

Kommunernas aktivitetsansvar – statliga problemkonstruktioner och kommunala översättningar

Josefin Palm

Sedan 1980-talet har det funnits ett lagstadgat kommunalt ansvar för unga som inte går i gymnasieskolan. Utredningar av den senaste policyn, det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) visar, förutom variation i organisation, även att många kommuner ännu inte funnit formen för verksamheten. Sett till dess långa bakgrund och oförutsebara utfall kan policyområdet betraktas som ett ”wicked problem”, det vill säga ett svårdefinierat och komplext problemområde. Och givet dess odefinierade natur kan problemet som KAA ska lösa ge upphov till en rad olika tolkningar. I denna artikel utforskas därför nationella direktiv för KAA och lokala översättningar och redigeringar av policyn.

Nyckelord: policyanalys, problemkonstruktioner, wicked problems, översättning.

Välfärdssamhällets hantering unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) har varit ett tydligt politikområde i Sverige sedan 1980-talet. Gruppen UVAS omfattar i svenska såväl internationella policyer ungdomar från 16 år upp till 29 år¹. I Sverige har policyer riktats specifikt mot de yngsta inom gruppen – de i gymnasieålder – och ett kommunalt uppföljningsansvar för de unga skrevs in i skollagen som började gälla 1986 (Prop. 1979/80:145; Righard 2009).

FÖRFATTARE

Josefin Palm, Institutionen för samhällsstudier,
Linnéuniversitetet, josefin.palm@lnu.se

¹ Det internationella begreppet

är NEET vilket är akronym för ”not in employment, education or training” är ett väletablerat begrepp som började användas i ungdomspolicyer i Storbritannien 1999 (Mascherini 2019).

Uppföljningsansvaret har reformerats flera gånger sedan dess och den senaste reformen, det kommunala aktivitetsansvaret (KAA), introducerades år 2015. Mot bakgrund av de många utredningar och reformer som riktats mot detta område och med olika lösningar på hur samhället bäst hjälper dessa unga, är det rimligt att beskriva det som ett "wicked problem" – ett svårdefinierat, svårhanterligt och komplext problem vars lösningar det inte råder konsensus kring (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor [MUCF] 2019; MUCF 2020a; MUCF 2020b; Skolinspektionen 2018; Skolverket 2002; Sveriges kommuner och regioner [SKR] 2021; SOU 1974:53; SOU 2003:92; SOU 2013:13; SOU 2016:77; SOU 2016:94; SOU 2017:9; SOU 2018:11; jämför Alford & Head 2017).

Utöver att policyproblemet är svårdefinierat och komplext kan en orsak till svårigheten att hitta en enkel välfärdsmodell att arbeta efter ligga i möjliga glapp mellan nationellt formulerade intentioner och kommunala tolkningar och handlingsstrategier. Å ena sidan har enskilda kommuner, till följd av det kommunala självstyret, i uppdrag organisera verksamheten på sätt som fungerar i den lokala kontexten. Å andra sidan måste de leva upp till de krav som stipuleras i nationella direktiv.

Spänningen mellan nationella direktiv och kommunala tolkningar är återkommande i en nordisk välfärdskontext till följd av dess styrningsmodell. Med inspiration från Bacchis (2009) kritiska policyanalys utforskas därför den statliga offentliga utredning som gav upphov till KAA (SOU 2013:13), samt ett varierat urval kommunala handlingsplaner för KAA. Policyanalysen utgår från att offentliga riktlinjer och policyer är delaktiga i att konstruera de problem som policyn är tänkt att lösa och det som föreslås som lösning pekar ut vad som behöver förändras och därmed vad "problemet" är. Om till exempel problemet att unga inte går i gymnasiet ska lösas med hjälp av åtgärder riktade mot skolan så konstrueras problemet som ett utbildningsproblem, om åtgärderna i stället fokuserar på att få in fler unga i arbete så konstrueras problemet som ett arbetsmarknadsproblem.

På den nationella policynivån konstrueras således problem som staten vill åtgärda, men eftersom detta policyproblem är svårdefinierat och då kommuner är självständiga i implementeringen kan det öppna upp för olika tolkningar och nya konstruktioner av problemet när det översätts i text i form av lokala handlingsplaner. Det kan i sin tur påverka hur policyn implementeras och om unga får likvärdiga insatser i olika kommuner. Tidigare forskning visar även att vissa sätt att konstruera problemen kan stigmatisera de unga som omfattas av policyn (Mertanen m.fl. 2020; Strecker m.fl. 2021).

Denna artikel utforskar därför hur ett komplext policyproblem konstrueras genom olika antaganden och logiker på statlig och kommunal nivå, i syfte att belysa översättningar och redigeringar, samt att diskutera hur komplexiteten

reproduceras genom konstruktionerna och vilka konsekvenser det kan få för implementeringen av policyn. Studien orienteras mot följande frågor:

1. Hur konstrueras problemen som KAA ska lösa i statliga och kommunala policydokument och vilka antaganden och logiker ryms i dessa problemkonstruktioner?
2. Hur översätts och redigeras statliga problemkonstruktioner i styrdokument för kommunala KAA-organisationer?
3. Hur kan översättningar och redigeringar hjälpa oss att förstå om och i så fall hur hanteringen av de unga som ett ”wicked-problem” reproduceras?

BAKGRUND

Ansvar för ungdomar i gymnasieåldern som varken arbetar eller studerar låg fram tills 1970-talet på dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. År 1976 fick Skolstyrelsen ansvar att bedriva uppföljande studie- och yrkesvägledning för unga upp till 18 år i samarbete med den lokala arbetsförmedlingen och sociala myndigheter (Prop. 1975/76:39). I skollagen som började gälla 1986 ålades specifikt hemkommunen ett *uppföljningsansvar* för ungdomarna (Righard 2009), vilket kan betraktas som ett förtydligande av ansvaret i relation till hur det ursprungligen formulerades. Bara några år senare, efter 1990-talets gymnasiereform, togs uppföljningsansvaret bort från lagtexten (Prop. 1990/91:85). Kommunens ansvar för de unga kvarstod, men fokus lades på att i första hand erbjuda alla ungdomar en gymnasieutbildning vilket möjliggjordes av de individuella gymnasieprogrammen (IV). Även om den explicita lagtexten uteblev utökades det kommunala ansvaret då det kom att omfatta ungdomar upp till 19 år (Righard 2009).

År 2005 återinfördes ansvaret i skollagen som ett *informationsansvar* bland annat mot bakgrund av att kommunernas ansvar ansågs ottydligt och att brister i organisering av arbetet med ungdomarna uppmärksammades (Skolverket 2002; SOU 2002:120; SOU 2003:92;). Återinförandet av bestämmelsen i lagtexten medförde inte något utökat ansvar, utan enbart ett förtydligande av det befintliga ansvaret (Righard 2009).

Fem år senare ersattes dåvarande skollag, men informationsansvaret förblev detsamma. Det tog ytterligare fem år innan en ny utredning (SOU 2013:13) återigen föreslog ändringar i syfte att ännu en gång förtydliga ansvaret till följd av att det hanterades olika av kommunerna. Det var i denna utredning som *aktivitetsansvar* föreslogs som en ny titel för uppdraget (SOU 2013:13)². Kommunernas aktivitetsansvar innebär i korthet skyldigheten att hålla sig informerad om och erbjuda individuella åtgärder till ungdomar under 20 år

² Sedan 2015 har några mindre justeringar skett. Målgruppen ändrades bland annat 2018 från att inte längre omfatta ungdomar på de gymnasiets introduktionsprogram (IM), men till att även omfatta nyanlända ungdomar som inte har fullgjort sin skolplikt i Sverige.

som inte går i gymnasiet eller genomför någon motsvarande utbildning. Lagtexten från 2015 och tillhörande direktiv föreskriver emellertid inte hur arbetet ska organiseras i kommunerna, utan anger enbart att det ska ske på ett lämpligt sätt (Skolverket 2016, s.20). Skolinspektionens (2018) undersökning av KAA visade att det finns stora variationer i hur olika kommuner tagit sig an ansvaret. Sammantaget har hanteringen av unga som inte går i gymnasieskolan varit föremål för en rad utredningar och reformer. Några större förändringar verkar trots det inte ha skett då många kommuner ännu ”inte funnit formen för verksamheten” (SKR 2021, s.5).

