

Vårt gemensamma ansvar

– för unga som varken arbetar eller studerar

*Slutbetänkande av Samordnaren för unga
som varken arbetar eller studerar*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:11

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Formgivning av figurer: Annagrafik
Formgivning av utredningens logotyp: Thydell media
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24759-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade vid sammanträde den 25 juni 2015 att tillsätta en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, med uppdrag att främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar (Dir. 2015:70). Inger Ashing förordnades som särskild utredare i utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar den 1 december 2015. Utredningen har antagit namnet Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 6 oktober 2016 (Dir. 2016:82) och innebar att utredaren också fick i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för ungdomar. Ytterligare ett tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 6 juli 2017 (Dir. 2017:81) och innebar att utredaren fick ett preciserat uppdrag att lämna förslag till hur ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar bör vara utformat, hur det bör bemannas och hur det bör följas upp.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 april 2016 Katarina Danielsson, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting, Pontus Ekstedt, avdelningschef, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, departementssekreteraren Henrik Jonsson, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Annika Remaeus, Socialdepartementet, departementssekreteraren Jan Schierbeck, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Esbjörn Åkesson, Socialdepartementet samt kansliråd Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Den 1 november 2016 entledigades Katarina Danielsson och den 6 december 2016 förordnades Åsa Ernestam, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting, som expert i hennes ställe. Den 30 mars 2017 entledigades Henrik Jonsson och den

31 mars 2017 förordnades Kristin Harvard, departementssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, som expert i hans ställe. Den 5 juli 2017 entledigades Esbjörn Åkesson och den 6 juli 2017 förordnades Eeva Seppälä, ämnesråd, Socialdepartementet, som expert i hans ställe.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 april 2016 departementssekreterare Lene Persson Weiss, Utbildningsdepartementet, och ämnessakkunnig Tyri Öhman, Utbildningsdepartementet. Den 25 augusti 2016 entledigandes Lene Persson Weiss och den 26 augusti förordnades departementssekreterare Annika Järemo, Utbildningsdepartementet, i hennes ställe, dock längst till och med den 31 december 2016. Den 5 januari 2017 förordnades Annika Järemo som sakkunnig. Den 15 januari 2018 entledigandes Annika Järemo och den 16 januari 2018 förordnades Lene Persson Weiss i hennes ställe.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 februari 2016 Oscar Svensson, från och med den 8 februari 2016 Emma Sterky, från och med den 1 november 2016 Katarina Danielsson samt från och med den 1 augusti 2017 Caroline-Olivia Elgán.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2018:11).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2018

Inger Ashing

/Katarina Danielsson
Caroline-Olivia Elgán
Emma Sterky
Oscar Svensson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordning (2010:2039)	23
2 Inledning.....	25
3 Samordnarens uppdrag och dess genomförande.....	27
3.1 Direktiven i korthet	27
3.2 Förutsättningar och avgränsningar	30
3.3 Samordnarens strategier i korthet.....	32
3.4 Perspektiv som utgångspunkt för arbetet	33
3.5 Genomförande av uppdraget.....	34
3.5.1 Expertgrupp	35
3.5.2 Referensgrupper	35
3.5.3 Dialogarbete.....	36
3.5.4 Samarbetskommuner.....	40
3.5.5 Ungas röster.....	41
3.5.6 Forskningsdialog	42
3.5.7 Telefonundersökningar och enkäter	43
3.5.8 Hearings, seminarier och konferenser	44
3.5.9 Andra statliga utredningar	45
3.6 Förslag och bedömningar från Samordnarens delbetänkande.....	47

3.7	Struktur och disposition för betänkandet.....	49
4	Samordnarens strategier	51
4.1	Förebyggande arbete	52
4.2	Kvalitet i insatser	56
4.3	Utvecklad samverkan	60
4.4	Systemsynsätt	63
5	Unga och deras väg till etablering.....	69
5.1	Förutsättningar för etablering	69
5.2	Unga som varken arbetar eller studerar	74
5.3	Unga som möter utmaningar i sin etablering	81
5.4	Ungas psykiska hälsa.....	92
6	Kommunernas aktivitetsansvar	95
6.1	Bakgrund till aktivitetsansvaret	95
6.2	Ett likvärdigt stöd och insatser med kvalitet	96
6.3	Ett komplext uppdrag med en heterogen ungdomsgrupp.....	97
6.3.1	Unga som omfattas av ansvaret.....	98
6.3.2	Samarbete med grund- och gymnasieskolor.....	102
6.3.3	Identifiera och etablera kontakt	104
6.3.4	Att motivera tillbaka till studier.....	106
6.3.5	Ungas förutsättningar att delta i aktiviteter.....	113
6.3.6	Stöd efter aktivitetsansvaret	116
6.4	Statligt stöd för ökad kvalitet och likvärdighet	117
6.4.1	Råd och vägledning	118
6.4.2	Lokal och nationell statistik	118
6.4.3	Kostnader och resursanvändning	120
6.4.4	Granskning och tillsyn.....	121
6.5	Samordnarens slutsatser.....	122

7	Kvalitet i insatser och insatsers effekter	127
7.1	Insatser för unga som varken arbetar eller studerar	127
7.1.1	Under utbildningstiden	132
7.1.2	Påbörja, återuppta och avsluta en utbildning	137
7.1.3	Individstärkande insatser	139
7.1.4	Kunskaps- och kompetensstärkande insatser och matchning	141
7.1.5	Stärkta arbetsgivarkontakter	147
7.1.6	Ökad tillgänglighet	149
7.2	Kunskapsutveckling	154
7.2.1	Effekter och effektstudier	155
7.2.2	Förutsättningar för effektstudier	158
7.2.3	Uppföljning av anslag och bidrag	160
7.2.4	Förutsättningar som påverkar insatsernas genomförande och effekter	161
7.2.5	Villkor för lokalt kvalitetsutvecklingsarbete	163
7.2.6	Ta tillvara erfarenheter från unga och professionen	164
7.2.7	Forskningsbehov	166
7.3	Samordnarens slutsatser	168
8	Samverkan och samordnat stöd	171
8.1	Samverkan som lösning	171
8.2	Samverkan kring unga	173
8.3	Samordnat stöd	179
8.3.1	Samordnat stöd – vad är det och hur uppnås det	179
8.3.2	Konsekvenser	183
8.3.3	Behov av utvecklad horisontell samordning	184
8.4	Centrala utvecklingsområden för lokal samverkan	189
8.4.1	Tidiga insatser – sammanhängande stöd	189
8.4.2	Övergångar och informations- och kunskapsdelning	190
8.4.3	Nationell styrning och stöd	191

8.5	Samverkan med det civila samhället och folkbildningen....	193
8.5.1	Det civila samhället	193
8.5.2	Folkhögskolor och studieförbund	196
8.6	Samverkan med privata arbetsgivare.....	199
8.7	Lokalt verksamhetsnära stöd (Funktionen)	203
8.8	Samordnarens slutsatser	204
9	Förslag för det kommunala aktivitetsansvaret.....	209
9.1	Utredning om ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret	210
9.2	En normerande standard för kostnader för det kommunala aktivitetsansvaret	213
9.3	Utveckling av en nationell betygss databas	215
9.4	Ett stärkt stöd från Skolverket	219
9.5	En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn.....	223
10	Förslag för kvalitet i insatser	227
10.1	Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola	227
10.2	Avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	231
10.3	Projekt för övergångar från språkintrödnktion	239
10.4	Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning	243
10.5	Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter	254
11	Förslag för samverkan och samordnat stöd	259
11.1	Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård ..	260
11.2	En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd.....	263
11.3	Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter	269

11.4	Förstärkt beslutstöd i Regeringskansliet.....	274
11.5	Uppföljning av indikatorer.....	277
11.6	Statistik om unga som varken arbetar eller studerar.....	283
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	287
13	Konsekvenser av Samordnarens förslag.....	289
13.1	Konsekvenser för samhället och de aktörer som berörs av förslagen.....	290
13.1.1	Det kommunala aktivitetsansvaret	290
13.1.2	Kvalitet i insatser	291
13.1.3	Samverkan och samordnat stöd	292
13.2	Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av Samordnarens förslag.....	294
13.2.1	Det kommunala aktivitetsansvaret	294
13.2.2	Kvalitet i insatser	300
13.2.3	Samverkan och samordnat stöd	311
13.3	Ekonomiska konsekvenser	316
13.3.1	Kostnader eller intäkter för staten	316
13.3.2	Kostnader eller intäkter för kommuner och landsting.....	318
13.3.3	Kostnader eller intäkter för företag eller andra enskilda.....	319
13.3.4	Förslag till finansieringskällor	320
13.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	320
13.5	Konsekvenser för enskilda och små företag.....	323
13.6	Konsekvenser för jämställdhet, de integrationspolitiska målen samt för barn och unga.....	323
13.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	326
13.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	327
13.9	Konsekvenser för EU-rätten.....	327
13.10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	328

14 Författningskommentar 329

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 329

Referenser 333**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:70..... 355

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2016:82..... 367

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2017:81..... 373

Sammanfattning

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren ska fokusera på behovet av en utvidgad samordning kring unga som varken arbetar eller studerar samt samla och analysera kunskap om insatser och deras effekter. Arbetet ska utgå från ett ungdoms-, icke-diskriminerings-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv. Samordnaren fick, genom ett tilläggsdirektiv, i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för unga. Syftet var att öka kvaliteten och likvärdigheten i de insatser som unga erbjuds samt att stärka dialogen mellan staten och kommunerna. Genom ytterligare ett tilläggsdirektiv fick Samordnaren i uppdrag att lämna förslag till ett fortsatt samordnat stöd till aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar. Det uppdraget redovisades hösten 2017.

Samordnarens uppdrag har varit sektorsövergripande. Flera samhällssektorer och politikområden har betydelse för ungas uppväxtvillkor och möjligheter till etablering. Under uppdragets genomförande har Samordnaren prioriterat det utåtriktade arbetet. Samordnaren har genom detta haft en närmare samarbete med ett antal utvalda kommuner, träffat flertalet andra kommuner, samverkat och fört dialog med myndigheter, nationella organisationer, statliga utredningar samt ett flertal företag och aktörer inom det civila samhället och folkbildningen.

Samordnaren har byggt arbetet på fyra strategier. Den första är förebyggande arbete som är centralt för att minska inflödet till gruppen och handlar om både risk- och skyddsfaktorer. Den andra strategin, kvalitet i insatser, handlar om att stärka förutsättningarna för att unga som varken arbetar eller studerar får ett stöd med hög kvalitet. Den tredje strategin, utvecklad samverkan, handlar om be-

hovan av förstärkt samverkan på alla nivåer vilket kräver arbete med både strukturer, kulturer och relationer. Samordnarens fjärde strategi är ett systemsynsätt, vilket är en förutsättning för att åstadkomma en strategisk styrning som går utöver sektors- och organisationsgränser. Styrningen måste omfatta hela samhällets stöd, vilket inkluderar såväl offentliga, privata samt det civila samhällets organisationer, och utgå från individen och dennes behov.

Vägen till etablering och unga som varken arbetar eller studerar

Kunskap om ungas vägar till etablering och om unga som varken arbetar eller studerar är viktiga förutsättningar för att förstå ungas situation och vilka åtgärder eller insatser som krävs för att öka deras möjligheter till etablering. Vägen från utbildning mot arbete har blivit alltmer krokig och utdragen både i Sverige och i andra länder. Etableringsåldern, då minst 75 procent av en årskull förvärvsarbetar, har ökat från 20-årsåldern under 1980-talet till att stabilisera sig runt 29-årsåldern de senaste tio åren. Strukturella faktorer som konjunktursvängningar, arbetsmarknadens funktionssätt, demografiska förändringar och socioekonomiska villkor har stor betydelse för etableringen. Dessa mer strukturella faktorer ligger utanför Samordnarens uppdrag. Ett av regeringens mål är att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och det finns flera insatser vars syfte är att uppnå detta mål. De flesta påbörjar gymnasiet efter grundskolan men omkring en tredjedel fullföljer inte sina studier. En del av dem avbryter sin utbildning, andra genom att gå ut gymnasiet med ett studiebevis i stället för en examen. Goda studieresultat i grund- och gymnasieskola har stor betydelse för senare etablering och en avslutad gymnasieutbildning har alltmer blivit en inträdesbiljett till arbetslivet. För de unga som inte har erhållit en examen inom gymnasieskolan är det viktigt att det finns andra alternativ för att kunna slutföra en utbildning, såsom vid komvux eller folkhögskola.

Under 2017 beräknades 127 600 unga i åldern 15–29 år stå utanför studier och arbete i Sverige (NEET). Andelen var som högst i åldersgruppen 20–24 år (8,5 procent jämfört med 3,4 procent bland 15–19-åringar). För omkring en tredjedel av gruppen unga som varken arbetar eller studerar saknas information om vad de gör. De deltar

inte i någon arbetsmarknadsåtgärd via Arbetsförmedlingen eller uppbär försörjningsstöd via kommunen. De har inte heller någon ersättning från Försäkringskassan.

Bland unga som varken arbetar eller studerar finns det en överrepresentation av de som saknar en gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda (särskilt unga kvinnor). Andelen inskrivna på Arbetsförmedlingen utan fullständig gymnasieutbildning har ökat från 22 till 38 procent sedan 2012. Under 2017 var arbetslösheten 32 procent bland unga i åldern 20–24 år utan gymnasieutbildning, jämfört med 11 procent bland unga som hade en gymnasial eller eftergymnasial utbildning. I gruppen unga med funktionsnedsättning finns en stor variation som innefattar individer med fysiska, psykiska, intellektuella och sensoriska funktionsnedsättningar. Generellt har dessa unga sämre levnadsvillkor än övriga unga och möter ofta särskilda hinder i sin utbildning och i övergången till arbetslivet. Från 2012 till 2016 ökade antalet utrikesfödda i åldern 18–24 år med 25 procent. Det är en särskilt stor utmaning att se till att de som har anlänt till Sverige sent i tonåren har möjlighet att påbörja och slutföra en utbildning.

Under de senaste 20 åren har psykisk ohälsa bland barn och unga ökat i större omfattning i Sverige än i övriga nordiska länder. Ökningen återfinns i hela ungdomspopulationen, även om andelen är högre bland barn och unga som befinner sig i svåra psykosociala förhållanden. Skillnaden mellan unga män och unga kvinnor ökar dessutom med stigande ålder, där unga kvinnor upplever sig ha sämre hälsa och fler besvär.

Kommunernas aktivitetsansvar

Samordnaren har haft i uppdrag att bidra till att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret vad avser dialog mellan stat och kommun samt likvärdighet och kvalitet i verksamheten. Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret har gått framåt sedan lagändringen i skollagen trädde i kraft i början av 2015. Allt fler kommuner har en handlingsplan för sitt arbete. Många kommuner har bättre system än tidigare för registrering och inrapportering av unga inom aktivitetsansvaret. Kommunerna använder också fler sökvägar för att nå unga samt erbjuder dem fler insatser för att motivera till-

baka till studier. Allt detta ser Samordnaren som positivt. Trots det finns mycket kvar att göra för att uppnå tillräckligt god kvalitet och likvärdighet över landet.

Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret är både komplext, utifrån att ungdomsgruppen är heterogen med olika behov, och omfattande då det ska vara individcentrerat, i flera fall samordnat och genomföras med hög kvalitet. Skolmyndigheterna gjorde uppskattningen att ungefär 60 000 individer omfattades av ansvaret under 2015. Denna uppskattning var sannolikt en underskattning då drygt 115 200 unga registrerades som aktuella för aktivitetsansvaret av kommunerna under 2016 enligt inrapporterade siffror till Skolverket. Den största gruppen, drygt 45 500, var i för kommunerna okänd sysselsättning. Enligt Samordnarens kommunenkät upplever drygt 85 procent av kommunerna svårigheter med att skapa åtgärder som svarar mot individernas behov. För att ge unga ett individanpassat stöd krävs möjligheter att kunna erbjuda insatser från kommunens olika förvaltningar, men även i samverkan med andra. Syftet med aktivitetsansvaret är att i första hand motivera unga till att påbörja och avsluta en utbildning. Samordnarens ungdomsenkät indikerade att detta kan vara en utmaning då en majoritet av de unga uppgav att de snarare ville arbeta eller praktisera än att påbörja eller återuppta utbildning. Det som unga själva oftast uppgav att de har behov av för att kunna arbeta eller studera var stöd från familj, vänner eller närstående, stöd från personal som de har förtroende för, samt stöd i kontakter med andra myndigheter.

En aspekt av bristande likvärdighet mellan kommuner handlar om ungas förutsättningar att kunna delta i de insatser eller aktiviteter som erbjuds. Personal som möter unga i aktivitetsansvarets verksamheter vittnar om att många unga lever i en mycket utsatt ekonomisk situation. Detta har betydelse för de ungas välfärd i stort, men kan också påverka förutsättningarna för dem att kunna medverka i aktiviteter.

Samordnarens kommunenkät, kommundialoger samt möten med Samordnarens samarbetskommuner visar sammantaget på en stor efterfrågan av mer stöd och vägledning från statliga aktörer i genomförandet av aktivitetsansvaret.

Kvalitet i insatser och insatsers effekt

Samordnaren har haft i uppdrag att systematiskt samla kunskap om och analysera insatser till unga som varken arbetar eller studerar. Det finns inte någon universell insats som fungerar för alla eftersom målgruppen är heterogen och med olika behov.

Insatser i skolan som elevhälsans arbete, anpassning av undervisning samt arbete för ökad närvaro och avslutade studier är viktiga pusselbitar för ungas senare etablering. Det finns också ett generellt behov av att stärka kopplingen mellan skolan och arbetslivet. För att underlätta ungas framtida etablering på arbetsmarknaden bör förebyggande arbete och tidiga insatser inom alla områden ha en tydlig koppling till utbildning, arbete och framtida etablering. De senaste tio åren har kunskapen ökat om vilka insatser unga som varken arbetar eller studerar får ta del av hos olika aktörer. Det finns övergripande kunskap om att effekten är större av vissa typer av insatser, men mer arbete krävs för att med större säkerhet kunna fastslå varför och på vilket sätt vissa insatser är mer framgångsrika än andra. Det rådande kunskapsläget pekar mot att utbildningsinsatser, lönesubventioner, yrkesutbildningar, multikompetent stöd samt kontaktintensivt arbete har positiva effekter för etableringen på arbetsmarknaden. Utöver det lyfter både unga själva och personal som möter unga ofta fram betydelsen av ett bra bemötande och ett individanpassat stöd. Alltför många unga som Samordnaren har mött har beskrivit att detta snarare har utgjort undantag än regel i deras möten med myndigheter genom uppväxten. Vidare lyfts betydelsen av att få en första möjlighet till arbete. Det är svårt att söka och få ett jobb utan att ha tidigare erfarenhet. Individanpassade insatser och ett starkt individuellt och flexibelt stöd med ett bra bemötande är också ett genomgående tema i sammanställningar av professionernas erfarenheter från såväl svensk, nordisk som europeisk nivå. Tid och resurser för att odla en förtroendefull relation beskrivs som avgörande.

Uppväxt, utbildning, arbete, inkomst, boende och hälsa påverkar varandra och vävs samman över livet. För dem som hamnar utanför studier och arbete kan livet förändras mycket snabbt när givna sociala plattformar som exempelvis skolan försvinner. Effekten av insatser för unga som varken arbetar eller studerar bedöms ofta utifrån förmågan att leda till studier eller arbete. Det är viktigt att kom-

plettera bilden med insatser som stärker ungas progression även om de på kort sikt kanske inte resulterar i övergång till studier eller arbete. Allt fler studier har under de senaste åren också lyft fram vikten av sociala nätverk för möjligheterna att få ett arbete. Det gör att insatser och sammanhang som kan stärka nätverken för personer som har få kontakter är betydelsefulla.

En fråga som har betydelse för alla former av insatser är deras tillgänglighet. Kännedomen om insatser kan vara begränsad hos både unga och personal inom olika verksamheter. En del unga har inte resurser eller förmåga att på egen hand ta del av de insatser som finns tillgängliga och då krävs ett mer aktivt uppsökande och motiverande arbete. Ökad tillgänglighet kan ske på flera sätt – från att myndigheter och kommunen samlokaliserar sin verksamhet på arenor där unga rör sig, närvaro på nätet, samarbete med det civila samhällets organisationer, till traditionellt fältarbete och insatser riktade till unga som inte lämnar hemmet. Förmågan att möta och nå ut till unga som det offentliga inte når är något som ofta lyfts fram som en styrka när det gäller det civila samhällets organisationer och deras arbete. Initiativ för ökad tillgänglighet har ofta skett i form av projekt, men är en fråga som behöver finnas kontinuerligt i verksamheter som ska stödja unga.

OECD har riktat kritik mot Sverige för att det görs för få analyser av vad som faktiskt fungerar. Det ska dock inte underskattas vad som de facto krävs för att kunna uttala sig om effekter av insatser. Det finns behov av att utveckla bättre underlag för att kunna genomföra effektstudier. Kunskapsutvecklingen behöver också drivas framåt genom olika undersökningsmetoder och forskningsdiscipliner – inte minst behöver ungas egna röster stärkas. Det är även väldokumenterat att det finns många hinder för att omvandla kunskap till handling och få verksamheter att ta till sig det mest aktuella kunskapsläget. En viktig del i den fortsatta kunskapsutvecklingen handlar om att ta tillvara erfarenheter från unga och professionen i ett kunskapsbaserat arbete, en annan att stärka kopplingarna mellan forskning och praktik på olika nivåer.

Samverkan och samordnat stöd

I uppdraget till Samordnaren är samverkan och samordnat stöd i fokus. Samordnaren ska dels stödja kommunernas samverkan med andra aktörer som folkbildningen, det civila samhällets organisationer och näringslivet, dels arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan förbättras. Samverkan är inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå vissa önskvärda effekter. Förmågan att åstadkomma samverkan är en särskild kompetens.

Samverkan och samordning kan vara både vertikal och horisontell. Vertikal samordning handlar om koordinering av olika hierarkier/nivåer av styre och finansiering. Horisontell samordning innefattar hur olika policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från skilda sektorer sammanförs för att bättre möta olika individers behov. Samverkan och samordning på nationell nivå av regelverk, bidragsgivning, tillfälliga satsningar, kunskapsstöd med mera påverkar förutsättningarna för samverkan på lokal nivå. Det är främst den horisontella samordningen som behöver stärkas.

Många unga har behov som kräver insatser från flera olika aktörer. Brister i samverkan och samordning leder ofta till försämrade upplevelser för enskilda och kan i vissa fall också leda till sämre insatser och stöd. Bristerna avser exempelvis ansvarsfördelning, informationsöverföring, tillgänglighet, likvärdighet och – för individen och närstående – möjligheter att navigera i systemet.

För att åstadkomma samverkan krävs ett aktivt och långsiktigt arbete där utmaningar och problem hanteras kontinuerligt. De hinder och svårigheter som finns är väl kända och har lyfts i de dialoger som Samordnaren har hållit med samarbetskommunerna, folkbildningen, civila samhällets organisationer och privata arbetsgivare. Flera av de hinder eller utmaningar som lyfts är gemensamma för samtliga aktörer. Återkommande poängteras vikten av förståelse för varandras uppdrag, roller och förutsättningar. Vidare påtalas ofta betydelsen av relationer, av att bygga ömsesidigt förtroende och av att ha ett lösningsorienterat förhållningssätt. Sättet att samverka skiljer sig åt i olika kommuner och i olika delar av landet. Det gäller både samverkan inom kommuner och mellan en kommun och privata företag eller civila samhällets organisationer. Inom kommunerna finns många gånger ett behov av att utveckla en bättre samverkan mellan utbildningsförvaltning, socialtjänst och arbetsmarknadsenheter såväl som

med externa aktörer. Det behövs en större förståelse för de förutsättningar det civila samhällets organisationer, folkbildningen och näringslivet har för att kunna utveckla samverkan lokalt.

Samordnarens förslag och bedömningar

Samordnaren har lämnat förslag och bedömningar utifrån det övergripande målet att bidra till att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig i samhället. Eftersom många faktorer påverkar ungas livsvillkor, förutsättningar och möjligheter till etablering krävs flera åtgärder på olika nivåer för att förändring och förbättring ska kunna ske. Det handlar om allt från förbättrade insatser för enskilda individer, förändringar i regelverk, styrning och organisering av olika myndigheter och aktörer, till större samhällsförändringar.

För att stärka förutsättningarna för kommunerna att erbjuda unga likvärdiga insatser av hög kvalitet inom ramen för aktivitetsansvaret föreslår Samordnaren:

- En utredning som ser över kommunernas möjligheter att erbjuda ekonomisk ersättning till unga inom aktivitetsansvaret. Syftet med förslaget är att stärka de ekonomiska förutsättningarna för unga att delta i aktiviteter inom det kommunala aktivitetsansvaret.
- Utveckling av en nationell betygss databas som syftar till att underlätta kommunernas kartläggning av vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret samt ansökningsförfarandet till bland annat komvux.
- En tydligare uppföljning av Statens skolverks arbete med det kommunala aktivitetsansvaret i syfte att förbättra stödet till landets kommuner för att höja kvaliteten och likvärdigheten inom aktivitetsansvaret.
- En tydligare uppföljning av Statens skolinspektions granskning av det kommunala aktivitetsansvaret för att åstadkomma en långsiktighet i granskningen av hur kommunerna fullgör sitt ansvar för aktivitetsansvaret.

Utöver förslagen gör Samordnaren bedömningen att en normerande standard bör utarbetas för kommunernas kostnader för det kommunala aktivitetsansvaret. Detta för att skapa mer likvärdiga förutsättningar i genomförandet av aktivitetsansvaret.

För att stärka kvaliteten i insatser föreslår Samordnaren:

- En förstudie om införande av lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskolan. Förslaget syftar till att i förlängningen kunna presentera nationell statistik kring frånvaro.
- Införande av ett avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen. Förslaget syftar till att ge elever ett bättre individbaserat stöd och vägledning framåt, bland annat genom information om vilka studier som återstår för att uppnå en examen och om det kommunala aktivitetsansvaret.
- En nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning som syftar till att öka andelen unga med funktionsnedsättning som övergår från studier till arbete.
- En återkommande samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter som syftar till att ge beslutsfattare, tjänstepersoner och praktiker på nationell och lokal nivå ett aktuellt kunskapsunderlag.

Utöver förslagen lämnar Samordnaren en bedömning om att Svenska ESF-rådet bör utlysa medel för projekt för övergångar från gymnasieskolans språkinträdning till fortsatta studier eller till etablering på arbetsmarknaden.

För att förbättra samverkan och samordnat stöd föreslår Samordnaren:

- Ett tilläggsuppdrag till utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) att utreda förutsättningarna för, och lämna förslag på hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård för åldersgruppen 0 till 25 år kan säkerställas.
- Ett uppdrag till Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem om en lokal försöksverksamhet. Syftet är att åstadkomma ett lokalt sammanhängande stödsystem mellan utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård för barn och unga i åldern 0–25 år.

- Ett uppdrag till Arbetsförmedlingen, Statens skolverk och Socialstyrelsen om en samordnad styrning och stöd till lokal nivå. Förslagets syfte är att utveckla en bättre nationell samverkan mellan myndigheterna.
- Indikatorsuppföljning för unga som möter utmaningar i sin etablering som syftar till att bidra till att stärka styrning mot ett samordnat stöd för unga på nationell, regional och lokal nivå.
- Att registerbaserad statistik för unga som varken arbetar eller studerar ska tas fram av Statistiska centralbyrån i syfte att stärka kunskapen om målgruppen.

Utöver det gör Samordnaren bedömningen att Regeringskansliet löpande bör göra sammanställningar och analyser av beslut som rör barn och unga i åldern 0–25 år, i syfte att möjliggöra en bättre sammanhållen styrning av myndigheter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas två nya paragrafer, 15 kap. 20 a § och 18 kap. 20 a § och närmast före 15 kap. 20 a § och 18 kap. 20 a § två nya rubriker av följande lydelse.

15 kap.

Avslutande vägledningssamtal

20 a §

Om en elev riskerar att avsluta sin gymnasientbildning i förtid eller utan att erhålla examen, ska rektorn, innan eleven anses ha avslutat utbildningen, se till att eleven erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid sådant samtal.

Om ett samtal enligt första stycket inte kan hållas, ska samma information skriftligen lämnas till eleven.

18 kap.*Avslutande vägledningssamtal**20 a §*

Om en elev riskerar att avsluta sin gymnasiesärskoleutbildning i förtid, ska rektorn, innan eleven anses ha avslutat utbildningen, se till att eleven erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid sådant samtal.

Om ett samtal enligt första stycket inte kan hållas, ska samma information skriftligen lämnas till eleven.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordning (2010:2039)

Härigenom föreskrivs att det i gymnasieförordningen (2010:2039) ska införas två nya paragrafer, 12 kap. 4 b § och 12 kap. 4 c § och närmast före 12 kap. 4 b § en ny rubrik av följande lydelse.

12 kap.

Information vid avslutande vägledningsamtal

4 b §

Ett avslutande vägledningsamtal enligt 15 kap. 20 a § skollagen (2010:800) ska innehålla individanpassad information till eleven om

– vilka utbildningsmoment eller kurser eleven saknar för att kunna fullfölja sin utbildning med examensbevis, samt

– olika studievägar inom och utanför gymnasieskolan.

Om eleven inte har fyllt 20 år, ska information också lämnas till eleven om kommunernas aktivitetsansvar i 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

4 c §

Ett avslutande vägledningssamtal enligt 18 kap. 20 a § skollagen (2010:800) ska innehålla individanpassad information till eleven om

- vilka utbildningsmoment eller kurser eleven saknar för att kunna fullfölja sin utbildning, samt*
- olika studievägar inom och utanför gymnasiesärskolan.*

Om eleven inte har fyllt 20 år, ska information också lämnas till eleven om kommunernas aktivitetsansvar i 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Inledning

Sysselsättningsutvecklingen i Sverige i dag är positiv och arbetslösheten minskar. Arbetslösheten bland unga var under 2017 på sin lägsta nivå på 14 år. Det finns dock en grupp unga som inte är en del av denna utveckling i samma utsträckning som andra. Skillnaderna inom ungdomsgruppen och klyftorna mellan dem som lyckas och dem som inte gör det har blivit större.

Under 2017 var det omkring 127 600 unga som varken arbetade eller studerade i åldern 15–29 år, varav 71 400 var i åldern 15–24 år. Unga som varken arbetar eller studerar är en mycket heterogen grupp. För de flesta innebär det en särskilt utsatt situation att stå utanför arbete och studier. Unga som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, unga som är utrikes födda samt unga med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland dem som varken arbetar eller studerar. Den växande psykiska ohälsan innebär också en ökad risk att fler hamnar utanför studier och arbete.

Trots omfattande insatser de senaste 10 till 15 åren minskar inte gruppen i tillräcklig omfattning. För unga som varken arbetar eller studerar ser vi att samhället många gånger inte lyckas erbjuda ett långsiktigt och samordnat stöd. Det är viktigt att ge stöd till de unga som av olika skäl har hamnat utanför arbete och studier för att underlätta deras etablering, men det är minst lika viktigt att vidta åtgärder för att minska inflödet i gruppen.

En avslutad gymnasieutbildning har kommit att bli en inträdesbiljett till arbete. Konsekvenserna av att inte slutföra en gymnasieutbildning är betydligt större än vad de var tidigare. Det är dock drygt en tredjedel av eleverna som inte avslutar sin gymnasieutbildning inom tre år, och så har det sett ut under lång tid. Det krävs betydligt fler tidiga och samordnade insatser med fokus på att underlätta ungas väg genom utbildningen. Det behöver dessutom finnas fler olika vägar till en fullföljd utbildning och till etablering, även för

dem som av olika skäl inte har fullföljt sina gymnasiestudier. Det behöver också finnas en mycket tydligare koppling mellan utbildning och arbete än vad som finns i dag.

För att färre unga ska hamna utanför arbete och studier är det viktigt att fokusera på strukturella hinder och söka lösningar på dessa. Parallellt måste stödet till individerna och kvaliteten i insatserna förbättras. De aktörer som möter unga har ett ansvar för att säkerställa ett samordnat och likvärdigt stöd.

Jag har under utredningens gång haft mycket dialog med olika aktörer som har betydelse för unga som varken arbetar eller studerar. Jag vill tacka de som generöst har delat med sig av erfarenheter och deltagit i våra aktiviteter genom uppdraget, särskilt de unga själva. Problembeskrivning, resonemang och analyser har påverkats av detta, och främst av dialogen med kommunerna. Kommunerna har ett stort ansvar för arbetet för unga som varken arbetar eller studerar och många av lösningarna för att förbättra arbetet finns inom kommunerna själva. Det finns dock ett antal områden där också staten behöver agera.

Den nuvarande högkonjunkturen möjliggör särskilda satsningar på unga som har svårare än andra att etablera sig. Det behövs ett långsiktigt, uthålligt och fokuserat arbete för att bryta utvecklingen och underlätta ungas etablering. Mina förslag i detta slutbetänkande kan bidra till ett stärkt samordnat arbete, bättre samverkan samt en ökad kvalitet och likvärdighet i de insatser som erbjuds unga.

*Inger Ashing, Samordnare för unga
som varken arbetar eller studerar, februari 2018*

3 Samordnarens uppdrag och dess genomförande

Regeringen fattade den 25 juni 2015 beslut om ett direktiv till en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (Dir. 2015:70), fortsättningsvis benämnd Samordnaren. Samordnaren, Inger Ashing, förordnades den 1 december 2015. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv till utredningen den 6 oktober 2016 (Dir. 2016:82), samt den 6 juli 2017 (Dir. 2017:81).¹

Samordnarens uppdrag har bestått av två delar; dels att arbeta utåtriktat för att bidra till bättre samverkan samt ökad kunskap om insatser, dels att utreda och föreslå åtgärder i syfte att åstadkomma ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar.

Regeringen antog en strategi *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar* i slutet av 2015. I den samlades åtgärder för ökad samverkan, ökad kunskap om unga som varken arbetar eller studerar, samt insatser riktade direkt till unga.²

3.1 Direktiven i korthet

Samordnarens ursprungsdirektiv

Samordnaren ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Det omfattar såväl statliga myndigheter, kommuner och landsting

¹ Direktiven i sin helhet finns i bilaga 1, 2 och 3.

² Regeringsbeslut (U2015/05478/UF). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

som det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet.

Inom området *utveckla former för ett samordnat stöd* ska Samordnaren:

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar,
- stödja kommunernas samverkan med andra aktörer, såsom övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringsliv och organisationer inom det civila samhället kring insatser för unga, och
- arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan förbättras för att öka möjligheterna för unga att komma i arbete eller studier.

Inom området *kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling* ska Samordnaren:

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar och om insatsernas effekter för olika delar av målgruppen,
- verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället, och
- tillsammans med aktörerna främja utvecklingen av kvaliteten i insatser för dessa unga.

Inom området *förslag på fortsatta åtgärder* ska Samordnaren:

- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats,
- lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat för att öka möjligheterna för dessa unga att etablera sig i samhället, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete, Dua, (A 2014:6).

Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 28 februari 2017. Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

Tilläggsdirektiv om kommunernas aktivitetsansvar

Regeringen beslutade den 6 oktober 2016 om ett tilläggsdirektiv till Samordnaren om kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Med syfte att stärka likvärdigheten och kvaliteten i kommunernas aktivitetsansvar ska Samordnaren:

- komplettera Skolverkets stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar genom att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner,
- stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,
- redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

Tilläggsdirektiv om fortsatt samordnat stöd

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 om ett tilläggsdirektiv med ett mer preciserat uppdrag att lämna förslag till ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar. Stödet ska integreras som en ordinarie verksamhet på en befintlig myndighet och vara långsiktigt. I uppdraget ingår att lämna förslag till:

- hur stödet bör vara utformat, hur det bör bemannas och hur det bör följas upp,
- hur och vid vilka tidpunkter som verksamheten ska utvärderas samt,
- vid behov lämna författningsförslag.

I uppdraget ingår också att redovisa de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska utformas så att kostnaderna rymms inom de 10 miljoner kronor som finns avsatta under anslag 12:3 inom utgiftsområde 17 Särskilda insatser inom ungdomspolitik.

Redovisningen av denna del av uppdraget ska lämnas senast den 13 oktober 2017 i en särskild promemoria.

3.2 Förutsättningar och avgränsningar

Samordnarens uppdrag har varit sektorsövergripande. Flera samhällssektorer och politikområden har betydelse för ungas uppväxtvillkor och därmed också för risken att unga hamnar utanför arbete och studier. Samordnarens uppdrag har även omfattat flera nivåer, nationellt, regionalt och lokalt. Fokus för uppdraget har varit förbättrad samverkan, kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling. Det har omfattat insatser för de unga som varken arbetar eller studerar såväl som förebyggande arbete och tidiga insatser för unga som riskerar att hamna i en sådan situation. I utredningsarbetet har såväl preventiva som reaktiva perspektiv inkluderats.

En viktig utgångspunkt har varit att unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp. Detta speglas i både del- och slutbetänkandet. Det har dock inte varit möjligt att, inom utredningens ramar, fullt ut göra en fördjupad beskrivning av ungas skilda villkor och förutsättningar. Mångfalden i dessa har dock varit en central utgångspunkt i arbetets genomförande.

Det breda anslaget med en sektorsövergripande ansats och ett flerdimensionellt perspektiv har också bidragit till att utredningen ibland målar med breda penseldrag. I andra fall har det varit möjligt att ge en mer fördjupad och detaljerad bild. Ett aktivt val har varit att rikta fokus mot strukturer och hur förändring av dessa kan bidra till förbättringar för individen framför individuella insatser

och specifika metoder. Detta ligger också i linje med Samordnarens uppdrag att ge förslag om samordnat stöd. Det har inte ingått i uppdraget att ge förslag på hur specifika befintliga insatser kan utvecklas, eller att föreslå nya insatser. Samordnaren har sett det som viktigt att betona arbetssätt och synsätt snarare än att förorda specifika metoder eller insatser. Ett ytterligare skäl till att inte fokusera på det sistnämnda är den begränsade kunskapen om vilka insatser och metoder som ger önskad effekt. På individnivå pekar praktisknära kunskaper och erfarenheter på att individers etablering påverkas positivt av ett visst arbetssätt snarare än av särskilda insatser. För att främja samverkan och bidra till ett samordnat stöd krävs ett holistiskt perspektiv, ett systemsynsätt, vilket har genom-syrat utredningens arbete.

Regeringen har tillsatt samordnare inom olika politikområden. Bakgrunden är ofta ett behov av att mobilisera samhället. Samordnare kan därför få olika roller, bland annat som förhandlare, utredare och pådrivare.³ I uppdraget som nationell samordnare för unga som varken arbetar eller studerar har främst de två sistnämnda rollerna ingått. Det finns möjligheter och utmaningar i att ha flera roller i ett och samma uppdrag. Den pådrivande rollen har bidragit till att lyfta frågorna på den politiska agendan samt bland myndigheter och andra aktörer nationellt och lokalt. Där har gjorda erfarenheter och utredningsarbete snabbt kunnat spridas och omsättas i praktik under utredningstiden på ett sätt som många statliga utredningar inte har möjlighet till. Genom det utåtriktade arbetet har det också funnits utrymme att fånga upp en del av de problem och möjligheter som anställda, förtroendevalda, representanter från civilsamhället, folkbildningen och näringslivet samt unga själva ser inom området. Den kunskapen har sedan kunnat användas i utarbetande av förslag och bedömningar. Det har inte varit möjligt att fånga upp alla problem och hinder som olika aktörer ser behov av att få lösta, inte minst då många av dem skulle kräva omfattande utredningsarbete och ofta förslag till förändrad lagstiftning. Det har även varit viktigt att hitta sätt att särskilja mellan faktiska och upplevda problem och hinder. Den första kategorin måste avhjälpas medan den andra ofta kräver

³ Se Statskontoret (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former* samt Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

helt andra insatser som exempelvis mer information och kunskaps-spridning.

Under Samordnarens utredningstid har flera olika aktörer verkat med liknande uppdrag att driva på utvecklingen, inte minst lokalt. Här kan särskilt Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, Samordnaren för psykisk hälsa samt Kommissionen för jämlik hälsa nämnas. Det har inneburit en viss oklarhet främst för kommunerna hur olika utredningar, uppdrag och satsningar relaterar till varandra. Visst kommunikativt arbete har därför krävts kring hur olika aktörer relaterar till och kompletterar varandra. Uttolkningen och genomförandet av Samordnarens uppdrag har skett i relation till andra aktörer men med fokus på den egna målgruppen. Det har ibland inneburit att bygga vidare på Duas, och de andra aktörernas, insatser och ett aktivt val att inte gå in och bli en drivande aktör inom exakt samma område. När det gäller Dua har det ibland skett en överlappning men då i dialog eller samverkan. En anledning som bidragit till detta är att konjunkturen och den låga ungdomsarbetslösheten det senaste året har medfört att Duas målgrupp har kommit att mer och mer sammanfalla med Samordnarens. Samordnaren har dock fokuserat på att stärka och komplettera det gemensamma arbetet och att undvika duplicering.

3.3 Samordnarens strategier i korthet

Det övergripande målet för Samordnarens arbete är att bidra till att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig i samhället. Aktörer som arbetar för unga som varken arbetar eller studerar är ytterst till för de unga och deras behov måste sättas i centrum för systemen. Att åstadkomma resultat för unga är därför det yttersta målet med Samordnarens arbete.

För att fler unga kvinnor och män ska kunna etablera sig i samhället krävs flera åtgärder på olika nivåer. Det handlar om allt ifrån förbättrade insatser till enskilda individer, förändringar i regelverk, styrning och organisering samt ett arbete mot diskriminering på arbetsmarknaden och i samhället.

Samordnaren har utifrån en analys av utmaningar i etableringen för unga som varken arbetar eller studerar och sitt uppdrag identifierat fyra strategier som presenterades i delbetänkandet *Det handlar*

*om oss – unga som varken arbetar eller studerar.*⁴ Strategierna är förebyggande arbete, kvalitet i insatser, utvecklad samverkan och systemsynsätt. Strategierna har legat till grund för både det utåtriktade och för det utredande arbetet. De utgör även grunden för slutsatser, förslag och bedömningar. En erfarenhet från arbetet utifrån strategierna är att de med fördel också skulle kunna användas som avstamp och utgångspunkt i fortsatt utvecklingsarbete på nationell, regional och lokal nivå kring unga som möter utmaningar i sin etablering. En närmare beskrivning av strategierna följer i kapitel 4.

3.4 Perspektiv som utgångspunkt för arbetet

Utöver de fyra strategierna har Samordnaren sett att det är centralt att allt arbete som riktar sig till målgruppen har ett tydligt ungdomsperspektiv samt, i de fall det rör omyndiga, ett barnrättsperspektiv. Av ursprungsdirektivet framgår att Samordnaren ska utgå från ett ungdomsperspektiv, ett icke-diskrimineringsperspektiv, ett funktionshinderperspektiv samt integrera ett jämställdhetsperspektiv i arbetet. Perspektiven bidrar till att synliggöra skillnader i livsvillkor bland unga. I uttolkningen av dem bidrar ett intersektionellt perspektiv med förståelse av de komplexa samband som ofta finns. Analyser och slutsatser kan inte enbart utgå från en grupp eller ett perspektiv utan behöver ske utifrån ett flertal faktorer. Dessa adderas inte till varandra, utan det relevanta är på vilka sätt de samverkar i en viss situation. Fokus ligger på ökad jämlikhet samt på att undanröja hinder och där är ungas delaktighet och egna erfarenheter av särskild vikt.

En viktig utgångspunkt för Samordnarens arbete är just fokus på ungas rättigheter utifrån perspektiven ovan. För att säkerställa att rättigheterna tillgodoses måste samhällets insatser och stöd vara likvärdiga. Stöd och insatser ska vara likvärdiga oavsett var i landet de unga bor. Det är dock ofta svårt att följa upp då det i många fall saknas en entydig definition av vad likvärdighet innebär.

Skolkommissionens resonemang ger viss vägledning. I skollagen är det tydligt att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Kommissionen betonar att ett likvärdigt skolsystem inte innebär att undervisningen ska

⁴ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar.*

vara likadan för alla elever eller att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt. Likvärdighet innebär inte heller att alla elever ska få lika mycket resurser. Däremot innebär det att utbildningen ska vara av likvärdig kvalitet. Varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och av i vilken skola eleven går i. Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar. För att det ska vara likvärdigt måste de nationellt fastställda målen prägla all skolverksamhet. Målen kan dock nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.⁵

Ansvarskommittén förde ett liknande resonemang om likvärdighet, då de beskrev att offentliga tjänster ska vara av lika värde, men att de inte behöver vara identiskt lika.⁶ Den kommunala självstyrelsen bygger på möjlighet att utforma tjänster utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov. Den enskildes möjlighet att få provat om den har fått likvärdig service varierar, och komplexa system för ansvar, styrning och kontroll kan försvåra detta. Ofta läggs ansvaret för att följa upp bristande likvärdighet på en tillsynsmyndighet.

Ett av Samordnarens uppdrag handlar om att främja kvaliteten i insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Kvalitet kan definieras som att göra rätt sak, på rätt sätt och till nytta för den som verksamheten är till för.⁷

3.5 Genomförande av uppdraget

Samordnarens uppdrag spannar över flera politik- och kunskapsområden. Genomförandet har därför byggts upp kring några större utåtriktade aktiviteter och ett antal olika arbetssätt i kombination med traditionellt utredningsarbete. Detta angreppssätt har varit en viktig del av Samordnarens mandat att verka mer överskridande än vad som exempelvis ligger i många enskilda myndigheters uppdrag.

Samordnaren har på olika sätt arbetat för utvecklad samverkan under de två år som uppdraget pågått. Framför allt har det skett genom att i möten föra samman olika verksamheter och aktörer som är relevanta för unga. Syftet har dels varit att tydliggöra frågans bredd

⁵ SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

⁶ SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.

⁷ Socialstyrelsen (1999). *Expertrådet för kvalitet i vård och omsorg. Ledning för kvalitet i vård och omsorg*.

och antalet verksamheter och aktörer som är berörda, dels att bidra till ökad förståelse för de gemensamma utmaningar som arbetet med att stödja målgruppen innebär och att i nästa steg bidra till ett mer samordnat arbete. Genom att samla verksamheter och aktörer som i vanliga fall inte möts men som på olika sätt ska stödja barn och unga har Samordnaren bidragit till en ökad gemensam förståelse för varandras roller och de gemensamma utmaningarna.

De aktiviteter som har genomförts har ofta fyllt flera funktioner, som att driva på utvecklingen inom olika samhällssektorer och för samverkan och kvalitet i insatser. En tydlig utgångspunkt har tagits i ett systemsynsätt. De har även syftat till att ge underlag för Samordnarens förslag och bedömningar såväl som att skapa plattformar för kunskaps- och erfarenhetsutbyten mellan aktörer. För vissa delar av uppdraget har referensgrupper, konferenser och seminarier bedömts som mest verkningsfulla, i andra fall enskilda möten med en eller ett par aktörer. Nedan beskrivs de huvudsakliga aktiviteter som har genomförts, där resultaten bland annat finns redovisade i kapitel 6, 7 och 8.

3.5.1 Expertgrupp

Regeringen har utsett en expertgrupp till utredningen bestående av representanter från Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet samt från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Expertgruppen har också bestått av två sakkunniga från Utbildningsdepartementet. Under utredningstiden har nio expertgruppsmöten hållits inklusive två slutjusteringsmöten inför del- respektive slutbetänkande. Löpande dialog och avstämning har skett med utredningens sakkunniga.

3.5.2 Referensgrupper

Samordnaren har sammankallat en referensgrupp som följt arbetet under hela utredningstiden. Den har utgjorts av nio nationella aktörer med vilka Samordnaren haft särskilda behov av löpande dialog. Referensgruppen har bestått av representanter från Arbetsförmedlingen, Dua, Folkbildningsrådet, Försäkringskassan, MUCF, SKL,

Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Statens skolverk (Skolverket) samt Socialstyrelsen. Sju möten har hållits under utredningstiden.

Samordnaren har även haft mer tillfälliga referensgrupper. Under hösten 2017 bjöd Samordnaren in representanter från det civila samhället samt arbetsmarknadens parter till två olika referensgruppsmöten. Syftet var att lyssna in deltagarnas perspektiv och ta del av deras kunskap och erfarenheter samt vilka behov de såg för arbetet framåt. Samordnarens arbete och slutsatser dithills presenterades och diskuterades vid dessa möten. Vid mötet med arbetsmarknadens parter deltog Hotell- och restaurangfacket, Kommunal, LO, Lärarnas riksförbund, SKL, Svenskt Näringsliv, Visita samt Vårdföretagarna. Vid mötet med det civila samhället deltog Coompanion Sverige, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Fryshuset, Furuboda, Nätverket Idéburen sektor Skåne, Riksidrottsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) samt Studieförbunden.

3.5.3 Dialogarbete

Under uppdragets genomförande har Samordnaren prioriterat möten med olika aktörer. Det både i syfte att öka den egna kunskapen och att knyta viktiga kontakter. Inspel från andra har gett inspiration och idéer i arbetet. Samordnarens utåtriktade arbete har fokuserat på tre teman; samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar, det kommunala aktivitetsansvaret samt på kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser. Det utåtriktade arbetet har oftast skett genom dialoger med aktörer på olika nivåer, från olika sektorer och i olika delar av landet.

Eftersom de utåtriktade aktiviteterna har skett under hela utredningstiden och parallellt med det mer utredande arbetet har dessa erfarenheter, idéer och inspel bidragit på ett värdefullt sätt till Samordnarens uppdrag och till de förslag och bedömningar som lämnas. På Samordnarens webbplats, www.uvas.se, har grundläggande information om uppdraget och unga som varken arbetar eller studerar funnits att tillgå.

Under uppdragets första hundra dagar genomförde Samordnaren en dialogturné för att möta de aktörer som på olika sätt ansvarar

för eller arbetar med unga som varken arbetar eller studerar. Syftet var att öka den egna kunskapen om nuläget, knyta kontakt med viktiga aktörer inom området samt att få en bild av olika aktörers uppdrag och ansvar. Samordnaren träffade ett femtiotal verksamheter, organisationer, kommuner och myndigheter och mötte flera hundra personer under dialogturnén. Intresset av och öppenheten för att dela med sig av kunskap och erfarenheter var stor. Inspelen gav viktiga underlag inför vägval och prioriteringar för det fortsatta arbetet. Samordnaren valde att ta fram en programförklaring som pekade ut framtida riktning för arbetet med uppdraget baserat på den initiala dialogen. Programförklaringen skickades ut till samtliga aktörer som Samordnaren träffat under turnén samt publicerades på Samordnarens webbplats.⁸

För att bedriva det utåtriktade arbetet effektivt, och i enlighet med direktiven, har en av Samordnarens metoder varit att i hög grad använda sig av befintliga nätverk och plattformar som arbetar med frågor av betydelse för unga som varken arbetar eller studerar. Det finns flera nätverk, nationellt, regional och lokalt, som samlar aktörer som är relevanta för arbetet. I dessa nätverk ingår kommuner, landsting och regioner (både tjänstemän och politiker) samt representanter för folkbildningen, civilsamhällets organisationer och forskningen. För samråd i övrigt har Samordnaren främst valt att ha enskilda möten med olika relevanta parter.

I arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret har Samordnaren arbetat för en utvecklad samverkan dels genom regionala träffar med ett stort antal kommuner närvarande, dels mellan kommuner och den nationella nivån genom att arrangera och medverka på en rad möten där nationella myndigheter, SKL samt kommuner deltagit. Samordnaren har kartlagt och besökt befintliga nätverk där kommuner har erfarenhetsutbyte kring aktivitetsansvarsarbetet, och genom detta mött cirka 175 kommuner i ett femtontal nätverk. Detta har gett utredningen en stor kunskapsbas och även inneburit en möjlighet att diskutera potentiella förslagsområden med kommunerna.

Samordnaren har anordnat en serie dialogmöten med nationella aktörer om genomförandet av det kommunala aktivitetsansvaret.

⁸ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Programförklaring april 2016*.

Ett första uppstartsmöte genomfördes i december 2016.⁹ Detta resulterade i tre tematiska uppföljningsmöten under 2017 kring förebyggande arbete och unga i riskzon, kvalitet och likvärdighet samt it-system. Hösten 2017 anordnades ett särskilt dialogmöte i samarbete med Storsthlm om gymnasieskolors rapportering av betydande frånavaro till hemkommunen.¹⁰

Under utredningstiden har Samordnaren haft dialog med ett trettio-tal statliga myndigheter. Vissa har Samordnaren haft en nära dialog med, så som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, MUCF, Skolverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen. Andra myndigheter har Samordnaren haft kontakt med utifrån vissa sakfrågor så som Allmänna Arvsfonden, Barnombudsmannen (BO), Centrala studie-stödsnämnden (CSN), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Forte, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Statens institutionsstyrelse (SiS), Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Svenska ESF-rådet (ESF), Tillväxtverket samt Universitets- och högskolerådet (UHR). Samordnaren har haft en nära dialog med Temagruppen Unga i arbetslivet och medverkat vid flera av deras styrgruppsmöten, seminarier och konferenser.

SKL leder många olika nätverk för kommuner och landsting som har beröringspunkter med Samordnarens arbete. Samordnaren har därför deltagit på flera möten arrangerade av SKL, bland annat kring utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor och det kommunala aktivitetsansvaret. SKL har också bjudits in till flertalet av Samordnarens möten med andra nationella aktörer. SKL har även drivit de nationella projekten Plug In och Plug In 2.0, vilka Samordnaren fört en kontinuerlig dialog med under utredningen.

⁹ I detta deltog Arbetsförmedlingen, CSN, Finsam, Folkbildningsrådet, Försäkringskassan, Migrationsverket, MUCF, Nordens välfärdscenter, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, SKL och UHR.

¹⁰ Genom dessa möten har Samordnaren haft möjlighet till dialog med tjänstepersoner från Arbetsförmedlingen, Finsam, CSN, Folkbildningsrådet, Försäkringskassan, GR utbildning, Haninge kommun, Huddinge kommun, Kommunförbundet Skåne, Migrationsverket, MUCF, Nordens Välfärdscenter, Sveriges kommuner och landsting, Skolinspektionen, UHR, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Dua, Kriminalvården, Kronofogden, Skatteverket, Kommunförbundet Skåne, Sigtuna kommun, Solna stad, Stockholms stad, Storsthlm, Värmdö kommun samt systemleverantörerna IST och Tieto.

Samordnaren har haft en rad möten med aktörer från det civila samhället. Under utredningens första tid, våren 2016, besöktes Fryshuset, Furuboda, Stockholms stadsmission och Urkaft och dialog fördes med Communicare och Rädda Barnen. Därefter har Samordnaren löpande mött olika företrädare för det civila samhället. Samordnaren har haft särskilda möten med Lika Unika samt med HSO:s, numera Funktionsrätts, nätverk för barn, familj och skola samt för arbetsmarknads- och socialförsäkringsfrågor för att diskutera förutsättningarna för unga med funktionsnedsättning.

Inom folkbildningens område har enskilda möten genomförts med nationella aktörer som Folkbildningsrådet, offentliga skolors riksorganisation (OFI), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Studieförbunden. Samordnaren har även mött representanter för folkhögskolor och studieförbund regional och lokalt. Hösten 2016 anordnade Samordnaren en workshop för representanter från folkhögskolor och studieförbund för att fördjupa bilden av hinder och möjligheter inom området.¹¹ Folkbildningsrådet ingår i samordnarens referensgrupp, och har deltagit i flertalet tematiska möten med nationella aktörer kring frågor inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Samordnaren har under uppdragets genomförande genomfört bilaterala möten med LO, Svenskt Näringsliv och Friskolornas riksförbund. Samordnaren har även haft gemensamma möten med representanter för näringslivet samt ett antal enskilda möten med företag. Detta inkluderar bland annat ICA, McDonalds, Peritos, Pressbyrån, Scania samt Skanska.

Samordnaren har arrangerat möten där större projekt med nationella och regionala aktörer från områdena utbildning, sociala frågor och arbetsmarknad fördes samman för att göra en probleminventering samt diskutera relevanta frågor. Syftet var att bidra till erfarenhetsutbyte men också samverkan.¹²

¹¹ Här deltog representanter från Offentligägda folkhögskolors riksorganisation (OFI), Gotlands folkhögskola, Mora folkhögskola, Wiks folkhögskola, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Litorina folkhögskola, Studieförbunden och Folkuniversitetet.

¹² Vid mötena deltog projektledare för Blekinges Unga lyfter (Arbetsförmedlingen), #jagmed (Region Östergötland), Plug In 2.0 (Göteborgsregionen), SiSam (SiS), den randomiserade effektstudien kring Supported Employment (Försäkringskassan), Temagruppen Unga i arbetslivet (MUCF), Ung framtid (Arbetsförmedlingen), UngKomp (Arbetsförmedlingen), Verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasiet (Skolverket), samt Värmlands unga respektive Värmlands framtid (Karlstad).

Samordnaren har på motsvarande sätt fört dialog med Finsam på olika nivåer, från lokala samordningsförbund till det nationella rådet. Samordnaren har också deltagit i ett antal möten och konferenser anordnade av Finsam.

3.5.4 Samarbetskommuner

Samordnaren har haft ett strategiskt samarbete med tio kommuner, framöver kallade *samarbetskommunerna*, för att tillsammans med dem diskutera och belysa utvecklingsområden utifrån uppdragets olika delar. Utöver det har Samordnaren mött flera andra kommuner löpande under utredningstiden.

I samarbetskommunerna har Samordnaren främst fokuserat på att bidra till samverkan mellan verksamheter inom kommunen som arbetar med utbildning, sociala frågor och arbetsmarknad. Detta mot bakgrund av en tidig analys av behov, samt givet det redan pågående arbetet inom Dua. Samarbetet har dels handlat om att få kännedom om utmaningar och möjlighet att diskutera dess lösningar, dels om att bidra till kommunernas pågående utvecklingsarbete och bidra till förbättrad samverkan. De kommuner som ingått i samarbetet är Göteborg, Hallstahammar, Helsingborg, Jönköping, Malmö, Skellefteå, Stockholm, Umeå, Vänersborg och Västervik. Kommunerna valdes ut för att de hade intressant verksamhet som riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar både i ordinarie verksamhet och i projekt, samt utifrån deras olika förutsättningar. Samordnaren genomförde i slutet av våren 2016 tre möten med kommunerna, två med de tre storstadskommunerna och ett med de medelstora och små kommunerna. Syftet med mötena var att diskutera intresse och former för ett samarbete samt att inhämta kunskap om kommunernas styrkor respektive utmaningar när det gäller arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar.

Två kommunmöten genomfördes i respektive kommun med drygt ett halvårs mellanrum, där Samordnaren mötte representanter för utbildnings-, social-, respektive arbetsmarknadsförvaltning eller motsvarande. Vid det första mötet efterfrågade Samordnaren även representation från motsvarande nämnder samt från landstinget. Det var dock svårt för flertalet kommuner att få med landstinget och den politiska representationen varierade mellan mötena. Vid vissa kom-

munmöten uttryckte deltagarna att det var första gången de träffades med alla sektorer representerade för att diskutera barn och unga utifrån ett gemensamt ansvar. De identifierade såväl behov av utbyte av information som av mer långtgående samverkan.

Samordnaren har i samarbetskommunerna sett svårigheterna med att driva på samverkan mellan olika sakområden utifrån ett systemsynsätt när ingen har det givna uppdraget och alla parter är lika viktiga. I arbetet med stöd till unga som varken arbetar eller studerar är landstingen en relevant aktör. Efterfrågan hos kommunerna att involvera dem har varit mycket stor mot bakgrund av framför allt en ökad psykisk ohälsa i ungdomsgruppen.

I syfte att ha en fördjupad diskussion kring några problemområden genomförde Samordnaren ett internat med samarbetskommunerna i mars 2017. Samordnaren har även diskuterat kommande förslagsområden för slutbetänkandet vid kommunbesök hösten 2017 och genom närmare kontakt med ett urval av samarbetskommunerna för att pröva enskilda förslag. I februari 2018 genomfördes en avslutande konferens med samarbetskommunerna.

Samordnaren har förutom dokumentation från mötena skickat ut material för inspiration och lärande. Samarbetskommunerna har även bjudits in att delta i övriga aktiviteter som Samordnaren har genomfört under utredningen.

3.5.5 Ungas röster

En konsult anlitas 2016 för att ta fram en underlagsrapport om lärande exempel kring ungas inflytande. I den gjordes en fördjupning i sju ordinarie verksamheter. Som underlag för rapporten hölls ett dialogmöte under hösten 2016 mellan sjutton representanter från kommunerna Botkyrka, Burlöv, Jönköping, Klippan, Perstorp och Värnamo.

Under 2016 bjöd Samordnaren in ett tjugotal unga att själva ta fram filmer där de fick beskriva sina erfarenheter och önskemål. Filmerna togs fram i samarbete med verksamheten Unga berättar och AIM i Stockholms stad, verksamheten Fenix i Malmö stad samt projekten Värmlands framtid och Värmlands unga.

I samband med möten med samarbetskommunerna har Samordnaren haft dialoger och genomfört intervjuer med ett antal unga med erfarenhet av att varken arbeta eller studera.

Samordnaren har också genomfört en fokusgrupp med unga anställda hos McDonalds för att få deras perspektiv på utmaningarna vad gäller arbete och studier och möjligheterna att som ung kunna få ett arbete.

Tillsammans med MUCF har möten hållits med ungdomsorganisationer. Få ungdomsorganisationer arbetar dock särskilt med fokus på unga som varken arbetar eller studerar.

3.5.6 Forskningsdialog

Samordnaren har enligt direktiven haft i uppdrag att systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar. För att svara mot det genomförde Samordnaren våren 2016 en kartläggning av forskning kring unga som varken arbetar eller studerar med riktade frågor till forskningsråden samt till ett urval av forskare inom området.¹³ Detta användes sedan som underlag för en seminariedag om effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar som Samordnaren anordnade tillsammans med Forte i maj 2017. De nästan 50 medverkande var samordnarens samarbetskommuner, representanter från större regeringsinitierade eller ESF-finansierade projekt, myndigheter, forskare, utvärderare samt representanter från Regeringskansliet.¹⁴ Genom seminariedagen gavs möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan forskning och praktik. Förutom att diskutera forskning var syftet med mötet att peka på behovet av

¹³ Se Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Forskning om unga som varken arbetar eller studerar åren 2006–2016. En tentativ forskningsöverblick, diskussionsunderlag för möte 2017-05-30*. Utöver de kontaktuppgifter som Forte, Formas, Vinnova, Vetenskapsrådet och Riksbankens Jubileumsfond bistod med skickades även frågorna till deltagare vid konferensen *Reconstructing Welfare and Frontline Practices for Young Unemployed People – The Swedish Case* vid Högskolan i Malmö 8–9 mars 2016. Ytterligare kompletteringar gjordes genom snöbollsmetoden till forskare som inkommit via rekommendation från kollegor. Frågorna besvarades av 44 av 90 forskare.

¹⁴ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Seminariedag om effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar – sammanställning av rundabordssamtal*. Förutom Samordnaren och Forte medverkade representanter från Utbildningsdepartementet, Dua, IFAU, MUCF, Nordens Valfärdscenter (NVC), Skolverket, Temagruppen Unga i arbetslivet, ESF-rådet, SiS, utvecklingsprojektet #jagmed, Blekinges Unga lyfter 2.0, Plug In 2.0, PlugInnovation, School To Work, Ung framtid, UngKomp, Värmlands framtid, SiSam för obruten skolgång, TAMU-Danmark samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans effektstudie om metoder för unga med aktivitetsersättning, SKL och åtta av Samordnarens samarbetskommuner, Ratio, Ramböll Management Consulting, Strategirådet, Sweco samt forskare från Göteborgs universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet samt från Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska institutet (KIND).

att återkommande föra samman praktiker och forskare för ömsesidigt utbyte och samverkan i syfte att utveckla stödet till unga som varken arbetar eller studerar. I Almedalen 2017 genomförde Samordnaren och Forte ett gemensamt seminarium på samma tema. Samordnaren har även haft representation i referensgrupperna för forskningsprojektet "Vidareutveckling av Skandiamodellen: utanförskapets pris med hjälp av registerdata" vid Umeå och Uppsala universitet samt "Sammanhängande ojämlikheter – flerdimensionella perspektiv på ojämlikheter i dagens Sverige" vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

3.5.7 Telefonundersökningar och enkäter

För att fördjupa kunskapen om samordning, samverkan och kvalitet i insatser genomförde Samordnaren en telefonundersökning med åtta projektledare för större nationella och regionala projekt och program våren 2016. Intervjuerna berörde samverkan med olika aktörer och utmaningar i form av exempelvis målgruppskonkurrens, kvalitet i insatser, förutsättningar för fortlevnad samt system- och inlåsningseffekter.

För att få en aktuell lägesbild som grund för arbetet med tilläggsuppdraget om det kommunala aktivitetsansvaret genomförde Samordnaren en kommunenkät hösten 2016. Den besvarades av 86 procent av landets kommuner. Enkäten togs fram av Samordnaren och genomfördes i samarbete med SKL. Resultaten publicerades i sin helhet i rapporten Kommunernas aktivitetsansvar 2016 som också skickades ut till samtliga kommuner.¹⁵ Utifrån enkätresultaten genomfördes två fördjupningsstudier, den första om nyanlända unga inom aktivitetsansvaret och den andra kring skillnader i genomförandet av aktivitetsansvaret utifrån kommunstorlek. I dessa studier deltog 35 respektive 12 kommuner.¹⁶

För att fånga ungas situation och åsikter genomförde Samordnaren med hjälp av kommunala verksamheter en enkät till unga som omfattas av aktivitetsansvaret hösten 2017. Verksamheterna

¹⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

¹⁶ Framtagandet av rapporten och telefonintervjuerna genomfördes av Sweco på uppdrag av Samordnaren.

ombads att be de första fem ungdomarna som besökte verksamheten att besvara enkäten. Svar inkom från 97 av landets 290 kommuner och enkäten besvarades av 351 unga. Av de som svarat på enkäten var 44 procent unga kvinnor, 51 procent unga män och 3 procent ville inte definiera sig.¹⁷ Detta underlag bedöms kunna ge en bild av de ungas önskemål och erfarenheter. Någon liknande studie som riktar sig till de unga som omfattas av aktivitetsansvaret på nationell nivå har inte genomförts tidigare. För att komplettera enkäten har Samordnaren genomfört en analys kring de individer kommunerna uppgivit att de omfattades av aktivitetsansvaret 2016 utifrån registerdata från Statistiska centralbyrån.

Som en del av genomförandet av uppdraget att lägga förslag om inrättande av en Funktion som ska stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar genomfördes flera intervjuer med projekt och verksamheter som arbetat på liknande sätt.

3.5.8 Hearings, seminarier och konferenser

Samordnaren har deltagit vid ett flertal konferenser och seminarier. Här redovisas de aktiviteter som Samordnaren har arrangerat själv eller i samarbete med andra.

Våren 2016 genomförde Samordnaren tillsammans med dåvarande ansvarigt statsråd på Utbildningsdepartementet ett möte med 15 företag och några ytterligare aktörer under rubriken *Initiativ för unga som varken arbetar eller studerar – hur kan vi bäst ta tillvara deras kompetenser och erfarenheter?*.¹⁸ Efter mötet fick deltagarna svara på en enklare enkät om framgångsfaktorer och svårigheter i arbetet för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden. Samordnaren följde även upp med enskilda möten med några av företagen för en fördjupad diskussion.

I början av 2017 bjöd Samordnaren tillsammans med statssekreterarna för Arbetsmarknads-, Näringslivs- och Utbildningsdepartementet in till workshopen *Hur skulle samarbete kring personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kunna se ut?*. Syftet var att utifrån

¹⁷ Gruppen som inte ville definiera sig bedöms vara för liten för att genomföra analyser kring.

¹⁸ AstraZeneca, Axfood, Burger King, Clas Ohlson, COOP, ICA, Max Hamburgerrestauranger, McDonald's, NCC, Nordic Choice Hotels, Pressbyrån, Scania, Skanska, Skanska, Swedbank, TeliaSonera, Västerås kommun, Peritos och Utbildningsdepartementet.

tidigare lärdomar och ett antal lokala exempel föra en diskussion kring förutsättningar och möjligheter att utveckla samarbetet kring personer som står långt från arbetsmarknaden. Workshopen var en fortsättning på Samordnarens tidigare möten. Totalt deltog ett 50-tal representanter för näringslivet, kommuner, myndigheter, utbildningsanordnare, matchningsföretag, Regeringskansliet och statliga utredningar.¹⁹

Under hösten 2017 bjöd ansvarigt statsråd och Samordnaren in politiker och tjänstemän från 18 kommuner till en hearing för att diskutera utmaningar i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar i dag och i framtiden.²⁰ Syftet var att sprida lärande exempel mellan kommuner, mellan politiker och tjänstepersoner på nationell och lokal nivå samt diskutera lösningar i uppdragen för framtiden.

Under Almedalsveckan 2016 deltog Samordnaren i åtta öppna seminarier. Flera av dessa arrangerades av MUCF och Temagruppen Unga i arbetslivet. Övriga arrangörer var Dua, Samordnaren för psykisk hälsa, Skolverket, SKL, Svenska ESF-rådet samt Trygg Hansa. Under Almedalsveckan 2017 medverkade Samordnaren i nio öppna seminarier. Tre av dem samarrangerades med Dua, Folkbildningsrådet respektive Forte. Bland övriga arrangörer fanns My Dream Now, Samordnaren för psykisk hälsa, Social Venture Network, Studieförbunden, Sveriges Psykologförbund och Västra Götalandsregionen.

3.5.9 Andra statliga utredningar

En tidig prioritering i arbetet var att göra gemensam sak och samverka med andra statliga utredningar med liknande uppdrag. Det har resulterat i gemensamma konferenser, seminarier, kommun-

¹⁹ AlphaCE, Clas Ohlson, ICA, IKEA, Max Hamburgerrestauranger, McDonald's, NCC, Pressbyrån, Scandic Hotels, Scania, Skanska, Suburb Staff AB, Swedbank, Lernia, Södertälje kommun, Trelleborg kommun, Västerås kommun, Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringslivsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Dua och YA-delegationen.

²⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017) *Hearing kring det kommunala aktivitetsansvaret*. Förutom Samordnaren och statsrådet medverkade representanter från Utbildningsdepartementet samt politiker och tjänstepersoner från Bromölla, Eskilstuna, Gotland, Järfälla, Jönköping, Lysekil, Nynäshamn, Olofström, Sundsvall, Stockholm, Södertälje, Trosa, Upplands Väsby, Uppsala, Västerås, Örebro, Östersund och Östra Göinge.

besök och uppdragsdialoger. Syftet har varit att dela kunskap om gemensamma utmaningar och i de fall samsyn uppnåtts även samordna de förslag som överlämnas till regeringen.

