ex. sysselsättningsåtgärder är nödvändiga för att de andra åtgärderna ska ha önskad effekt, men det är något som vi inte har kunnat analysera eftersom variationen mellan kommunerna var i det närmaste obefintlig.

Det som däremot skilde kommuner med lägre och högre UVAS-andelar än förväntat är de sociala åtgärderna; de förra hade fler åtgärder av den här typen.<sup>6</sup> Det fanns också indikationer på att hälsorelaterade åtgärder, dvs. barn- och ungdomspsykiatri, elevhälsovård och primärvården, också var av betydelse, även om detta inte var lika entydigt som för de sociala åtgärderna.

Analyserna har vidare visat att framgångsrikt arbete med UVAS inte enbart omfattade åtgärderna i sig, det var också förknippat med någon förstärkningsmekanism i form av antingen SIP eller formaliserad vertikal samordning. Särskilt tydligt var det att omfattande sociala åtgärder i kombination med användandet av SIP oftare förekom bland kommuner med lägre UVAS-andelar än förväntat, men även hälsorelaterade åtgärder kombinerat med formaliserad vertikal samordning var något vanligare i dessa kommuner.

## 6 Lokala styrformer och lokala UVAS

Unga som varken arbetar eller studerar, UVAS, har under senare år fått stor uppmärksamhet, något som genererat en mängd analyser av gruppens sammansättning och hur gruppens storlek är relaterad till individuella och strukturella aspekter. Vilka lokala åtgärder som erbjuds UVAS och hur dessa åtgärder är organiserade har fått betydligt mindre uppmärksamhet, något som vi anser är bekymmersamt eftersom just lokala åtgärder har setts som särskilt viktiga i arbetet med UVAS.

---

<sup>6</sup> Socialt stöd är en kategori som omfattar en mängd olika problem: drogmissbruk, kriminellt beteende, problematiska familjesituationer (dysfunktionella familjer, familjer med långvarigt socialbidragstagande, problemfyllda familjerelationer, våld i hemmet), fattigdom i hushållet eller socialbidragstagande, våld i hemmet, hemmavarande ungdomar och (bland nyanlända invandrare) språkbrister. Exempel på sociala åtgärder är "ungdomshus" där ungdomar med drogproblem kan få stöd, uppsökande arbete riktat mot hemmavarande ungdomar, olika fritidsaktiviteter etc.

Syftet med de tre studier som har sammanfattats i den här rapporten har följaktligen varit att analysera om och hur kommunal variation i UVAS-andelar i Sverige är relaterad till utformningen och organisationen av lokala åtgärder. Konkret så undersökte vi betydelsen av i) lokala nätverk och samverkan inom dessa, ii) handläggarnas kunskap om UVAS i kommunerna och institutionaliserade vertikala och horisontella samarbeten och informationsutbyten samt iii) olika åtgärder och former för policyövergripande stöd och hur dessa samspelar med varandra.

## 6.1 Studiernas begränsningar

Innan vi diskuterar våra resultat bör några av studiernas begränsningar noteras, t.ex. vad gäller det urval av kommuner vi studerat. Vi har analyserat åtgärder och organisation i 20 kommuner, och det skulle givetvis ha varit önskvärt att få analysera arbetet i fler kommuner. Det skulle förmodligen genererat en större variation i observerade styrningsarrangemang och gett oss ett bättre underlag för våra slutsatser. På samma sätt kan det faktum att vi undersöker ett icke-slumpmässigt urval ses som en brist eftersom det medför en osäkerhet om i vad mån våra slutsatser också är relevanta för resten av Sveriges kommuner. Å andra sidan ger oss den strategiska konstruktionen av urvalet och insamlingen av unika organisationsdata bättre möjligheter att diskutera dessa frågor än tidigare forskning inom området.

En annan begränsning är vårt fokus på specifika aspekter av styrning. Valet av aspekter gjordes mot bakgrund av den teoretiska litteraturen, men andra faktorer kan naturligtvis också vara av betydelse för variationen i UVAS-andelar. En dimension som vi inte inkluderade är t.ex. informell interaktion mellan handläggare, i motsats till den formaliserade interaktion som undersökts här. I synnerhet i små kommuner kan informell interaktion vara mer betydelsefull än formaliserad. En annan möjlig aspekt skulle kunna vara interkommunal samverkan och samordning av resurser, en strategi som kan vara relevant för kommuner som saknar resurser. De faktorer vi valt att studera är emellertid de som varit föremål för omfattande debatt och där det förekommit en lång rad politiska initiativ.