TIDIGARE FORSKNING OCH TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Vikten av hur problem ”ramas in” - det vill säga hur de definieras och förstås - är uppmärksammat inom policyforskning (Bacchi & Goodwin 2016; Head 2022). Forskningen visar att hur policyproblem förstås eller definieras tenderar att medföra vissa typer av lösningar och att policydiskurser får konsekvenser för de som omfattas av policyerna som behöver förhålla sig till dem (se till exempel Hobbins 2015). I forskning om ungdomspolicyer riktade till unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) framträder en bild som stämmer överens med de generella strömningar som finns i både europeisk och svensk arbetsmarknads- och aktiveringspolitik: individualiserade lösningar och ett individuellt ansvar att bli ”anställningsbar” (Bengtsson & Berglund 2012; Garsten & Jacobsson 2004; Hobbins 2016). En spansk studie visar bland annat hur ungdomspolicyerna bygger på diskurser om ungdomarna som omotiverade och okunniga vilket upprätthåller individualiserande lösningar (Strecker m.fl. 2021). Liknande resultat framträder i en studie av ungdomspolicyer i Storbritannien och Skottland, som poängterar att eftersom policyernas fokus riktas mot de ungas egna ansvar att bli anställningsbara tenderar de unga att konstrueras som (ekonomiska) risk-subjekt (McPehrson 2021). I en finsk studie diskuterar författarna hur två olika diskurser reproduceras i de finska policyerna: ungas avsaknad av deltagande i ekonomiska aktiviteter samt de ungas omogenhet (Mertanen m.fl. 2020). Författarna menar att diskurserna bygger på paternalistiska och neoliberala styrningslogiker genom vilka de unga konstrueras som ”sårbara”. Även en svensk studie visar hur sårbarhetsdiskursen är utpräglad då ett statligt, eller samhälleligt ansvar betonas mer än ett individuellt ansvar i de svenska policyerna, vilket dock kan kontrasteras mot resultat från policyer i andra europeiska länder (Jonsson m.fl. 2022).

En utgångspunkt i föreliggande studie är att genom att analysera lösningarna är det möjligt att, likt studierna ovan, identifiera och förstå vilka logiker och antaganden som problemdefinitionerna vilar på. Eftersom sociala problem ofta

är "wicked" tenderar dess lösningar att snarare bygga på värderingar än objektiva fakta (Head 2022) vilket kan medföra att det sker skilda tolkningar på olika policynivåer.

Föreliggande analys är inspirerad av Bacchi (2009) och bygger således på en konstruktivistisk och diskursiv ansats, men i kombination med institutionell teori. Ett första antagande för analysen är att policyer skapas för att lösa eller förändra något (Bacchi 2009) vilket innebär att policyer även pekar ut något som "fel" eller som "problematiskt" och därmed medskapar och formar policyer problemen som de ska lösa. Problemen förstås sålunda inte som objektiva utan som diskursiva ting fyllda med mening. Det kommunala aktivitetsansvaret antyder exempelvis att det är fel eller problematiskt att unga inte går i gymnasieskolan. Att det är problematiskt är inget jag argumenterar emot, men det jag intresserar mig för är hur konstruktionen av problemet varierar mellan olika styrningsnivåer. De "problem" som identifieras genom detta perspektiv är med andra ord inte "verkliga" problem utan *problemkonstruktioner* (Bacchi 2009).

Eftersom problemet – unga som inte går i gymnasiet – är "wicked" i bemärkelsen att det verkar sakna en enhällig definition och lösning kan vi anta att skilda idéer sprids mellan de olika nivåerna. Organisationsforskning visar bland annat att idéer förändras när de förflyttas mellan olika kontexter – till exempel när organisationer försöker efterlikna varandras framgångsmodeller så förändras de i processen (Czarniawska & Joerges 1996; Sahlin-Andersson 1996). Även policyforskning visar att den lokala kontexten har betydelse för hur en policy översätts till praktiker (Jacobsson med flera 2017; Künzel 2012). Föreliggande studie fokuserar dock på hur de nationella problemkonstruktionerna översätts och redigeras på två olika styrningsnivåer snarare än variationer mellan olika lokala kontexter. Detta bygger på ett andra antagande: att idéer eller uppfattningar (i detta fall problemkonstruktioner) färdas genom tid och rum (jämför Sahlin-Andersson 1996), men för att kunna färdas behöver problemens diskursiva konstruktioner materialiseras till en text, ritning, modell, eller någon annan artefakt eller symbol (Czarniawska, 2002 s.7). På så sätt behandlas policydokumenten i denna artikel som "materialiserade diskurser" vilka cirkulerar mellan olika välfärdsinstanser: från statlig till kommunal nivå.

Detta leder till ett tredje antagande: när de nationella problemkonstruktionerna för KAA införlivas i kommunala styrdokument har en *översättning och redigering* av dem skett. Översättning är en analogi för hur idéer, strukturer och praktiker sprids mellan olika organisationer (Eriksson-Zetterquist 2016:129). Begreppet *översättning* ska dock inte förstås i meningen att en översättning sker som en enkel överföring, utan den medför alltid både *efterlikning och anpassning*. Ett ting som färdas från en plats till en annan kan inte förbli densamma: ett ting på en ny plats innebär en ny konstruktion av tinget (Czarniawska & Sevón 2013, s. 9).

Ett närliggande begrepp – för att förstå hur förändringen av problemkonstruktioner sker – är *redigering* vilket här används bokstavligt för processen när en text översätts

till en ny text, texten har då tolkats (Sahlin-Andersson 1998). Översättningarna av de statliga policyerna till kommunala handlingsplaner betraktas således alltid som redigerade, varför begreppen framöver används synonymt.

Redigering kan dock inte ske hur som helst utan behöver följa regler från dess kontextuella och institutionella sammanhang med dess rationella logiker och antaganden (Sahlin-Andersson 1998). Kontextuella strukturella faktorer och vem i en organisation som gör översättningen är enligt teorin av betydelse för hur översättningen tar form. Aktörerna bakom redigeringen är dock inte i fokus för föreliggande analys då studien behandlar översättningens resultat snarare än processen bakom. Genom att studera resultatet av en översättning från nationell till lokal nivå, med fokus på hur text har redigerats, kan således antaganden och logiker i kommunernas aktivitetsansvars institutionella kontext blottläggas och variationernas konsekvenser för policyimplementeringen och reproduktionen av problemets komplexitet kan diskuteras.