Enligt ursprungsdirektivet ska Samordnaren planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Dua. Detta har skett genom att Dua medverkat i Samordnarens referensgrupp och genom löpande avstämningsmöten. Dialogen mellan utredningarna har också stärkts genom att Inger Ashing förordnades som ledamot i Dua den 26 februari 2016. Samordnaren har även suttit med i styrgruppen för Duas lärprojekt.

Våren 2016 genomfördes ett inledande möte med Dua, Gymnasieutredningen, Samordnaren för psykisk hälsa, Skolkommissionen samt Frånvaroutredningen. Syftet vara att diskutera hur uppdrag, målgrupper, åtgärder och förslag hänger ihop för att få en bättre helhetssyn. Vid mötet identifierades i huvudsak tre gemensamma områden, frånvaro i skolan, unga inom det kommunala aktivitetsansvaret respektive barn och ungas hälsa och elevhälsans roll. Till temat barn och ungas hälsa och elevhälsans roll bjöds även Kommissionen för jämlik hälsa in samt Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården. Denna fråga har sedan diskuterats vid ett flertal tillfällen med Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården och Samordnaren för psykisk hälsa samt bilateralt med Hjälpmedelsutredningen, Kommissionen för jämlik hälsa, Elevhälsoutredningen samt utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård. Samordnaren har även haft dialog med en rad andra utredningar under arbetets gång för att diskutera problembilder, gemensamma initiativ och möjliga förslag. Bland dessa finns bland annat Arbetsmarknadsutredningen, Komvuxutredningen, utredningen för översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, utredningen om undervisning på entreprenad, distans och fjärrundervisning, utredningen om undervisning i grundskolan för elever med kort utbildningsbakgrund och utredningen om flexibla insatser för att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete.

3.6 Förslag och bedömningar från Samordnarens delbetänkande

Den 24 februari 2017 lämnade samordnaren delbetänkandet *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*. I delbetänkandet lämnades ett förslag och åtta bedömningar. Det är Samordnarens bedömning att dessa fortfarande är giltiga och att de har stor betydelse för unga som varken arbetar eller studerar. Under året har det skett utveckling inom flera av dessa områden.

Samordnaren lade förslag om en *sammanhängande barn- och ungdomshälsovård för unga 0–25 år*. Dialog utifrån detta förslag har förts med ett antal andra utredningar, främst Samordnaren för psykisk hälsa, Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården samt Kommissionen för jämlik hälsa. De båda sistnämnda lade förslag som påminde om detta i sin slutrapport respektive sitt slutbetänkande. Trots det har inte utvecklingen gått framåt i den utsträckning som varit önskvärt. Därför återkommer Samordnaren till området i detta slutbetänkande och lägger kompletterande förslag.

Samordnaren bedömde i delbetänkandet att *ansvaret för unga från 20 till 25 år bör tydliggöras*, och har under året sett över hur detta skulle kunna ske. Frågan om ansvarsfördelning och de parallella spårerna med kommunala och statliga insatser är inte ny och behoven av renodling har problematiserat i tidigare utredningar.²¹ Landskapet är dessutom föränderligt. I tilläggsdirektivet till Samordnaren kring det kommunala aktivitetsansvaret var det tydligt att det inte låg inom Samordnarens uppdrag att föreslå att detta ansvar för kommunen skulle utökas till äldre målgrupper. Genom Duas arbete har ett ökat samarbete skapats mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, och rollfördelningen mellan stat och kommun ses över i den pågående Arbetsmarknadsutredningen som ska redovisa senast den 31 januari 2019.²² Mot bakgrund av dessa pågående processer och frågans stora omfattning har Samordnaren inte tagit några ytterligare initiativ utöver att föra dialog med nämnda aktörer.

Ytterligare ett område som Samordnaren fortsatt har utrett under året har varit kring *stärkt etablering för och uppföljning kring unga med*

²¹ Se SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*.

²² Dir. 2016:56 *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*.

funktionsnedsättning. Här gör Samordnaren bedömningen att det krävs en kraftsamling för att stärka de initiativ som pågår, samt för att fylla de luckor som Samordnaren blivit uppmärksam på. Därför återkommer Samordnaren även med förslag kring detta i slutbetänkandet.

Samordnaren bedömde att samarbetet mellan Statens institutionsstyrelse (SiS) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kring en obruten skolgång för barn och unga i samhällets vård borde fortsätta och utvecklas. Under våren 2017 tog regeringen beslutet att fortsätta satsningen som SiS och SPSM har arbetat fram kring *Skol-samverkan för obruten skolgång för alla barn och unga i samhällets vård.*

Ytterligare bedömningar som Samordnaren gjorde och som nu utvecklas i slutbetänkandet är *mål och indikatorer för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.* I slutbetänkandet läggs förslag om indikatorsuppföljning för unga som möter utmaningar i sin etablering.

Ett annat område som Samordnaren lyfte i delbetänkandet var *behovet av fler effektstudier* samt *behovet av att utvärdera stora nationella satsningar på samverkan*, bland annat att samverkan inom ramen för Dua borde utvärderas. Även Dua själva har lyft det behovet och i januari 2018 tog regeringen beslut om att Statskontoret ska utvärdera Dua.

Samordnaren gjorde även en bedömning som rörde behovet av *systemsynsätt i behandling av utredningars förslag* i syfte att få en bättre samordnad analys för att kunna möta barns och ungas behov av stöd. I detta slutbetänkande återkommer ytterligare förslag för att åstadkomma en mer sammanhållen styrning och därmed på sikt ett mer samordnat stöd.

Samordnarens sista bedömning i delbetänkandet var behovet av *verksamhetsnära stöd till kommuner och landsting.* Den bedömningen resulterade i att regeringen i juni 2017 gav Samordnaren ett tilläggsdirektiv med ett mer preciserat uppdrag att lämna förslag till ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar. Uppdraget slutredovisades i oktober 2017.²³ I redovisningen föreslås att en permanent funktion inrättas på en befintlig myndighet. De två huvudsakliga uppgifterna för Funktionen föreslogs vara att erbjuda organisations- och verksamhets-

²³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.*

utvecklingsstöd samt informations- och kunskapsstöd. Den primära målgruppen för stödet föreslogs vara kommuner och att kopplingar till andra aktörer skulle ske via dem. De verksamheter som Funktionen föreslogs vända sig till omfattar unga i åldern 13 till 29 år.

3.7 Struktur och disposition för betänkandet

I detta kapitel har Samordnaren redogjort för uppdraget och dess genomförande. De strategier som har styrt arbetet presenteras i kapitel 4. Som en bakgrund ges därefter en övergripande beskrivning av strukturella villkor som påverkar ungas etablering med fokus på riskgrupper och unga som varken arbetar eller studerar i kapitel 5.

Gjorda erfarenheter inom uppdragets tre huvudsakliga delar redovisas i kapitel 6, 7 och 8. Dessa avslutas med slutsatser för respektive område. En del av slutsatserna bildar underlag för Samordnarens förslag och bedömningar. Där finns även observationer som legat utanför uppdraget om, men som är relevanta för utvecklingen inom respektive område framöver. I kapitel 6 beskrivs genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar med fokus på utvecklingsområden och statens roll, i linje med uppdraget att lägga förslag på hur detta kan utvecklas framöver. I kapitel 7 beskrivs effekten av insatser för unga som varken arbetar eller studerar och viktiga områden för kunskapsutvecklingen framöver. Samverkan och samordning är temat för kapitel 8. Här beskrivs utmaningarna för individerna när samverkan inte fungerar samt hinder och utvecklingsbehov framåt för att åstadkomma ett samordnat stöd. Delar av uppdragen kring kvalitet i insatser och samverkan finns redovisat mer i detalj i Samordnarens delbetänkande. I slutbetänkandet har fokus främst legat på erfarenheter som tillkommit.

Detta följs av tre kapitel, 9, 10 och 11, med Samordnarens förslag och bedömningar för områdena det kommunala aktivitetsansvaret, kvalitet i insatser samt samverkan och samordnat stöd. Därefter, i kapitel 12, följer förslag om ikraftträdande av det författningsförslag som Samordnaren lämnat. Samordnaren har valt att huvudsakligen lägga förslag. I några fall görs i stället bedömningar. I en del fall har bedömningar och förslag betydelse för flera av uppdragets olika delar. Samordnaren lägger inte förslag eller bedömningar som riktar sig

direkt till kommuner eller det civila samhället då det inte ligger inom ramen för statens uppdrag att styra på det sättet.

Konsekvenser av förslagen redovisas i kapitel 13. Författningsförslag och författningskommentar återfinns i kapitel 1 och 14.

4 Samordnarens strategier

Det övergripande målet för Samordnarens arbete är att bidra till att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig i samhället. Det är många faktorer som påverkar ungas livsvillkor, förutsättningar och möjligheter till etablering. För att det ska kunna ske förändring och förbättring krävs flera åtgärder på olika nivåer. Det handlar om allt ifrån förbättrade insatser för enskilda individer och förändringar i regelverk, styrning och organisering till större samhällsförändringar.

Samordnaren har identifierat fyra huvudsakliga strategier som kan utveckla arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar: förebyggande arbete, kvalitet i insatser, utvecklad samverkan och systemsynsätt (se figur 4.1).

Figur 4.1 Samordnarens fyra strategier



Källa: Samordnaren.

Strategierna har utgjort utgångspunkter för Samordnarens arbete och prioriteringar. De kan även vara vägledande för arbetet med unga som har svårigheter i sin etablering i samhället och olika aktörers fortsatta utvecklingsarbete – från nationell till lokal nivå.

4.1 Förebyggande arbete

För att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar räcker det inte att enbart se till dem som redan i dag är utanför arbete eller studier, utan det är centralt att minska inflödet till gruppen. Den första av Samordnarens strategier är därför *förebyggande arbete*. Samordnaren har inom den första strategin fokuserat på risk- och skyddsfaktorer, tidiga insatser och universellt, selektivt och indikerat förebyggande arbete och stöd till unga. Betyddigt större fokus behöver läggas på det förebyggande arbetet än i dag, bland annat genom att öka ungas möjligheter att slutföra sin utbildning.

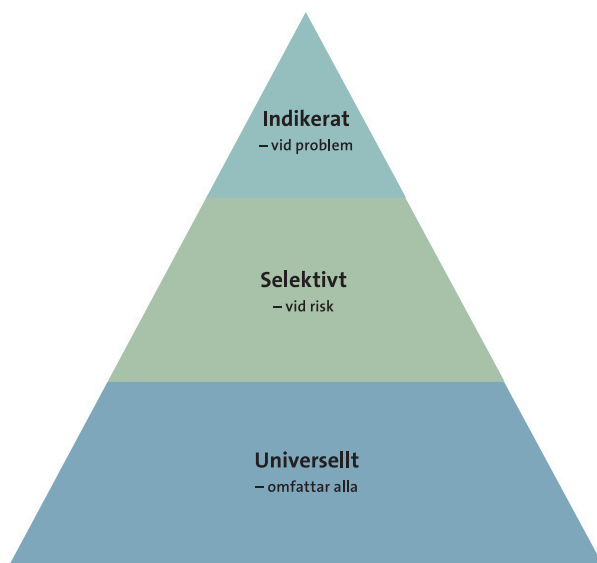
Skydds- och riskfaktorer återfinns på individnivå, i familjen, förskolan/skolan, kamratkretsen och på samhällsnivå. Skyddsfaktorer är förhållanden som ökar personens motståndskraft. Faktorerna fungerar som en buffert mot risk, eller som en mekanism som förändrar effekterna av att exponeras för risk. Riskfaktorer är omständigheter som ökar sannolikheten för att barn och unga ska utveckla problem. Olika riskfaktorer kan interagera med varandra så att belastningen blir störst i de socialt mest utsatta grupperna. Effekten av en given riskfaktor kan bli mycket större om individen redan är utsatt för andra belastningar. Genom att identifiera och förstärka skyddsfaktorerna och minimera riskfaktorerna kan barn och unga ges möjlighet att utvecklas och nå sin fulla potential.¹

Förebyggande arbete fokuserar ofta på riskfaktorer och livsstil. Fokus på stödjande miljöer och frisk- och skyddsfaktorer benämns i stället för främjande arbete. Det finns stor samsyn och kunskap kring vikten av förebyggande arbete och det är ett samlingsbegrepp som kan användas för att beskriva såväl insatser som minskar och som avlägsnar riskfaktorer som insatser som stärker skyddsfaktorer.

¹ Sveriges kommuner och landsting (2017). *Barns- och ungas hälsa i Sverige. En beskrivning av nuläget*.

Förebyggande arbete kan delas in i tre nivåer: universell, selektiv och indikerad prevention. Universell prevention sätts in innan problemet har upptäckts och är riktade till alla. Selektiv prevention syftar till att upptäcka problem tidigt och personer med risk för att utveckla problem samt att förhindra problem. Indikerad prevention innebär att behandla problem och rehabilitera de drabbade. De tre nivåerna av förebyggande arbete åskådliggörs i figur 4.2.

Figur 4.2 Tre nivåer av förebyggande arbete



Källa: Samordnaren.

Det krävs preventiva åtgärder på samtliga tre nivåer för att minska riskerna för unga att hamna utanför arbete och studier. Hänsyn behöver tas till riskfaktorer i syfte att agera tidigt och inte först då problem har uppstått. Insatser behövs tidigt i livet men även tidigt och snabbt vid upptäckten av problem. Det finns en väl utbyggd kunskap om att tidiga insatser lönar sig både för individen och för samhället.² För att kunna bidra till förbättrad etablering för unga bör förebyggande arbete och tidiga insatser ha en tydlig koppling till utbildning, arbete och framtida etablering.

² Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

I vissa sammanhang används begreppet proportionell universalism. Det bygger på att alla har samma grundläggande behov, men olika behov av samhällets stöd. Det betyder att insatserna bör vara universella, men anpassas, både i omfattning och i utformning, till de med störst behov. Exempelvis erbjuder BVC universella insatser till alla föräldrar, men också proportionella då det kan finnas de föräldrar och barn med behov av ytterligare stöd.³

SKL har beskrivit vikten av tidiga insatser. För att skapa bästa möjliga utveckling för alla barn och unga behövs hälsofrämjande, förebyggande och behandlande insatser. De måste vara tillgängliga för alla i relation till var och ens behov. De lyfter vikten av att se att barn och unga är biologiska, psykologiska och sociala varelser som lever i olika familjer, bostadsområden och samhällen. När betingelserna är dåliga för hela områden eller när hela grupper i ett bostadsområde har liknande behov så behöver insatser för områdena eller grupperna vara i fokus. När det gäller problem i specifika familjer eller hos specifika barn och unga så behövs även riktade insatser. Tidiga insatser under ett barns uppväxt kan, förutom att vara till fördel för individen, vara samhällsekonomiskt lönsamt. Problemet är att insatserna ger stor effekt först efter en tid och att de ur ett ekonomiskt perspektiv många gånger framför allt bidrar positivt till andra aktörer än till den som finansierar och genomför insatsen. Detta gör det ofta svårt att motivera sådana insatser ekonomiskt, inte minst när kostnaden ställs mot akuta behov i en kommun eller ett landsting. Det som på kort sikt kan ses som extra kostnader bör i stället ses som en investering. Ett långsiktigt agerande utifrån en helhetssyn kring barn och unga är till nytta för både individen och samhället.⁴

I många sammanhang lyfts sociala investeringar fram som ett viktigt medel för att arbeta förebyggande. Det innebär att tidiga insatser för att skapa goda livsvillkor och jämlik hälsa ses som en investering och inte som en utgiftspost för samhället. Logiken är att kostnader i ett senare skede kan minskas genom att stärka det arbete som sker tidigt.⁵ Resonemanget åskådliggörs i figur 4.3 där tidiga satsningar på förskola och skola visar hög avkastning på investeringar i humankapital.

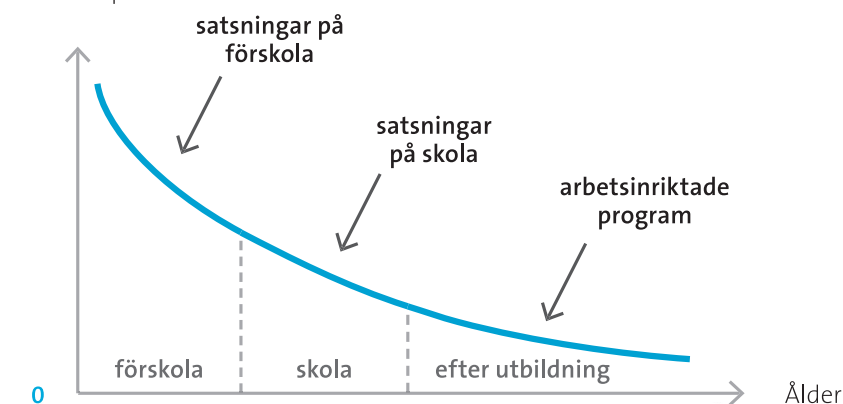
³ ÖstgötaKommissionen (2014). *ÖstgötaKommissionen för folkhälsa – slutrapport*.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Vänta inte! – guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga*.

⁵ Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa*.

Figur 4.3 Tidiga insatser lönar sig

Avkastning på
investering i
humankapital



Källa: Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013).

Enligt SKL kräver sociala investeringar både ett perspektivskifte och konkreta metoder och verktyg. Det krävs även insikt om att stora resurser i dag satsas på insatser utan kunskap om vad som är verksamt och för vilka grupper. Bristande analyser kan bero på organisatoriska stuprör och kortsiktighet vilket i sin tur leder till bristande incitament att genomföra samordnade och långsiktiga insatser. Det behövs bättre metoder för att analysera behov, välja effektiva insatser och att mäta resultat. Genom perspektivskifte och konkreta metoder ökar förmågan hos offentlig sektor att få långsiktigt hållbara resultat av de satsningar som görs och samtidigt höja effektiviteten.⁶

Kommissionen för jämlik hälsa har lyft fram sju centrala områden, bestämningsfaktorer, för en mer jämlik hälsa: det tidiga livet; kunskaper, kompetenser och utbildning; arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö; inkomster och försörjningsmöjligheter; boende och närmiljö; levnadsvanor samt kontroll, inflytande och delaktighet.⁷ Kommissionen betonar samspelet och det ömsesidiga inflytande som finns mellan hälsan och dess bestämningsfaktorer. Inom området

⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*.

⁷ SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.

det tidiga livet betonas vikten av att alla barn får en bra start i livet med goda uppväxtvillkor som stimulerar deras tidiga utveckling, inlärning och hälsa. Barn som haft möjlighet att utveckla de grundläggande förmågorna tidigt i barndomen får en mer stabil grund att stå på och i förlängningen bättre hälsa. Barn som växer upp i ekonomisk utsatthet får oftare sämre hälsa som vuxna. Redan från födseln, och utifrån föräldrarnas livsvillkor, kan vi se att alla barn inte har jämlika förutsättningar. Därför har samhället ett särskilt ansvar för att investera i barns utveckling. Att investera i barns utveckling och förebygga ohälsa är en långsiktigt lönsam investering både för individen och för samhället och en av de viktigaste åtgärderna för att utjämna ojämlikhet i hälsa.

Det finns ett starkt samband mellan utbildningsnivå och hälsa. Kunskaper och kompetenser och utbildning ger möjlighet till bättre jobb, men också till att stärka psykologiska och sociala resurser samt reell möjlighet att påverka sin situation. En god hälsa förbättrar skolresultat och dåliga skolresultat försämrar hälsa. Skolan kan också skapa ohälsa. Hos en del av dem som avbryter sina studier och inte fullföljer skolan är betydande hälsoproblem orsaken till svårigheterna. Utbildning är ofta en förutsättning för att få fotfäste på arbetsmarknaden och påverkar vilka arbeten och därmed vilken inkomst personer kan få, men även hälsosammare arbetsvillkor och arbetsmiljö. Generellt gäller att en låg utbildningsnivå är starkt kopplad till en låg social position i samhället – och att detta i sin tur leder till en ökad risk för ohälsa och hälsomässigt ogynnsamma livsvillkor. För en jämlik hälsa är det viktigt att utbildningen utformas för att både utveckla de kognitiva och de icke kognitiva förmågorna och att skolan bidrar till alla barns lärande och utveckling, oavsett individuella förutsättningar och föräldrars bakgrund och utbildningsnivå.

4.2 Kvalitet i insatser

Samordnarens andra strategi, *kvalitet i insatser*, handlar om att stärka förutsättningarna för att unga som varken arbetar eller studerar får ett stöd med hög kvalitet. Samordnaren utgår från evidensbaserad praktik och vilken förmåga insatserna har att bidra till sina syften. Insatser definieras som aktiviteter riktade direkt till individen i syfte att avhjälpa problem eller att stärka den unge. Stöd används som ett

samlingsbegrepp för kombinationer av insatser och åtgärder.⁸ Med effekt avses förmåga att bidra till syftet med insatsen eller stödet. Samordnaren har uppmärksammat kunskapsluckor gällande vilka insatser som har effekt, och efterlyser därför fler effektstudier, en bättre spridning av befintlig kunskap samt att beakta hinder för implementering av ny kunskap och nya arbetssätt.

De senaste årtiondena har intresset för, liksom kunskapen om, unga som varken arbetar eller studerar ökat. I dag finns en större kunskap än tidigare om unga, deras behov och hur behoven kan mötas. Dock finns det stora brister i kvaliteten i stöd och insatser som unga erbjuds. Ofta beror det på att arbetet inte är tillräckligt kunskapsbaserat. Ett kvalitativt stöd måste utgå från evidensbaserad praktik. Evidensbaserad praktik bygger på en sammanvägning av fyra kunskapskällor: bästa tillgängliga kunskap, individens erfarenhet och önskemål, kontext och individens situation samt professionell expertis (se figur 4.4).

Figur 4.4 Den evidensbaserade praktiken



Källa: kunskapsguiden.se

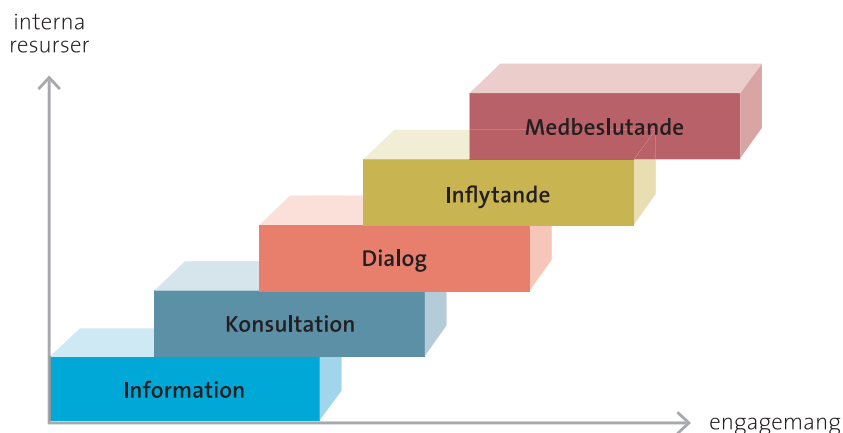
Samordnaren ser behov av att stärka flera delar i den evidensbaserade praktiken för unga som varken arbetar eller studerar. Den kunskap som finns i forskning och bland professionella tas inte tillvara i tillräcklig utsträckning. Det finns dessutom ett stort underskott vad gäller att låta unga vara delaktiga i insatser som rör dem, att vara

⁸ Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

aktörer och medskapare i sitt eget stöd samt som kunskapskälla i forskning, och därmed bristande barn- och ungdomsperspektiv. Det finns även behov av bättre kunskap om vilka effekter olika insatser har.

Socialstyrelsen har utvecklat kunskapsguiden.se för att underlätta kunskapsstyrning, kunskapsspridning och kunskapsinhämtning. Där beskrivs den evidensbaserade praktikens olika delar. Det krävs ett medvetet och systematiskt arbete för att uppnå en evidensbaserad praktik. Bästa tillgängliga kunskap hämtas från vetenskapliga studier och, om sådan saknas, andra kunskapskällor. Inom många verksamheter som vänder sig till unga som varken arbetar eller studerar saknas regelrätta effektstudier av insatser och stöd. Professionell expertis bygger på att professionen har empatisk förmåga, förmåga att kritiskt värdera information som kan identifiera individens problematik och göra en sammanvägning av information i samråd med individen inför beslut. Genom att systematiskt följa upp arbetet kring individen byggs kunskap i professionerna. Individens erfarenhet och önskemål ska väga tungt i val av insatser, i synnerhet om det saknas tydlig kunskap om insatsens effekter. En person som upplever en insats som relevant blir också mer engagerad i den, vilket ökar möjligheten att nå framgång.

För individen kan ett ökat inflytande bidra till ökad kvalitet och bättre resultat i de välfärdstjänster personen tar del av. På organisationsnivå kan det innebära utveckling av verksamheter, högre grad av måluppfyllelse och ökad effektivitet. Ett sätt att skilja mellan olika typer av delaktighet åskådliggörs i delaktighetstrappan i figur 4.5. Här görs skillnad mellan information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande.

Figur 4.5 Delaktighetstrappan

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Vidareutvecklad av Samordnaren.

Viktiga förutsättningar för inflytande i verksamheter är att inflytande och delaktighet prioriteras av beslutsfattare, ett förhållnings-sätt som bygger på att se den unges resurser och rättigheter, att ge mandat och handlingsutrymme för verksamheter och personal att beakta de synpunkter som inhämtas från unga samt att personal ger unga inflytande i val av insatser och framtagande av individuella handlingsplaner.⁹

Flera aktörer tar fram kunskap som är relevant för att utveckla verksamheter som riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar. Allt mer kunskap har byggts upp de senaste tio åren om de ungas behov, olika insatser och arbetssätt. Det är dock väldokumenterat att det finns många hinder för att omvandla kunskap till handling och att få verksamheter att präglas av det mest aktuella kunskapsläget. Det finns ofta brister i implementering av ny politik, nya riktlinjer och ny kunskap.

I dag finns en ökande medvetenhet om svårigheterna kring implementering. Inom implementeringsforskningen har det beskrivits som en förändring från en förväntan om att saker ska genomföras efter att ett beslut fattats till en ökad förståelse för och kunskap om att implementering många gånger kräver dialog och stöd. Forskningen har visat att det krävs betydligt mer än att ta fram ny kun-

⁹ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

skap för att åstadkomma förändringar i praktiken. Kunskapsproduktion från nationella aktörer handlar ofta om att ta fram ett kunskapsunderlag, sedan får andra aktörer själva tolka och använda detta – att låta det hända (figur 4.6). För att bli mer effektiv och att försäkra sig om att kunskapen omsätts i handling behöver detta kompletteras med att mottagarna också får visst stöd att tolka informationen – att hjälpa det hända. För att få det att hända krävs dock även att mottagarna får stöd med genomförandet.¹⁰

Figur 4.6 Mer effektiv implementering genom aktivt stöd



Källa: Ramböll Management.

4.3 Utvecklad samverkan

Den tredje strategin, *utvecklad samverkan*, är grunden i Samordnarens uppdrag. Samordnaren ser behovet av samverkan på alla nivåer vilket kräver arbete med både strukturer, kulturer och relationer. Det handlar ytterst om att se samverkan som ett medel för att möjliggöra sömlösa övergångar och ett samordnat stöd till individen, och inte som ett mål i sig.

Samverkan kan definieras som övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte. En definition av *samordning* är koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet. Inte sällan betraktas det utifrån ett utpräglat organisatoriskt eller ekonomiskt perspektiv. Med en så-

¹⁰ Ramböll Management Consulting AB (2016). *New Approaches to Policy Implementation. How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.*

dan ansats förstås samordning främst som olika organisationers eller professioners gemensamma processer eller arbetssätt.¹¹

Det finns ett tydligt behov av att samverka kring unga som möter utmaningar i sin etablering, inte minst då ansvar för stödet är fördelat mellan många olika aktörer och politikområden. Samverkan är därför ofta en viktig komponent för att unga ska få rätt stöd. Bristande samverkan är ett av de största hindren i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. För individen kan det innebära att det stöd de erbjuds blir otydligt, att insatserna är kortsiktiga och att planeringen inte är samordnad.

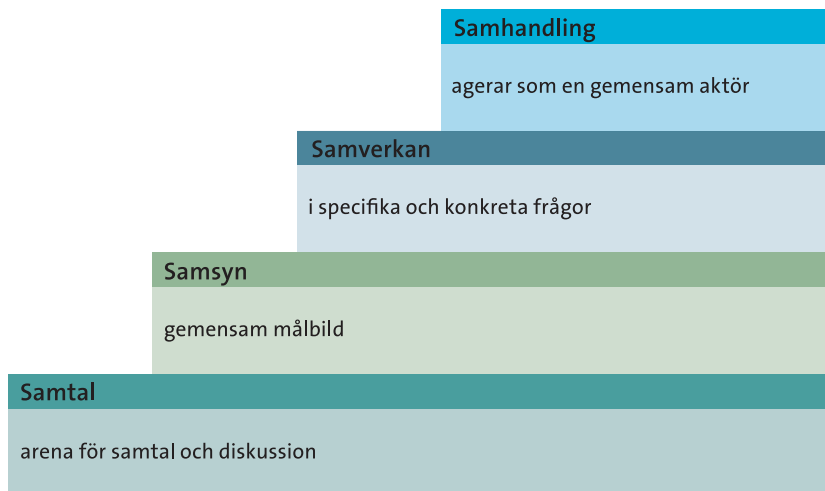
Samtidigt som samverkan behöver formaliseras behöver den vara flexibel utifrån enskilda individers behov och utifrån den kontext där samverkan ska ske. Genom samverkan kan unga erbjudas ett mer tillgängligt, träffsäkert och hållbart stöd.

Samverkan som begrepp används ofta för att beskriva en rad olika sätt att interagera, som sinsemellan kan ha olika innebörd. Det kan skilja sig när det gäller inriktning, omfattning samt organisering/styrning. Samverkanstrappan (se figur 4.7) kan användas för att illustrera nivåer av samverkan.¹² I Samordnarens delbetänkande görs en fördjupad beskrivning av dessa dimensioner.

¹¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem*.

¹² Bygger på Söderhamnskommittén SOU 1998:89 *Greppet – att vända en regions utveckling*. Bearbetad av Ramböll Management Consulting AB (2014). *Utvärdering av Origo*.

Figur 4.7 Samverkanstrappan



Källa: SOU 1998:89 Vidareutvecklad av Samordnaren.

Modellen åskådliggör hur mångfacetterat och komplext samverkan kan vara och tydliggör vikten av att förstå och vara överens om kring vad och varför samverkan ska ske. Figuren illustrerar att det är svårt att komma vidare med samverkan utan att ha tagit de första stegen. Målet är inte nödvändigtvis att vara på det högsta trappsteget utan samverkan ska anpassas till bland annat behov och kontext.

Det finns omfattande kunskap om framgångsfaktorer och hinder för samverkan. Förutsättningar som ofta nämns är parternas kontextförståelse inklusive kunskap om varandras uppdrag, gemensamma mål, gemensamt ansvar, en prioritering av samverkan från ledningsnivå, tillit mellan parterna och processer för att omhänderta lärande samt möjligheter för experimenterande.¹³ Utvärderingar visar att det många gånger är svårt med samverkan. Inte sällan handlar det om grundläggande frågor som att parterna inte har samma bild av hur långtgående samverkan ska vara eller känner till varandras uppdrag, mandat och handlingsutrymme. Samverkan behöver kontinuerligt utvecklas och värderas så att den fortsatt bidrar till målen. Avslutningsvis är det även viktigt att påtala att ökad samverkan ofta

¹³ Ramböll Management Consulting (2015). *Familjecentrum – utvärdering och kartläggning* och Länka Consulting (2016). *Samverkansmodellen – en modell för att leda samverkan strategiskt*.

behövs för att unga ska få ett bra stöd, men att det i en del fall snarare handlar om att en enskild aktör behöver utveckla arbetet inom just sitt eget ansvarsområde.

4.4 Systemsynsätt

Samordnarens fjärde strategi är *systemsynsätt*, vilket är en förutsättning för att åstadkomma en strategisk styrning. Styrningen måste beakta hela samhällets stöd, såväl offentliga, privata som det civila samhällets organisationer och utgå från individen. Ett systemsynsätt kan både synliggöra aktörer i systemet runt en individ, övergångar mellan olika aktörer och hinder som kan uppstå för individen. Om ett sådant perspektiv saknas i styrningen ökar risken att insatser och stöd bli ofullständigt, osammanhängande och kortsiktigt. Systemsynsätt kan sägas vara motsatsen till att endast fokusera på egna prestationer, den egna organisationens uppdrag eller den egna budgeten.¹⁴

Med ett systemsynsätt tydliggörs hur olika delar av offentlig verksamhet hänger ihop och skapar en helhet eller ett system. Förenklat kan de system som beskrivs på detta sätt avse antingen hur offentliga aktörer organiserar sig i en sakfråga eller processer som omfattar flera parter. Samordnaren menar att ett systemsynsätt behöver omfatta hela samhällets stöd, det vill säga inte enbart stödet från det offentliga utan även stödet från det civila samhällets organisationer och privata aktörer inklusive näringslivet. De offentliga aktörerna har det formella ansvaret och mandatet, men många ideella och privata aktörer gör omfattande och avgörande insatser som stärker ungas etablering. Det är därför nödvändigt att synliggöra och förstå hur olika aktörer förhåller sig till varandra för att identifiera hur de länkar i, kompletterar eller konkurrerar med varandra, var unga faller mellan stolarna, var flera aktörer agerar samtidigt eller inte alls. Ett systemsynsätt är även viktigt för att verksamheterna ska kunna styras och utvecklas effektivt och med kvalitet.

Ett systemsynsätt bör användas för att synliggöra systemet med individen i fokus både vid en viss tidpunkt och över tid. Med en viss tidpunkt menas exempelvis övergången från skola till arbete.

¹⁴ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

Över tid handlar om att utifrån ett sådant perspektiv synliggöra samhällets stöd från tidig ålder till ung vuxen.

Genom ett systemsynsätt sätts individens behov i centrum och fokus ligger på helheten. Med ett sådant synsätt förflyttas fokus från den egna verksamheten, de egna strukturerna och regelverken till vad som är bäst utifrån individens behov. Samordnaren anser att ett perspektivskifte är nödvändigt för att öka det offentligas förmåga att möta och stödja unga som varken arbetar eller studerar.

Samverkan och systemsynsätt är tätt sammankopplade. Genom ett systemsynsätt kan behovet av samverkan mellan aktörer och nivåer synliggöras liksom systemets förmåga att säkerställa att individen får insatser och stöd utifrån sina behov. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, i stället för att ensidigt se och hantera enskilda områden, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar samt till möjliga orsaks-samband.¹⁵

Utredningen Innovationsrådet har sammanfattat hur ett system-synsätt skiljer sig från traditionell organisering (se tabell 4.1).¹⁶ I kort-het innebär ett systemsynsätt ett skifte av perspektiv från organisa-tionen i centrum till den verksamheterna ytterst är till för.

¹⁵ Statskontoret (2014). *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*.