Slutligen innebär datamaterialets tvärsnittskaraktär och den tentativa statusen på våra hypoteser att analysen blir mer explorativ än definitiv. Vi kan alltså inte säkert säga att lägre än förväntade UVAS-tal beror på de här faktorerna, det kan vara något annat som ligger bakom eller så kan orsakssambandet vara det omvända. Det skulle t.ex. kunna vara så att UVAS-nivån i vissa fall påverkar de lokala arrangemangens karaktär snarare än tvärtom, som vi har antagit. Detta var

något vi var medvetna om när projektet koncipierades och det uttalade syftet var att ge ett förbättrat underlag för vidare studier.

## 6.2 Betydelsen av individuella och strukturella faktorer

Våra inledande statistiska analyser visade tydligt på betydelsen av strukturella och individuella faktorer för risken att en ung person skulle ingå i gruppen UVAS. I enlighet med tidigare studier varierade således UVAS-risken i Sveriges 290 kommuner systematiskt med individfaktorerna ålder, utbildning, kön, småbarn, invandrabakgrund och de strukturella faktorerna lokal arbetslöshet, lokal kvalifikationsstruktur, lokal industristruktur samt lokalt utbildnings- och sjukvårdsutbud.

Våra analyser har sedan inriktat sig på att studera några andra faktorer som skulle kunna bidra till variationerna i UVAS-risken mellan olika kommuner, och det är dessa faktorer som den här rapporten fokuserar på. Det är emellertid viktigt att påminna om att de individuella och strukturella faktorerna är av stor betydelse för UVAS-risken, med en hög lokal arbetslöshet kommer antagligen inte ens den bästa möjliga uppsättningen av lokala åtgärder helt kunna eliminera den lokala UVAS-risken.

## 6.3 Lokala styrningsmodeller och lokal socialpolitik

Sammanfattningsvis indikerar våra resultat att lokala styrformer faktiskt skulle kunna påverka de lokala UVAS-talen. Det betyder inte att det alltid finns *en* universallösning, *en* enda lösning eller konfiguration av styrformer som leder till lägre UVAS-andelar i alla kommuner, utan att olika framgångsrika styrningsarrangemang i olika kommuner kan urskiljas. I den första studien fann vi att framgångsrika styrningsarrangemang (dvs. de som förekom i kommuner med lägre UVAS-tal än förväntat) innebär att ungdomar som identifierades som UVAS också är målgrupp för de lokala nätverken och att handläggarna i nätverken har en gemensam uppfattning om problembeskrivningen och lämpliga lösningar. Även i den andra studien visade sig lokal kunskap om målgruppen vara betydelsefull för ett framgångsrikt arbete med UVAS i kombination med bedömningen att UVAS lokalt var ett begränsat problem. Den tredje studien pekade på att omfattande socialt stöd kombinerat med SIP är vanligare i kommuner med lägre UVAS-andelar. Här blev det tydligt att det inte räcker med att erbjuda olika typer av åtgärder som utbildning eller socialt stöd, utan dessa behöva vara kopplade till varandra genom policyövergripande samarbete. Dessa resultat är intressanta i sig, men på ett mera generellt plan knyter resultaten an till två separata men relaterade diskussioner, den ena om lokala styrningsmodeller och den andra om lokal socialpolitik.

### 6.3.1 Lokala styrningsmodeller

När det gäller diskussionen om styrningsmodeller så berör diskussionerna framför allt behovet av samverkan, både horisontell och vertikal, över policygränser och över administrativa och politiska gränser. Detta är en diskussion som har funnits i Sverige och övriga västvärlden i många år. Behov av samverkan är närmast inbyggt i de moderna välfärdssamhällenas organisation med en uppdelning av ansvaret för relaterade politikområden på olika politiska och administrativa sektorer och nivåer. I Sverige är arbetsmarknadspolitik huvudsakligen ett statligt åtagande, hälsa ett regionalt medan kommunerna ansvarar för det reguljära utbildningssystemet och för försörjningsstödet. Samarbete, samverkan eller samordning har därför varit på agendan i Sverige i många år.