MATERIAL OCH METOD

Analysen i denna artikel behandlar de ”problem” som det kommunala aktivitetsansvaret ska lösa. Därför valdes den statliga offentliga utredningen vilken föreslår de förändringar som sedermera ledde fram till införandet av det *kommunala aktivitetsansvaret*: *Unga utanför gymnasieskolan, ett förtydligat ansvar för stat och kommun*” (SOU 2013:13). Förarbetet är ett delbetänkande till utredningen om arbetet med unga som varken arbetar eller studerar (Kommittédirektiv 2012:70). Utredningens uppdrag var bland annat att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret. Stora delar av förarbetet analyserades, men störst fokus låg på den del som behandlade informationsansvaret och de förändringar som föreslogs då de utgjorde nya, eller förändrade, lösningar av policyproblemet. Utöver förarbetet och dess förändringsförslag, analyserades även regeringens förslag på förändringarna som antogs i propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande* (Proposition 2013/14:191). Enligt Bacchi är det ofta nödvändigt att analysera ”relaterade texter” för att bygga upp en större bild av problemrepresentationerna (Bacchi 2009, s.20). En sådan text är *Skolverkets Allmänna råd för KAA* (Skolverket 2016) vilket ska stötta kommunerna i deras arbete med KAA, och kan tänkas ha influerat de kommunala styrdokument. Detta dokument har inte analyserats i samma utsträckning som förarbetet och propositionen men har möjliggjort att kunna följa översättningarna från statligt direktiv till konkreta råd och slutligen handlingsplaner.

De kommunala styrdokument som analyserades betraktas som lokala översättningar och således tolkningar av de statliga direktiven från förarbetet, propositionen, lagtexten och de allmänna råden. Eftersom kommuner organiserar

KAA på olika sätt har de även olika typer av styrdokument för att reglera ansvaret. Genom kommunala webbplatser och i e-postkontakt med KAA-samordnare samlades interna dokument med riktlinjer för arbetet med KAA in (till exempel handlingsplaner, riktlinjer och rutiner) under en period mellan år 2020–2022. Återkommande innehåll i dokumenten är bakgrunden till KAA, information om målgruppen och inrapporteringsförfarandet, samt rutiner för uppsökande av ungdomarna. I vissa av dokumenten finns även en nulägesbild och kommunala mål för verksamheten.

Initialt gjordes ett strategiskt urval på 14 kommuner som för att säkerställa mättnad utökades med ytterligare sex kommuner. Totalt analyserades följaktligen 20 kommunala handlingsplaner för KAA. För att få en variation i urvalet gjordes det strategiskt utifrån en genomgång av KAA-statistik från Skolverket läsåren 2018/2019 samt 2019/2020 och annan offentlig information om kommuners arbete med KAA under 2020 hämtat från Kolada. Denna genomgång resulterade i huvudsak i tre olika ingångsvärden vilka togs i beaktande vid urvalet: 1) om andelen unga inom KAA var högre eller lägre på kommunens nivå än för samtliga kommuner, 2) om andelen unga i åtgärd inom KAA var högre eller lägre för kommunen än för samtliga kommuner, 3) vilken förvaltning KAA organiseras under. Utöver de tre ingångsvärdena orienterades även urvalet mot en variation i kommuntyp enligt Sveriges kommuner och regioners kommunindelning från 2017. Syftet var att få en variation av kommunernas förutsättningar för att arbeta med KAA samt en variation i hur de arbetar med KAA. (Se en lista över urvalet i Appendix.)

Analys av dokumenten

En central premiss för dokumentanalysen är att policydiskurser får konkreta implikationer genom de föreställningar och antaganden de bygger på (jämför Bacchi 2009; Bergström & Ekström 2018). Det innebär att föreställningarna och antagandena om välfärdsproblemet som KAA ska lösa påverkar hur uppdraget organiseras. En annan utgångspunkt för analysen är att de problem som policyer ska lösa inte är självklara eller fasta, utan att de konstrueras genom olika uppfattningar sprungna ur olika diskurser om problemet. Sammantaget är analysen löst inspirerad av Bacchis diskursanalytiska WPR-ansats (What's the problem represented to be?) (Bacchi 2009). I stället för att utforska problemrepresentationer har jag valt att omformulera det till problemkonstruktioner då forskningsfrågorna handlar om hur problemen artikuleras genom olika logiker och antaganden. Analysens fokus är således på hur problemen begripliggörs, eller klassificeras genom dess lösningar (jämför Bergström & Ekström 2018, s.273). I fallet KAA kan det exempelvis handla om huruvida lösningarna faller inom utbildnings- eller arbetsmarknadsinsatser och om de syftar till att förändra individen eller

strukturella förhållanden, eller något annat. Genom att även analysera vilka antaganden som lösningarna vilar på exponeras den underliggande logik eller rationalitet som ligger till grund för problemkonstruktionen (Bergström & Ekström 2018, s.273). Det innebär en kritisk granskning av vad som verkar förgivettaget och självklart i förståelsen och klassificeringen av problemet.

Mer konkret arbetade jag med att identifiera återkommande centrala begrepp, binära begreppspar och kategorier i de olika dokumenten vilka kan förstås som diskurser för antaganden och logiker bakom olika problemkonstruktioner (Bacchi & Goodwin 2016). I artikelns resultatdelar presenteras analysen tematiskt utifrån de olika problemkonstruktioner som därigenom identifierades i materialet på statlig nivå och därefter hur de översatts och redigerats på kommunal nivå. I diskussionen adresseras frågan om hur hantering av unga reproduceras som ett ”wicked problem”.

PROBLEMKONSTRUKTIONER PÅ STATLIG NIVÅ

Föreliggande analys tar avstamp i övergången mellan det kommunala informationsansvaret till det kommunala aktivitetsansvaret år 2015 och tar därmed vid efter Righards (2009) analys av det kommunala uppföljningsansvaret och det kommunala informationsansvaret utveckling. I detta avsnitt analyseras den argumentation som låg till grund för policyförändringen med fokus på vilka identifierade problem som förändringen avsåg lösa och vilka logiker och antaganden som låg bakom dem.

I förarbetet *Unga utanför gymnasieskolan, ett förtydligt ansvar för stat och kommun* (SOU 2013:13) föreslogs ändringar i lagstiftningen gällande det dåvarande kommunala informationsansvaret. Lösningen såsom det föreslogs i utredningen antogs med mindre förändringar av regeringen. Följande är hämtat från utredningen:

Utredningen föreslår därför ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Ansvaret ska benämnas aktivitetsansvaret; ett ansvar för kommunen att vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Hemkommunen ska bedriva ett strukturerat arbete. Krav på skriftlig dokumentation, som en förutsättning för ett strukturerat arbete, införs. Kommunerna ska kontinuerligt under året söka upp samt hålla sig informerade om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Hemkommunen ska även se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder; åtgärder som i första hand ska motivera den unge till att återuppta sin utbildning. I de fall den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. [...] Aktivitetsansvaret markerar

att de unga aktivt ska slussas vidare, inte fastna i passivt utanförskap.
(SOU 2013:13, s.138)

Utifrån en konstruktivistisk förståelse för hur de lösningar som föreslås definierar problemen (se Bachhi 2009), kan två övergripande problemkonstruktioner urskiljas: 1) styrningsproblem som handlar om hur kommunerna arbetar med ansvaret vilket exemplifieras i citatet ovan genom förslag om ökade dokumentationskrav; och 2) sociala problem som handlar om de ungdomar som omfattas av ansvaret vilka enligt citatet till exempel inte ska fastna i ”passivt utanförskap”. I de två följande avsnitten beskrivs och analyseras dessa problemkonstruktioner på statlig nivå.

Styrningsproblem

Lösningarna som syftar till att göra kommunerna mer aktiva, dokumenterande och strukturerade i sitt arbete med KAA konstruerar problemet som ett *styrningsproblem* och således verkar förklaringen till varför det kommunala informationsansvaret inte fungerat vara en brist på tydlig formell styrning: ”Det behövs tydligare lagstiftning för att säkerställa att ungdomarna får det stöd och hjälp som de behöver för att återgå till utbildning eller annan sysselsättning [...]” (SOU 2013:13, s.18).