¹⁶ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

Tabell 4.1 Skillnaden mellan traditionell organisering och organisering utifrån ett systemsynsätt

Traditionell organisation av offentlig sektor	Organisation utifrån ett systemsynsätt
Kontroll	Tillit
Betrakta delarna	Se helheten
Ärendefokus och myndigheternas behov	Målgruppsfokus och samhällets behov
Medborgare som mottagare	Medborgare som medskapare
Prestationsmått	Effektmått
Utredningar	Försöksverksamheter
Linjära orsakssamband	Förståelse av komplexa system
Konkurrens	Samverkan
Ettårs cykler	Långsiktighet
Akut hantering av symtom	Förebyggande och förståelse av bakomliggande orsaker
Uppföljning och övervakning	Lärande och reflektion
Regelföljande med standardiserande arbetssätt	Professioner med befogenhet att hantera variation
Detaljstyrning	Förstå systemfaktorer
Sitta still i båten	Kontrollera risktagande
Yttre motivation	Inre motivation
Likvärdigt utförande	Likvärdigt utfall
Processuell enhetlighet	Rättslig enhetlighet
Styckkostnader	Den samlade samhällskostnaden

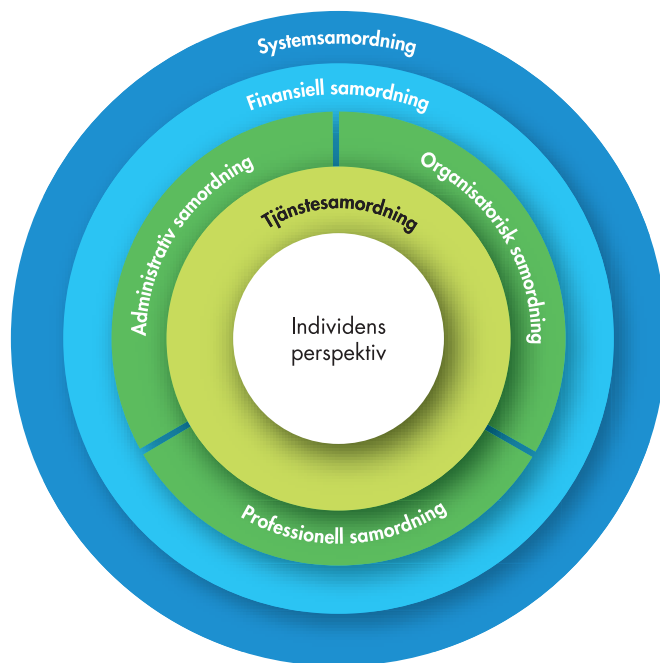
Källa: SOU 2013:40.

Behovet av ett förändrat perspektiv för att öka det offentligas förmåga att möta individer med mer sammansatta behov, eller mer komplexa samhällsfrågor har lyfts fram av en rad utredningar de senaste åren. Exempelvis har Utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården konstaterat att det är uppenbart att samverkan och samarbete mellan huvudmännen och integrationen av tjänster behöver styras och stärkas utifrån en systemförståelse när det gäller personer med en sammansatt problematik.¹⁷

¹⁷ SOU 2016:2 *Effektiv vård*.

Ett sätt att beskriva samverkan ur ett systemsynsätt har gjorts av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) i deras beskrivning av olika samordningsmedel. Figur 4.8 visar hur systemen hänger ihop från individen till systemen och tydliggör att samverkan krävs inom respektive nivå.

Figur 4.8 Ramverk över olika typer av samordningsmedel



Källa: Vårdanalys 2017.

När samordning, och samverkan, diskuteras är det väsentligt att inte enbart vara överens om hur och på vilka nivåer samverkan och samordning ska ske. Det är centralt att samordning sker ur individens perspektiv på de olika nivåerna. Med det menas att samordning ska ske med individens behov som utgångspunkt.

Samordning kan ske utifrån olika dimensioner. Tjänstesamordning handlar om att patienten eller brukaren ska uppleva insatserna som en sammanhållen tjänst medan professionell samordning tar fasta på i vilken utsträckning olika professioner samordnar insatserna. Med administrativ samordning avses hur administrativa system och andra stödfunktioner är samordnade. Organisationssamordning hand-

lar om hur formaliserat förhållandet är mellan de verksamheter som samverkar. Finansiell samordning tar fasta på hur ersättningen påverkar förutsättningar för samordning och systemsamordning handlar om hur övergripande policys och regler skapar förutsättningar för samordning. I vissa fall är det tillräckligt med professionell samordning medan det i andra fall även krävs system- eller finansiell samordning för att på ett effektivt sätt kunna hantera en situation.

5 Unga och deras väg till etablering

Kunskap om ungas vägar till etablering och om unga som varken arbetar eller studerar är viktiga förutsättningar för att förstå situationen för unga och vilka åtgärder och insatser som krävs för att vända utvecklingen. Detta kapitel ger en bakgrund och lyfter fram ett antal faktorer på samhällsnivå som är av stor betydelse för ungas etablering – men som delvis ligger utanför Samordnarens uppdrag att påverka.

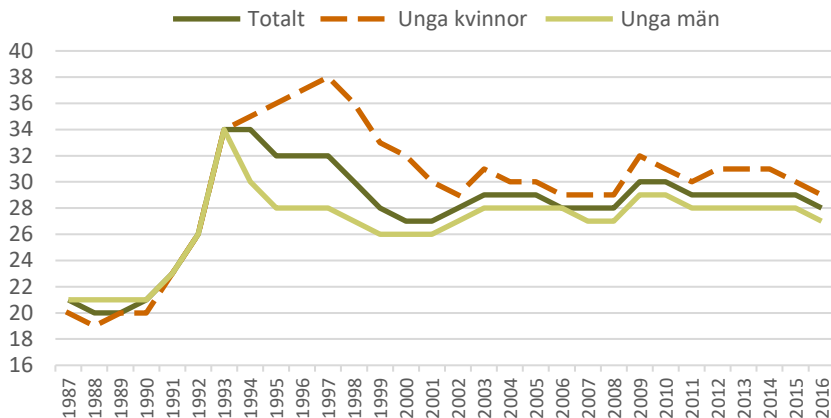
5.1 Förutsättningar för etablering

Generellt har vägen från utbildning mot arbete blivit alltmer krokig och utdragen både i Sverige och i andra länder. Tydliga etablerings- och karriärspår har ersatts av allt fler olika övergångsmönster. Etableringsåldern, då minst 75 procent av en årskull förvärvsarbetar, har ökat från 20-årsåldern under 1980-talet till att stabilisera sig runt 29-årsåldern de senaste tio åren (figur 5.1).¹ En del unga går in och ur studier och arbete och mellan stödjande verksamheter i perioder. Det har blivit vanligare med tidsbegränsade anställningar och deltidarbete.² Detta är resultatet av flera strukturomvandlingar i samhället.

¹ Etableringsålder mäts antingen genom den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) eller genom Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Etableringsåldern är vanligtvis högre om RAMS används. De som arbetar åtminstone en timme under referensveckan räknas som sysselsatta enligt AKU. Kraven för att klassas som förvärvsarbetande är högre inom RAMS som mäter sysselsättning i november månad. Eftersom AKU innehåller en större osäkerhet för beräkningar utifrån ett-årsklasser och nedbrutet på kön används RAMS här. Som jämförelse kan nämnas att etableringsåldern låg omkring 26–27-årsåldern under 00-talet enligt AKU (se Ungdomsstyrelsen 2013, *Ung i dag 2013*).

² Jämför Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Vägar och omvägar till arbetsmarknaden. Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning*.

Figur 5.1 Etableringsålder, det första år då tre fjärdedelar av en årskull förvärvsarbetar, riket 1987–2016, ålder



Källa: SCB, RAMS.

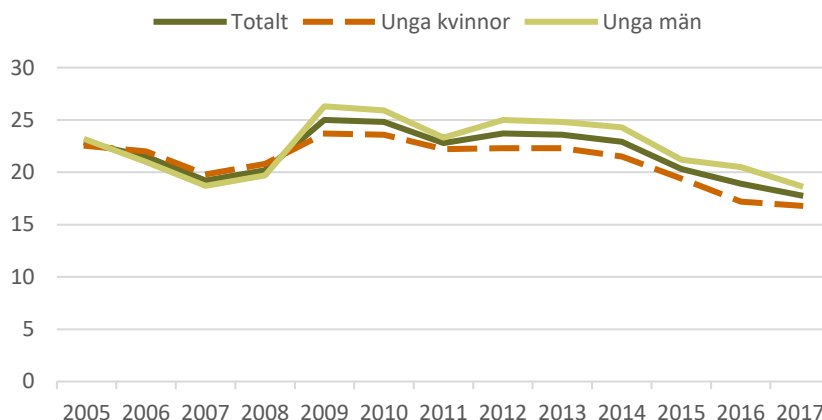
Tillgången till arbeten med lägre krav på utbildning och erfarenhet lyfts ofta som särskilt viktiga delar av arbetsmarknadsstrukturen och påverkar ungas etableringsmöjligheter. Jämfört med andra EU-länder har Sverige en mindre andel yrken utan eller med låga formella utbildningskrav. Teknisk utveckling och ökad arbetsproduktivitet kopplas ofta samman med ett minskat antal lågkvalificerade arbeten. Den nationalekonomiska forskningen visar att det alltmer har gått mot att det främst är i mitten av lönefördelningen som yrken automatiseras och arbetstillfällen försvinner. Detta innebär att det är högbetalda respektive lågbetalda yrken som ökar i omfattning, även om utvecklingen av det sistnämnda har avstannat de senaste åren i Sverige. Tillgången till jobb med låga krav på utbildning är generellt lägre i länder med en social modell som inkluderar höga minimilöner.³ Även om antalet lågkvalificerade arbeten faktiskt har ökat i Sverige under 2000-talet, har konkurrensen om dem hårdnat. Detta har påverkats av invandring, men också av att fler

³ Eriksson, S., Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*.

högutbildade söker lågkvalificerade arbeten om de inte får de jobb de är utbildade för.⁴

Konjunktursvängningar påverkar etableringsmönstren på flera sätt. Vi har i dag den lägsta ungdomsarbetslösheten på över tio år i spåren av den pågående högkonjunkturen (figur 5.2).

Figur 5.2 Ungdomsarbetslöshet 15–24 år, riket 2007–2017, procent



Källa: SCB, AKU.

Av drygt 81 000 unga arbetslösa 15–24 år var 58 procent heltidsstuderande enligt arbetskraftsundersökningarna i november 2017. I åldersgruppen 15–19 år var hela 82 procent heltidsstuderande.⁵ För att exkludera heltidsstuderande som söker ett arbete används begreppet unga som varken arbetar eller studerar.

Trots konjunktursvängningar har andelen unga som varken arbetar eller studerar varit betydande de senaste 10 till 15 åren. OECD har konstaterat att den ekonomiska tillbakagången i slutet av 00-talet i Sverige hade begränsad påverkan på andelen unga som varken arbetar eller studerar.⁶ En möjlig förklaring är att det i högkonjunktur är vanligare att arbeta i stället för att studera medan

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete.*

⁵ SOU 2018:12 Uppdrag: Samverkan 2018. *Många utmaningar återstår.*

⁶ OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden.*

förhållandet är det omvända i lågkonjunktur.⁷ Samtidigt finns det studier som visar att de som saknar en gymnasieutbildning påverkas särskilt negativt vid konjunkturedgångar.⁸ Arbetsgivare vittnar om att de i rådande högkonjunktur blivit mer benägna att försöka uppmärksamma kompetenser bland grupper som skulle ha svårare att komma i arbete i lågkonjunktur då arbetskraftsutbudet är större. Bristen på arbetskraft har lett till att arbetsgivare, särskilt i den offentliga sektorn, har börjat sänka kraven på utbildning och yrkeserfarenhet vid rekrytering, vilket gynnat arbetssökande som ska etablera sig på arbetsmarknaden för första gången.⁹ Frågor om validering och matchning kan därmed få ökad aktualitet i högkonjunktur samtidigt som det finns kontinuerliga utmaningar för att stärka ungas etablering.

Befolkningssammansättningen påverkar etableringen för unga. Stora ungdomskullar kan innebära en ökad konkurrens om befintliga jobb och även en ökad arbetsbörda för de aktörer som ska erbjuda unga insatser då de står utanför arbete och studier.¹⁰

Hur befolkningspyramiden ser ut som helhet, och inte enbart bland unga, påverkar också förutsättningarna för etablering. Ett av de tydligaste uttrycken var när de stora barnkullarna från 1940-talet närmade sig pensionsåldern med följande diskussion om kompetensförsörjning och generationsväxling inom olika branscher och ökade behov av vård och omsorg för äldre.¹¹

Etableringen på arbetsmarknaden är beroende av i vilken grad arbetskraftsutbudet motsvarar arbetsgivarnas efterfrågan. Matchning handlar om arbetstagare har utbildning eller kompetens som svarar mot arbetets krav och i vilken utsträckning möte sker mellan vakanser och arbetssökande. I en översikt från 2012 beskrivs forskningen om matchning på svensk arbetsmarknad som begränsad. Dock noterades tecken på försämrad matchning och mer fokus efterlystes därför på utbildningssystemets kvalitet, effektivitet och

⁷ Jämför Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*.

⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete*.

⁹ Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2017. Prognos för arbetsmarknaden 2017–2018*.

¹⁰ Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*.

¹¹ Jämför SOU 2006:102 *Hur påverkar demografin arbetsmarknaden för unga?* och SOU 2006:102 *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden*.

relevans men även kring ingångslöner, anställningsskydd och lönebildningen.¹² Senare analyser har konstaterat att matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande fungerar sämre för de som saknar yrkeserfarenhet och de som kommer från arbetslöshet. Troligen beror det på större svårigheter att bedöma deras kompetenser.¹³ Matchningen fungerar dessutom sämre för utrikes födda jämfört med inrikes födda, även om problemets omfattning varierar mellan branscher.¹⁴

Det finns regionala och lokala skillnader som har stor betydelse. Det finns regioner och bostadsområden med en hög andel som står utanför studier och arbete.¹⁵ Tillgången på arbete och studier, matchning och befolkningssammansättning varierar. Det kräver möjligheter att anpassa insatser och stöd utifrån lokala behov och utmaningar. Samtidigt finns behov av att säkra ett likvärdigt arbete över landet.

Skilda socioekonomiska villkor mellan grupper och olika geografiska områden har givetvis också stor betydelse. Andelen som varken arbetar eller studerar är särskilt hög i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Där kan det bli extra påtagligt att unga ”ärver” föräldrarnas situation. Detta gäller särskilt för kommuner med få arbetstillfällen och där många flyttar från orten. Faktorer som utbildningstraditioner har också betydelse vilket bland annat märks i en del bruksorter där det saknas en tradition av att studera vidare. En annan dimension är att såväl den svenska utbildningsmarknaden som arbetsmarknaden är starkt könssegregerade. Detta gör att unga kvinnor och unga män är överrepresenterade i olika branscher – vilket också kan ha betydelse för inkomster, inte minst ur ett livslångt perspektiv och även för pensionen. En del av det handlar om att det fortfarande finns en ojämn fördelning av det oavlönade hemarbetet, och för unga särskilt bland de som är föräldrar. Lik-

¹² Karlsson, N. Skånberg, O. (2012). *Matchning på den svenska arbetsmarknaden. Underlagsrapport 9 till framtidskommissionen.*

¹³ Fredriksson, P., Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2015). *Rätt man på rätt plats?*

¹⁴ Statistiska centralbyrån (2017). *Integration – utrikes föddas matchning på arbetsmarknaden i Sverige.*

¹⁵ Jämför Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Unga utanför i åtta regioner. En beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar.*

nande segregation utifrån kön går att se inom fritidsområdet där unga kvinnor och unga män ägnar sig åt olika aktiviteter.¹⁶

Förekomst av diskriminering är också något som påverkar etableringen och levnadsvillkoren för unga generellt. I en underlagsrapport till Långtidsutredningen 2011 konstaterades att det finns stark evidens för att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Detta konstateras utifrån kunskapskällor som registerstudier, enkäter, intervjuer och experimentella studier (som fiktiva jobbansökningar). De två mest betydande formerna av diskriminering är *preferensbaserad* som innebär att arbetsgivare väljer bort utrikes födda för att de själva, anställda eller kunder har negativa attityder eller fördomar om dem, samt *statistisk diskriminering* där arbetsgivare väljer bort sökande från grupper de vet, eller tror sig veta, har sämre egenskaper än genomsnittet.¹⁷ MUCF har lyft både hur unga med funktionsnedsättning och unga hbtq-personer upplever diskriminering inom utbildning och i arbetslivet. Det är särskilt vanligt att unga kvinnor med funktionsnedsättning upplever diskriminering.¹⁸ Bland unga hbtq-personer finns större erfarenhet av långtidsarbetslöshet än bland andra unga vilket kan ha sin förklaring i trakasserier och diskriminering.¹⁹

5.2 Unga som varken arbetar eller studerar

Under 2017 beräknades 127 600 unga i åldern 15–29 år stå utanför studier och arbete i Sverige (NEET). Andelen var som högst i åldersgruppen 20–24 år (8,5 procent jämfört med 3,4 procent bland 15–19-åringar (se figur 5.3). Även bland de över 24 år var det betydande grupper som stod utanför studier och arbete.

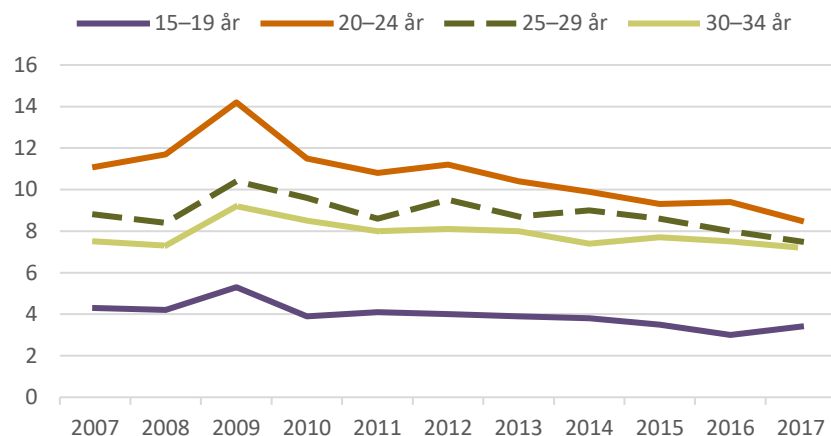
¹⁶ Statistiska centralbyrån (2017). *På tal om kvinnor och män* och Ungdomsstyrelsen (2013). *Fokus 13 – unga och jämställdhet*.

¹⁷ Eriksson, S. "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", Bilaga 4 i SOU 2010:88. *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*.

¹⁸ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*.

¹⁹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga hbtq-personer. Etablering i arbetslivet*.

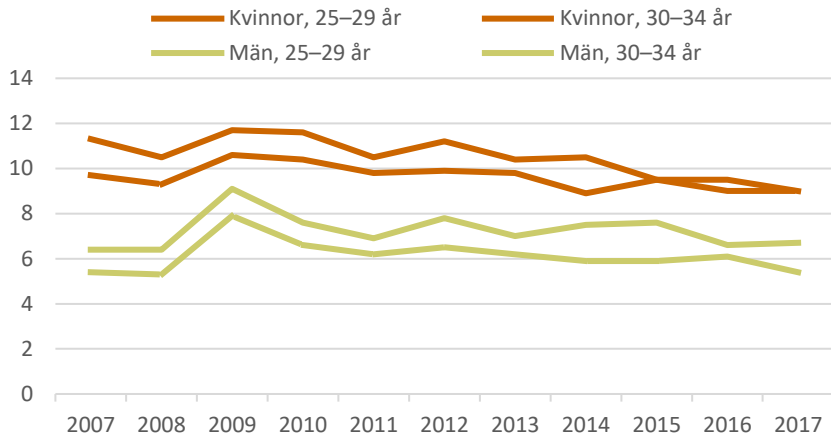
Figur 5.3 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 15–34 år efter ålder, riket 2007–2017, procent



Källa: SCB, AKU.

I åldersgruppen 15–19 år är det något vanligare bland unga män att stå utanför arbete än bland unga kvinnor. I gruppen 20–24 år har det gått från att vara viss överrepresentation av unga kvinnor till att vara en viss överrepresentation av unga män de senaste åren. Med några enstaka undantag är dessa skillnader mellan könen dock mindre än en procentenhet. Skillnaderna är mer påtagliga i åldersgrupperna 25–29 år respektive 30–34 år (figur 5.4).

Figur 5.4 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 25–34 år efter ålder och kön, riket 2007–2017, procent

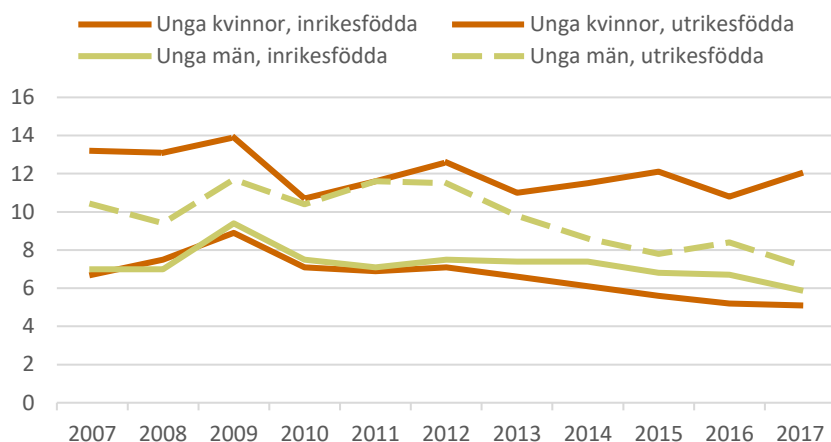


Källa: SCB, AKU

Det är betydligt vanligare att stå utanför studier och arbete bland utrikesfödda unga kvinnor (se figur 5.5). Statskontoret har utifrån befintlig forskning lyft fram flera förklaringar till att utomeuropeiskt födda kvinnor oftare står utanför arbetskraften. En del handlar om att de inte har kompetens som svarar mot den svenska arbetsmarknadens höga krav på formell utbildning och språkkunskaper. Andra hinder som berörs inom forskningen är diskriminering, ohälsa och traditionella familjevärderingar. Samtidigt saknas studier med en samlad analys av de olika orsaker som har betydelse för arbetskraftsdeltagandet bland utomeuropeiskt födda kvinnor.²⁰

²⁰ Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

Figur 5.5 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 15–24 år efter kön och födelse land, riket 2007–2017, procent



Källa: SCB, AKU.

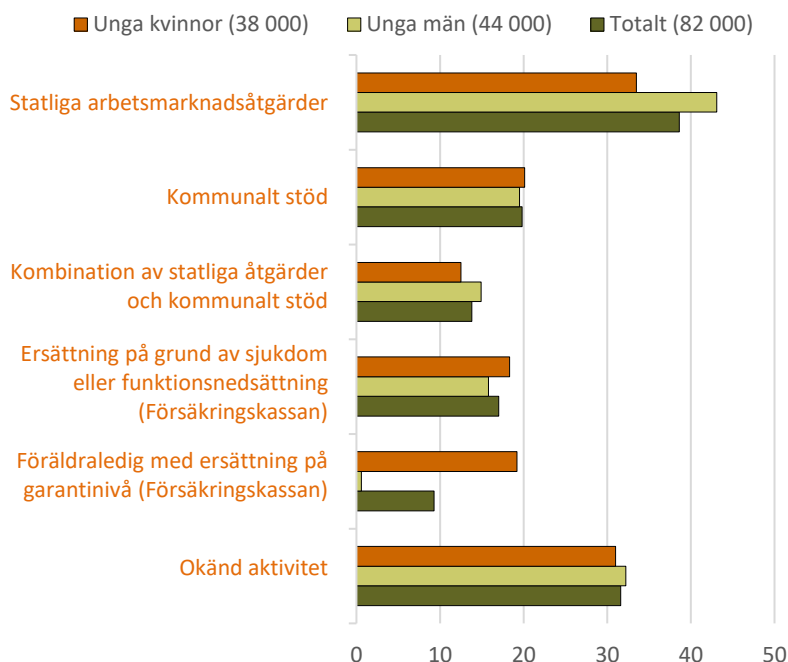
Bland unga som varken arbetar eller studerar finns en överrepresentation av de som saknar en gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda (särskilt unga kvinnor). I Samordnarens delbetänkande finns en mer utförlig beskrivning av heterogeniteten bland unga som varken arbetar eller studerar.²¹

Unga som varken arbetar eller studerar har stöd från olika delar av samhället. Det är vanligast att ha stöd i form av statliga arbetsmarknadsåtgärder, men detta är vanligare bland unga män än bland unga kvinnor (figur 5.6). Det är nästan enbart kvinnor som är föräldralediga med ersättning på garantinivå bland de unga som varken arbetar eller studerar, och det har i flera rapporter konstaterats vilken utsatt ekonomisk situation unga ensamstående mödrar befinner sig i.²²

²¹ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

²² Jämför Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*.

Figur 5.6 Unga som varken arbetar eller studerar utifrån samhällsstöd, 16–24 år 2014, procent



Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet.

Utifrån registerstatistik har Temagruppen Unga i arbetslivet konstaterat att det 2013 var tre gånger så vanligt att ha fått öppen psykiatrisk vård bland unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år jämfört med bland ungdomsgruppen som helhet. Skillnaderna mellan könen var små. Dock konstaterades också att det var nästan fem gånger så vanligt bland män att ha en påföljd inom kriminalvården i åldersgruppen 16–29 år.²³ Andra studier har visat att tonåringar som har blivit dömda för brott vid mer än ett tillfälle löper betydligt högre risk att befinna sig utanför studier och arbete vid 25 års ålder jämfört med övriga unga. Samtidigt utmärker sig denna grupp av att ha svagare resurser med sig från uppväxten överlag, där brotten i sig kan bli till ytterligare hinder för

²³ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*. Öppen vård mäts genom läkarbesök.

senare etablering. Det är betydligt vanligare bland unga män 15–19 år att ha blivit dömda vid mer än ett tillfälle än bland unga kvinnor (4,6 procent jämfört med 0,9 procent bland unga födda 1985).²⁴

Det är omkring en tredjedel av de unga inom gruppen där det inte går att fastställa vad de gör utifrån nationella register. De deltar inte i någon arbetsmarknadsåtgärd via Arbetsförmedlingen och uppstår inte heller försörjningsstöd via kommunen. De har inte heller någon ersättning från Försäkringskassan för omvårdnad av barn, sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Fördjupade registerstudier visar att de som saknar känd aktivitet i vissa avseenden har starkare, i vissa avseenden svagare, resurser än övriga som står utanför studier och arbete. De har en högre utbildningsnivå, har en högre andel av sin inkomst från förvärvsarbete, bor i mindre utsträckning i hushåll som fått försörjningsstöd, har i mindre utsträckning fått psykiatrisk vård och påföljder inom kriminalvården. Samtidigt är det en högre andel bland dessa unga som helt saknar inkomst och det är vanligare att de bor med sina föräldrar. Det finns också en viss osäkerhet i statistiken då 29 procent av dem i okänd aktivitet i åldersgruppen 16–29 år 2013 var skrivna i Sverige men inte bodde i landet.²⁵

I Samordnarens delbetänkande finns en redovisning av riskfaktorer och heterogeniteten bland unga som varken arbetar eller studerar.²⁶ I figur 5.7 ges en förenklad bild av förekommande riskfaktorer, där det ofta finns samband dem emellan.

²⁴ Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A. & Shannon, D. "The Life Course of Young Male and Female Offenders. Stability or change between Different Birth Cohorts?" i *British Journal of Criminology*. 2014.

²⁵ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*.

²⁶ Se SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

Figur 5.7 Riskfaktorer för att varken arbeta eller studera

Källa: Samordnaren.

Det är vanligare bland dem som saknar en gymnasieutbildning att vara utanför studier och arbete – samtidigt finns det unga med gymnasieutbildning som befinner sig i en sådan situation liksom de utan gymnasieutbildning som framgångsrikt etablerar sig på arbetsmarknaden.

Som konstaterades i Samordnarens delbetänkande finns det betydande skillnader i andelen som varken arbetar eller studerar mellan kommuner och bostadsområden. Bland kommunerna varierade detta från 5,8 till 18,6 procent för gruppen i åldern 16–24 år. I enskilda bostadsområden kan andelen vara ännu större.²⁷ Det finns på samma sätt skillnader mellan olika regioner i Sverige och i gruppens sammansättning. Andelen är som störst i Sydsverige (Blekinge och Skåne län) och som lägst i Övre Norrland (Västerbottens och Norrbottens län). Samtidigt har Stockholms län den högsta andelen som varken arbetar eller studerar bland 16–19-åringar.²⁸ Dessa skillnader är viktiga att beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet, och visar på de skilda förutsättningar som finns i olika delar av landet att åstadkomma ett gott och likvärdigt stöd.

²⁷ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

²⁸ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Unga utanför i åtta regioner. En beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar*.

5.3 Unga som möter utmaningar i sin etablering

Begreppen unga som varken arbetar eller studerar och den internationella motsvarigheten NEET har bidragit till ett ökat politiskt fokus och en uppmärksamhet på social exkludering och en grupp som ofta hamnar mellan olika stödsystem. Det enhetliga begreppet kan dock medföra att variationerna inom gruppen osynliggörs.²⁹ Mot bakgrund av att det finns betydande kunskap om risk- och skyddsfaktorer för att hamna utanför studier och arbete finns det anledning att anlägga bredare perspektiv och att fokusera på unga som möter utmaningar i sin etablering.

Frågan kan även sättas i ett större sammanhang. Exempelvis konstaterade SNS Konjunkturråd nyligen att Sveriges arbetsmarknad fungerar väl för de flesta, medan unga med svaga studieresultat, äldre arbetslösa och flykting- och anhöriginvandrare har stora svårigheter att etablera sig.³⁰ I en studie från Stockholms universitet läggs fokus på unga som befinner sig i en sårbar position i sin etablering. Omkring hälften av de som varken arbetar eller studerar (i åldern 19–20 år) befinner sig i en position med hög sårbarhet som präglas av sämre ekonomi, ökad risk för psykiska problem, svagare socialt nätverk och dåligt självförtroende. Det är vanligare i denna grupp med oro för ekonomi och arbete och en mer negativ syn på sin framtid när det gäller utbildning, arbete såväl som familjebildning. I studien identifierades samtidigt att det även finns liknande mönster med hög sårbarhet bland en del av de unga som finns i en osäker studiesituation (33 procent) respektive i osäkra arbetsförhållanden (14 procent).³¹

Återkommande gemensamma bakgrundsfaktorer är att unga som saknar utbildning, unga med funktionsnedsättning och utrikes födda unga möter särskilda utmaningar i sin etablering oavsett konjunktur.³² Därför finns särskild anledning att fördjupa bilden kring just dessa grupper samt kring den psykiska ohälsan bland unga. Det är viktigt att ha med sig att inom dessa grupper finns en betydande

²⁹ Se SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar* för en utvecklad diskussion.

³⁰ Nordström Skans, O., Eriksson, S. & Hensvik, L. (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*.

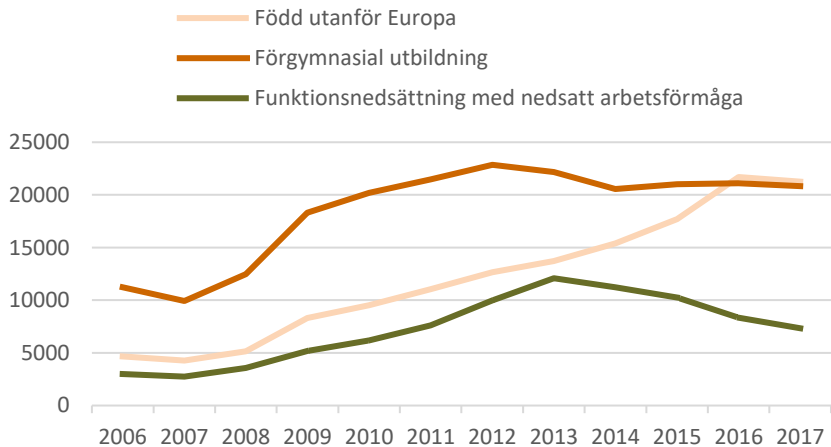
³¹ Plenty, S., Andersson, A.B., Hjalmarsson, S., Mood, C., Rudolphi, F. & Treuter, G. (2017). *Jobb, studier eller annat? En rapport om unga vuxnas sysselsättning och levnadsvillkor*.

³² Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*.

heterogenitet och att en och samma individ kan tillhöra flera kategorier samtidigt. Det finns också överlappningar exempelvis genom att en del psykiska sjukdomar även räknas som funktionsnedsättningar.

Arbetsförmedlingen redovisar att antalet inskrivna 16–24-åringar har minskat de senaste fem åren i spåren av ett förändrat konjunkturläge och minskande ungdomskullar. Antalet unga som haft goda möjligheter till etablering har minskat bland de inskrivna. Samtidigt har antalet unga som bedöms ha en utsatt ställning ökat över en tioårsperiod. Till dessa räknas de som har särskilt hög risk att fastna i långa perioder av arbetslöshet, och det gäller unga som saknar en gymnasieutbildning, unga födda utanför Europa samt unga med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se figur 5.8). Detta innebär att fler inskrivna unga hos Arbetsförmedlingen står relativt långt ifrån arbetsmarknaden, och att de oftare är i större behov av stöd. I december 2017 uppgick den andelen till 65 procent av inskrivna arbetslösa unga.³³

Figur 5.8 Antal unga 16–24 år inskrivna på Arbetsförmedlingen med utsatt ställning på arbetsmarknaden 2006–2017, december*



* Observera att samma individ kan ingå i flera grupper.

Källa: SOU 2018:12 Dua, Arbetsförmedlingen, säsongsrensade data.

³³ SOU 2018:12 Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.

Unga som saknar en gymnasieutbildning

Att sakna en gymnasieutbildning har en stor negativ påverkan på etablering senare i livet. Risken för att varken arbeta eller studera är fyra till fem gånger högre för de som inte avslutat sina gymnasiestudier jämfört med de som avslutat studieförberedande gymnasieutbildning, oavsett kön.³⁴ Under 2017 var arbetslösheten 32 procent bland unga 20–24 år som saknade en gymnasieutbildning. Motsvarande andel för de som hade gymnasial- och eftergymnasial utbildning var 11 procent. Arbetslösheten var något högre bland unga män som saknade en gymnasieutbildning jämfört med unga kvinnor, medan förhållandet var det omvända för de som hade en gymnasial- eller eftergymnasial utbildning.³⁵ I oktober 2017 utgjorde unga utan fullständiga gymnasiebetyg 38 procent av de inskrivna unga arbetslösa hos Arbetsförmedlingen och 44 procent av dem som varit arbetslösa i ett år eller mer.³⁶

Utbildningens centrala roll understryker betydelsen av att se vilka vägar unga tar genom utbildningssystemet med fokus på kritiska skeden vad gäller studieresultat och val att påbörja eller avsluta en utbildning. Lärarförbundet har tagit fram en bild som illustrerar några uttryck av detta (figur 5.9).³⁷ Unga som är frånvarande i grund- och gymnasieskolan, de som saknar behörighet till nationella program på gymnasienivå och de som avbryter studier i förtid eller inte fullföljer gymnasiestudierna med en examen tillhör riskgrupper för att hamna utanför arbete och studier.