Kommunala och statliga initiativ till samverkan över sektorsgränser har tagits flera gånger – men lika många gånger har utvärderingar visat på problem (Fridolf 2004, SOU 2023:7). Olika anslagsformer, regler samt kortsiktighet och bristande flexibilitet inom och mellan systemen är några av de faktorer som försvårar samverkan. Dessutom har konjunktursvängningar och andra förändringar i samhället, på arbetsmarknaden och i sammansättningen av gruppen arbetslösa betydelse för i vad mån samverkan faktiskt kommer till stånd. Ytterligare en faktor som påverkar förutsättningarna för samverkan är den föränderliga synen på kommunernas roll och samverkan med främst Arbetsförmedlingen (SOU 2020:41). Arbetsförmedlingens förändrade budgetramar, neddragningen av antalet lokala förmedlingskontor och satsningen på digitala tjänster ansågs t.ex. vara faktorer som ledde till en minskning av samverkan under perioden 2019–2021. Faktorer som tvärtom ofta sägs främja samverkan är likartade tolkningar av gemensamma överenskommelser, ömsesidig respekt och delat lärande, gemensam terminologi och dokumentation samt vilja till samarbete (Nordström m.fl. 2016). Dessa faktorerers betydelse bekräftas delvis också i våra studier om skillnader i UVAS-andelar i svenska kommuner.

Våra resultat indikerar dock att diskussionen om samverkan har förbiset eller negligerat en faktor, en faktor som inte berör den operativa samverkan utan i stället handläggarnas kunskaper om lokala förhållanden, om lokalt utsatta grupper och om hur grupperna kan identifieras och karakteriseras. Våra studier visar att ”objektet” för samverkan (här lokala UVAS-grupper och deras specifika problem) måste identifieras och dess problematik förstås för att aktörerna sedan – vid behov – ska kunna samarbeta. Vidare pekar våra resultat på behovet av en bredare kunskap om olika grupper av UVAS i kommunen som helhet, och inte enbart inom om det egna, mer avgränsade, arbetsområdet.

Våra studier visar på en komplex bild där samverkan i vissa hänseende är viktig men inte alltid. Detta är något oväntat med tanke på den vikt som tidigare

teoretiska och empiriska analyser och den politiska diskursen har lagt vid samverkan mellan myndigheter och dess olika former. Vi förstår våra resultat i linje med Dowlings m.fl. (2004) resonemang om att det byggts upp en allmän förväntan om att samarbeta och/eller gå samman i olika typer av partnerskap där samverkansarrangemang inte längre är ett alternativ utan ett krav. Här kan det dock finnas en risk att utformningen av samarbetena inte alltid är ändamålsenliga för gruppen de är riktade mot. Beläggen för att samarbete faktiskt förbättrar genomförandet av offentlig politik är också begränsat, och våra resultat stöder inte heller sådana påståenden.

### **6.3.2 Lokal socialpolitik**

Den andra debatten rör lokal socialpolitik och mer specifikt utsatta människor med komplexa problem som behöver komplexa – sektorsövergripande – lösningar. Den uppblossade diskussion om tvär- eller multiprofessionella insatser som överbygger olika sektorsgränser ska ses mot bakgrunden av utvecklingen mot en större fragmentering av välfärdsstaternas sociala trygghets-system. Denna fragmentering sägs ibland segmentera problem ”snarare än att presentera en mer integrerad uppfattning om orsaker och möjliga lösningar på svårigheterna” (Peters 2015:5). Istället hävdas att samtidiga insatser från flera politikområden behövs för att effektivt hantera komplexa problem (Cejudo och Michel 2017). Detta har lett till framväxten av nya former av ”tjänsteintegration” (integrerade tjänster och praktiker, en-väg-in-lösningar etc.) som syftar till att minska fragmenteringen av tjänster genom samarbete och samverkan mellan sektorer och organisationer (Heidenreich och Rice 2016, Minas 2014, 2016). Begreppen stuprör och hängrännor har präglat debatten inom det sociala arbetet och offentlig förvaltning mer generellt.