Det finns således antaganden om att förtydligande genom förändringar i lagtextens formulering är centralt för implementeringen av KAA-policyn till konkret verksamhet (jämför Righard 2009). Ett annat förtydligande som föreslogs var namnändringen från *informations-* till *aktivitetsansvar*. Ordet ”aktivitet” för kanske tankarna till aktiviteter för eller aktivering av de unga, vilket också är i linje med den övergripande aktiveringsdiskursen inom samtida arbetsmarknads-politik (Garsten & Jacobsson 2004; Hobbins 2016). I förarbetet framgår dock att namnändringen syftar till att aktivera kommunerna:

Utredningen väljer därför, genom benämningen aktivitetsansvar, att förtydliga att hemkommunen har ett omfattande ansvar för dessa ungdomar. Ett ansvar som både omfattar en uppsökande och en åtgärdande verksamhet och som innebär att kommunen på olika sätt ska vara aktiv. (SOU 2013:13, s.144)

Problemet som förändringen skulle lösa var följaktligen *inaktiva kommuner* vilket innebär att styrningen i första hand riktats mot kommunerna snarare än mot de unga som omfattas av policyn. Att ändra benämningen var ett av förarbetets förslag som antogs och verkställdes år 2015. Andra förändringar som förarbetet ledde till, vilka avsåg förtydliga ansvaret och aktivera kommunerna, var tillägg om att hemkommunen ”löpande under året ska hålla sig informerade om ungdomarnas situation” och ”föra register” över de unga samt att insatser för de unga ska ”dokumenteras på lämpligt sätt” (Proposition 2013/14:191, s.130;138).

Lösningarna var med andra ord inte att utöka uppdraget i relation till ungdomarnas behov, utan att införa fler uppföljnings- och dokumentationskrav för att aktivera kommunerna. Det som dokumenteras behöver dock inte spegla den verksamhet som faktiskt utförs och på så vis göra kommunerna mer aktiva (jämför Giritli Nygren m.fl. 2022). Men oavsett hur lösningen faller ut i verksamheten så konstruerar den på policynivå ett styrningsproblem.

Utöver inaktivitetsproblemet formuleras även ett styrningsrelaterat problem av annan karaktär: arbetsdelningen mellan stat och kommun i arbetet med att sysselsätta ungdomar. Förutom kommunens insatser för ungdomar som inte går i gymnasiet fanns vid tidpunkten statliga insatser för samma grupp, såsom Arbetsförmedlingens jobbgaranti för ungdomar 16–24 år. I förarbetet föreslogs förtydliganden gällande denna arbetsdelning och att kommunerna i första hand skulle ansvara för att motivera de unga tillbaka till studier men att Arbetsförmedlingen skulle ansvara för arbetsmarknadsrelaterade insatser:

För att klargöra kommunernas ansvar föreslår utredningen att det ska bli tydligare vilket ansvar hemkommunerna respektive staten har vad gäller ansvar för åtgärder till målgruppen. Hemkommunen ska i första hand motivera de unga att återgå till utbildning. Det ska också tydliggöras att ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder i första hand är statens, dvs. Arbetsförmedlingens. Hemkommunen föreslås dock vara skyldig att vid behov se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. (SOU2013:13, s.142–143)

Detta förslag fick dock avslag i regeringens proposition mot bakgrund av ungdomarna deltar frivilligt varför kontakt med Arbetsförmedlingen inte skulle kunna "tvingas fram". Däremot ansågs att kommunen skulle kunna uppmanera ungdomarna att kontakta Arbetsförmedlingen (Proposition 2013/14:191, s.137). Kommunerna skulle således, enligt den statliga policyn, själva avgöra hur de organiserar samarbete med andra aktörer för att kunna erbjuda "lämpliga individuella insatser" till ungdomarna. Lösningen på arbetsdelningsproblemet utgjorde således inte heller en utökning av uppdraget i relation till ungdomarnas behov utan byggde snarare på en tilltro till kommunernas förmåga att vid behov "slussa de unga" vidare till Arbetsförmedlingen eller andra aktörer.

Sociala problem

Det andra övergripande problemet som övergången till aktivitetsansvaret skulle lösa, handlar om interventionsobjektet: det "sociala problemet" unga i gymnasieåldern som varken arbetar eller studerar. Även om KAA syftar till att aktivera kommunerna, finns också diskurser om aktivering av de unga i den statliga policyn som översätts i kommunala handlingsplaner. Hur aktivering ska ske och

vad som anses vara de ungas ”problem” och behov varierar dock i de statliga direktiven och de kommunala handlingsplanerna. I de statliga direktiven och det förarbete som föranledde dem betonas vad som här beskrivs som ett ”utanförskapsproblem” och ett ”sårbarhetsproblem”.

I förarbetet finns följande formulering: ”Ungdomar som har avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning har stora svårigheter att hitta ett arbete och riskerar arbetslöshet även på lång sikt.” (SOU 2013:13, s.131). Att arbetslöshet leder till passivitet, brist på arbetsmotivation och långvarigt utanförskap är ett antagande som genomsyrar svensk ungdomspolitik. Att som ung inte arbeta eller studera likställs även i förarbetet med att vara ”utanför” och att vara sysselsatt genom arbete eller studier motsvarar således ett samhällsdeltagande (jämför Mertanen, m.fl. 2020). Att deltagande ska nås genom att erbjuda ”åtgärder som motiverar ungdomarna att påbörja en gymnasieutbildning” genererar en individuell betonad konstruktion av problemet som avsaknad av (studie)motivation.

Parallellt finns emellertid flera beskrivningar av de unga där faktorer av strukturell karaktär, såsom socioekonomisk bakgrund, migrantbakgrund, diskriminering, med mera, är orsaker till utanförskapet (SOU 2013:13, s.75–76). Att unga med funktionsnedsättningar, fysisk eller psykisk ohälsa är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar uppmärksammas också (SOU 2013:13, s.75–76). Det skapas med andra ord olika kategorier av de unga relaterat till bakomliggande faktorer, men givet att samma lösning – att motivera till studier – riktas till de unga, oavsett bakomliggande orsak, konstrueras snarast en ensidig problemkonstruktion och en homogen grupp (jämför Yates & Payne 2006). Insatserna för de unga blir således inte individualiserade – det vill säga individuellt anpassade – men däremot individualiserande i bemärkelsen att ansvaret läggs på individen att bli motiverad (Borghi & van Berkel 2007).

I förarbetet finns även en kategorisering av de unga som ”sårbara” eller ”icke sårbara”. Denna indelning relateras inte bara till de identifierade utanförskapsfaktorerna, utan även till vad de unga gör i stället för att gå i gymnasiet:

Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp. En del är arbetslösa utan att ha andra typer av problem. [...] Det finns också icke-sårbara grupper bland dem som varken arbetar eller studerar. Några kan ha valt att ta ledigt för att t.ex. resa utomlands och det finns också ungdomar som har en konstruktiv sysselsättning inom exempelvis musik eller eget lärande. (SOU 2013:13, s.74)

De ungdomar som inte anses sårbara är de som själva har valt att varken arbeta eller studera och som har en ”konstruktiv sysselsättning” eller som har valt att resa. Även denna kategorisering kan således förstås som ett uttryck för aktiverings-

diskursen då de icke sårbara ungdomarna är aktiva i bemärkelsen att de gör något och således inte är passiva. Dessutom kan det egna lärandet förstås som ett något konstruktivt då det kan bidra till anställningsbarhet (Garsten & Jacobsson 2004). Utanförskapet som anses behöva hanteras handlar sålunda inte om deltagande i utbildning eller arbetsmarknad *här och nu*. "Problemet" såsom det konstrueras i betänkandet blir snarare att vissa unga som inte går i gymnasieskolan, de som är passiva, *riskerar att bli* utanför senare i livet.