Studieresultaten från grundskolan är ofta utslagsgivande för den fortsatta utbildningskarriären. Skolverket har konstaterat att en majoritet av de som inte uppnår kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 6 inte heller uppnått godkända betyg i alla ämnen i årskurs 9.³⁸ Andelen unga som är behöriga till minst ett av gymnasieskolans nationella program (det vill säga ett yrkesprogram) har minskat från 87,6 till 82,5 procent mellan läsåren 2012/13 och 2016/17. Det

³⁴ Jämför SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

³⁵ Skillnaderna mellan de som har en gymnasieutbildning och de som saknar det har etablerats sig på en nivå omkring tjugo procentenheter sedan 2009, jfr SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

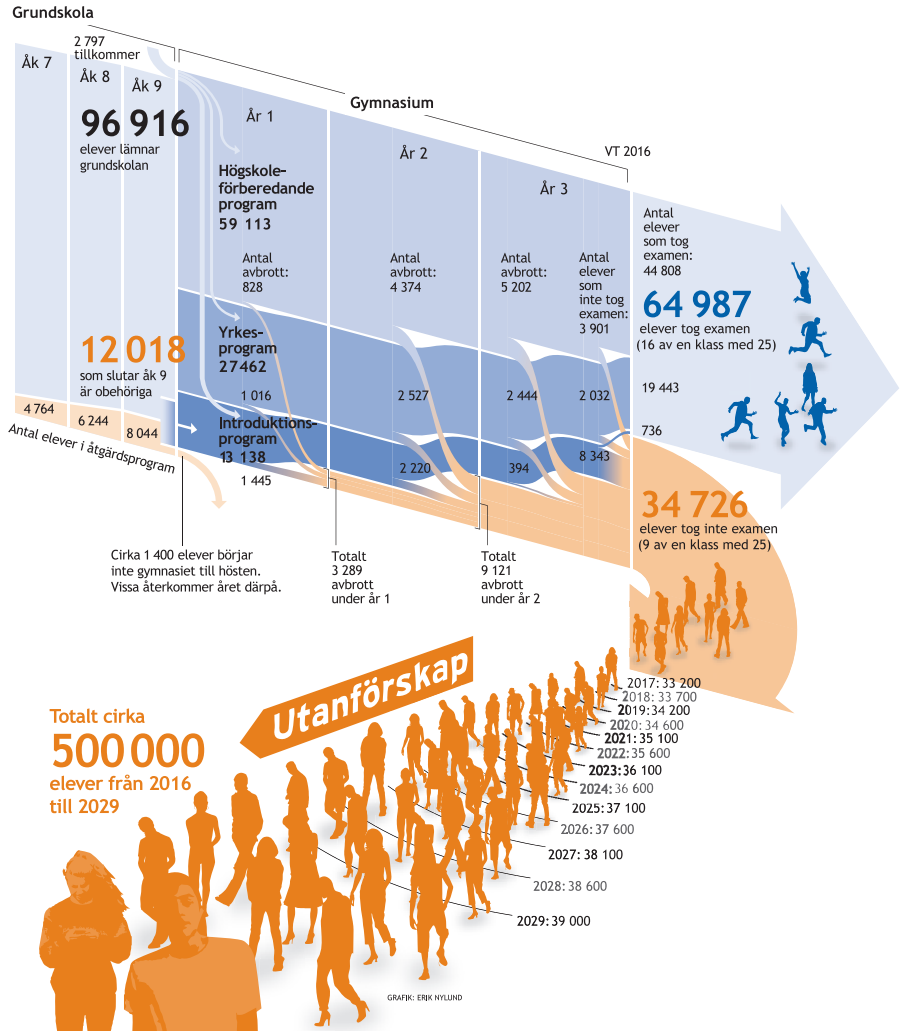
³⁶ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*.

³⁷ Illustrationen innebär en viss förenkling då studieavbrott i en del fall innebär att elever byter program.

³⁸ Skolverket 2017-05-11. *PM – betyg och stöd från årskurs 6 till 9*.

sistnämnda läsåret hade 86,4 procent av flickorna och 79,2 procent av pojkarna sådan behörighet. Övriga var hänvisade till att läsa på gymnasieskolans introduktionsprogram.

Figur 5.9 Vågen genom utbildningssystemet för elever som påbörjade grundskolan 2004



Källa: Statistik från Skolverket, sammanställd av Lärarnas Riksförbund, grafik av Erik Nylund/Lärarnas Riksförbund. Delvis omarbetad av Samordnaren.

Kommentar: Bilden illustrerar vägen genom utbildningssystemet för de 93 749 elever som började i grundskolans årskurs 1 höstterminen 2004. Bilden har justerats för publicering i denna rapport. För att se bilden i sin helhet och för förtydliganden, se Lärarnas Riksförbunds webb, www.lr.se

Omkring 30 procent av eleverna som påbörjar gymnasiestudier uppnår inte en examen inom fem år. Många elever avbryter sin utbildning i förtid och utöver det lämnar omkring 14 000–15 000 elever gymnasieskolan varje år med ett studiebevis i stället för en examen (14 200 elever läsåret 2015/16 vilket motsvarade 16 procent av de som avslutade gymnasiet det läsåret).³⁹

Unga nyanlända och utrikes födda

Utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Detta gäller särskilt bland unga kvinnor där det är mer än dubbelt så vanligt enligt NEET-statistiken. Ser vi till registerstatistik, som förvisso inte är lika uppdaterad men som ger säkrare kunskap om olika undergrupper, indikerar den att överrepresentationen kan vara ännu större än så.⁴⁰

En bidragande orsak till att en hög andel varken arbetar eller studerar bland nyanlända och utrikes födda kvinnor är kortare utbildning och mindre arbetslivserfarenheter jämfört med männen när de kommer till Sverige. Det är även vanligare att nyanlända kvinnor i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag inte får ta del av arbetsnära insatser i samma utsträckning som män. MUCF som analyserat etableringen bland nyanlända har efterlyst särskilt fokus på utrikes födda kvinnor som tar hand om barn och står för en stor andel av det oavlönade arbetet i hemmet samt ett utökat ungdomsfokus i genomförandet av etableringsuppdraget.⁴¹

Ser vi till utrikes födda generellt har de lägre inkomster, lägre sysselsättning, mer otrygga anställningar och högre arbetslöshet jämfört med inrikes födda. I en underlagsrapport från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) konstateras att de tio senaste årens forskning pekar på fem faktorer som förklarar detta: invandrings-skäl, humankapital, sociala nätverk, trösklar till arbetsmarknaden och diskriminering. I rapporten lyfts flera rekommendationer för att stärka etableringen i form av validering av yrkeskunskaper, er-

³⁹ Skolverket (2017). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen.*

⁴⁰ Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar.*

⁴¹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – ungas etablering. Etablering i arbets- och samhällslivet* och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Fokus 16 – unga nyanländas etablering. Kartläggning av etableringsuppdraget.*

kännande av högskoleutbildning från andra länder, kompletterande högskoleutbildning med betoning på yrkesutbildning, starkare insatser för att öka språkkunskaperna samt insatser för att kompensera begränsade sociala nätverk. Den visar också på att stöd till eget företagande ger möjlighet till arbete men sämre inkomster än en anställning och subventionerande anställningar.⁴²

OECD har gjort beräkningar som visar att tillväxten i ungdomsbefolkningen i Sverige sedan 2009 har drivits framåt av invandring, och hade varit avtagande utan den.⁴³ Från 2012 till 2016 ökade antalet utrikes födda i åldern 18–24 år med 25 procent. Samtidigt har ålderkullarna minskat med 11 procent bland inrikes födda i åldern 18–24 år.⁴⁴ Den demografiska strukturen förändrades också snabbt då många av de som sökte asyl i Sverige 2015 var under 25 år, 99 000 individer. Drygt 70 000 var under 18 år och av dem var drygt 35 000 ensamkommande barn. Könsfördelningen var särskilt ojämn i åldersgruppen 13–17 år bland de asylsökande (87 procent unga män och 13 procent unga kvinnor).⁴⁵ Det finns en trend där antalet år det tar för flyktingar att komma i arbete har minskat under perioden 2007–2015.⁴⁶ Tidigare studier av etablering visar att unga som kommer till Sverige som ensamkommande etablerar sig i högre utsträckning än de som anländer med sina föräldrar. Detta kan bero på en rad olika saker, som att de i högre grad söker sig till arbete än studier, har särskilda erfarenheter och kunskaper, eller att regelverk är bättre utformade för att stödja deras etablering.⁴⁷

Mot bakgrund av utbildningens centrala betydelse för etablering är utvecklingen av gymnasieskolornas introduktionsprogram särskilt viktig att följa. Detta bland annat utifrån den individuella anpassning som kan ske där och för möjligheterna att övergå till och slutföra nationella program. Det handlar även om att introduktionsprogrammen har högst andel elever som avbryter sin utbildning i förtid.

⁴² Joyce, P. (2015). *Integrationspolitik och arbetsmarknadspolitik. En översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014*.

⁴³ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁴⁴ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*.

⁴⁵ Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl, 2015*.

⁴⁶ Arbetsmarknadsdepartementet (2018). *Arbetsmarknadsläget – fokus etablering*. Powerpoint 31 januari 2018.

⁴⁷ Çelikaksoy, A. & Wadensjö, E. (2015). *De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden*.

Under hösten 2016 antogs 90 procent fler elever på språkintröduktion än under hösten 2015, vilket gjorde att det totalt blev gymnasieskolans fjärde största program. Språkintröduktion är det intröduktionsprogram där minst andel elever går över till ett nationellt program, endast 36 procent. Av de som har påbörjat ett nationellt program efter språkintröduktion har 41 procent gått ut med en gymnasieexamen fem år efter starten på språkintröduktionsprogrammet.⁴⁸

Skolinspektionen publicerade 2017 en granskning av språkintröduktionsprogrammet på 42 skolor med syftet att se om elevernas utbildningsbehov tillgodosågs och om eleverna fick stöd och vägledning under sin utbildning inför fortsatta studier och yrkeslivet. Granskningen visade att majoriteten av skolorna inte fullt ut kunde tillgodosä elevernas utbildningsbehov, och eleverna fick inte heller det stöd eller vägledning de var i behov av. Utbildningens utformning styrdes i flera fall av organisatoriska faktorer som tillgång till lärare och lokaler. I stort sett samtliga skolor uppgav att eleverna på språkintröduktion studerar heltid, men vad som räknas som heltid visade sig variera mellan 13 och 25 undervisningstimmar i veckan. Flera skolor lyfte fram att orsaken till bristerna berodde på den kraftiga ökningen av elever på kort tid, men Skolinspektionen har identifierat dessa brister redan i tidigare granskningar. Dock har det ökade elevantalet gjort bristerna mer synliga och det drabbar i dag betydligt fler elever i en redan utsatt grupp. Skolinspektionen lyfter att huvudmän och skolor måste utveckla kvaliteten på språkintröduktionen för att inte riskera långtgående konsekvenser i form av ökat utanförskap.⁴⁹ Skolverket gjorde också en uppföljning av språkintröduktionen 2017, där det framgick att endast var tredje elev har påbörjat ett nationellt program och endast var femte elev har lyckats slutföra ett gymnasieprogram bland de elever som studerat på språkintröduktion.⁵⁰

Ett antal kommuner har börjat kombinera språkintröduktion och vissa yrkesprogram på gymnasiet, inom främst restaurang, vård och hantverk för att motivera unga att fortsätta sina studier, oavsett om eleven har uppehållstillstånd eller inte. Regeringen har tagit initiativ

⁴⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017*.

⁴⁹ Skolinspektionen (2017). *Språkintröduktion i gymnasieskolan*.

⁵⁰ Skolverket (2017). *Uppföljning av språkintröduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och exempel på hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen*.

för att skapa påbyggbara yrkespaket kopplade till gymnasieskolans introduktionsprogram.⁵¹

Av de 86 000 unga 18–24 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen finns 14 300 inom etableringsuppdraget. Bland de unga nyanlända saknar nästan hälften en gymnasieutbildning. Nyanländas kompetens behöver snabbt kartläggas och kompletteras för att identifiera utbildningsbehov och för att möta arbetsmarknadens efterfrågan. Dua har lyft flera utmaningar och utvecklingsområden. Nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd behöver slutföra sina gymnasiestudier innan de kan återopa ett eventuellt arbete för förlängt uppehållstillstånd, vilket de sedan juni 2017 har möjlighet att göra. Dock är det förvånansvärt få i etableringsuppdraget som studerar enligt Dua. De konstaterar kunskapsbrister inom kommuner och Arbetsförmedlingen om det nya regelverket och att utbildningsmöjligheterna behöver stärkas, bland annat för de med kort utbildningsbakgrund där kvinnor är överrepresenterade och för unga som fyller 20 år men inte har hunnit fullfölja en gymnasieutbildning. Nyanlända med tillfälliga uppehållstillstånd måste tidigt få tydlig information om regelverk och sina möjliga vägval.⁵²

Arbetsförmedlingen fick under 2017 i uppdrag av regeringen att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget, som från den 1 januari 2018 övergår från en rättighetslagstiftning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen pekar bland annat på behovet av gemensam kartläggning med kommunerna kring de individer inom etableringen som är i behov av utbildning, där myndighetens kommande utbildningsplikt också ska integreras.⁵³

Unga med funktionsnedsättning

Det saknas en övergripande bild av hur vanligt förekommande olika funktionsnedsättningar är bland unga som varken arbetar eller studerar. Begreppet funktionsnedsättning omfattar bland annat fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar. Det går att synliggöra en del av variationerna genom samhällets olika stöd-

⁵¹ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införandet av regionalt yrkesvux.*

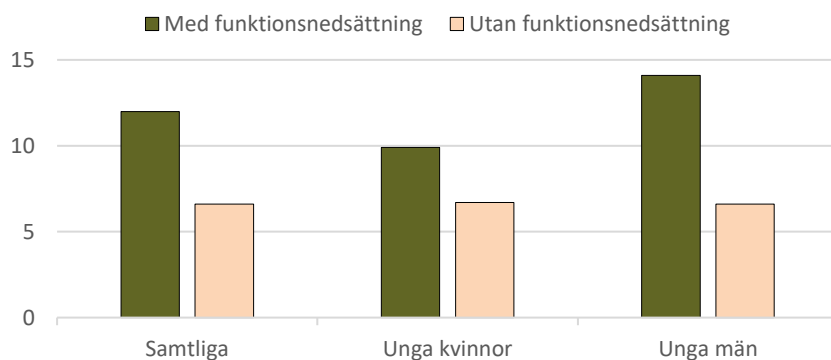
⁵² SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*

⁵³ Arbetsförmedlingen (2017). *Återrapport – förbättra genomförandet av etableringsuppdraget.*

system, registerstudier och enkätundersökningar. Dock är det viktigt att ha med sig att alla mätmetoderna har sina brister vilket innebär att det inte är möjligt att fullt ut fånga vare sig omfattningen och de variationer som finns.

Myndigheten för delaktighet (MFD) har utifrån undersökningarna om levnadsförhållandena (ULF) konstaterat att andelen som är utanför studier eller arbete är nästan dubbelt så stor bland unga med funktionsnedsättning jämfört med övriga unga i åldern 16–24 år (se figur 5.10). Skillnaden är särskilt stor bland unga män.

Figur 5.10 Andel som varken arbetar eller studerar bland unga med och utan funktionsnedsättning 16–24 år, 2014/15, procent



Källa: Myndigheten för delaktighet, SCB, ULF.

I en fördjupningsstudie kopplad till Arbetskraftsundersökningarna har 14 procent av unga i åldersgruppen 16–29 år bedömts ha en funktionsnedsättning, och 8 procent även ha nedsatt arbetsförmåga. I undersökningen uppgav 27 procent av unga med en funktionsnedsättning att de blivit diskriminerade i arbetslivet på grund av sin funktionsnedsättning under de senaste fem åren (34 procent bland kvinnor och 21 procent bland män).⁵⁴ Dua har föreslagit att denna undersökning bör utvecklas med större undersökningsgrupper så att kunskapen kan fördjupas utifrån dimensioner som ålder, kön och födelseland.⁵⁵

⁵⁴ Statistiska centralbyrån (2017). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*.

⁵⁵ SOU 2018:12 Uppdrag: Samverkan 2018. *Många utmaningar återstår*.

Unga som har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga har betydligt sämre arbetsmarknads- och utbildningsutfall jämfört med övriga befolkningen. MFD har konstaterat att personer med funktionsnedsättning generellt har lägre utbildningsnivå och att många inte får det stöd de behöver. I övergångar mellan skolformer finns risk att information förloras kring behov av stöd eller insatser (se mer i kapitel 8). Det finns indikationer på att färre elever med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga går vidare till arbete från gymnasieskolan och gymnasiesärskolan jämfört med tidigare, och att tillströmningen till daglig verksamhet har ökat. Ibland sätts samverkansinsatser in så sent som i 25–30-årsåldern och ökade krav på lönsamhet för Samhall riskerar att utesluta de med störst behov.⁵⁶

Etableringen efter gymnasiesärskolan är ett viktigt område där det saknas löpande insamling av nationell statistik. En särskild studie av 12 000 individer från gymnasiesärskolan har dock visat att efter avslutade studier så hade 47 procent sysselsättning i daglig verksamhet, 22 procent förvärvsarbete (huvuddelen med lönesubvention) och 7 procent studerade. Nästan en fjärdedel, 24 procent, var utanför arbete, studier och daglig verksamhet.⁵⁷ Tidigare studier har visat att drygt fyra av tio som hade aktivitetsersättning har gått i någon form av särskola.⁵⁸ Det saknas också en aktuell bild av daglig verksamhet. I direktiven för den pågående utredningen om översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen påtalas inlåsningseffekter i daglig verksamhet, och i uppdraget ingår att analysera ändamålsenligheten i LSS-insatserna.⁵⁹

Arbetsförmedlingen har ett uppdrag när det gäller unga med funktionsnedsättning att särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv, samt samverka med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete.⁶⁰ Det finns indikationer på att genomförandet av uppdraget

⁵⁶ Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolicen 2011–2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolicen.*

⁵⁷ Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.*

⁵⁸ Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning – en studie om situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga.*

⁵⁹ Dir. 2016:40 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.*

⁶⁰ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. 15 §.

varierar betydligt mellan olika delar av landet. Det saknas också en nationell struktur som kan säkra kvalitet och likvärdighet i detta arbete.

Landets kommuner har många viktiga insatser för unga med funktionsnedsättning. I en undersökning från 2015 kring kommunernas arbete kopplat till Dua uppgav något mindre än hälften av kommunerna att de hade unga med funktionsnedsättning som en särskilt prioriterad grupp (42 procent, medan 48 procent uttryckligen svarade att de inte hade det). En tredjedel (32 procent) gjorde bedömningen att samverkan helt eller delvis bidragit till en minskning av arbetslösheten för unga med funktionsnedsättning.⁶¹ MUCF har i dialog med kommuner blivit uppmärksammade på att unga som har mindre påtagliga funktionsnedsättningar, men som inte klarar sig på egen hand, är särskilt utsatta. De behöver stöd, men möter inte de krav som ställs för att få tillgång till det. Det kan också vara så att en del av dessa unga tackar nej till stöd för att de inte identifiera sig som funktionsnedsatta.⁶² Detta har också tagits upp i dialog med Samordnaren.

Unga med aktivitetsersättning från Försäkringskassan utgör en betydande andel av unga som varken arbetar eller studerar och kvarstår längre utanför studier och arbete.⁶³ Antalet personer med aktivitetsersättning har ökat successivt sedan 2003. Detta beror på ett högt nybeviljande i kombination med att få lämnar ersättningssystemet. Liknande trender finns i flera andra länder.⁶⁴ Av de som nybeviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga noterar Försäkringskassan en uppgång av psykiatriska diagnoser, främst utvecklingsstörningar och hyperaktivitetsstörningar.⁶⁵ Prognosen är att antalet unga med aktivitetsersättning kan komma att minska något de kommande åren och befinna sig omkring 37 000–38 000 individer fram till 2021. Tidigare bedömningar har varit att antalet kunde komma att öka. Möjligheten att beviljas hel sjukersättning från 19 års ålder och bättre bedömningar i övergång mellan aktivitetsersättning för förlängd skolgång till ersättning för nedsatt arbetsförmåga ligger bakom den

⁶¹ SOU 2017:19 *Uppdrag: samverkan – steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa*.

⁶² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*.

⁶³ Jämför Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.

⁶⁴ Ds 2016:5 *Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen*.

⁶⁵ Försäkringskassan (2016). *Försäkringskassans årsredovisning 2015*.

förändrade bilden.⁶⁶ I flera rapporter har konstaterats att arbetet med att samordna insatser kopplade till aktivitetsersättningen behöver förbättras.⁶⁷

I december 2016 fanns drygt 35 000 unga 16–29 år inskrivna hos Arbetsförmedlingen med en funktionsnedsättningskod (36 procent kvinnor och 64 procent män). Andelen med en funktionsnedsättningskod har ökat från 13 till 19 procent 2011–2016. Ser vi endast till de senaste åren har andelen dock minskat något. Vanligast förekommande är neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.⁶⁸ Användningen av begreppet nedsatt arbetsförmåga är omstritt och Arbetsförmedlingen har ett uppdrag att utreda om begreppet påverkar individerna och vid behov föreslå alternativt språkbruk.⁶⁹

5.4 Ungas psykiska hälsa

Den psykiska ohälsan bland unga är alarmerande och behöver därför uppmärksammas särskilt. Under de senaste 20 åren har psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna ökat i större omfattning i Sverige än i övriga nordiska länder. Ökningen i psykisk ohälsa bland barn och unga i Sverige återfinns i hela ungdomspopulationen, även om andelen är högre bland barn och unga vuxna med svåra psykosociala förhållanden. Ökningen rör såväl självrapporterade psykiska besvär som diagnostiserade psykiska sjukdomar.⁷⁰ Skillnaden mellan unga män och unga kvinnor ökar dessutom med stigande ålder, där unga kvinnor upplever sig ha sämre hälsa och fler besvär.⁷¹

MUCF har tagit fram en rapport som visar att övergången från att vara barn till att bli vuxen kan i sig skapa stress hos många unga. Det är vanligt med psykosomatiska symptom i tonåren. Ungefär

⁶⁶ Försäkringskassan (2017). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2017–2021* jfr Försäkringskassan (2016). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2016–2020*.

⁶⁷ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Tid för aktivitetsersättning för unga!*, Riksrevisionen (2015). *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* och Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning*.

⁶⁸ Rapporter från riksdagen 2017/18:RFR2, Arbetsmarknadsutskottet. *Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering*.

⁶⁹ Regeringsbeslut (A2017/02442/A, A2017/02368/SV, A2017/02382/SV [delvis] m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

⁷⁰ Socialstyrelsen (2017) *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – till och med 2016*.

⁷¹ Folkhälsomyndigheten (2014) *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14. Grundrapport*.

hälften av unga mellan 13 och 18 år har magont, huvudvärk eller svårt att somna minst en gång i veckan. De diagnoser som främst bidrar till ökningen är depressioner och olika ångestsyndrom. Diagnoser som tyder på skadligt bruk och beroende av olika substanser ökar också, särskilt bland unga män. Socialstyrelsen har konstaterat att barn och unga vuxna som diagnostiseras med depression eller ångestsyndrom riskerar långa sjukdomsförlopp med fortsatt behov av psykiatrisk vård och läkemedelsbehandling. Det finns även en förhöjd risk för suicidförsök och suicid över tid. Barn och unga vuxna med psykisk ohälsa har generellt en lägre utbildningsnivå. Ohälsan kan bland annat påverka funktionsförmågan så att det blir svårt att tillgodogöra sig studier. Att klara skolan är en viktig skyddsfaktor för att klara psykiska påfrestningar och en fullföljd skolgång ökar möjligheterna till ett inträde i arbetslivet och etablering i vuxenlivet. Det ställer krav på samverkan mellan olika aktörer som skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård så att förutsättningar finns att öka barns möjligheter att klara skolan (se mer i kapitel 8).⁷²

Bland unga som varken arbetar eller studerar är det vanligare att känna sig deprimerad, ha lågt självförtroende och uppleva fysiska besvär.⁷³ Allvarliga problem med oro, ångest och rädsla är mer än dubbelt så vanligt bland de som varken arbetar eller studerar jämfört med andra unga. Bland de unga männen är det dessutom fem gånger så vanligt att skatta sin allmänna hälsa som dålig eller mycket dålig jämfört med unga män i studier eller arbete.⁷⁴ Andelen som fått öppen psykiatrisk vård är tre gånger så hög i gruppen unga som varken arbetar eller studerar som i ungdomspopulationen i sin helhet. Öppen psykiatrisk vård är vanligast bland unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 år och andelen minskar med åldern.⁷⁵

⁷² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *När livet känns fel – ungas upplevelser av psykisk ohälsa*.

⁷³ Plenty, S., Andersson, A.B., Hjalmarsson, S., Mood, C., Rudolphi, F. & Treuter, G. (2017). *Jobb, studier eller annat? En rapport om unga vuxnas sysselsättning och levnadsvillkor*.

⁷⁴ OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*.

⁷⁵ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*.

Andra studier visar att personer med omfattande arbetslöshet i åldern mellan 21 och 25 år löper betydligt högre risk för psykisk ohälsa senare i livet jämfört med andra unga.⁷⁶

En studie kring ungas upplevelser har bland annat visat att det som ibland benämns som lättare psykiska besvär kan upplevas nog så svåra av unga själva. Psykisk ohälsa är särskilt utbredd bland unga med funktionsnedsättning, unga hbtq-personer och unga flyktingar. Unga kvinnor och unga män har olika strategier för att hantera psykisk ohälsa.⁷⁷ Socialstyrelsen menar att det är angeläget att fortsätta följa utvecklingen av en ökad psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna och att hjälpa olika aktörer inom hälso- och sjukvård och socialtjänst att möta behovet av försämrad psykisk hälsa bland unga. Även om orsakerna till ökningen av psykisk ohälsa inte är fastställda tyder den betydande omfattningen bland unga på att orsakerna rör ungas livsvillkor generellt, som skolperioden eller inträdet till arbetsmarknad och vuxenliv. Att psykisk ohälsa också är en riskfaktor gör att en allt ökande grupp av unga i befolkningen kan få svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och i vuxenlivet.⁷⁸ Det har gjorts och görs stora satsningar inom detta område. Exempelvis kommer Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova under våren 2018 med en ny gemensam utlysning om psykisk hälsa hos nyanlända barn och ungdomar samt barn och ungdomar med funktionsnedsättningar. Satsningen omfattar totalt 150 miljoner kronor och sträcker sig över sex år, och riktar sig till tvärvetenskapliga miljöer som ska arbeta för utveckling av nya idéer och innovationer.⁷⁹

⁷⁶ Virtanen, P., Hammarström, A. & Janlert, U. "Children of boom and recession and the scars to the mental health. A comparative study on the long term effects of youth employment" i *International Journal for Equality in Health*. 2016. Se även Strandh, M., Winefield, A., Nilsson, K., & Hammarstrom, A. "Unemployment and mental health scarring during the life course" i *European journal of public health*. 2014.

⁷⁷ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga hbtq-personer. Etablering i arbetslivet.* och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *När livet känns fel – ungas upplevelser av psykisk ohälsa.*

⁷⁸ Socialstyrelsen (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – till och med 2016.*

⁷⁹ Forte "Utlysning i mars: Psykisk hälsa hos barn och ungdomar inom utsatta grupper" publicerad på myndighetens webbplats www.forte.se

6 Kommunernas aktivitetsansvar

Kommunernas skyldighet att bedriva arbete riktat till unga som inte studerar har sett olika ut genom åren och går att spåra tillbaka till 1970-talet. De senaste tio åren har kommunernas ansvar förtydligats i omgångar. Trots det kvarstår betydande skillnader i kvalitet och likvärdighet mellan kommuner. Samordnaren har sedan hösten 2016 haft i uppdrag att komplettera Skolverkets arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. I uppdraget har ingått att ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de insatser som unga erbjuds.

6.1 Bakgrund till aktivitetsansvaret

Skollagens bestämmelser om uppsökande verksamhet för kommunerna togs bort i samband med införandet av de individuella programmen på gymnasiet i början av 1990-talet. I mitten av 2000-talet återinfördes en särskild bestämmelse i skollagen om kommunalt ansvar att hålla sig informerad om ungas sysselsättning i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Detta har kallats uppföljningsansvar och informationsansvar.¹

Sedan 1 januari 2015 har kommunerna fått ett förtydligat så kallat aktivitetsansvar. Hemkommunen ska löpande under året hålla sig informerad om hur unga som har fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationellt program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning, är sysselsatta.² Hemkommunen ska erbjuda de

¹ SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.

² 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

som omfattas av aktivitetsansvaret lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska syfta till att motivera unga till att påbörja eller återuppta en utbildning. Insatserna ska dokumenteras på lämpligt sätt och register ska föras över de unga som omfattas av ansvaret.

När benämningen i skollagen ändrades från ett informationsansvar till ett aktivitetsansvar syftade detta till att förtydliga att det ligger i hemkommunens ansvar att vara aktiv i relation till dem som omfattas av ansvaret. En annan viktig skillnad mot hur det var innan den senaste lagändringen är att aktivitetsansvaret i dag omfattar unga som går i gymnasieskolans introduktionsprogram, vilket innebär att en betydande andel inom aktivitetsansvaret är studerande. Samordnaren ser det som problematiskt och har därför ställt sig bakom det förslag Gymnasieutredningen lade om att elever på introduktionsprogram inte bör omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.³ En sådan ändring bör innebära att det frigörs resurser i kommunernas arbete att fokusera arbetet mot de unga som står utanför studier. Gymnasieutredningen och dess förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.2 Ett likvärdigt stöd och insatser med kvalitet

Samordnaren har i uppdrag att föreslå fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret. Därför har det varit viktigt för Samordnaren att i möten med kommuner kring aktivitetsansvaret be dem beskriva när kvaliteten och likvärdigheten brister, samt vilka lösningar de ser för arbetet framåt.

Samordnaren menar att likvärdighet inom aktivitetsansvaret bör utgå från en tolkning som innebär förmåga att ge ett individualiserat stöd på likvärdiga villkor, oavsett var en individ är bosatt (för mer om likvärdighet, se kapitel 3). Det faktum att det är skillnader i hur kommunerna organiserar och genomför aktivitetsansvaret innebär därmed inte nödvändigtvis bristande likvärdighet. Det måste finnas utrymme för att arbeta på olika sätt utifrån skilda lokala

³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Remissvar SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (Diarienummer U2016/04660/GV).

förutsättningar. Dessutom är det i linje med den kommunala självstyrelsen att varje kommun själv avgör hur aktivitetsansvaret genomförs. Dock ska stödet till individen vara likvärdigt oavsett kommun och anpassad till varje individs resurser och behov.

För bedömning av kvalitet i de insatser som erbjuds inom aktivitetsansvaret tar Samordnaren utgångspunkt i evidensbaserad praktik (se kapitel 4) och insatserns effekter (se kapitel 7). En evidensbaserad praktik inom aktivitetsansvaret handlar om kommunernas förmåga att i verksamheten väga samman olika kunskapskällor och erfarenheter i mötet med enskilda unga och i planering och utveckling av verksamheten. För att nå kvalitet och likvärdighet krävs arbete inom flera viktiga områden; att fastställa vilka som omfattas av ansvaret, att etablera kontakt och att ha tillgång till och erbjuda lämpliga individuella insatser.

6.3 Ett komplext uppdrag med en heterogen ungdomsgrupp

Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret är både komplext utifrån att ungdomsgruppen är heterogen och omfattande då det ska vara individcenterat, vid behov samordnat och genomföras med hög kvalitet. En positiv trend är att andelen kommuner som har en handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret har ökat successivt de senaste tio åren. I den kommunenkät som Samordnaren genomförde 2016 svarade 81 procent av kommunerna att de har en handlingsplan (jämfört med 63 procent 2010 och 25 procent 2006).⁴ Betydelsen av handlingsplaner kan vara särskilt stor då det inte förekommer någon styrning av uppdragets innehåll på nationell nivå.

Kommunenkäten genomfördes i samarbete med SKL. Den gick ut till alla 290 kommuner, med en svarsfrekvens på 86 procent. Resultatet har sammanställts i rapporten *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.⁵ Försättningsvis refereras den till som Samordnarens kommunenkät.

⁴ Resultaten från enkäten presenteras i sin helhet i Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

6.3.1 Unga som omfattas av ansvaret

En av ambitionerna med förändringarna i regelverket 2015 var att skapa nationella register över de som omfattas av aktivitetsansvaret. Det har visat sig svårt att med exakthet beskriva storleken på den grupp unga som omfattas av ansvaret samtidigt som det finns indikationer på att de är fler än förväntat.

Skolmyndigheterna gjorde uppskattningen att ungefär 60 000 individer omfattades av ansvaret under 2015.⁶ Av dem var hälften studerande inom gymnasieskolans introduktionsprogram och övriga fanns utanför gymnasieskolan, många gånger i okänd sysselsättning. Denna uppskattning bör vara en underskattning då drygt 115 200 unga registrerades som aktuella för aktivitetsansvaret av kommunerna 2016 enligt inrapporterade siffror till Skolverket. Den största gruppen, drygt 45 500, var i för kommunerna okänd sysselsättning. Knappt 8 500 unga var kända för kommunen, men inte i någon sysselsättning. Utöver det var knappt 43 000 i studier på introduktionsprogrammen, drygt 8 000 i andra studier (exempelvis inom vuxenutbildningen) och knappt 10 000 i arbete eller annan sysselsättning.⁷

Samordnaren har gjort en beställning till SCB för att fördjupa kunskapen om de 115 200 individer som kommunerna rapporterat in 2016. En uppdelning har gjorts mellan elever inskrivna på introduktionsprogram och de som inte är det. De som benämns som *utanför studier* finns inte inom studier på gymnasieskolan.⁸

Resultaten visar att unga män är överrepresenterade bland dem som omfattas av aktivitetsansvaret, särskilt bland inskrivna på introduktionsprogrammen (tabell 6.1). Detsamma gäller i gruppen unga i åldern 19–20 år (figur 6.1).

⁶ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*.

⁷ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjuds de av kommunerna?*

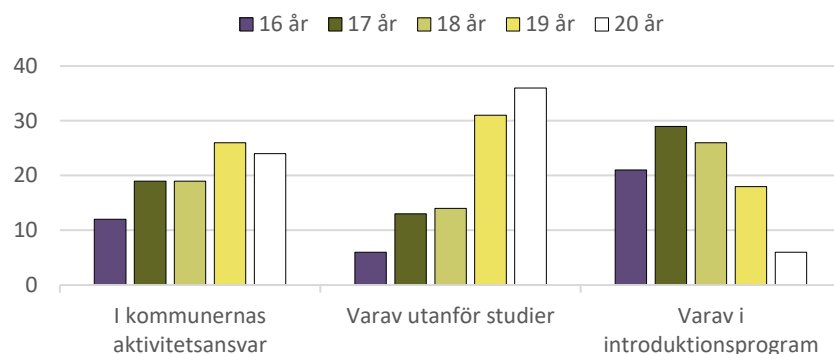
⁸ Dock kan några av dem finnas inom folkbildningen eller den kommunala vuxenutbildningen. Jämför Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjuds de av kommunerna?* Särredovisningen är bland annat gjord utifrån gymnasieutredningens förslag om att studerande på introduktionsprogrammen inte längre ska omfattas av aktivitetsansvaret, vilket Samordnaren ställer sig bakom då aktivitetsansvaret bör koncentreras mot de som inte finns i studier. SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Remissvar SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (Diarienummer U2016/04660/GV).

Tabell 6.1 Unga i kommunernas aktivitetsansvar 2016, fördelat på kön, procent

	Unga kvinnor	Unga män	Totalt antal
I kommunernas aktivitetsansvar	42	58	115 210
varav inskrivna på introduktionsprogram	38	62	45 320
varav utanför studier	45	55	69 890
Övriga unga i åldersgruppen*	49	51	420 060

* Samtliga födda 1996–2000, folkbokförda i Sverige.