Medan denna diskussion har lyft behovet av sektorsövergripande lösningar vill vi komplettera med att lyfta frågan om vilka sektorer som bör inkluderas i en integrerad samverkan. Tidigare studier och befintlig politik har främst betonat sysselsättnings- och utbildningsåtgärder som avgörande för att minska ungdomars exkludering, något som skulle kunna verka självklart när man vill hjälpa ungdomar som varken arbetar eller studerar. Vår analys visade dock på sociala åtgärder som en potentiell nyckel till att minska UVAS-andelarna. Även om sysselsättnings- och utbildningsåtgärder antagligen fortfarande är betydelsefulla, varierade inte tillhandahållandet av sådana åtgärder avsevärt mellan de utvalda kommunerna. I stället var det sociala åtgärder som systematiskt skilde kommunerna med lägre och högre UVAS-andelar än förväntat.

Vidare tittade vi på förhållandet mellan de olika policyåtgärderna som finns tillgängliga i kommunerna. I motsats till mycket av den tidigare litteraturen om

policykomplementaritet gick vi längre än att bara undersöka det samtidiga tillhandahållandet av olika åtgärder och undersökte två explicita och distinkta styrningsmodeller för att uppnå komplementaritet. En av dem, användandet av samordnade individuella planer (SIP) visade sig vara en annan faktor som konsekvent skilde kommuner med lägre respektive högre UVAS-andelar än förväntat åt. Det verkar med andra ord inte vara tillräckligt att ha olika typer av policys på plats, policyerna verkar också behöva vara kopplade till varandra genom direkt samarbete mellan representanter från de olika yrken som arbetar inom dessa policyområden.

Knyter vi samman dessa två spår (lokala styrningsmodeller och socialpolitik) kan ett mönster urskiljas, ett mönster som vi anser bör vara intressant att studera fortsättningsvis. Samverkan riktad mot grupper med komplexa problem i behov av stöd från flera aktörer verkar vara framgångsrika när dessa inkluderar handläggare med bred kunskap om problemgruppen (kunskap som omfattar problemgruppens situation utöver det handläggarna får del av inom ramen för den egna verksamheten), inkluderar rätt politikområden och bygger på likartade tolkningar av problemen och möjliga lösningar. Samverkan bör dessutom stödja ett policyövergripande samarbete. Strukturell samverkan över politiska och administrativa gränser verkar inte alltid uppfylla dessa krav och verkar i sig själva inte förklara låga (dvs. lägre än förväntade) UVAS-tal. De kan dock vara relevanta i andra hänseenden. Samverkan i form av multiprofessionella team inriktat mot enskilda individers hjälpbehov (t.ex. SIP) verkar däremot inkludera de ovannämnda indikatorerna och framstår som en lovande väg att gå.

Diskussionerna om lokala styrningsmodeller och lokal socialpolitik kommer säkerligen att fortsätta. Våra studier har emellertid visat på nyttan av att förankra dessa diskussioner i empiriska studier av hur faktiska program och faktiska styrningsmodeller är relaterade till konkreta utfall för enskilda grupper. Endast på detta sätt kan vi föra diskussionen om när och för vilka olika lösningar behövs framåt.



## Referenser

- Andersson, L. (2022). *Addressing youth unemployment: what role for social work? Policy responses to youth unemployment in Sweden and Europe*. Stockholm Studies in Social Work 43, Akademisk avhandling. Stockholms universitet.
- Bacher, J., Koblbauer, C., Leitgöb, H. och Tamesberger, D. (2017). Small differences matter: how regional distinctions in educational and labour market policy account for heterogeneity in NEET rates. *Journal for Labour Market Research*, 51: 1-20.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. och Minas, R. (2016). Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden, *European Journal of Social Work*, 20: 548-559.
- Cejudo, G. M. och Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50: 745-767.
- Dowling, B., Powell, M. och Glendinning, C. (2004). Conceptualising successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12: 309-317.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2024). *Becoming adults: Young people in a post-pandemic world*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Forslund, A. och Liljeberg, L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. Rapport 2021:12. IFAU, Uppsala.
- Franzke, J., Klimovský, D. och Pinterič, U. (2016). Does inter-municipal cooperation lead to territorial consolidation? A comparative analysis of selected European cases in times of crisis. I Kuhlman, S. och Bouckaert, G. (red.). *Local public sector reforms in times of crisis. National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Fridolf, M. (2004). *Samordning - nya möjligheter inom välfärdsområdet: en skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun och landsting*. Svenska kommunförbundet: Stockholm.