Denna riskdiskurs ger också upphov till en ganska ensidig betoning av problemet som ett arbetsmarknadsproblem, vilket antas kunna lösas främst via utbildningsinsatser som syftar till att göra ungdomen redo för arbetsmarknaden. I fallet KAA betonas dock ett samhälleligt ansvar parallellt med individens ansvar att lösa situationen:

De ungdomar som saknar en gymnasieutbildning riskerar arbetslöshet och en rad andra negativa omständigheter på såväl kort som lång sikt. Att bistå ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan är därför av stor vikt både för individ och för samhälle. (SOU 2013:13, s.17)

Bakom detta samhälleliga ansvar kan återigen finnas antaganden om unga som en sårbar grupp som behöver bistås. Till skillnad från vuxna medborgare förväntas "passiva" unga inte kunna lösa sin situation på egen hand utan antas behöva stöd från samhället (jämför Jonsson m.fl. 2022; Mertanen m.fl. 2020). Lösningarna konstrueras således både ett individuellt och ett samhälleligt socialt problem.

Problemet att hantera unga som inte går i gymnasiet förenklas å ena sidan genom de statliga problemkonstruktionerna då det reduceras till att handla om styrning. Samtidigt reproduceras problemets komplexa karaktär genom motsättningarna mellan att å ena sidan fokusera på individens tillkortakommanden, och samtidigt betona det samhälleliga ansvaret utan att initiera styrning som omfattar fler aktörer än kommunerna.

KOMMUNALA ÖVERSÄTTNINGAR

Stryningsproblemet, så som det konstrueras i utredningen bakom KAA, kan delas in i två olika problem: att kommunerna varit inaktiva och att arbetet varit ostrukturerat med en otydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Det sociala problemet konstrueras i samma utredning som ett utanförskapsproblem och ett sårbarhetsproblem. I de följande avsnitten analyseras hur kommunerna har översatt och redigerat de styrningsrelaterade problemen och de sociala problemen i sina lokala handlingsplaner.

Från inaktivitetsproblem till kartläggnings- och relationsproblem

Skolverkets allmänna råd för KAA föreskriver att kommunerna ska ha en ”aktiv relation” med de unga som omfattas av KAA i betydelsen att de ska arbeta kontinuerligt med de unga (Skolverket 2016). En förutsättning för att arbeta aktivt är enligt råden kartläggning och dokumentation (Skolverket 2016:31-32). Styrningsinitierade uppföljningskrav ger generellt sett upphov till olika verktyg och strategier för dokumentation för utvärdering. I de kommunala programmen tar detta sig bland annat uttryck som *kartläggande samtal* vilket beskrivs som en insats i flera av de kommunala handlingsplanerna. Beskrivningen av syftet med de kartläggande samtalen varierar dock vilket visar att kommunerna utvecklar självständiga tolkningar av direktiven i sina översättningar som betonar kontakt- och relationsskapande med ungdomarna.

En kommun (K15) beskriver de kartläggande samtalen som kontaktskapande då de ”främst handlar om att lyckas upprätthålla och behålla en kontakt med ungdomen”. En annan kommun (K12) betonar att: ”kartläggningen handlar om att respektfullt lyssna in och få en helhetsbild av ungdomens nuvarande situation”. I andra kommuner (K6, K19) betonas vikten av att ”den unge får berätta sin historia” i samtalen och att kartläggningen ska utgå ifrån ungdomens perspektiv och att den ska ge en ”helhetsbild” av ungdomens situation. Styrningsproblemet översätts således i viss utsträckning till kontakt- och relationsskapande insatser vilket tyder på att en central utmaning för kommunerna – som vi kan anta att en högre grad av dokumentation och tydligare styrning inte löser – är att nå och skapa grundläggande relationer med de unga. Således redigeras inaktivitetsproblemet delvis till ett relationsproblem där den kontinuerliga kontakten med ungdomarna antas kunna upprätthållas genom att skapa goda relationer till dem.

Kartläggningens funktion, att fånga ”hela ungdomens situation”, kan tolkas som att kommunerna försöker ta ansvar för mer än studiemotivation och således förstås ungdomarnas problem som mer komplexa än enbart avsaknad av studiemotivation.

Att hantera mer än bara studiemotivation blir dock komplext och kan utgöra ett nytt bekymmer för kommunerna då (professionella) välfärdsorganisationer kännetecknas av tydliga expertområden med tillhörande specifika kärnverksamheter och en effekt av specialiseringen kan bli en bristande helhetssyn och fragmentering av människors problem (Axelsson & Bihari 2013). Detta leder in på det andra styrningsproblemet –arbetsfördelningen mellan kommun och stat i ansvaret för de unga.

Från arbetsdelningsproblem till samarbetsproblem

I förarbetet konstrueras ett arbetsdelningsproblem mellan olika aktörer för att tillgodose ungdomarnas varierande behov. Detta skulle kunna förstås mot bakgrund av specialiserade välfärdsorganisationer (Grape 2015) men även till följd av KAA-målgruppens heterogenitet. Mer specifikt betonas arbetsdelningen mellan stat och kommun vilket enligt förslaget skulle förbli intakt och inga tydliga direktiv för att överbrygga gränserna föreslogs utöver *samverkan* eller *samordning* vilket nämns i förarbetet och regeringens proposition, samt i Skolverkets allmänna råd för KAA. I litteraturen görs ibland en skillnad på begreppen samverkan och samordning (se till exempel Hedberg Rundgren 2021). Här används dock begreppen synonymt i betydelsen ett koordinerat samarbete.

Någon form av samarbete som lösning på arbetsdelningsproblemet återfinns i flera av de kommunala programmen. En formulering som återkommer i flera kommunala handlingsplaner betonar samverkan men upprätthåller också arbetsdelningen och organisatoriska och professionella gränser mellan kommun och stat: "Det kommunala aktivitetsansvaret ska samverka med berörda myndigheter och andra lämpliga aktörer för att samordna lämpliga individuella åtgärder och framtart ingen annan verksamhet deras ansvar gällande målgruppen." (K12, K13, K20)

I vissa kommunala program finns handlingsplaner och listor över när olika aktörer blir relevanta att "slussa vidare" ungdomarna till. Arbetsdelningsproblemet verkar alltså inte redigeras i någon större utsträckning mellan den statliga och kommunala policynivån men översättningen verkar bidra till att samverkan eller samordning blir till en del av kärnverksamhet för KAA-uppdraget. Till skillnad från exempelvis Arbetsförmedlingens uppdrag översätts själva uppdraget för KAA (utöver att motivera till studier) till samarbete för att hantera och tillgodose hela ungdomens behov. Arbetsdelningsproblemet redigeras således till ett *samarbetsproblem* då kommunerna antas kunna och behöva vägleda ungdomarna till olika aktörer.