Källa: SCB.

Figur 6.1 Unga i kommunernas aktivitetsansvar 2016, fördelat på ålder, procent

Källa: SCB.

Unga som omfattas av aktivitetsansvaret har betydligt svagare studiebakgrund än övriga unga. Studieresultat från grundskolan har betydelse för både behörighet till gymnasiestudier och för senare etablering. Bland unga inom aktivitetsansvaret var 52 procent behöriga till gymnasieskolans nationella yrkesprogram 2016, jämfört med 95 procent bland övriga unga.⁹ Unga som omfattas av aktivitetsansvaret kommer oftare från familjer med kortare utbildnings-

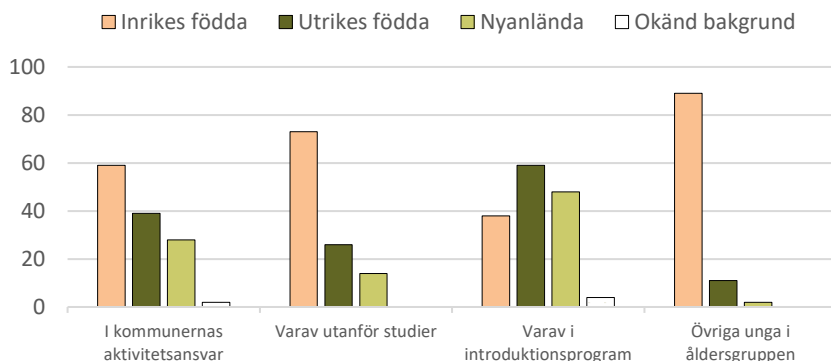
⁹ Meritvärdet från grundskolan bland dem som avslutat årskurs 9 var också betydligt lägre. Bland de som omfattades av aktivitetsansvaret och var inskrivna på introduktionsprogram var meritvärdet 82,65 (88,19 för unga kvinnor och 78,68 för unga män), för de utanför studier 175,75 (186,30 för unga kvinnor och 166,98 för unga män), jämfört med 228,85 (239,98 för unga kvinnor och 217,92 för unga män bland övriga unga i samma ålder.

bakgrund. Endast 30 procent har minst en förälder med en eftergymnasial utbildning jämfört med 54 procent bland övriga unga.¹⁰

Nyanlända inom aktivitetsansvaret

Samordnaren har i uppdrag att särskilt beakta unga nyanlända i relation till det kommunala aktivitetsansvaret. Både utrikesfödda och nyanlända¹¹ är överrepresenterade inom aktivitetsansvaret (figur 6.2). Detta gäller särskilt de som varit inskrivna på gymnasieskolans introduktionsprogram, där språkin introduktion har blivit ett av de större gymnasieprogrammen som en konsekvens av det stora antalet unga som flydde till Sverige 2015. Bland nyanlända inom aktivitetsansvaret var 62 procent män och 38 procent kvinnor 2016, jämfört med 56 respektive 44 bland nyanlända som inte omfattas av aktivitetsansvaret. Könsskillnaden är större inom introduktionsprogrammen än i gruppen unga utanför studier.

Figur 6.2 Unga i kommunernas aktivitetsansvar 2016, fördelat på födelseland och nyanlända, procent



Källa: SCB.

¹⁰ Värt att notera är att det saknas uppgift om utbildning bland många av dem som omfattas av aktivitetsansvaret vilket troligen beror på en hög andel nyanlända och utrikes födda där uppgift saknas om föräldrarnas utbildning.

¹¹ Nyanländ definieras som född utomlands med första invandringsdatum till Sverige inom de senaste fyra åren. Det är svårt att med exakthet beräkna antalet nyanlända ungdomar utanför gymnasieskolan som omfattas av aktivitetsansvaret då det inte är möjligt att exkludera dem som har en avslutad gymnasieutbildning när de flyttade till Sverige genom befintliga register.

Arbetet med nyanlända inom aktivitetsansvaret har lyfts i både Samordnarens kommunenkät, i en fördjupad telefonundersökning och i Samordnarens dialogmöten med kommunala företrädare. I kommunenkäten uppgav få kommuner att de hade förändrat sitt arbete med aktivitetsansvaret utifrån att många anlände till Sverige 2015, även om de sett behovet av det. Ett skäl var att många av de unga nyanlända befann sig i asylprocessen och då inte omfattades av aktivitetsansvaret eller att de studerade på språkinträdning och då, även om de omfattades av aktivitetsansvaret, formellt varit i pågående studier. Samma argument har lyfts av kommuner under dialogmöten 2017. Flera kommuner har lyft fram ett kommande behov av utökad samverkan inom kommunen och av nya utbildningsformer för att kunna påbörja och slutföra gymnasiestudier, samt ökad bemanning i arbetet med unga nyanlända.

Under Samordnarens dialogmöten har allt fler tagit upp problematik med att kartlägga målgruppen och svårigheter att komma i kontakt med nyanlända ungdomar då de ofta inte bor på uppgivna adresser eller de placeras i annan kommun med kort varsel. Det kan vara svårt att hinna garantera studieplatser då kommunen inte vet från månad till månad hur många ungdomar som är skrivna i kommunen. I några fall har unga antagits till en utbildning i en kommun, men därefter flyttats från Migrationsverkets boende till en annan kommun innan terminen har påbörjats. Den mottagande kommunen kan då få svårt att snabbt erbjuda en motsvarande utbildningsplats på ett nationellt program. Det kan även finnas en problematik i att skapa kontakt med unga på grund av språksvårigheter och därför är det av vikt att kommuner tillgängliggör information om aktivitetsansvaret på flera olika språk.

Av de elever som avslutade sina studier på språkinträdning läsåret 2013/14 och som inte återgått till studier inom gymnasieskolan sedan dess, var nära var tredje utanför arbete eller studier hösten 2014.¹²

¹² Skolverket (2017). *Uppföljning av språkinträdning. Beskrivande statistik på nationell nivå och exempel på hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen.*

6.3.2 Samarbete med grund- och gymnasieskolor

En avslutad och fullföljd gymnasieutbildning är den enskilt viktigaste faktorn för ungas etablering. Av eleverna som påbörjar en gymnasieutbildning deltar de flesta i tre år, men det är fortsatt en stor andel, cirka 35 procent, som inte erhåller en gymnasieexamen under den tiden. Tittar man på genomströmningen efter fem år har ytterligare 5 procent, alltså 70 procent av en ungdomskull tagit examen. Att en så betydande andel elever inte når målen för utbildningen är en stor utmaning för både gymnasieskolan och för det kommunala aktivitetsansvaret och det kan medföra stora svårigheter för de ungdomar som berörs.

Samordnaren har i sitt arbete mött flera exempel på hur personal som arbetar med aktivitetsansvaret har ett nära samarbete med grund- och gymnasieskolan för att verka för närvaro och motverka studieavbrott. I Samordnarens kommunenkät uppgav hela 80 procent av landets kommuner att verksamheten som ansvarar för aktivitetsansvaret samverkar med gymnasieskolor och socialtjänst kring elever som riskerar att avbryta sina studier. Det var 60 procent som uppgav att de har samarbete med grundskolan kring elever som uppvisar en problematisk frånvaro.¹³ Ett skäl till det är att verksamheten för aktivitetsansvaret snabbt ska kunna komma i kontakt med och erbjuda stöd till de som väljer att avbryta sina studier. Flera kommuner har också lyft vikten av samverkan med socialtjänsten som tidigt kan identifiera riskfaktorer. Verksamheter och stödinsatser inom socialtjänsten har även möjlighet att stödja föräldrar på ett annat sätt än vad skolan eller en verksamhet för aktivitetsansvaret har möjlighet att göra.

Huvudmannens ansvar att rapportera frånvaro och studieavbrott till hemkommunen

För att stärka arbetet med kommunernas informationsansvar infördes 2009 en skyldighet för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor att snarast meddela hemkommunen när en elev börjar eller

¹³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

slutar gymnasieutbildningen.¹⁴ Rapporteringsskyldigheten utökades den 1 januari 2015 till att även gälla elever som utan skäl är frånvarande i betydande utsträckning.¹⁵ Syftet var att säkerställa att hemkommunen skyndsamt blir informerad om elevers betydande frånvaro för att på ett bättre sätt kunna genomföra sitt aktivitetsansvar.¹⁶

Enligt flera kommuner som Samordnaren har mött uppfylls inte rapporteringsskyldigheten kring studieavbrott och frånvaro i den utsträckning som lagen avser och det saknas en nationell bild av hur rapporteringsskyldigheten efterlevs. Skolinspektionen har ännu inte genomfört några granskningar inom området.

Samordnaren anordnade tillsammans med Storsthlm ett dialogmöte kring frånvarorrapportering. Representanter från de tre storstadsregionerna, CSN, Skolverket, SKL, SPSM och företrädare för ett antal gymnasieskolor och kommuner i Stockholms län deltog. På mötet gavs indikationer på att få skolor rapporterar frånvaro till hemkommunen trots att de är skyldiga att göra detta. Möjliga orsaker som diskuterades var bristande kunskap om lagstiftning, skilda tolkningar av vad frånvaro i betydande utsträckning innebär samt att det saknas tillräckligt enkla och säkra metoder för att överföra informationen till hemkommunen. Det som framkom på mötet bekräftas av en analys av arbetet kring frånvaro från kommunerna i Stockholms län.¹⁷ Det upplevdes också vara otydligt vad hemkommunerna ska använda informationen till och en slutsats var att detta kan bidra till en oklar ansvarsfördelning.

Flera kommuner har lyft betydelsen av att fånga upp skälen till studieavbrott bland unga.¹⁸ Kommunerna menar att detta är en viktig kunskapskälla i skolornas systematiska kvalitetsarbete för att identifiera och åtgärda brister. Det kan ge en fördjupad kunskap kring särskilda lokala utmaningar som kompletterar den nationella bilden av avbrottsorsaker.¹⁹

¹⁴ Skollag (2010:88), 15 kap. 15 §, se även SFS 2009:1038 och Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

¹⁵ Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*

¹⁶ Se SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun.*

¹⁷ Storsthlm (2017), *Länsövergripande utvecklingsarbete kring problematiska skolfrånvaro.* Stencil.

¹⁸ Om denna typ av uppgifter ska samlas in behöver det göras en avvägning mot om det kan vara känsliga uppgifter enligt gällande lagstiftning.

¹⁹ Jämför SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* och Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *Tio orsaker till avhopp.*

6.3.3 Identifiera och etablera kontakt

Grundförutsättningen för att unga inom aktivitetsansvaret ska få ett likvärdigt och kvalitativt stöd är att hemkommunen vet vilka unga som ska kontaktas och sedan har förmåga att etablera kontakten.

I Samordnarens kommunenkät uppgav en majoritet av kommunerna (80 procent) att de upplever att lagen är tydlig kring vilka som omfattas av aktivitetsansvaret. Däremot har en betydande andel (61 procent) svårigheter med att samla in information och säkerställa att ingen ungdom faller mellan stolarna.²⁰

Det finns flera exempel på kommuner som har gått samman för att bygga system eller som har köpt in tjänster av systemleverantörer för att kartlägga målgruppen för aktivitetsansvaret. Några viktiga källor för systemen är folkbokföringsuppgifter i kombination med uppgifter från betygsdatabasen Beda²¹, och regionala elevdatabaser. Genom dessa källor går det oftast att få kunskap om vilka unga som inte finns i studier och som saknar en fullständig utbildning. Samtidigt finns det fortfarande kommuner som inte har tillgång till datasystem och som får leta manuellt i en rad olika register. Beda är dessutom inte komplett då inte alla skolor som utfärdar betygsdokument på gymnasial nivå rapporterar in betygen till databasen.

Flera kommuner som Samordnaren mött har efterlyst ett nationellt system i stället för de olika regionala lösningar som byggts upp i olika delar av landet. Skolverket har noterat att kommunerna har utvecklat kvaliteten i sin inrapportering av uppgifter till SCB, men att en felkälla fortfarande är att alla kommuner inte har tillgång till elevdatabaser.²²

Skolverket har under 2017 genomfört en förstudie om en databas för registrering av betyg och gymnasieexamen samt utrett om även andra uppgifter bör registreras i databasen och vem som bör få tillgång till uppgifterna.²³ Förstudien har genomförts mot bakgrund

²⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

²¹ Nationell betygsdatabas som administreras av UHR. Drygt 90 procent av alla gymnasieskolor samt 70 procent av alla komvuxenheter rapporterar in uppgifter om betyg till Beda.

²² Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjuds de av kommunerna?*

²³ Regeringsbeslut (U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*.

av den utökade rätten att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning.²⁴ I studien listas en rad användningsområden för en nationell betygsdatabas och ett av områdena som nämns är kommunernas aktivitetsansvar.²⁵

För att etablera kontakt med de som omfattas av aktivitetsansvaret visar erfarenheter från kommunerna att det krävs ett kontinuerligt och uthålligt arbete samt möjlighet att använda flera kontaktvägar. De vanligaste sätten som kommunerna använder för att nå unga är via telefonsamtal, brev, sms och e-post. Många vittnar dock om att det oavsett kontaktväg kan vara svårt att få unga att svara, vilket gör att arbetet ofta är väldigt resurskrävande men ger låga resultat. Allt fler kommuner arbetar med hembesök som metod för de som är svåra att nå och det blir även allt vanligare att utveckla modeller för kontakt via sociala medier eller genom att anställa unga som i sin tur kan nå ut till andra unga. Kommunerna söker generellt unga via fler kanaler i dag jämfört med tidigare. Samtidigt framkommer det i Samordnarens kommunenkät att andelen kommuner som upplever svårigheter med att få kontakt har ökat (34 procent uppger stora svårigheter och endast 8 procent att de inte hade några sådana svårigheter).²⁶ Det tycks finnas en större medvetenhet hos kommunerna om utmaningar i arbetet med aktivitetsansvaret. Detta understryks också av Skolverkets redovisning kring det kommunala aktivitetsansvaret där drygt 45 500 av de unga var i okänd sysselsättning under 2016 och där 37 100 av dessa unga inte erbjöds någon åtgärd från hemkommunen.²⁷

²⁴ Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* och Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:UbU6 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

²⁵ Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

²⁶ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016) *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*. Jämför Skolverket (2006). *Redovisning av uppdrag om information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. och Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*.

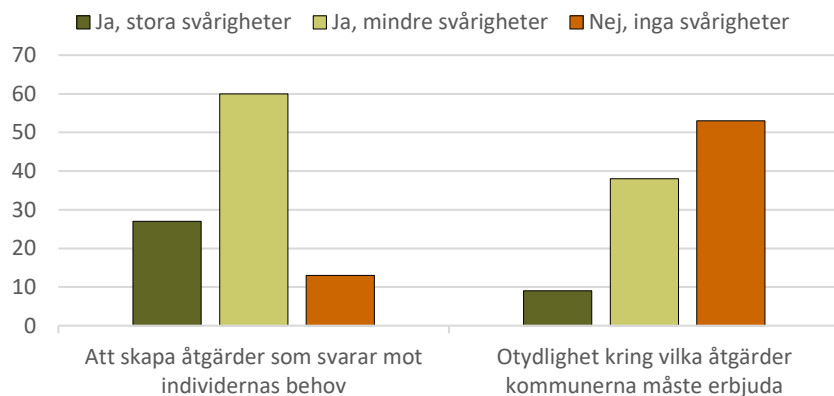
²⁷ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?*

6.3.4 Att motivera tillbaka till studier

Syftet med det kommunala aktivitetsansvaret är att hemkommunen ska erbjuda de som omfattas av ansvaret insatser som motiverar dem att i första hand påbörja eller återuppta studier. I andra hand ska insatserna leda till annan sysselsättning, så som arbete.²⁸

Enligt Skolverkets redovisning var det endast 19 procent som erbjöds åtgärder som kan leda till att den unge kommer i arbete eller studier under 2016.²⁹ Det är oroväckande att endast en femtedel erbjöds en åtgärd. Skolverkets redovisning visade att 44 procent av de unga var i studier när de kom i kontakt med aktivitetsansvaret (37 procent på ett introduktionsprogram, 4 procent i andra studier, 2 procent i grundskola och 1 procent inom komvux). Många kommuner fokuserar inte sina insatser inom aktivitetsansvaret på de unga som redan är i studier. Unga som omfattas av aktivitetsansvaret är en heterogen grupp och det krävs därför att kommunerna kan erbjuda en bredd av insatser. Enligt Samordnarens kommunenkät upplevde drygt 85 procent av kommunerna svårigheter med att skapa åtgärder som svarar mot individernas behov (figur 6.3).

Figur 6.3 Kommunernas bedömning av svårigheter kopplade till individualiserat stöd 2016, procent



Källa: Samordnarens kommunenkät 2016.

²⁸ Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.*

²⁹ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjuds de av kommunerna?*

Samordnaren ställde en fråga i kommunenkäten kring individualiserat stöd till vissa grupper inom aktivitetsansvaret. Endast en tredjedel av kommunerna uppgav att deras arbete svarade bra eller ganska bra mot behoven bland unga med psykisk ohälsa, unga som har gått i gymnasiesärskola respektive unga som har varit placerade inom SiS-institution. Hela 80 procent av kommunerna önskade kompetensutveckling för personal för att kunna stödja olika delar av ungdomsgruppen.³⁰ Många som arbetar operativt med aktivitetsansvaret i mindre kommuner har beskrivit att de upplever det som omöjligt att verka på ett bra sätt utifrån individens behov och önskemål kring aktiviteter. En del kommuner saknar resurser och i andra fall finns inte aktiviteterna att tillgå inom rimligt geografiskt avstånd. För vissa insatser krävs även att det sker i en gruppverksamhet, vilket särskilt mindre kommuner ofta har svårt att möta då det inte finns tillräckligt många i målgruppen. Detta kan exempelvis handla om lärarledd studieverksamhet, föreläsningar kring olika yrken och branscher eller verksamhet i form av aktiviteter i grupp för att stärka sociala kompetenser.

Samordnarens kommunenkät visar att de insatser som kommunerna erbjuder varierar. De allra flesta erbjuder olika utbildningsinsatser och arbetsinriktade insatser som praktik och feriejobb. Enkäten gav indikation på att om ansvaret organiseras inom en utbildningsförvaltning kan det finnas anledning att försäkra sig om att det finns en bra koppling till arbetsmarknadsinsatser, och omvänt att organisering inom arbetsmarknadsenheter ibland kan behöva stärkt relation till utbildningsförvaltningen. Samtidigt kan det finnas behov av många andra typer av stöd än traditionella utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser som stöd för personlig utveckling/coachning, i kontakt med andra myndigheter och för att skapa struktur i vardagen, vilket inte finns i alla kommuner i dag.³¹ I kapitel 7 konstateras att kunskapen om det studiemotiverande arbetet inom aktivitetsansvaret är mindre utvecklat än kunskapen om studiemotiverande arbete inom andra områden, som genom folkhögskolekurser.

³⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

³¹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

Samverkan för att åstadkomma ett likvärdigt stöd

För att ge unga ett individanpassat stöd krävs möjlighet att erbjuda insatser från kommunens olika förvaltningar, men även i samverkan med andra. I Samordnarens dialoger med kommuner har en del lyft fram att det skulle vara möjligt för mindre kommuner att gå samman för att kunna erbjuda ett mer varierat utbud av insatser.

En del av de insatser som erbjuds unga inom aktivitetsansvaret finns i hemkommunens egen regi, så som studier inom introduktionsprogrammen eller komvux. Bland andra insatser finns exempelvis studier på folkhögskola eller arbetsmarknadsåtgärder via Arbetsförmedlingen. Samordnarens kommunenkät visade på behov av förbättrad samverkan inom ett flertal områden. Tydligast var att drygt 45 procent av kommunerna saknade, men såg behov av, en god samverkan med BUP respektive hälso- och sjukvården samt rehabiliteringen. Flera efterlyste också mer samverkan med Försäkringskassan, näringslivet, det civila samhället och studieförbunden.

Nästan sju av tio kommuner svarade att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerade bra gällande unga i åldern 18–25 år, men att arbetet inte var lika utvecklat kring de som var under 18 år.³² Inom ramen för Dua har samverkansavtal skrivits mellan kommun och Arbetsförmedling i nästan alla kommuner och i dessa överenskommelser är aktivitetsansvaret ofta en del.³³ Målet för samverkan kan både handla om att fler unga skrivs in och får ta del av Arbetsförmedlingens insatser, gemensamma mål för att kartlägga, kontakta och erbjuda individuellt anpassade insatser för målgruppen, men även mål för överlämning då ungdomen närmar sig 20-årsdagen och inte längre har rätt till stöd enligt aktivitetsansvaret.

En del unga behöver annat än studieinriktade insatser

Hösten 2017 tog Samordnaren hjälp från landets kommuner att ställa ett antal frågor till unga inom aktivitetsansvaret. Personal för verksamheter för aktivitetsansvaret från 97 kommuner inkom med svar

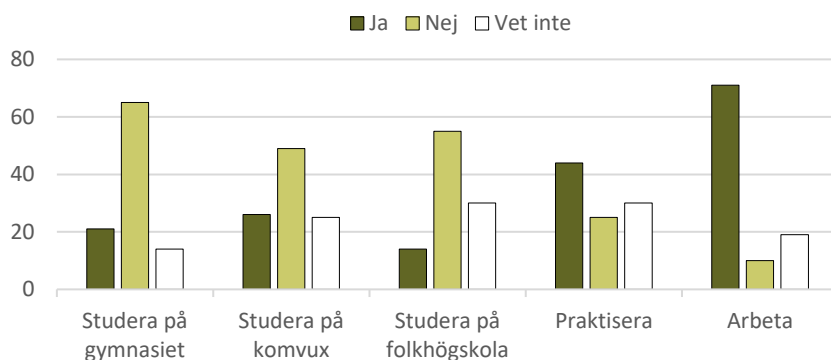
³² Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

³³ www.dua.se

från sammanlagt 351 ungdomar (beskrivs närmare i kapitel 3). Enkäten benämns i betänkandet som Samordnarens ungdomsenkät.

Det huvudsakliga syftet med aktivitetsansvaret är att motivera unga att påbörja och avsluta en utbildning. Samordnarens ungdomsenkät indikerar vissa utmaningar med att få unga att återgå till studier då en majoritet uppger att de snarast vill arbeta eller praktisera (71 respektive 44 procent) (figur 6.4).

Figur 6.4 Vad unga i kommunernas aktivitetsansvar vill göra om tre månader, 2017, procent



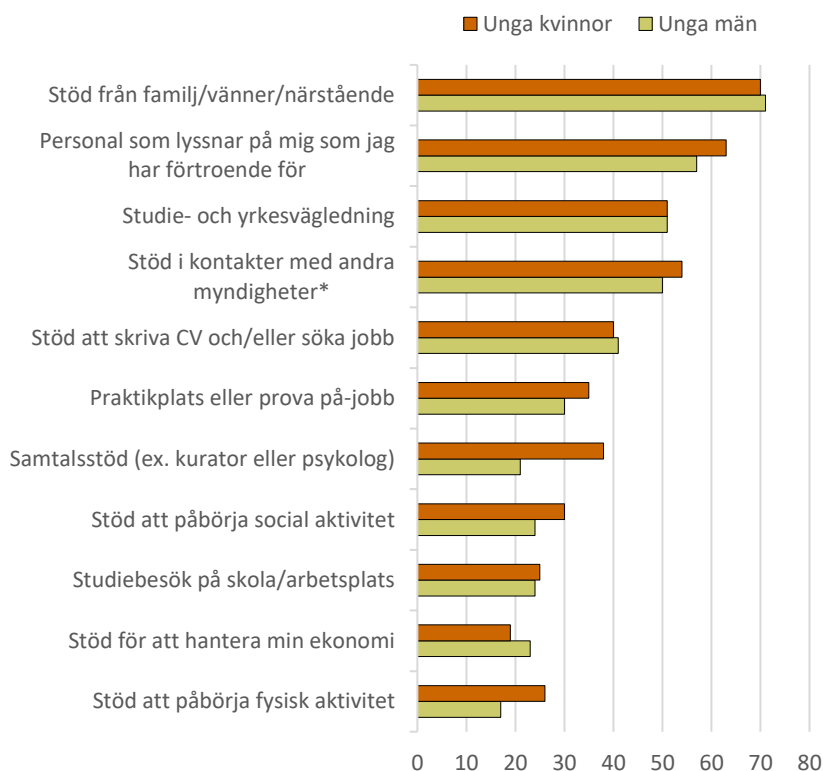
Källa: Samordnarens ungdomsenkät 2017.

Att många unga inte vill gå tillbaka till studier har personal som arbetar operativt med aktivitetsansvaret vittnat om i dialog med Samordnaren. Svaren i ungdomsenkäten visade också att det är vanligare att vilja studera på komvux än på gymnasiet (26 respektive 21 procent). Hela 30 procent vet inte om de vill studera på folkhögskola vilket kan tyda på att detta är ett okänt alternativ för unga. Det var inga större könsskillnader i svaren.

I Samordnarens dialoger med kommuner har flera lyft fram att det ofta inte går att arbeta för att den unge ska påbörja eller återuppta en utbildning omedelbart. Det krävs ett omfattande arbete från kommunen för att först etablera förtroende och skapa en tillitsfull relation. Flera kommuner erbjuder därför andra aktiviteter som syftar till ökad hälsa, ökad delaktighet i samhället samt vägar närmare en etablering på arbetsmarknaden.

De insatser som flest unga i Samordnarens ungdomsenkät uppger att de har för att kunna arbeta eller studera är stöd från familj, vänner eller närstående, personal som de har förtroende för samt stöd i kontakter med andra myndigheter (figur 6.5). Detta synliggör betydelsen av den privata sfären och även relationen till personalen på ett sätt som inte framkommer i undersökningar som baseras på svar från personal och verksamhetsföreträdare.

Figur 6.5 Insatser som unga i kommunernas aktivitetsansvar uppger att de har för att kunna börja arbeta eller studera, 2017, fördelat på kön, procent



* Stöd med att fylla i blanketter, boka tid och vara med på möten.

Källa: Samordnarens ungdomsenkät 2017.

Skillnaderna mellan könen är förhållandevis små, med undantag för att det är betydligt vanligare bland unga kvinnor att ha samtalsstöd från exempelvis kurator eller psykolog (38 procent av de unga kvin-

norna jämfört med 21 procent av de unga männen). Det är viktigt att de som jobbar med aktivitetsansvaret eller liknande verksamheter har beredskap att uppmärksamma och möta behov hos både unga kvinnor och unga män, som ofta har olika sätt att visa och hantera psykisk ohälsa.

Ett antal kommuner har i dialog med Samordnaren berättat om hur de arbetar för att involvera vårdnadshavare i verksamheten för aktivitetsansvaret. Det kan exempelvis handla om att bjuda in till särskilda föräldramöten där information ges om kommunens uppdrag och ansvar samt vilka insatser som de unga kan erbjudas, låta föräldrar närvara vid gruppverksamheter eller bjuda med vårdnadshavare till möten med den unga för planering av aktiviteter och insatser.

Målet att slutföra en gymnasieutbildning med examen

Av de unga som omfattades av aktivitetsansvaret 2016 var det nästan 43 000 som studerade inom introduktionsprogrammen.³⁴ Introduktionsprogrammen har högre andel studieavbrott jämfört med de nationella programmen. Ungefär hälften av alla som påbörjar ett introduktionsprogram går över till ett nationellt program.³⁵ Dock är inte fokus inom alla introduktionsprogram att det nödvändigtvis behöver leda till en behörighet eller en gymnasieexamen, utan studieplanen för eleverna kan i stället innehålla delar som för dem närmare arbetsmarknaden eller annan meningsfull sysselsättning.

I Samordnarens kommunenkät svarade drygt 90 procent att verksamheten som arbetar med aktivitetsansvaret samverkar med introduktionsprogrammen.³⁶ I dialog med Samordnaren vittnar ett flertal kommuner om att de använder sig av möjligheten att skriva in unga inom aktivitetsansvaret på ett introduktionsprogram, vanligtvis Individuellt alternativ, för att de ska få tillgång till sådant som studiehjälp, busskort, skollunch, elevhälsa och så vidare. Detta innebär inte

³⁴ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjuds de av kommunerna?*

³⁵ Skolverket (2017) *Redovisning av regeringsuppdrag. Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017.*

³⁶ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016.*

i sig att de nödvändigtvis studerar, utan de kan ha praktik eller andra aktiviteter på heltid via aktivitetsansvaret.

Bland de som omfattas av aktivitetsansvaret finns också de omkring 14 000–15 000 elever i gymnasieskolan som får studiebevis i stället för en examen varje år. Läsåret 2015/16 hade omkring hälften av dessa elever studiebevis med 2 000 eller fler godkända gymnasiepoäng. Det innebär att de endast saknade godkänt betyg i en till fem kurser för att få examen. Kvinnor slutför i högre utsträckning gymnasieskolan med examen än vad män gör och det är därför vanligare att män återfinns i gruppen med studiebevis nära examen än kvinnor. Elever med studiebevis nära examen hade i genomsnitt lägre meritvärde från grundskolan jämfört med elever som tagit examen. Det gällde både högskoleförberedande program och yrkesprogram och Skolverket pekar därför på betydelsen av att arbeta för att stärka elever redan i tidiga åldrar.³⁷

Många som Samordnaren har haft dialog med har lyft fram betydelsen av alternativa utbildningsvägar på komvux och folkhögskola för en del av de som avbryter sina gymnasiestudier eller behöver komplettera sina studier i efterhand. I Samordnarens kommunenkät uppgav 87 procent att de erbjöd folkhögskolestudier och 77 procent att de erbjöd komvuxstudier.³⁸ Den statistik som kommunerna rapporterat in till Skolverket 2016 visar dock att dessa insatser används sparsamt. Av samtliga unga som rapporterades in var 4 procent i andra studier, vilket bland annat innefattar folkhögskolestudier, och 1 procent i komvuxstudier, när de kom i kontakt med aktivitetsansvaret (motsvarande 5 100 respektive 1 200 individer). Av de som omfattades av ansvaret erbjöds drygt 1 000 individer studier på komvux, och 900 individer andra studier som första åtgärd.³⁹ Samordnaren har blivit uppmärksam på att det undantag som möjliggör studier på komvuxstudier för unga under 20 år tolkas mer strängt i en del kommuner än i andra. En del ser behov av att kunna erbjuda folkhögskolestudier för unga under 18 år i vissa fall, vilket är svårt att få till i dag. Rent tekniskt är det möjligt genom att den

³⁷ Skolverket (2017). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen.*

³⁸ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016.*

³⁹ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?*

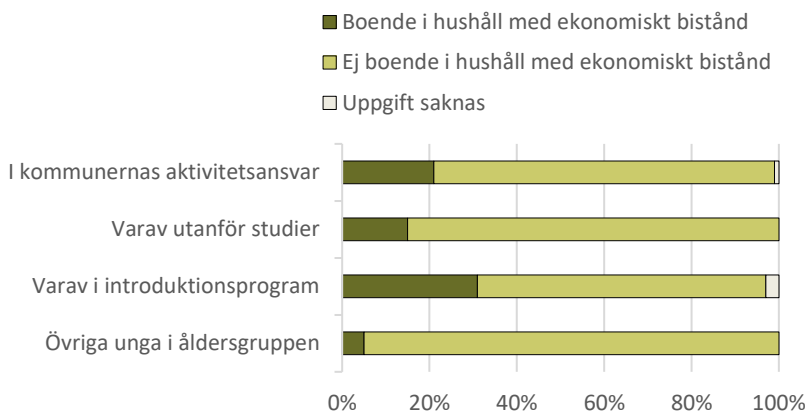
unge fortfarande är inskriven på gymnasiet men fullgör studierna på folkhögskolan. Eftersom statsbidraget till folkhögskolorna gäller för de som fyllt 18 år bygger den lösningen på att kommunen finansierar platsen på folkhögskola för den unge. SCB samlar in uppgifter om unga under 18 år som deltar i folkhögskoleutbildning, men det kan utifrån statsbidragsreglerna vara av mindre intresse att rapportera in dessa uppgifter. Kunskapen om hur många unga under 18 år som deltar i sådan utbildning och deras vidare etablering efter studierna är begränsad och skulle behöva utvecklas för att kunna uttala sig om insatsens effekt samt huruvida det ska rekommenderas att fler kommuner erbjuder detta.

6.3.5 Ungas förutsättningar att delta i aktiviteter

En aspekt av bristande likvärdighet handlar om ungas förutsättningar att faktiskt delta i de aktiviteterna som erbjuds. Många som möter unga i verksamheter för aktivitetsansvaret vittnar om att en del lever i en mycket utsatt ekonomisk situation. Det har betydelse för de ungas välfärd i stort, men kan också påverka förutsättningarna att medverka i aktiviteter. Under samtliga dialogmöten med kommuner har ersättningsfrågan till unga lyfts.

Samordnarens analyser understryker den socioekonomiska utsattheten bland unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Ett sätt att mäta de ekonomiska förutsättningarna är att se till vårdnadshavarnas eller hushållets ekonomi. Var femte person (21 procent) av de som omfattades av ansvaret 2016 bodde i ett hushåll med ekonomiskt bistånd jämfört med var tjugonde av övriga unga (5 procent) (figur 6.6). Bland dem som omfattades av aktivitetsansvaret var denna andel 31 procent bland dem som var inskrivna på introduktionsprogram och 15 procent bland dem som var utanför studier.

Figur 6.6 Unga i kommunernas aktivitetsansvar, boende i hushåll med ekonomiskt bistånd 2016, procent



Källa: SCB.

Av unga som omfattades av aktivitetsansvaret 2016 var det 37 procent som hade föräldrar som tillhör den kvartil (den fjärdedel) med lägst inkomst, medan motsvarande procent bland övriga unga var 20 procent (tabell 6.2).⁴⁰ För många unga inom aktivitetsansvaret saknas uppgift om föräldrarnas inkomst vilket kan medföra en underskattning av den ekonomiska utsattheten i gruppen. Bland dessa kan bland annat finnas ensamkommande som är folkbokförda i Sverige.

⁴⁰ Analysen har gjorts så att föräldrarnas inkomst till samtliga folkbokförda unga födda 1996–2000 delats in i fyra lika stora grupper (föräldrars inkomst sammanslaget). Därefter har en uppdelning gjorts utifrån vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret jämfört med övriga.

Tabell 6.2 Unga i kommunernas aktivitetsansvar, fördelning över kvartiler för hela befolkningens ekonomi utifrån föräldrars inkomst, 2016, procent*

	Kvartil med lägst inkomst	Kvartil med näst lägst inkomst	Kvartil med näst högst inkomst	Kvartil med högst inkomst	Inkomst-uppgift saknas
I kommunernas aktivitetsansvar	37	20	15	11	17
varav inskrivna på introduktionsprogram	42	16	10	10	27
varav utanför studier	33	23	19	16	10
Övriga unga i åldersgruppen	20	25	26	27	2

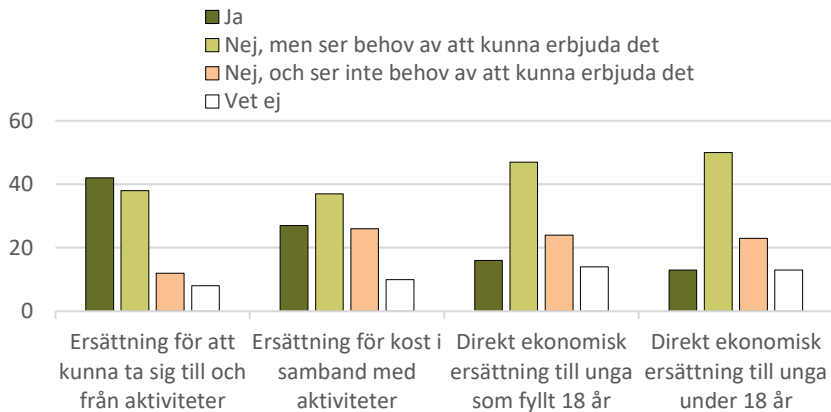
* För ungdomsbefolkningen som helhet fördelar sig grupperna med 25 procent av individerna i respektive kvartil. Uppdelat på olika ungdomsgrupper innebär en nivå över 25 procent att den gruppen är överrepresenterad i den aktuella kvartilen. Omvänt innebär en nivå under 25 procent att den gruppen är underrepresenterad i den aktuella kvartilen.