- Heidenreich, M. och Rice, D. (2016). *Integrating social and employment policies in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hyggen, C. (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden: Utfordringer, innsatser og anbefalinger*. Tema Nord 2015: 536. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Ladner, A. (2017). Autonomy and austerity: Re-investing in local government. In Schwab C., Bouckaert, G. och Kuhlmann, S. (red.). *Lessons from research and practice in 31 countries. The future of local government in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mellberg, C., Minas, R., Korpi, T. och Andersson, L. (2023). Effective local governance assisting vulnerable groups: The case of youth not in employment, education or training (NEETs) in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 32: 20-31.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23: S40-S53.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69: 85-107.
- Minas, R., Korpi, T. och Andersson, L. (2024a). *Complementary policy fields in action: Local policies targeted at multi-problem NEETs*. Arbetsrapport 2024:01, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Minas, R., Korpi, T. och Andersson, L. (2024b). *Territorial capacity and territorial outcomes - Local governance and municipal NEET rates in Sweden*. Working paper no. 2024:18, Institutet för utvärdering av arbetsmarknads- och utbildningspolitik (IFAU), Uppsala.
- MUCF (2020). *Ett långvarigt utanförskap: Olika utmaningar för unga som varken arbetar eller studerar*. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Stockholm.
- MUCF (2023). *Olika villkor för etablering: Lokala förutsättningar och stöd till unga som varken arbetar eller studerar*. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Stockholm.
- Nordström, E., Josephson, I., Hedberg, B. och Kjellström, S. (2016). Agenda för samverkan eller verksamhetens agenda? Om professionellas erfarenheter av

- samverkan enligt samordnad individuell plan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1: 37-57.
- OECD (2016). *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024). *Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator)*. doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 21 February 2024).
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2009). Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). in Rihoux, B och Ragin, C (red). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schneider, C. och Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences. A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seawright, J. (2016). *Multi-method social science. Combining qualitative and quantitative tools*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SFS (2014:1002). Lag om ändring i skollagen (2010:800). [https://www.lagboken.se/Lagboken/start/skoljuridik/skollag-2010800/d\\_2086432-sfs-2014\\_1002-lag-om-andring-i-skollagen-2010\\_800](https://www.lagboken.se/Lagboken/start/skoljuridik/skollag-2010800/d_2086432-sfs-2014_1002-lag-om-andring-i-skollagen-2010_800).
- SFS (2015:502). Förordning om viss samverkan om unga och nyanlända. [https://www.lagboken.se/Lagboken/start/sfs/sfs/2015/500-599/d\\_2422917-sfs-2015\\_508-forordning-om-andring-i-forordningen-2000\\_634-om-arbetsmarknadspolitiska-program](https://www.lagboken.se/Lagboken/start/sfs/sfs/2015/500-599/d_2422917-sfs-2015_508-forordning-om-andring-i-forordningen-2000_634-om-arbetsmarknadspolitiska-program).
- SOU (2003:92). *Unga utanför*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2003/10/sou-200392/>.
- SOU (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/02/sou-201811/>.

- SOU (2020:41). *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202041/>.
- SOU (2023:7). *På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/02/sou-20237/>.
- Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teles, F. och Swianiewicz, P. (2018). Motives for revisiting inter-municipal cooperation. I Teles, F., och Swianiewicz, P. (red.) *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and governance*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Torfiing, J., Peters, B. G., Pierre, J. och Sorensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, S. M., Rau, C. och Lindemann, E. (2010). Multiple informant methodology: A critical review and recommendations. *Sociological Methods & Research*, 38: 582–618.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på [www.ifau.se](http://www.ifau.se)