En annan tolkning av översättningen är att det inte är åtgärderna – det vill säga *vad* ungdomen gör – som är viktigt, utan det centrala är att följa upp ungdomarna och kunna avrapportera deras sysselsättning. Denna tolkning konstruerar återigen ett problem av styrningskaraktär då det handlar om uppföljning och administration. Den kanske mest utpräglad administrativa³ översättningen återfinns i en kommun (K17) som trycker på samordning i relation till just dokumentation för uppföljning:

Då KAA ungdomar kan vara kopplade till olika förvaltningar och enheter inom kommunen, måste samordning och samarbete fungera med den eller de som sköter KAA-administrationen, dess dokumentation och inrapportering till SCB och Skolverket. (K17)

³ Vad ungdomarna hade för sysselsättning vid senaste kontakttillfället, samt vad ungdomarna har för sysselsättning efter en åtgärd är andra uppgifter som kommunerna är ålagda att rapportera till SCB.

Samverkan eller samordning blir på sätt och vis både en lösning och ett problem (jämför Jonsson m.fl. 2022). Ett fungerande samarbete kan både hänvisa ungdomarna till ”rätt” välfärdsaktör, och således tillgodose den heterogena målgruppens behov. Men att gruppen har varierande behov och behöver hänvisas vidare blir problematiskt då det försvårar uppföljning och dokumentation av åtgärderna varför både inaktiviteten och arbetsdelningen i viss utsträckning utgör styrningsrelaterade problem i både statliga direktiv och kommunala översättningar. Det som framträder i översättningarna är då snarast spänningar mellan KAA som en administrativ funktion och den kommunala ambitionen att möta ungdomarnas varierande och mångfaldiga behov genom relationsbyggande och samarbete med andra aktörer.

Från utanförskapsproblem till skolproblem

Det sociala problemet unga som inte går i gymnasiet konstrueras av staten som ett utanförskapsproblem och ett sårbarhetsproblem. I några av de kommunala handlingsplanerna tolkas dock utanförskapet och källan till sårbarhet på andra sätt än i den statliga policyn.

När de statliga kategoriseringarna av unga som omfattas av KAA översätts och redigeras i de kommunala handlingsplanerna konstrueras problemen i flera fall som utanförskap i relation till skola och utbildning snarare än till den presumtiva arbetsmarknaden. I en kommun (K1) kategoriseras KAA-ungdomarna enligt följande: hemmasittare; avhoppare från gymnasieskolan; ungdomar som fullföljt gymnasieskolan men saknar slutbetyg; nyanlända ungdomar; ungdomar på behandlingshem. Den kategori som anknyter allra starkast till skolan är ”hemmasittare”. Det är en term som varken återfinns i förarbetet (SOU 2013:13) eller i Skolverkets allmänna råd (Skolverket 2016)⁴ och som enbart dyker upp en gång i regeringens proposition (Prop. 2013/14:191), men som återfinns i flera kommunala handlingsplaner. I en kommunal handlingsplan (K14) står att ”gymnasieskolorna måste informera KAA i samband med att den unga slutar sina studier för att minimera risken att personen blir en hemmasittare”. I en annan handlingsplan (K17) likställs ”ingen sysselsättning” i kommunens dokumentation med att vara ”så kallad hemmasittare” och i en kommun (K6) ger hemmasittarkategorin upphov till särskilda insatser i form av ett ”mobilt team” bestående av två speciallärare eller specialpedagoger som ska jobba särskilt mot gruppen. Utanförskapsproblemet som betonas i de kommunala handlingsplanerna konstrueras sålunda i större utsträckning som ett *skolproblem* som finns här och nu vilken kan kontrasteras mot de statliga problemkonstruktionerna som betonar en risk för utanförskap på sikt.

⁴ Termen används inte av Skolverket eller Skolinspektionen som i stället talar om problematisk frånvaro i framför allt de obligatoriska skolformerna.

Några mindre redigerade översättningar som ligger närmre den statliga problemkonstruktionen, det vill säga som knyter an till den presumtiva arbetsmarknaden och risken att hamna utanför den, finns det emellertid också exempel på i tre kommunala handlingsplaner: "För att lyckas motivera ungdomar till insatser som förbättrar deras chans till egen försörjning krävs det att insatserna tar sin utgångspunkt i individens behov, förutsättningar och mål." (K9) och: "Syftet med det kommunala aktivitetsansvaret är att minska riskerna för att ungdomar hamnar i ett långvarigt utanförskap." (K3, K20)

KAA ska enligt excerpten ovan, likt det som förmedlas i de statliga direktiven, förbereda ungdomarna för ett inträde på arbetsmarknaden. Detta kan till viss del både kontrasteras mot skolproblemet och mot den relationsskapande problemkonstruktionen som de kartläggande insatserna ger upphov till. Att prioritera arbetsmarknadsdeltagande kan liknas vid en "work first-approach" (Dean 2003; Jacobsson, m.fl. 2017) vilket bygger på ett antagande om att arbetsmarknadsdeltagandet på sikt kommer medföra en fungerande (helhets)tillvaro för individen. Att bygga relationer för att möta hela ungdomens behov och att betrakta skolfrånvaron som ett problem här och nu kan snarare betraktas som en "life first-approach" vilket bygger på antaganden om att en stabil tillvaro på sikt kommer leda till arbetsmarknadsdeltagande (Dean 2003; Jacobsson, m.fl. 2017).

Från sårbarhetsproblemet till (fri)villighetsproblemet

Utöver att det sociala problemet utanförskap identifierades även ett sårbarhetsproblem i de statliga direktiven. I de kommunala handlingsplanerna översätts denna problemkonstruktion och dess kategorisering av de unga enligt en uppdelning likt diskursen om sårbara och icke-sårbara. Men till skillnad från formuleringen i förarbetet där skiljelinjen mellan aktiva och passiva ungdomar baseras på ungdomarnas sysselsättning (huruvida ungdomen gör något konstruktivt eller inte) baseras de i vissa av de kommunala översättningarna på ungdomars egenskaper (såsom målmedvetenhet och initiativförmåga):

De behov som de unga har ser olika ut och målgruppen utgör ingen homogen grupp. Vissa ungdomar har tydliga mål och vet själva vad de vill göra medan andra unga har fastnat i passivitet och har svårt för att ta egna initiativ. I sådana fall kan det finnas behov av vuxenstöd och hjälp med struktur och rutiner. (K12)

Att kategorisera utifrån ungdomars egenskaper kan liknas vid den individualiserande diskursen inom aktiveringspolicier där "problemet" att inte vara sysselsatt återförs på individens tillkortakommande (Hobbins 2016, s.36)

Att som ung delta i KAA är dock frivilligt och denna frivillighet är något som betonas mer i vissa kommunala översättningar än i andra. I en kommun beskrivs

syftet med KAA som att ”inga ungdomar folkbokförda i [namn] kommun ofrivilligt ska vara utan arbete eller utbildning” (K1). Även andra kommuner betonar frivilligheten: ”Det kommunala aktivitetsansvaret är frivilligt och ska finnas till som en stöttning.” (K14) och: ”Arbetet med ungdomarna bygger på frivillighet, deras egen vilja att förändra sin situation.” (K2)

Genom att betona frivilligheten och vikten av de ungas egna vilja (och motivation) till förändring konstrueras problemet som ett (fri)villighetsproblem – det vill säga problemet är individens vilja till att delta eller inte i skola och utbildning, eller arbete. Även detta bygger på ett individualistiskt, snarare än samhälleligt, perspektiv på ansvaret. Den individualistiska diskursen blir alltså mer utpräglad i flera av de kommunala dokumenten än i de statliga.