Källa: SCB.

Det finns en bristande likvärdighet mellan kommuner i vilka ekonomiska ersättningar som ges till de som omfattas av aktivitetsansvaret. Av Samordnarens kommunenkät framkommer att det är vanligast att ge ekonomisk ersättning för att de unga ska kunna ta sig till och från aktiviteter med kollektivtrafik följt av ersättning för kost i samband med aktiviteter (figur 6.7). Det var 42 procent av kommunerna som uppgav att de gav ersättning till unga för att ta sig till och från aktiviteter och ytterligare 38 procent uppgav att de hade behov av att kunna göra det. Ersättning till måltider gavs i 27 procent av kommunerna medan 37 procent uppgav behov av att kunna ge sådan ersättning. Det var betydligt mindre vanligt att erbjuda direkt ersättning (likt studiebidraget) för att kunna delta i åtgärder för unga som inte fyllt 18 år. Detta gavs i 13 procent av kommunerna, medan hela 50 procent uppgav behov av att kunna erbjuda sådan ersättning. Mönstret var liknande för de som hade fyllt 18 år.⁴¹

⁴¹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

Figur 6.7 Ersättningar som kommunen ger till unga inom aktivitetsansvaret för att kunna delta i aktiviteter, 2016, procent



Källa: Samordnarens kommunenkät 2016.

För studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom gymnasieskolan eller vuxenutbildningen har unga rätt till studiehjälp från CSN. Studiehjälpen består av tre delar, studiebidrag, extratillägg samt inackorderingstillägg. Samtliga är bidrag utan lånedel och kan betalas ut till och med vårterminen det år ungdomen fyller 20 år. I dag krävs heltidsstudier för att ha rätt till studiehjälp. Flera som jobbar med det kommunala aktivitetsansvaret har i dialog med Samordnaren vittnat om att många unga som de möter inte är redo att börja studera på heltid direkt. Det är dock en utmaning då enstaka kurser inom exempelvis komvux eller på folkhögskola inte berättigar till stöd från CSN. Kommunen har ofta inte någon möjlighet att erbjuda annan ersättning under studietiden.

6.3.6 Stöd efter aktivitetsansvaret

Ett antal aktörer, bland annat Arbetsförmedlingen och Dua, har i dialog med Samordnaren lyft att flera unga saknar kunskap om vägar vidare efter insatser via kommunala aktivitetsansvaret. Många kommuner har berättat om svårigheter med att det inte finns någon utpekad aktör som tar vid och har ansvar för unga efter 20 års åldern. Det gör att verksamheterna varken kan eller får lämna över uppgifter om det stöd och insatser som den unge har fått.

Under första halvåret 2017 rapporterade kommunerna knappt 76 000 individer inom aktivitetsansvaret till Skolverket. Cirka 18 500 av dem hade avregistrerats under perioden då de inte längre omfattades av ansvaret. Hela 64 procent avregistrerades på grund av att de hade fyllt 20 år, och inte för att de exempelvis gått vidare till studier eller arbete.⁴²

Samordnaren har mött kommuner där verksamheten för aktivitetsansvaret fortsätter att ha kontakt med unga även efter det att de har avregistrerats från aktivitetsansvaret. Enligt Samordnarens kommunenkät var det 34 procent av kommunerna som hade kontakt med unga efter att de lämnat aktivitetsansvaret. Vissa fortsatte att följa unga när de gått vidare till studier eller sysselsättning för att fånga upp om det fanns fortsatt behov av stöd och som en försäkring om att övergången till aktiviteten fungerat bra. Det var dock 35 procent av kommunerna som uppgav stora svårigheter att stödja unga efter det att de avaktualiserats från aktivitetsansvaret.

6.4 Statligt stöd för ökad kvalitet och likvärdighet

Samordnaren har i uppdrag att ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de insatser som unga erbjuds. I detta avsnitt beskrivs några dimensioner av statens roll i arbetet med aktivitetsansvaret.

Samordnarens erfarenhet är att företrädare från kommuner där det saknas en stark politisk förankring för arbetet ofta efterlyser tydligare reglering från staten av vad kommunerna förväntas göra inom området. I kommuner med en tydligare förankring för arbetet internt finns inte samma önskemål.

⁴² Skolverket (2017). *Kommunernas Aktivitetsansvar. Kommunernas rapportering första halvåret 2017*. Tabell 0.5D: Antal ungdomar som avregistrerades under första halvåret 2017, samt orsak till att ungdomen avregistrerades. De övriga avregistreringarna var på grund av att individen hade slutfört en gymnasieutbildning med examen (5 procent), påbörjade studier vid ett nationellt program eller motsvarande (13 procent) samt att individen inte längre var folkbokförd i kommunen (19 procent).

6.4.1 Råd och vägledning

Samordnarens kommunenkät, kommundialogerna samt möten med Samordnarens samarbetskommuner visar generellt på stor efterfrågan av mer råd och vägledning från statliga aktörer i genomförandet av aktivitetsansvaret. Nästan två tredjedelar av kommunerna uppgav i kommunenkäten att de hade behov av råd och vägledning för att utveckla det uppsökande arbetet och nästan en lika stor andel uppgav behov av stöd i valet av lämpliga insatser och åtgärder. Över hälften av kommunerna efterfrågade stöd för att utveckla ungas inflytande och att inventera individernas behov.⁴³

Skolverkets allmänna råd för kommunernas aktivitetsansvar ger en förtydligad bild av uppdraget utifrån lagändringen 2015.⁴⁴ Många kommuner har lyft fram detta stöd som positivt i dialog med Samordnaren, samtidigt som många har efterfrågat ett mer anpassat stöd kopplat till kommunernas skilda förutsättningar. En viktig del handlar om att ge frågan legitimitet och status, både på lokal och nationell nivå. Där kan besök från nationella aktörer som Skolverket, Skolinspektionen eller statliga utredningar få betydelse. Flera kommuner har även önskat nationella mål och indikatorer som kommuner kan styra sin verksamhet mot samt följa upp på ett likvärdigt sätt. Det finns behov av att kunna mäta resultat på kort sikt, exempelvis andelen unga som verksamheten har nått inom en viss tid, samt på lång sikt såsom att försörjningsstödet minskar i kommunen bland unga i åldern 18–25 år. Flera har även lyft fram att de inte enbart ser återgång till studier som ett resultat, utan att progressionen för individen också behöver speglas i resultatredovisning.

6.4.2 Lokal och nationell statistik

Med lagändringen om ett kommunalt aktivitetsansvar 2015 fick kommunerna en skyldighet att dokumentera arbetet på ett lämpligt sätt och föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret.⁴⁵

⁴³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

⁴⁴ Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.

⁴⁵ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Syftet med detta register är att säkerställa att kommunerna identifierar samtliga inom målgruppen. I förarbetena till lagändringen beskrevs att det saknades kunskap om hur många individer som omfattas av verksamheten och vad insatserna leder till. Mot den bakgrunden föreslogs att Skolverket skulle ges i uppdrag att årligen redovisa nationell statistik. Kommunen ska rapportera in uppgifter till Skolverket två gånger per år. Rapporteringen sker via SCB. Insamlingen på nationell nivå syftar till att ge ökad kunskap om både de unga som omfattas av ansvaret samt om de åtgärder som kommunerna erbjuder målgruppen.⁴⁶ I september 2017 publicerade Skolverket en redovisning utifrån insamlingarna 2016. Tidigare har Skolverket inte publicerat några mer långtgående analyser mot bakgrund av att de har bedömt att det har varit för stora felaktigheter i materialet.

Samordnarens kommunenkät ger en kompletterande bild av det insamlade materialets tillförlitlighet och användbarhet. I enkäten uppgav knappt hälften av kommunerna att uppgifterna de hade rapporterat in återspeglade de insatser unga hade fått ta del av. En ungefär lika stor andel uppgav att uppgifterna som inrapporterades var användbara för kommunens egen uppföljning. Framför allt mindre kommuner uppgav att de hade nytta av de inrapporterade uppgifterna.

Det är Samordnarens bild att kravet på inrapportering inneburit att frågan fått en högre politisk status och prioritering i flera kommuner. Att efterfråga uppgifter på detta sätt kan vara ett styrmedel i sig. Samtidigt har kommunerna i dialoger med Samordnaren tydligt påtalat att de önskar en mer omfattande analys och återrapportering uppdelad på lokal och regional nivå utifrån det material som de rapporterar in. Detta för att kunna synliggöra brister och utvecklingsområden men framför allt se vilka insatser som ger effekt för att motivera unga tillbaka till studier eller annan meningsfull sysselsättning.

I dialog med Samordnaren har en av de vanligaste frågorna från kommunerna kring nationell insamling och statistik varit varför det inte finns ett nationellt it-system. Det har upplevts vara viktigt för att säkerställa att alla som omfattas av aktivitetsansvaret kan identifieras, samt att all dokumentation görs på samma sätt, i stället för att det som i dag finns flera olika regionala och lokala lösningar som inte är kompatibla med varandra. Kommunerna efterfrågar

⁴⁶ SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun.*

även att på lokal, regional och nationell nivå kunna få en dags-aktuell bild av hur många unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Samtidigt har det i storstadsregionerna och även på andra håll utvecklats system för detta.

Dua har under 2017 tillsammans med Arbetsförmedlingen, SKL och ett antal kommuner byggt upp ett nytt nationellt systemverktyg för uppföljning av insatser för unga på aggregerad nivå (se mer i kapitel 7).

6.4.3 Kostnader och resursanvändning

Flera kommuner har lyft att när det i kommunen saknas en tydlig avgränsad budget och finansiering för aktivitetsansvaret blir uppdraget problematiskt. Flera har argumenterat för att en riksnorm för kostnaderna skulle leda till att likvärdigheten mellan kommunerna skulle öka.⁴⁷ Samordnaren har noterat stora variationer i hur mycket resurser som kommuner avsätter för arbetet med aktivitetsansvaret. Detta gäller inte minst personalresurser. Det är Samordnarens erfarenhet att vilka resurser som finns för arbetet lokalt är avgörande för kvalitet och likvärdighet.

I förarbetena till lagändringen om aktivitetsansvaret fördes ett antal resonemang kring finansiering och ekonomiska konsekvenser för stat och kommun.⁴⁸ För kommunen lyftes att det främst handlade om ökade kostnader för dokumentation. Anledningen att de inte såg att även själva arbetet att erbjuda individuellt anpassade åtgärder skulle medföra kostnader för kommunerna var att förslagen huvudsakligen innebar förtydliganden av en verksamhet som kommuner redan var skyldiga att genomföra. Statliga medel för att starta upp och utveckla arbetet med aktivitetsansvaret för kommunernas del förslogs således inte i förarbetena. Det har däremot funnits möjlighet för kommuner att söka projektmedel för verksamhetsutveckling, via exempelvis Svenska ESF-rådet, eller statsbidrag för att starta upp verksamhet inom aktivitetsansvaret som MUCF utlyst, samt statsbidrag för att utveckla introduktionsprogrammen från Skolverket.

⁴⁷ Jämför Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Vägar och omvägar till arbetsmarknaden – långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning*.

⁴⁸ SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.

Det saknas relevanta jämförelsedata för det kommunala aktivitetsansvaret i dagens uppföljningssystem kring skolväsendet. Skolverket har återkommande haft i uppdrag att redovisa och analysera de totala kostnaderna och kostnaderna per barn/elev för föregående budgetår för förskolan, fritidshemmet, annan pedagogisk verksamhet, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på grundläggande, på gymnasial nivå och i svenska för invandrare samt särskild utbildning för vuxna.⁴⁹ Detta uppdrag har inte omfattat redovisning av kostnader för kommunernas aktivitetsansvar.

SKL har på olika sätt varit involverade i frågan om kommunernas aktivitetsansvar, bland annat genom att verka för att underlätta kommunernas kartläggningsarbete. I Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) kan kommunernas och landstingens verksamheter följas och jämföras genom 5 000 nyckeltal. Det saknas dock nyckeltal i databasen för det kommunala aktivitetsansvaret för att kunna följa och jämföra resursanvändningen i verksamheterna.

6.4.4 Granskning och tillsyn

Ett viktigt styrmedel för att säkra god kvalitet och likvärdighet är olika former av granskning och tillsyn. Skolinspektionen genomförde en kvalitetsgranskning av aktivitetsansvaret i 16 kommuner där det fanns skäl att anta att arbetet var underutvecklat. Rapporten redovisades 2016, ungefär ett år efter lagändringen. Femton av kommunerna bedömdes då ha brister i sina system som medförde risk att unga inte kontaktas och tio av kommunerna kunde inte möta ungas behov. Skolinspektionen påtalade brister i ledning och styrning och gjorde den samlade bedömning att mycket arbete återstår för ett väl utvecklat aktivitetsansvar.⁵⁰ Skolinspektionen har i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning som ska redovisas senast 31 augusti 2018.⁵¹

⁴⁹ Regeringsbeslut (U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m.fl.). *Regeringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.*

⁵⁰ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.*

⁵¹ Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05038/GV). *Regeringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion.*

För att säkerställa att de lagar och regler som gäller efterlevs fyller den regelbundna tillsynen en central funktion. Den bidrar till att säkra ungas lika rätt till insatser på samma sätt som det inom skolans värld ska bidra till en god utbildning i trygg miljö där alla når vissa grundläggande skolresultat. Det handlar ytterst om att se till att alla unga som omfattas av ansvaret får tillgång till åtgärder som svarar mot deras behov och som kan bidra till att de i första hand påbörjar eller återupptar studier.

Skolinspektionen har genom åren genomfört andra granskningar inom flera områden som berör arbetet med aktivitetsansvaret, såsom arbete för att förebygga studieavbrott, frånvaro och kvalitet i introduktionsprogrammen.⁵² Dessa underlag bör i större utsträckning än i dag tillvaratas i det fortsatta arbetet bland de aktörer som på olika nivåer verkar för ett utvecklat arbete med aktivitetsansvaret.

6.5 Samordnarens slutsatser

Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret har gått framåt sedan 2015 vilket Samordnaren ser som positivt. Fler kommuner har en handlingsplan för sitt arbete och många kommuner har bättre system för registrering och inrapportering, använder fler kontaktvägar för att nå unga samt erbjuder fler insatser. Trots det finns mycket kvar att göra för att uppnå tillräckligt god kvalitet och likvärdighet. Bristande likvärdighet och kvalitet riskerar att leda till att unga hamnar utanför arbete och studier under lång tid.

Det kommunala aktivitetsansvaret är lagstadgat och det är därför kommunernas uppdrag att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Det nationella stödet är dock viktigt för att bistå kommunerna i deras arbete. Därför är det angeläget att regeringen förtydligar prioriteringen av det kommunala aktivitetsansvaret i sin styrning av myndigheterna.

Det är fortfarande svårt att med exakthet beskriva hur stor grupp unga som omfattas av aktivitetsansvaret och vilka insatser de får ta

⁵² Skolinspektionen (2017). *Språkin introduktion i gymnasieskolan*, Skolinspektionen (2016). *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro*, Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, Skolinspektionen (2014). *Kunskapsöversikt för studieavbrott i gymnasieskolan*, Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av programmen yrkesintroduktion och individuellt alternativ*.

del av. Drygt 115 200 unga registrerades dock som aktuella för aktivitetsansvaret av kommunerna under 2016. Det finns därför fortsatt behov av att utveckla den nationella statistiken och redovisningen av denna. Inte minst bör statistiksammanställningen och redovisningen ske på ett sätt som tydligt stödjer den kommunala verksamhetsutvecklingen. Redovisningen för 2016 visar på en del oroande resultat. Exempelvis bör arbetet i kommunerna granskas för att förklara varför en så liten andel som en av fem erbjuder en insats. Den största andelen unga inom aktivitetsansvaret är för kommunerna i okänd sysselsättning. Att öka kunskapen om gruppen samt att stärka kvaliteten och likvärdigheten i stödet till de unga behöver ses som ett gemensamt ansvar för stat och kommun framöver.

Samordnaren menar att aktivitetsansvaret bör omfatta de unga som inte finns i utbildning. Därför bör elever som går på introduktionsprogram i gymnasieskolan inte omfattas, vilket även gymnasieutredningen föreslog 2016.⁵³ Det finns dock ett fortsatt behov av samverkan mellan grund- och gymnasieskolan och verksamheten med ansvar för aktivitetsansvaret, för att stärka övergångarna mellan studier och arbete och på så sätt minska inflödet till gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

En förutsättning i arbetet handlar om skolornas rapportering till hemkommunen vid betydande frånvaro och studieavbrott. Samordnaren har fått tydliga indikationer på att detta arbete inte fungerar. Det är viktigt att såväl kommunala som enskilda huvudmän fullgör detta uppdrag på ett bättre sätt. Ansvarsfrågan mellan kommun och skola blir viktigt att titta närmare på framöver.

Sedan 2015 har andelen nyanlända ökat inom aktivitetsansvaret. Många av dem finns inom introduktionsprogrammen, men ett antal finns även utanför studier. Samordnaren ser behov av initiativ för att stärka upp arbetet inom språkintruktionsprogrammen med tydliga vägar framåt inom utbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Detta är annars en grupp som riskerar stora svårigheter i sin etablering. Det behöver finnas beredskap på ytterligare initiativ i takt med att kunskap om gruppens etableringsmönster ökar.

För att unga som omfattas av aktivitetsansvaret ska ha samma möjligheter att delta i aktiviteter ser Samordnaren behov av en

⁵³ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

översyn av deras ekonomiska förutsättningar och ersättningar. Ersättningsfrågan handlar om att garantera mer likvärdiga förutsättningar för deltagande i insatser, både inom utbildning och andra aktiviteter. Unga som är aktuella för det kommunala aktivitetsansvaret lever oftare i familjer med större ekonomisk utsatthet än andra unga.

Ett hinder som många kommuner har lyft i att motivera unga till att återuppta en utbildning är att de då måste ha förmågan att studera på heltid för att vara berättigad till studiehjälp via CSN. Samordnaren har inte haft möjlighet under utredningstiden att utreda lagstiftningen kring studiehjälpen, men betonar att det behöver göras en mer generell översyn kring vilka ersättningar unga inom aktivitetsansvaret har rätt till, oavsett vilken aktivitet de deltar i.

Den nationella statistiken tyder på att alternativa utbildningsvägar genom folkhögskola och komvux används sparsamt för de som är under 20 år. Samtidigt vittnar många som möter unga om att detta är viktiga alternativ. Där kan det undantag för att få läsa vid komvux även för den som är under 20 år möjligen användas mer än vad som sker i dag. Folkhögskolorna får statsbidrag för att anordna utbildningsplatser från 18 års ålder, men där finns möjligheter att läsa från tidigare ålder under vissa förutsättningar. Det behövs mer kunskap om hur väl komvux- och folkhögskolestudier fungerar för yngre åldersgrupper och vilka möjligheter som ges att studera via dessa alternativa utbildningsvägar från yngre åldrar.

Samordnaren ser fortsatta samverkansbehov mellan kommunala förvaltningar, men även med andra aktörer för att öka möjligheten att erbjuda unga en bred palett av insatser. Kommuner behöver själva göra kartläggningar över vilka aktörer de bör stärka samarbetet med, inte minst i arbetet kring ungas psykiska hälsa.

Det framgick av tilläggsdirektivet till Samordnaren att det inte ingick i uppdraget att föreslå en förändring av åldersgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret. Därför görs inte det. Samordnaren ser det som problematiskt att det inte finns ett tydligt ansvar för unga efter 20 års ålder. Då det inte finns menar Samordnaren att det är särskilt viktigt att unga själva ges kunskapen om vilka alternativ som finns tillgängliga för dem vilket understryker behovet av vägledning till unga inom aktivitetsansvaret. Det är också viktigt att kommunen arbetar aktivt för en tydlig överlämning till en annan aktör som kan ta vid och fortsatt ge stöd, för de unga som har behov av det. Samordnaren ser positivt på de överenskommelser som

tecknats mellan kommuner och Arbetsförmedlingen genom Dua. Att dessa aktörer gemensamt sätter upp mål för unga inom aktivitetsansvaret samt för överlämning och stöd till unga efter 20 årsdagen stärker möjligheterna för att unga erbjuds ett kvalitativt stöd.

Samordnaren gör av flera skäl bedömningen att det i dagsläget inte bör göras någon justering i lagstiftning såsom förtydliganden av vilka insatser kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda unga. Det första skälet är att kommunerna själva har rätten att välja hur verksamheten ska organiseras. Det andra att det saknas studier om vilka insatser som har störst effekt vilket gör det problematiskt att föreslå ett antal aktiviteter eller åtgärder som alla kommuner bör erbjuda. För det tredje finns en risk med att sätta en miniminivå vilket skulle kunna innebära att det i stället utgör ett normerande tak.

Samordnaren har genom tilläggsdirektivet haft ett särskilt uppdrag kring aktivitetsansvaret och lämnar därför ett antal förslag och bedömningar som syftar till att stärka det arbetet, med fokus på hur staten bättre kan stödja kommunerna (se kapitel 9). Utöver uppdraget i tilläggsdirektivet ser Samordnaren hur arbetet med aktivitetsansvaret behöver kopplas ihop tydligare med både det förebyggande arbetet och med arbetet för unga över 20 år. I kapitel 10 och 11 återfinns förslag och bedömningar som möter ett antal av de problemområden som lyfts i detta kapitel. Samordnarens ambition är att detta ska minska inflödet till gruppen inom aktivitetsansvaret, samt stärka samarbetet mellan grund- och gymnasieskolan, aktivitetsansvaret och vidare etablering. Det kommunala aktivitetsansvaret är en viktig pusselbit i arbetet för gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ser flera områden där arbetet behöver stärkas och ses ur ett bredare perspektiv under hela uppväxten. Att stärka arbetet på lokal, regional och nationell nivå med unga 0–25 år kan komma att spela en viktig roll för hur kommunerna fortsatt kommer att jobba med uppdraget med det kommunala aktivitetsansvaret.

7 Kvalitet i insatser och insatsers effekter

Samordnaren ska enligt ursprungsdirektivet systematiskt samla kunskap om och analysera insatser till unga som varken arbetar eller studerar. I det ingår att belysa insatsernas effekter för olika delar av målgruppen, verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer och tillsammans med dem främja utvecklingen av kvaliteten i insatser för unga. Kvalitet i insatser är en av Samordnarens strategier där betoning läggs på att utgå från evidensbaserad praktik på alla nivåer. I Samordnarens delbetänkande gjordes en sammanfattning av kunskapsläget kring insatser och dess effekter. Där lyftes behov av fler effektstudier och att ta tillvara erfarenheter från både praktiken och unga själva. I detta kapitel ges kompletterande perspektiv utifrån kunskap och erfarenheter som har tillkommit sedan dess. Det har inte legat i uppdraget att ge förslag på hur befintliga insatser kan utvecklas och inte heller att generera förslag på nya insatser. Samtidigt ger detta kapitel indikationer på hur väl insatser fungerar och vilka utvecklingsbehov som kan finnas.

7.1 Insatser för unga som varken arbetar eller studerar

Samordnaren definierar insatser som aktiviteter riktade direkt till individen i syfte att avhjälpa problem eller att stärka den unge. Stöd används som ett samlingsbegrepp för kombinationer av insatser och åtgärder.¹ Med effekt avses förmåga att bidra till syftet med insatsen eller stödet. Samordnaren har i sitt arbete fokuserat på insatser som har lyfts fram i dialog med olika aktörer och studier som rör svenska förhållanden. Det är därmed inte en heltäckande bild

¹ Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

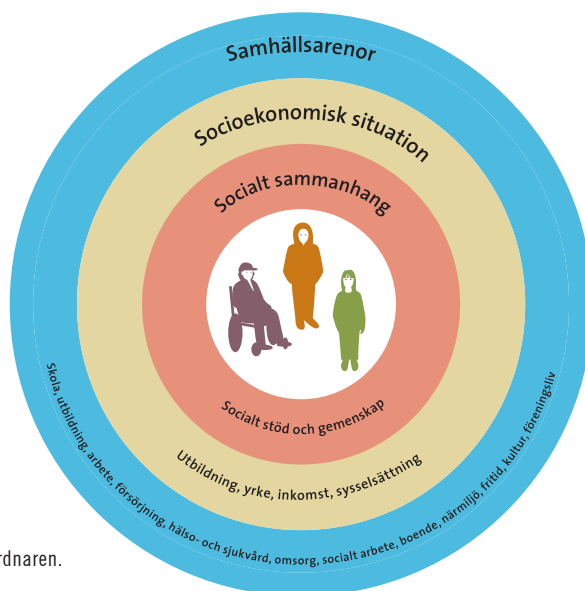
som ges. I följande avsnitt ges en bild av insatser som görs och finns samt av kunskapsläget om effekterna av insatserna.

Effekten av insatser bedöms ofta i förmåga att leda till studier eller arbete. Det är viktigt att komplettera bilden med insatser som stärker ungas progression för att synliggöra det arbete som görs i många verksamheter som är viktiga för individen, men som på kort sikt kanske inte resulterar i övergång till studier eller arbete.

De senaste tio åren har kunskapen ökat om vilka insatser unga som varken arbetar eller studerar får ta del av hos olika aktörer. Det finns övergripande kunskap om att effekten är större av vissa typer av insatser än av andra.² Men det behövs ytterligare arbete för att med större säkerhet kunna fastslå varför och på vilket sätt vissa insatser är mer framgångsrika. Samordnarens arbete och bedömningar kring det beskrivs i avsnitt 7.2.

En diskussion om insatser och hur ändamålsenliga de är bör ta ett tydligt avstamp från ett individperspektiv. Det är viktigt att fokusera på individens situation, vilka omständigheter som omger denne och hur dessa omständigheter kan påverkas (se figur 7.1).

Figur 7.1 Sammanhangen och strukturerna runt individen



Källa: Samordnaren.

² Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

Illustrationen visar betydelsen av att ”bygga” och förbereda individerna som personer liksom att stärka deras sociala sammanhang. Detta lyfts ofta av de verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar. Modellen utgår från ett livsförloppsperspektiv som innebär att ojämlikheter ses som ett resultat av faktorer och processer över hela livet. På så sätt synliggörs betydelsen av de sociala processerna från uppväxtfamilj till etablering. Uppväxt, utbildning, arbete, inkomst, boende och hälsa och en rad andra förhållanden och handlingar påverkar varandra och vävs samman över livet. I modellen inkluderas sammanhang och strukturer på olika nivåer, från det övergripande till de individuella, med individen i centrum. I mitten finns individen där faktorer som ålder, kön, socialt arv spelar in liksom olika individuella attribut som tillit, självkänsla och framtidstro.

De unga som Samordnaren har mött genom sitt uppdrag har oftast haft egna erfarenheter av att stå utanför studier och arbete, flera av dem under en längre tid. Många har beskrivit ett bristande bemötande från olika verksamheter genom hela sin uppväxt som handlat om att de inte har blivit sedda eller har fått det stöd de skulle ha behövt. Det lyfts också som något negativt att de återkommande måste berätta sin historia i möten med olika verksamheter och olika handläggare. I en del fall har unga i 25-årsåldern vittnat om att de för första gången nu kommit till en verksamhet där de känner sig välkomna och som innebär att de utvecklas. Även om detta inte gäller alla unga, är det en hård recension av hur unga har uppfattat det som att samhället har svikit dem under lång tid. Denna typ av erfarenheter om vad som har fungerat bra respektive mindre bra kan vara intressanta att mer systematiskt ta tillvara för att utveckla de verksamheter som möter unga.

Det finns några generella återkommande berättelser som handlar om att insatser från olika aktörer inte hänger samman och att de har fått vänta på att få det stöd de behöver (se även kapitel 8). Det är också tydligt att för de som hamnar utanför studier och arbete kan livet förändras mycket snabbt när givna sociala plattformar som skolan försvinner. I dialogerna med de unga själva blir det också tydligt hur livets olika områden hänger samman. En del har liten förankring i skolan, arbetslivet såväl som i fritidsaktiviteter vilket leder till isolering. Gemensamt är också att unga genomgående lyfter betydelsen av ett bra bemötande, engagerade vuxna, ett stöd som

möter just deras behov, och inte minst att någon verkligen tar sig tid att lyssna på vad de vill och utgår från det. Flera lyfter vikten av att känna att de blir tagna på allvar och inte bli behandlade som barn.

Vid sidan av de generella mönstren finns ibland mer specifika hinder som unga lyfter fram. Detta har bland annat blivit tydligt i de filmer som Samordnaren har tagit fram som handlar om allt från mobbning och trakasserier, stort ansvarstagande för hemmet och familjen, fel umgänge, brist på rätt utbildning eller tillgång till jobb, social isolering, depression och psykisk ohälsa, funktionshinder och brist på rätt stöd och begränsade ekonomiska förutsättningar. Denna variation i problem och lösningar är viktig att vara medveten om då redovisning av enskilda risk- eller skyddsfaktorer ofta ger en mer statisk och förenklad bild.

Några områden som unga identifierat som särskilt svåra är de fall där de haft behov av insatser inom BUP och vuxenpsykiatri eller i asylprocessen.

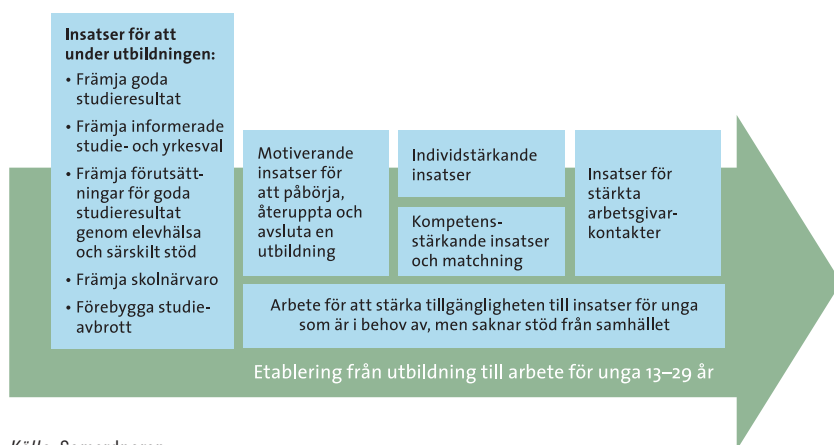
Huvuddelen av de unga som Samordnaren har mött har befunnit sig utanför studier och arbete. Samordnaren har även mött unga som har ett arbete och diskuterat deras erfarenheter. Det har varit tydligt att unga genom sitt första jobb fått flera kunskaper och färdigheter som varit viktigt i deras fortsatta etablering. Att få förtroende och ansvar har stärkt självkänslan, och att lära sig att samarbeta med andra samt att möta kunder har ökat den sociala kompetensen. För de med svagare språkkunskaper i svenska har arbetsplatsen fungerat som en arena och medfört praktiska möjligheter att öva och tillägna sig språket. Flera vittnar om betydelsen av nätverk för att få ett jobb samt om svårigheten att skriva CV när det inte finns så mycket erfarenheter att skriva i det. Det finns en upplevelse av att arbetsgivare ibland ställer krav på erfarenhet som inte är nödvändiga för arbetsuppgifterna. De upplevde också att det är svårare för personer med utländskt namn att få ett arbete på grund av diskriminering.

Det är dock många unga utanför arbete och studier som har svårt att uttrycka hur de vill att stödet kring dem ska se ut. Alla unga Samordnaren har mött uttrycker att de vill utvecklas men flera vet inte riktigt på vilket sätt eller hur. Det finns en utmaning i att lägga ett stort ansvar på individen för stöd och insatser om det inte också följs av ett arbete för att stödja unga att göra aktiva val. I de fall unga inte rustats för detta tidigare kan det ta tid att skapa struktu-

rer och att ge unga rätt förutsättningar för att kunna vara delaktiga i och vara med och besluta om stöd och insatser.

De insatser som riktas direkt till unga kan grupperas i kategorier med olika inriktning (se figur 7.2). Mycket av det som sker under utbildningstiden har betydelse för ungas senare etablering. Samordnaren har här valt att fokusera på några dimensioner som handlar om insatser för att främja goda studieresultat, vägledning, elevhälsa och särskilt stöd, skolnärvaro samt att förebygga studieavbrott. Denna avgränsning har gjorts främst utifrån vilka frågor Samordnaren har blivit uppmärksam på i dialog med framför allt kommuner, samt i relation till andra pågående utredningar. För dem som har avbrutit sina studier finns flera insatser med syfte att de ska återuppta en utbildning. En annan kategori handlar om att stärka individens kompetens och matchningen mellan arbetsgivare och arbetstagare. I Samordnarens arbete har det blivit tydligt att en del unga också är i behov av individstärkande insatser för att närma sig studier och arbete. Det finns också olika insatser för att stärka kontakterna med arbetsgivare. Slutligen kan tillgängligheten och ingångarna till samhällets stöd stärkas för att nå ut till dem som är i behov av, men saknar stöd från samhället. I vissa fall kan en insats innehålla dimensioner som hör hemma i flera av dessa kategorier av insatser.

Figur 7.2 Insatser på individnivå för unga som varken arbetar eller studerar



Källa: Samordnaren.

En rad andra insatser har betydelse för unga, exempelvis inom det sociala området, i hälso- och sjukvård, inom fritids- och föreningsliv samt i brottsförebyggande arbete. Dock har det inte funnits möjlighet att göra en fullständig genomgång av samtliga insatser inom ramen för Samordnarens uppdrag.

7.1.1 Under utbildningstiden

Goda studieresultat i grund- och gymnasieskola har stor betydelse för senare etablering.³ Trots minskande ungdomsarbetslöshet så har de som saknar en fullständig gymnasieutbildning svårigheter i sin etablering. Exempelvis har andelen inskrivna på Arbetsförmedlingen utan fullständig gymnasieutbildning ökat från 22 till 38 procent sedan 2012.⁴

Flera utredningar har nyligen presenterats vars förslag syftar till att stärka grund- och gymnasieskolornas arbete och som därmed har betydelse för ungas etablering. Skolkommissionen har lämnat förslag för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet i skolan.⁵ Gymnasieutredningen har lagt förslag för att fler ska påbörja och avsluta en gymnasieutbildning och Frånvaroutredningen har presenterat förslag för att stärka närvaron i grundskolan.⁶ I detta avsnitt beskrivs några aspekter av grund- och gymnasieskolans arbete som Samordnaren har blivit särskilt uppmärksam på under arbetets gång. För en mer fullständig genomgång hänvisas till nämnda utredningar.