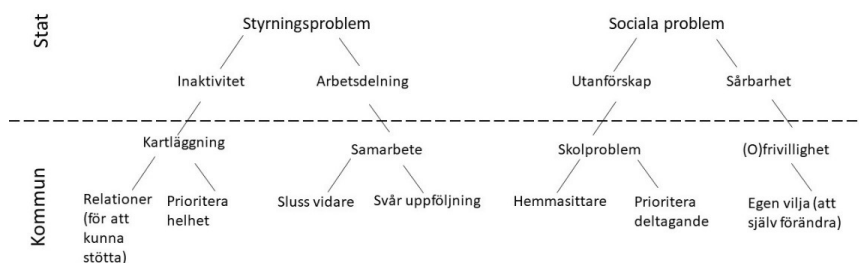
Analysen av de kommunala översättningarna och redigeringarna av den statliga KAA-policyen visar att det finns motstridiga problemkonstruktioner och bakomliggande antaganden vilket bidrar till komplexiteten i att hantera av unga som inte går i gymnasiet.

SLUTSATSER OCH DISKUSSION

I analysen utforskades hur ett komplext policyproblem konstrueras genom olika antaganden och logiker på statlig och kommunal nivå, i syfte att belysa översättningar och redigeringar, samt att diskutera hur komplexiteten reproduceras genom konstruktionerna och vilka konsekvenser det kan få för implementeringen av policyen. Studien orienterades mot följande frågor: 1) Hur konstrueras problemen som KAA ska lösa i statliga och kommunala policydokument och vilka antaganden och logiker ryms i dessa problemkonstruktioner? 2) Hur översätts och redigeras statliga problemkonstruktioner i styrdokument för kommunala KAA-organisationer? 3) Hur kan översättningar och redigeringar hjälpa oss att förstå om och i så fall hur hanteringen av de unga som ett ”wicked-problem” reproduceras?

I analysen identifierades två övergripande statliga problemkonstruktioner: styrningsproblem och sociala problem. Styrningsproblemen handlade om inaktiva kommuner och arbetsdelningsproblem. De sociala problemen var utanförskaps- respektive sårbarhetsproblem. I de kommunala översättningarna har styrningsproblemen och de sociala problemen redigerats till andra (nya) problemkonstruktioner som dessutom bygger på ibland motstridiga antaganden. Komplexiteten i problemet att hantera av unga som inte går i gymnasiet reproduceras i de statliga problemkonstruktionerna då de bygger på motstridiga antaganden om hur både kommunerna kan bli mer aktiva och hur de unga kan aktiveras. I *figur 1* på nästa sida visualiseras de statliga problemkonstruktionerna och de kommunala översättningarna av dem.

Översättningar av problemkonstruktioner



Figur 1. Översättningar av problemkonstruktioner.

Styrningsproblemen redigerades till dokumentations-, relations- och samverkansproblem vilket kan förstås som att problemkonstruktionerna breddades till att omfatta mer än vad de statliga direktiven avser. Bland annat utvidgades styrningsinitierad dokumentation för uppföljning till att även fungera som ett verktyg för att skapa och upprätthålla relationer med ungdomarna som omfattas av KAA. Detta kan tolkas som att kommunerna vill ta ansvar för "hela" situationen som ungdomarna befinner sig i och att diskursen om skolmisslyckande både omfattar ett individualistiskt och ett kollektivt förhållningssätt till skolavhopp som problem. Det kan dock göra det kommunala ansvaret svårt att efterleva då gränserna för vad kommunerna bör göra blir otydliga och elastiska vilket i sin tur kan göra samverkan med andra kommunala enheter och offentliga aktörer/myndigheter komplicerad då gränserna däremellan ständigt behöver förhandlas. Detta kan tänkas bidra till att problemet blir "wicked" då de olika aktörerna kan sakna en gemensam förståelse för problemet och gemensamma värderingar som utgångspunkt för att finna lösningar till det (jämför Head & Alford 2017).

De sociala problemen gav på statlig nivå upphov till olika kategorier av de unga som omfattas av KAA och utanförskapsproblemet konstruerades främst som en risk som samhället behöver hantera. Men alla ungdomar som står utanför arbete och studier kategoriserades inte som sårbara. Undantagsfall var till exempel ungdomar som kunde anses ha gjort aktiva val. I de kommunala handlingsplanerna redigerades kategorierna av de unga så att de i större utsträckning utgick ifrån ett problematiskt utanförskap här och nu i relation till skolan. Dock översattes inte ansvaret för de ungas situation alltid som samhälleligt då lösningen – KAA – är frivillig vilket förskjuter ansvaret för de unga från kommunen (som samhällsrepresentant) till de ungas egna (individuella) vilja och förmåga. Risken med en

sådan förskjutning är att de unga som omfattas av policyn betraktas som omotiverade, omogna och sårbara vilket kan stigmatisera dem (Jonsson m.fl. 2022; Mertanen m.fl. 2020; Strecker m.fl. 2021).

De lokala översättningarna utgör förvisso en konkretisering av de nationella direktiven för de som arbetar med dem inom respektive kommun, men eftersom problemen som policyn ska lösa konstrueras på olika sätt på de olika nivåerna verkar det inte bara ske konkretiseringar utan även förändringar mellan nivåerna. De lokala översättningarna av policyn kan med andra ord göra att lösningarna får en kontextuellt sett fungerande form men de bidrar samtidigt till pluralistiska problemkonstruktioner som olika aktörer – både statliga och kommunala - riskerar att inte vara överens om vilket kan göra policyn svår att implementera om den kräver samverkan mellan olika aktörer. Dessutom riskerar likvärdigheten i insatserna för ungdomarna att bli låg både inom och mellan kommunerna till följd av de olika problemkonstruktionerna.

REFERENSER

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy & Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Axelsson, R & Bihari Axelsson, S. (2013) Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar. I R. Axelsson & S Bihari Axelsson (Red.). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Studentlitteratur.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Bacchi, C., & Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis A Guide to Practice* (1st ed. 2016.). Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Bengtsson, M. & Berglund, T., (2012). Den stora omvandlingen - Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3), 21-.
- Bergström, G. & Ekström, L., (2018). 'Tre diskursanalytiska inriktningar' i K. Boréus & G. Bergström (Red.) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (4. uppl.). Studentlitteratur.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 413–424. <https://doi.org/10.1108/01443330710822101>
- Czarniawska, B. (2002). *A tale of three cities: or the globalization of city management*. Oxford University Press.
- Czarniawska, B. (2015). *En teori om organisering* (2. uppl.). Studentlitteratur.
- Czarniawska-Joerges, B., & Sevón, G. (1996). 'Travels of Ideas' i *Translating organizational change*. i Czarniawska-Joerges, Barbara., & Sevón, Guje. (Red.). *Translating organizational change*. Walter de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110879735>
- Czarniawska-Joerges, B., & Sevón, G. (Red.). (2013). *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in the global economy*. Liber.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). Institutionell teori: Idéer, moden, förändring (1. uppl.). Liber.
- Furlong, A., (2006). Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, employment and society*, 20(3), 553-569. <https://doi.org/10.1177/0950017006067001>
- Garsten, C. & Jacobsson, K., (2004). *Learning to be employable: new agendas on work, responsibility, and learning in a globalizing world*. Palgrave Macmillan.
- Giritli Nygren, K., Olofsdotter, G., Sjöberg, I., Klockmo, C., & Bolin, M. (2022). Närmare men inte nära nog – hur arbete osynliggörs vid kommunala arbetsmarknadsenheter. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 28(2), 54-.

- Grape, O. (2015). Samverkan inom och mellan människobehandlande organisationer. I Johansson, S., Delgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Natur och kultur.
- Grimmer, B., & Hobbins, J. (2014). Active entrepreneurs and blue-collar workers. Cultural understandings mirrored in European youth unemployment policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 34(7/8), 559–576. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2013-0084>
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hedberg Rundgren, Å., Klinga, C., Löfström, M., Mossberg, L. & Björkman, I. (2021) *Perspektiv på samverkan: Om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik*. Lund: Studentlitteratur AB
- Hobbins, J. (2015). Unga långtidsarbetslösa och det individualiserade ansvaret. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(2), 58–.
- Hobbins, J., (2016). *Samhälle, individ och ansvar: En studie om synen på arbetslöshet*. Karlstad universitet.
- Jacobsson, K., Hollertz, K. & Garsten, C., (2017). Local worlds of activation: the diverse pathways of three Swedish municipalities. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 86–100. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1277255>
- Jonsson, F., Goicolea, I., Hjelte, J., & Linander, I. (2022). Representing a Fading Welfare System that Is Failing Young People in 'NEET' Situations: A WPR Analysis of Swedish Youth Policies. *Journal of Applied Youth Studies*, 5(1), 75–90. <https://doi.org/10.1007/s43151-022-00071-x>
- Kommittédirektiv 2012:70. *Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar*.
- Künzel, S., 2012. The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 3–16. <https://doi.org/10.1177/0958928711425270>
- Mascherini, M., (2019). Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda. i J. O'Reilly med flera (Red.) *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility and Policies in Europe*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190864798.001.0001>
- McPherson, C. (2021). Between the Rhetoric of Employability and the Reality of Youth (Under)Employment: NEET Policy Rhetoric in the UK and Scotland. *Journal of Applied Youth Studies*, 4(2), 135–152. <https://doi.org/10.1007/s43151-021-00045-5>
- Mertanen, K., Mäkelä, K., & Brunila, K. (2020). What's the problem (represented to be) in Finnish youth policies and youth support systems? *International Studies in Sociology of Education*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/09620214.2020.1752770>
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2019). *Stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2020a). *Lägesbild av systemhinder och strukturella utmaningar*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2020b) *Ett långvarigt utanförskap*.
- Prop. 1975/76:39. *Om skolans inre arbete m.m.*
- Prop. 1990/91: 85. *Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Prop. 2013/14:19. *Med fokus på unga - en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.
- Righard, E. (2009). Det kommunala uppföljningsansvaret - nationella direktiv och kommunala erfarenheter. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 15(3), 65–.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Sahlén-Andersson, K. (1998) 'Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields' i Czarniawska-Joerges, Barbara., & Sevón, Guje. (red.). *Translating organizational change*. Walter de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110879735>
- Strecker, T., López, J., & Cabaesés, M. (2021). Examining NEET situations in Spain: Labour Market, Discourses and Policies. *Journal of Applied Youth Studies*, 4(2), 119–134. <https://doi.org/10.1007/s43151-021-00048-2>
- Skolinspektionen, (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*. <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2018/aktivitetsansvaret/att-motivera-ungdomar-tillbaka-till-utbildning.pdf>
- Skolverket, (2002). *Det kommunala uppföljningsansvaret - finns det?* <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a654a49/1553957898213/pdf1080.pdf>
- Skolverket, (2016). *Kommunens aktivitetsansvar för ungdomar - Skolverkets allmänna råd med kommentarer*. <https://www.skolverket.se/getFile?file=3573>
- Sveriges kommuner och regioner (2021). *Kommunernas aktivitetsansvar 2021: Resultat av enkätstudie till landets kommuner och förslag till åtgärder på nationell nivå*. <https://skr.se/download/18.3bf105b617db3dab4fee52f/1639554692626/Kommunernas-aktivitetsansvar-2021.pdf>

- SOU 2002:120, 2002. *Åtta vägar till kunskap - en ny struktur för gymnasieskolan*. <https://www.regeringen.se/contentassets/87547e32db2b45b9842a8400cec70a31/missiv-kapitel-1-6/>
- SOU 2003:92, 2003. *Unga utanför*. <https://www.regeringen.se/contentassets/936b87b3041148b5a574164afaf30ff3/unga-utanfor/>
- SOU 2013:13, 2013a. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*. <https://www.regeringen.se/contentassets/4e13f8e5eae24bcfba2bc26b74cf4bdf/ungdomar-utanfor-gymnasieskolan---ett-fortydligat-ansvar-for-stat-och-kommun-hela-dokumentet-sou-201313/>
- Yates, S. & Payne, M., (2006). Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People., *Journal of Youth Studies*, 9(3), pp. 329-344. <https://doi.org/10.1080/13676260600805671>

ABSTRACT

Since the 1980s, there has been a legislatively mandated municipal responsibility for young people who are not attending upper secondary school. The way municipalities organize this responsibility varies, aligning with findings from other research on local welfare or activation policies. Investigations into the latest policy, the Municipal Activity Responsibility (KAA), reveal not only variation in organization but also that many municipalities have not yet established the form of the operation. Considering its long history and unpredictable outcomes, the policy area can be regarded as a "wicked problem," meaning a difficult-to-define and complex problem domain. Given its undefined nature, the problem that KAA aims to solve can give rise to a range of interpretations. This article, therefore, explores state directives for KAA and local interpretations of the policy.

Key words: Policy analysis, problem constructions, translation, wicked problems

APPENDIX: TABELL ÖVER URVALET AV KOMMUNER

Kommun	Andel registrerad inom KAA jämfört med samtliga kommuner ⁵	Andel ungdomar som deltagit i åtgärd inom kommun jämfört med samtliga kommuner ⁶	Förvaltning där KAA organiseras	Kommuntyp enligt SKR
1	Hög	Hög	Barn och utbildning	B4: Pendlings-kommun nära större stad
2	Låg	Hög	Barn och utbildning	C8: Landsbygds-kommun

⁵ Om andelen av kommunens folkmängd 16 – 19 år registrerad inom KAA är högre eller lägre jämfört med andelen för samtliga kommuner. Andelen för samtliga kommuner är 12,6%. Hämtat från Skolverkets statistik för läsåret 2019/2020.

⁶ Om andelen av KAA-ungdomar som deltagit i åtgärd inom kommunen är högre eller lägre jämfört med andelen för samtliga kommuner. Andelen för samtliga kommuner är 19,9%. Hämtat från Skolverkets statistik för läsåret 2019/2020.

3	Låg	Hög	Arbetsmarknad	B5: Långpendlingskommun nära större stad
4	Hög	Låg	Arbetsmarknad Utbildning	A1: Storstad
5	Låg	Hög	Utbildning och arbetsmarknad	C6: Mindre stad/tätort
6	Låg	Hög	Utbildning, kost, kultur och fritid	A2: Pendlingskommun nära storstad
7	Hög	Hög	Utbildning	A2: Pendlingskommun nära storstad
8	Låg	Hög	Utbildning	C6: Mindre stad/tätort
9	Låg	Låg	Utbildning	B3: Större stad
10	Hög	Låg	Utbildning	C7: Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
11	Låg	Låg	Utbildning	B3: Större stad
12	Hög	Hög	Utbildning	B3: Större stad
13	Hög	Låg	Barn och ungdom	C7: Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
14	Låg	Hög	Barn och utbildning	B4: Pendlingskommun nära större stad
15	Låg	Hög	Gymnasie- och vuxenutbildning Arbetsmarknad Socialförvaltning	B3: Större stad
16	Hög	Hög	Social och arbetsmarknad	B3: Större stad
17	Hög	Hög	Barn och utbildning Kommunstyrelsen	B4: Pendlingskommun nära större stad
18	Låg	Hög	Arbetsmarknad	A2: Pendlingskommun nära storstad
19	Låg	Hög	Utbildning	C6: Mindre stad/tätort
20	Låg	Låg	Gymnasium och arbetsmarknadsförvaltningen	A2: Pendlingskommun nära storstad