Regeringen har tagit flera viktiga initiativ för att stärka skolans arbete. Bland dem finns Samverkan för bästa skola som riktar sig till förskolor, förskoleklasser och skolor med låga kunskapsresultat för ökad kvalitet och likvärdighet. Ett annat initiativ handlar om förslag om en skriva-läsa-räkna-garanti för att tidigt upptäcka risk att inte nå kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk eller matematik redan i förskoleklass och i grundskolans tidiga år. Syftet är att elever tidigt ska få ett behovsanpassat stöd.⁷

³ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁴ Arbetsförmedlingen (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin – en översikt*.

⁵ SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

⁶ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* och SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

⁷ Prop. 2017/18:18 *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti*.

En betydande del av det utvecklingsarbete som sker inom ramen för skolan har en tyngdpunkt mot kommunala skolhuvudmän. Det är problematiskt då en stor andel elever numera finns inom skolor drivna av enskilda huvudmän. Omkring 75 procent av gymnasieeleverna går i en kommunal skola och 25 procent i en skola med enskild huvudman (läsåret 2016/17). Här finns dock variationer mellan kommuner där nästan lika stora andelar går i de olika skolformerna i Göteborg och Malmö, och något fler än hälften hos enskild huvudman i Stockholm. Det är en något högre andel av eleverna vid fristående skolorna som slutför gymnasiet med en examen jämfört med kommunala skolor.

Elevhälsan har potentiellt en stor betydelse i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Socialstyrelsen har tidigare konstaterat behov av mer forskning kring elevhälsan i Sverige.⁸ Skolinspektionen har lyft fram hur hälsa och lärande förutsätter varandra, samtidigt som granskningar visar att det finns brister i det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbetet i en del skolor. Arbetet kan särskilt stärkas för att bemöta och förhindra uppkomst av psykisk ohälsa.⁹ Kommissionen för jämlik hälsa konstaterar att elever har varierande tillgång till elevhälsa beroende på vilken skola de går på, och att OECD upprepade gånger pekat på brister i elevhälsoarbetet vid svenska skolor med låg tillgång till skolsköterskor, skolläkare och skolpsykologer. Detta bedöms medföra en risk att arbetet blir individuellt inriktat i stället för generellt förebyggande och hälsofrämjande.¹⁰ Regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska kartlägga, analysera och lämna förslag kring skolornas stöd- och elevhälsoarbete. Regeringen gav 2017 ett treårigt uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen i syfte att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten (se kapitel 8).

Flera aktörer har understrukit betydelsen av att arbeta för ökad närvaro i skolan. Det måste inkludera både giltig och ogiltig frånvaro då båda dessa påverkar måluppfyllelsen för utbildningen och även kan vara tidiga varningssignaler för behov av mer stöd och in-

⁸ Socialstyrelsen (2013). *Insatser för att främja goda matvanor och fysisk aktivitet bland barn och ungdomar – en systematisk översikt*.

⁹ Skolinspektionen (2015). *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*.

¹⁰ SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa*.

satser för att förebygga studieavbrott.¹¹ Samordnarens samarbetskommuner har lyft fram att stöd måste komma direkt och vara handlingskraftigt när behov uppkommer i skolan. Att åstadkomma ett förstärkt förebyggande arbete är dock också en resursfråga, vem som ska betala, och särskilda utmaningar kring detta finns i socialt utsatta områden. Ett stärkt förebyggande arbete innebär ofta en ökad kostnad på kort sikt, men är en besparing på lång sikt för individerna och samhället. Den besparing som ökade investeringar i förebyggande insatser ger upphov till kommer ofta andra aktörer eller organisationer till del än just där investeringen sker. Detta kan innebära ett hinder för att beslut om förebyggande arbete fattas.

I undersökningen TALIS (Teaching And Learning International Survey) har rektorer pekat ut frånvaro och sen ankomst som det största bekymret när det gäller skolklimatet.¹² I samma undersökning rapporterade svenska rektorer och lärare en högre grad av ogiltig frånvaro jämfört med övriga länder som ingår i undersökningen. Genom uppföljning av elevfrånvaro kan brister i elevers och lärares arbetsmiljö upptäckas. Centrala studiestödsnämnden (CSN) följer upp andelen elever med indragen studiehjälp. Denna andel har ökat från 3,7 procent läsåret 2008/09 till 7,8 procent läsåret 2015/16.¹³ Skolverket har i en särskild studie studerat frånvaro som är så omfattande att den har resulterat i indragen studiehjälp vilken visar på variationer i gymnasieskolornas frånvarorapportering.¹⁴

Att följa upp frånvaro är ett styrmedel i sig visar erfarenheter från både svenska kommuner och länder som England och Australien. Vänersborgs kommun minskade under två år den ogiltiga frånvaron med 53 procent i grundskolan och 48 procent i gymnasieskolan bland annat som ett resultat av konsekvent frånvaroregistrering. I England, som har nationell statistik om frånvaro, minskade frånvaron från 6,6 procent till 4,4 procent under en sjuårsperiod. I USA används data på frånvaro som en av flera indikatorer för att förebygga studieavbrott i ett så kallat Early Warning System.¹⁵ Bland annat har New York City satsat på att minska omfattande frånvaro där grunden är

¹¹ Se Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor* och SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

¹² Skolverket (2014). *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*.

¹³ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

¹⁴ Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning*.

¹⁵ U.S Department of Education (2016). *Issue Brief: Early Warning Systems – September 2016*.

att ha enkla och användarvänliga system för att upptäcka, analysera och följa upp frånvaron. Resultaten visar på minskad frånvaro och förbättrade skolresultat, särskilt bland elever med socioekonomisk utsatthet.¹⁶ Genom tillgång till data är det också möjligt att utvärdera effekten av insatser för att minska frånvaro. I Australien ingår det som en kvalitetsparameter i ”national key performance measures” som syftar till att bidra till skolutveckling.¹⁷ Frånvaroutredningen som lämnade sitt betänkande 2016 gjorde bedömningen att nationell statistik kring frånvaro bör tas fram.¹⁸

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter 1990. Genom den förbinder sig staterna bland annat att säkerställa att alla barns rätt till utbildning gradvis ska förverkligas. Ett av fem utpekade områden är att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.¹⁹ Ett arbete har påbörjats för att konventionen ska bli en tydligare del av svensk rätt, genom att i främst juridiska processer tolka bestämmelser i relation till barnkonventionen. Detta föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.²⁰ I Agenda 2030 är ett av målen att senast 2030 säkerställa att alla flickor och pojkar fullbordar avgiftsfri och likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet som leder till relevanta och ändamålsenliga kunskaper.²¹

Under de senaste åren har mycket kunskap och erfarenheter genererats om orsaker till studieavbrott, och inte minst olika arbetssätt för att motverka studieavbrott. Många kommuner har utvecklat sitt arbete genom projekten Plug In, Plug In 2.0 (med tillhörande kunskapsstöd från Pluginnovation) samt #jagmed.²² Dock har fristående skolor inte varit en del av det arbetet. Skolverket har ett uppdrag 2016–2018 att genomföra verksamhetsnära insatser för huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan. Arbetet ska slutredovisas den 1 mars 2019 och är en del av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar *Vägar framåt*.²³

¹⁶ Balfanz, R. & Byrnes, V. (2013). *Meeting the challenge of combating Chronic Absenteeism*.

¹⁷ Acara (2015). *National Standards for Student Attendance Data Reporting – second edition August 2015*.

¹⁸ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

¹⁹ SÖ 1990:20. *FN:s konvention om barnets rättigheter*. New York 20 november 1989.

²⁰ Lagrådsremiss. 6 juli 2017. *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

²¹ Fi 2016/01355/SFÖ, Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07. *Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

²² Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

²³ Regeringsbeslut (U2015/05478/UF). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

En dimension i arbetet för bättre studieresultat och stärkt etablering handlar om insatser som kan stärka unga att göra informerade studie- och yrkesval. Det är viktigt att inte enbart fokusera på nästa utbildningssteg utan även på kommande arbetsmarknadsval. I dagens skola ställs elever inför viktiga val tidigt. Det kompliceras av många valalternativ och en snabbt föränderlig arbetsmarknad som ställer krav på kompetensutveckling genom hela livet. Det är svårt för unga att kunna göra informerade val om de inte har rätt kunskap. Kunskaper som leder till initierade val ökar motivationen att fullfölja sina studier. Brister i övergången mellan utbildning och arbetsliv bidrar till ungas sena etablering. Det är starka motiv för behovet av en tydligare arbetslivskoppling genom hela skolan. Förberedelser inför arbetslivet bör vara en integrerad del av undervisningen i grund- och gymnasieskola. Unga behöver få en inblick i hur arbetsmarknaden ser ut och fungerar. Det har visat sig att unga som under skoltiden ges möjlighet till prao, praktik och arbetsplatsförlagd utbildning eller på annat sätt har koppling till arbetslivet har en fördel jämfört med unga som inte ges sådana möjligheter.²⁴

Det har under många årtionden diskuterats att göra studie- och yrkesvägledning till ett bredare uppdrag och att det krävs fler inslag i undervisningen som ska syfta till att stärka kopplingen mellan utbildning och arbete. Behoven av det har även understrukits av samarbetskommunerna. Förväntningarna har varit höga men svåra att uppnå, inte minst då uppgiften i praktiken ofta varit ett ansvar för den enskilde vägledaren som dessutom oftast har många elever att möta, i stället för ett bredare genomslag för arbetet i hela skolans arbete.²⁵ Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå åtgärder för att ge alla elever möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval utifrån goda kunskaper om utbildningsvägar och arbetslivet. I direktiven för utredningen påtalas flera begränsningar i dagens studie- och yrkesvägledning och risker med oinformerade val.²⁶

Det är svårt att mäta effekterna av vägledning bland annat då det är svårt att isolera effekten av just den insatsen. Det finns dock metastudier från andra länder som bland annat visat att individuell

²⁴ SOU 2006:102 *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden*.

²⁵ Jämför Lovén, A. "I skärningspunkten mellan skola och arbetsliv" i Olofsson, J. (red.). (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden*.

²⁶ Dir. 2017:116 *En utvecklad studie- och yrkesvägledning*.

vägledning ger effekt om den är individanpassad. Det gäller även för grupp vägledning om den kopplas till en helhet och bryts ner i gruppdiskussioner.²⁷ Det finns studier som pekar mot att enskilda samtal med studie- och yrkesvägledare kan minska social snedrekrytering till högre utbildning.²⁸

Förslagen om stärkt koppling mellan skola och arbetsliv genom obligatorisk praktisk arbetslivsorientering (prao) och förtydligande om omfattning av arbetsplatsförlagt lärande för elever i gymnasial lärlingsutbildning är ytterligare steg för att stärka kopplingen mellan utbildning och arbete framåt.²⁹

7.1.2 Påbörja, återuppta och avsluta en utbildning

Ett av regeringens mål inom utbildningsområdet är att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, och det finns flera insatser vars syfte är att uppnå detta mål.³⁰ De flesta påbörjar gymnasiestudier efter grundskolan. Omkring en tredjedel fullföljer inte sina studier – antingen genom att avsluta i förtid eller genom att gå ut gymnasieskolan med ett studiebevis i stället för en examen. Gymnasieskolan är en frivillig skolform och en del av de som avbryter sina gymnasiestudier vill av olika skäl inte påbörja studier igen. Samtidigt finns både ett behov av att göra mer för att unga ska vilja stanna kvar och fullfölja sina gymnasiestudier och motivera dem som avbryter att återuppta sin utbildning.

Kommunerna har ansvar för unga under 20 år utan fullföljd gymnasieutbildning genom det kommunala aktivitetsansvaret. Det saknas i dag säker kunskap om vilka insatser inom aktivitetsansvaret som är mest effektiva för att motivera unga att påbörja och återuppta studier (se kapitel 6).

Studiemotiverande kurser för arbetslösa vid folkhögskolorna infördes som en särskild satsning 2010. Syftet med kursen är att motivera arbetssökande att gå vidare till, eller återuppta, reguljär utbild-

²⁷ Lovén, A. "I skärningspunkten mellan skola och arbetsliv" i Olofsson, J. (red.). (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden*.

²⁸ Stenberg, A. (2016). *Att välja utbildning – betydelse för individ och samhälle*.

²⁹ Prop. 2017/18:24 *Stärkt koppling mellan skola och arbetsliv*.

³⁰ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 16 – utbildning och universitetsforskning*.

ning efter avslutad studiemotiverande kurs.³¹ Målgruppen är personer som fyllt 16 år och som varken har gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning och är registrerade som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Arbetet utförs i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, som anvisar deltagare, och folkhögskolor som bistår med själva utbildningen. Kurserna erbjuds vid två tredjedelar av landets folkhögskolor och fram till och med 2016 hade 25 000 personer gått kursen.³² Arbetsförmedlingen har gjort en effektutvärdering utifrån deltagarna i studiemotiverade kurser åren 2010–2012. Utvärderingen pekar mot en positiv effekt vad gäller att gå till vidare studier. Dock hade deltagarna i lägre utsträckning än jämförelsegruppen gått vidare till arbete.³³ Det konstateras också att deltagare som hos Arbetsförmedlingen haft kod för funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och utrikes födda inte har samma positiva effekter när det gäller att gå vidare till studier som andra unga.

Folkbildningsrådet visar tre olika modeller som används för att organisera de studiemotiverande kurserna. När kursen uteslutande bemannas med folkhögskolelärare och har ett liknande innehåll som allmän kurs verkar det i högre grad leda till fortsatta behörighetsgivande ordinarie folkhögskolekurser. Organisering vid sidan av ordinarie verksamhet med starkare koppling till näringsliv och det civila samhället styr mer mot en fortsättning i praktik, arbete eller komvuxstudier. Folkhögskolorna måste kunna garantera en kapacitet att ta emot deltagare för samtliga avtalade platser, vilket har lett till en utmaning då Arbetsförmedlingen endast nyttjade 47 procent av platserna 2016.³⁴ Antalet personer som går studiemotiverande kurs har minskat från 5 700 till 3 800 personer mellan 2014 och 2016, vilket möjligen kan ha sin förklaring i bristande samarbete på lokal nivå och förmåga att administrera arbetet hos Arbetsförmedlingen.³⁵

³¹ Målgruppen utökades 2016 till att omfatta alla som fyllt 16 år och som varken hade gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Även de som fyllt 25 år, men som var inskrivna på Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti omfattades från 2013 och framåt.

³² Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 17 – kultur, medier, trossamfund och fritid.*

³³ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa.*

³⁴ Folkbildningsrådet (2017). *Studiemotiverande folkhögskolekurs – perspektiv på folkbildning som arbetsmarknadsåtgärd.*

³⁵ SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.*

Att detta är problematiskt bekräftas i Samordnarens dialog med folkhögskoleföreträdare. Generellt är deras erfarenheter av studiemotiverande folkhögskolekurser positiva. Systemet att folkhögskolor ska garantera ett visst antal utbildningsplatser för studiemotiverande kurser samtidigt som Arbetsförmedlingen lokalt inte alltid anvisar tillräckligt många unga gör att folkhögskolorna står för en stor del av "risken" i detta arbete då de har bundit upp kostnader för lokaler och personal. Andra har vittnat mer generellt om att offentliga aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen kan prioritera att hänvisa deltagare till egna projekt och insatser framför till folkhögskoleaktörerna. En annan fråga som varit återkommande är möjligheten att i vissa fall kunna erbjuda folkhögskolestudier för unga under 18 år (se kapitel 6).

Arbetsmarknadsutredningen har fördjupat sig i Arbetsförmedlingens vägledning och konstaterat att forskning om vägledningens effekter är begränsad. Mot slutet av 1990-talet var det många av dem som avaktualiserades från Arbetsförmedlingen som gick till reguljär utbildning i samband med satsningen på kunskapslyftet. Uppgifter från 2014 till 2016 visar att få övergår till utbildning bland de som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, arbetslösa födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning. Andelen inskrivna arbetssökande med kort utbildning har ökat hos Arbetsförmedlingen, och Arbetsmarknadsutredningen konstaterar att detta dock inte har gjort att fler övergår till en reguljär utbildning. De konstaterar samtidigt att det är svårt att slå fast om detta beror på brister i vägledningsarbetet då många andra faktorer kan ha betydelse.³⁶

7.1.3 Individstärkande insatser

För en del unga behövs individstärkande insatser, så som stöd med personlig utveckling, för ökad psykisk hälsa, friskvård, att få en struktur i vardagen och även fritidsaktiviteter.³⁷ Det finns ingen samlad bild av effekten av denna typ av insatser, samtidigt som det

³⁶ SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

³⁷ Jämför Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016* och Temagruppen unga i arbetslivet (2012). *Kreativa projekt. Kartläggning av projekt i programområde 2*.

finns omfattande studier kring psykisk och fysisk ohälsa som riskfaktor.

Hälsan påverkas av att varken arbeta eller studera. Hälsa handlar om frånvaro av sjukdom såväl som individens fysiska, mentala och sociala välbefinnande.³⁸ Den psykiska ohälsan är omfattande bland unga och är särskilt utbredd bland unga kvinnor, unga med funktionsnedsättning, unga hbtq-personer och unga flyktingar (se kapitel 5). Det är viktigt att verksamheter som möter unga har förmåga uppmärksamma ohälsa, och antingen själva erbjuda insatser eller slussa vidare till rätt stöd utifrån hur ohälsan tar sig uttryck och hur stödbehoven skiljer sig åt – exempelvis mellan unga män och unga kvinnor.³⁹

Låg fysisk aktivitet, ohälsosamma matvanor, och sömnstörningar nämns ofta som problem av de verksamheter som möter unga. Kommissionen för jämlik hälsa har konstaterat att det inom dessa områden finns tydliga socioekonomiska skillnader. Fysisk aktivitet är en stark friskfaktor för barn och unga genom att risken för många sjukdomar minskar och välbefinnande, fysisk självkänsla samt kognitiva funktioner stärks. Utifrån det är det ett problem att deltagandet i föreningsidrotten inte är lika omfattande bland socioekonomiskt utsatta grupper.⁴⁰

Ibland krävs motiverande arbete för att unga ska kunna eller vilja delta i olika insatser. En del unga har mött insatser de upplever som meningslösa, inte leder någonvart och som de upplevt brutit ner självkänslan snarare än byggt upp den.⁴¹ Flera unga som Samordnaren har mött har berättat att de först i 20-årsåldern kommit till en verksamhet där de bemöts på ett sätt som gör dem motiverade att komma dit.⁴² Både unga och de som möter unga som varken arbetar eller studerar vittnar om betydelsen av bra bemötande samt individuellt och flexibelt stöd. Vidare lyfts ofta betydelsen av att kunna odla en förtroendefull relation med en vuxen. När det

³⁸ SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för kommissionens vidare arbete*.

³⁹ Jämför Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga hbtq-personer. Etablering i arbetslivet*. och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *När livet känns fel – ungas upplevelser av psykisk ohälsa*.

⁴⁰ SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för kommissionens vidare arbete*.

⁴¹ Jämför Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik – en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*.

⁴² Arbetsförmedlingen (2015). *Ung Framtid – nulägeskartläggning och förslag på fortsatt arbete*. Powerpoint 23 juni 2015.

gäller kommunernas arbete finns ofta erfarenhet bland tjänstepersoner inom kultur- och fritidsområdet att arbeta med delaktighet och inflytande. Denna kompetens kan tas tillvara även i kommunens arbete inom andra förvaltningar. Arbete med självkänsla, motivation, tro på den egna förmågan och att synliggöra kompetenser och förmågor är något som ofta lyfts fram i studieförbundens verksamheter. De arbetar också från 13 års ålder vilket ger öppningar för arbete redan under grundskoletiden.

Att stå utanför studier och arbete kan också innebära att ha färre sociala relationer och nätverk. Unga som varken arbetar eller studerar uppger oftare att de inte kan delta i aktiviteter som deras kompisar gör på grund av begränsad ekonomi. De som befinner sig i en sårbar situation deltar i föreningsaktiviteter i lägre utsträckning än andra unga och det är mindre vanligt bland dem att träffa vänner och bekanta på veckobasis.⁴³ Bland unga med funktionsnedsättning finns flera studier som pekar på en begränsad umgängeskrets.⁴⁴ Det är också mindre vanligt att vara med i föreningslivet bland unga i socioekonomiskt utsatta bostadsområden.⁴⁵ Insatser som syftar till att stärka möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar på fritidens arenor är mot denna bakgrund viktig, bland annat för att stärka sociala nätverk och ge ökade möjligheter till fysiska aktiviteter.

7.1.4 Kunskaps- och kompetensstärkande insatser och matchning

Flera insatser syftar till att stärka individens kompetens. En del handlar om möjligheter att slutföra en gymnasieutbildning i efterhand genom studier på komvux eller folkhögskola. Då det pågår en utredning kring vuxenutbildningens utveckling speglas särskilt insatser inom folkbildningens område i detta avsnitt.⁴⁶

Det finns få studier som belyser etablering för unga efter komvuxstudier och efter folkhögskolestudier, men kunskap är under

⁴³ Plenty, S., Andersson, A.B., Hjalmarsson, S., Mood, C., Rudolphi, F. & Treuter, G. (2017). *Jobb, studier eller annat? En rapport om unga vuxnas sysselsättning och levnadsvillkor*.

⁴⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*. och Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.

⁴⁵ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014). *Fokus 14 – ungas fritid och organisering*.

⁴⁶ Se Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning*.

uppbyggnad. MUCF fick 2015 i uppdrag av regeringen att analysera och redovisa utvecklingen av ungas övergång mellan skola och arbetsliv. Deras studie visar indikationer på fortsatta hinder i etableringen för en del av dem som studerat på folkhögskola. Slutredovisningen i oktober 2018 kan ge ytterligare värdefull kunskap om detta, i relation till etablering efter komvuxstudier.⁴⁷ Statskontoret har i uppdrag att göra en samlad utvärdering av folkbildningen. Inom ramen för det kommer de bland annat att redovisa sysselsättningsgrad, inkomster och förekomst av arbetslöshet bland personer som fullföljt folkhögskolans allmänna kurs. I det ingår också jämförelse med dem som fullföljt motsvarande kurser inom kommunal vuxenutbildning. Redovisning kommer att ske senast den 18 april 2018.⁴⁸

Vuxenutbildningen består av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå (grundvux), på gymnasial nivå (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Svenska för invandrare (SFI) ingår som en del av vuxenutbildningen sedan 2016. Målet för vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Syftet är att stärka deras ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja den personliga utvecklingen. En viktig utgångspunkt är individens behov och förutsättningar och möjligheten till individuell anpassning. Under 2016 genomfördes vissa förändringar i vuxenutbildningen, bland annat infördes skyldigheter för hemkommunen att erbjuda studie- och yrkesvägledning för de som avser påbörja vuxenutbildning på grundläggande nivå samt se till att en individuell studieplan upprättas för varje elev i komvux och särvux.⁴⁹ Regeringen stödjer också utvecklingen av regional samverkan genom statsbidrag till regionalt yrkesvux som innebär att genom samarbete mellan kommuner öka utbudet av yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen och svara upp mot behoven på den lokala arbetsmarknaden. Regeringen har också infört statsbidrag för att stimulera kommuner

⁴⁷ Jämför Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Det stora steget – delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*.

⁴⁸ Regeringsbeslut (U2014/7240/UC). *Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildningen*, Statskontoret (2016). *Folkbildningen. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Delrapport och Regeringsbeslut* (U2016/01099/UF [delvis], U2016/05429/UF [delvis], U2016/05628/UF). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier och trossamfund*.

⁴⁹ Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

att etablera och utveckla lärcentrum med lokaler och stöd för lärande nära hemorten gällande bland annat komvuxstudier.⁵⁰

Under 2015 studerade omkring 175 000 elever på gymnasial nivå och 40 000 elever på grundläggande nivå i kommunal vuxenutbildning. Andelen elever under 25 år var 40 procent på gymnasial nivå och 18 procent på grundläggande nivå (omkring 70 000 respektive 7 200 elever). Av eleverna i kurser på gymnasial nivå 2015 slutförde 71,4 procent sin kurs, 10 procent slutförde i stället studierna året därpå, medan 18,3 procent avbröt sin kurs.⁵¹

Vissa uppföljningar har gjorts för yrkesvux där Skolverket följer upp etablering efter tre månader. Den pågående utredningen om komvux och särvox ska bland annat ta ställning till behörighetskrav, förenklad betygsskala, förenklade bestämmelser om högskoleförberedande examen och se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras.⁵²

Regeringen har lyft fram att folkhögskolornas pedagogik kan ge stöd och stimulans som passar unga som varken arbetar eller studerar särskilt väl. Folkhögskolorna, både offentligdrivna och rörelse-drivna, ger bland annat möjligheter för utbildning för unga som saknar gymnasieutbildning.⁵³ Folkhögskolorna beskriver själva att de har särskilda kvaliteter genom sin frihet och frivillighet, en egen pedagogik med utgångspunkt i helhetssyn på individen och mötet mellan grupper som grund, att de möter deltagarna utifrån en helhetssyn och är deltagarstyrda och deltagardrivna.⁵⁴ Folkbildningsrådet lyfter fram att den breda medborgarbildningen kanske är det viktigaste bidraget till samhället från folkbildningens sida, även om folkhögskolorna också är ett alternativ till det formella utbildningssystemet.⁵⁵

Folkhögskolans allmänna kurser riktar sig främst till dem som saknar grund- eller gymnasieskoleutbildning. Det finns ett krav att

⁵⁰ Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

⁵¹ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.*

⁵² Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning* och Dir. 2017:125 *Tilläggsdirektiv till Komvux-utredningen.*

⁵³ Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016* och Regeringsbeslut (U2015/05478/UF). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar.*

⁵⁴ Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*

⁵⁵ Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens betydelse för samhället 2015. Folkbildningsrådets samlade bedömning.*

de allmänna kurserna ska utgöra minst 15 procent av verksamheten på folkhögskolan. Under vårterminen 2016 gick 12 000 deltagare på allmän kurs och 16 500 deltagare på särskild kurs. Andelen deltagare med förgymnasial utbildningsbakgrund har ökat något på folkhögskolorna de senaste åren (mest bland inrikes födda män) och utgjorde 56 procent av deltagarna på allmän kurs 2015.⁵⁶ Statskontoret har konstaterat att över 80 procent av deltagarna på långa allmänna kurser hade högst grundskola som avslutad högsta utbildning höstterminen 2015. Motsvarande andel bland deltagare på särskild kurs var färre än 20 procent. Andelen deltagare med funktionsnedsättningar ökar – framför allt neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det är vanligare med avbrott bland deltagare på allmän kurs (18 procent) jämfört med deltagare på särskild kurs (7–8 procent).⁵⁷

Regeringen har gjort flera satsningar för att bygga ut folkhögskoleplatserna, och under 2018 tillfört medel för 5 000 extra platser på allmän och särskild kurs. Även antalet platser på yrkeshögskolan byggs ut de närmaste åren. Tidigare erfarenheter visar på en hög grad av etablering efter genomförda yrkeshögskolestudier.⁵⁸ Även om utbildningar på högskole- och universitetsnivå också är viktiga för ungas etablering har Samordnaren valt att fokusera på utbildningar på gymnasial nivå då de är av särskild betydelse för unga som varken arbetar eller studerar.

Utbyggnaden av folkhögskolan är ingen ny företeelse. I spåren av ökad arbetslöshet inrättades 10 000 extra utbildningsplatser 1993–1994 som fick en fortsättning i Kunskapslyftet. Under 2002–2007 gav Arbetsmarknadsstyrelsen folkhögskolorna uppdraget att erbjuda långtidsarbetslösa kompetenshöjande verksamhet under sex månader inom aktivitetsgarantin, där 30 000 personer deltog. Utöver det fanns kompetenshöjande insatser för unga 20–25 år som saknade fullständiga grund- eller gymnasiestudier 2005–2006 och ett pilotprojekt för arbetslösa mellan 20 och 29 år 2005–2007.⁵⁹

⁵⁶ Jämför Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens betydelse för samhället 2015. Folkbildningsrådets samlade bedömning*.

⁵⁷ Statskontoret (2016). *Folkbildningen. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Delrapport*.

⁵⁸ Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 17 – kultur, medier, trossamfund och fritid och Lind, P. & Westerberg, A. (2015). *Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?*

⁵⁹ Jämför Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.

Folkbildningens betydelse för unga som varken arbetar eller studerar understryks bland annat av de utvecklingsprojekt de har medverkat i med stöd från Europeiska socialfonden. Under perioden 2007–2013 stod folkbildningens aktörer för 7,5 procent av ansökningarna, de beviljades 505 miljoner kronor för 172 projekt och har utöver det varit samarbetspart i flera projekt. Bland de yttre drivkrafterna för att driva ESF-projekt som Folkbildningsrådet lyfter fram finns vilja att möta behov i samhället och förmåga att nå och stödja särskilda målgrupper. Bland inre drivkrafter ingår att stärka organisationens förmåga, kompetens och kunskap, utveckla och pröva nya idéer, påverka omgivningens bild av organisationen och utveckla nya nätverk och stärka rollen som samarbetspartner.⁶⁰ Folkbildningens aktörer har även tagit fram en strategi för hur deras deltagande i socialfonden kan stärkas.⁶¹

Utöver den tidigare nämnda effektstudien för studiemotiverande kurser, och Folkbildningsrådets årliga rapportering av dem, finns få studier som har bedömt effekter av folkhögskoleinsatsers betydelse för benägenhet att söka vidare till studier eller att komma i arbete. Statskontorets utvärdering av de kompetenshöjande satsningarna som inleddes 2002 och 2005 pekade på att insatserna hade sämre utfall i att gå till arbete med eller utan stöd men bättre utfall att gå till reguljära studier jämfört med kontrollgruppen.⁶² Det finns studier som lyfter fram folkhögskolornas betydelse för unga som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, som exempelvis unga med olika typer av funktionsnedsättningar.⁶³

Genom en av insatserna i strategin *Vägar framåt* har studieförbund och folkhögskolor kunnat söka medel för att matcha utbildningen mot individens förutsättningar och arbetsgivares kompetensbehov. Anslaget har varit 3 miljoner per år under 2016–2018 och fördelats av Folkbildningsrådet. En stor del av projektens arbete har inneburit förstärkt studie- och yrkesvägledning. Enligt regeringens

⁶⁰ Folkbildningsrådet (2015). *Folkbildningen och Europeiska socialfonden – en kartläggning av folkhögskolornas och studieförbundens förutsättningar att genomföra ESF-projekt*.

⁶¹ Folkbildningsförbundet, RIO, OFI/FHF och Folkbildningsrådet (2014). *Strategi för att stärka folkbildningens inflytande och deltagande i Europeiska socialfonden 2014–2020*.

⁶² Statskontoret (2007). *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*.

⁶³ Andersson, P., Nylander, E., Bernhard, D. & Rahm, L. *Folkhögskolor, funktionsnedsättningar och specialpedagogik*. Paper till Mimers forskarkonferens, Runö folkhögskola, 3–4 november 2015.

riktlinjer finns inga krav på återrapportering av effekter av insatserna och i Statskontorets analys av arbetet hittills utvärderas inte effekterna. Dock konstateras att intresset för bidraget har vuxit och att arbetet kan utvecklas för att utgå mer från arbetsmarknadens behov.⁶⁴

Arbetsmarknadsutredningen har konstaterat ett växande inslag av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitikens område. Utöver arbetsmarknadsutbildning finns 17 insatser där utbildning ingår som en del av arbetsmarknadspolitiska program. Detta handlar bland annat om motivering och vägledning till studier, att ge förberedande kunskaper inför en utbildning och om ökade språkkunskaper. Flera av de program som har lanserats har haft utmaningar med att nå ut till ett större antal deltagare. Utredningen konstaterar att en högre prioritering av Arbetsförmedlingens vägledande och rådgivande arbete kan vara en del för att stärka detta.⁶⁵

I arbetsmarknadsutredningens delbetänkande lyfter de att det saknas kunskap om effekter av vägledning efter skolan i Sverige. De har föreslagit att Arbetsförmedlingens arbete med vägledning bör stärkas och att metoder ska utvecklas för att insatserna ska kunna utvärderas. Vidare att en digital plattform för livslång vägledning bör utvecklas i samarbete mellan flera myndigheter. Den föreslås ge information och orienterande vägledning till individer inför val av studier och arbete samt ge information om studiefinansiering och validering utifrån arbetsmarknadens behov.⁶⁶

Ett sätt att stärka matchningen på arbetsmarknaden är genom validering. Validering är en viktig insats för att synliggöra och bekräfta kompetenser, oavsett hur personen tillägnat sig dessa. Validering lämpar sig främst för individer med ganska hög kompetens eller yrkesskicklighet, om detta saknas krävs ofta mer utbildning i stället.⁶⁷ Potentialen av att validera praktiska yrkeskunskaper har lyfts fram bland annat för att stärka nyanländas etableringsmöjligheter. Även inom folkbildningen finns flera initiativ för validering. Exempelvis har paraplyorganisationen Studieförbunden drivit ett Arvsfondsprojekt under 2015–2017 för att utarbeta en modell för

⁶⁴ Statskontoret (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

⁶⁵ SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

⁶⁶ SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.

⁶⁷ Ds 2016:24 *Validering med mervärde*.

validering av generella kompetenser för unga 16–24 år med särskild inriktning mot nyanlända.⁶⁸

7.1.5 Stärkta arbetsgivarkontakter

Allt fler studier har under de senaste åren lyft fram betydelsen av arbetstagares och arbetsgivares sociala nätverk, både för möjligheterna att få ett arbete och att anställa personal med rätt kompetens.⁶⁹ Det gör att insatser och sammanhang som kan stärka nätverken för personer som har få kontakter är betydelsefulla för att öka möjligheterna till etablering. Nätverk som byggs upp genom fritidsintressen kan vara väl så viktiga – vilket aktualiserar behovet av att nå ut och involvera marginaliserade grupper även inom dessa områden.

Sedan Samordnarens delbetänkande 2017 har IFAU ytterligare visat på betydelsen av informella kontakter för nyligen uppsagda att hitta en ny anställning. Familjemedlemmar och tidigare arbetskamrater har störst betydelse, vilket understryker utmaningen för de som aldrig har kommit in på arbetsmarknaden. Företagens anställningsmöjligheter påverkas omvänt av vilka kontaktnät deras anställda har.⁷⁰ I en avhandling som bygger på svar från 3 600 individer födda 1990 konstateras betydelsen av socialt kapital för etablering på arbets- och bostadsmarknaden. De med mer socialt kapital får ofta fler jobbtips, sköter mer av sitt eget arbetssökande och använder oftare informella sökmetoder.⁷¹

Det finns studier som pekar på att lönesubventioner generellt har bättre effekt för etablering på arbetsmarknaden än flera andra insatser.⁷² Samordnaren har mött både företrädare för arbetsgivarsidan och för myndigheter som beskrivit att det är svårt att överblicka alla insatser som finns att tillgå, bland annat inom lönesubventionsområdet. Mot den bakgrunden är det positivt att regeringen har gjort en översyn och tagit beslut om att förenkla av systemen för subventio-

⁶⁸ Studieförbunden (2016). *Verksamhetsplan 2017*.

⁶⁹ Se SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁷⁰ Eliason, M., Hensvik, L., Kramarz, F., Nordström Skans, O. (2017). *Informella kontaktnäts betydelse för arbetssökande och företag på den svenska arbetsmarknaden*.

⁷¹ Andersson, A. B. (2017). *Network and Success – Access and Use of Social Capital among Young Adults in Sweden*.

⁷² Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*.

nerade anställningar.⁷³ Tidigare fanns tolv olika lönesubventioner och med förenklingen slås fem av dem samman under benämningen introduktionsjobb och införs våren 2018. Kvinnor tar del av vissa insatser i lägre grad än män, däribland subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen ska ta fram en plan för hur de ska utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering och även en handlingsplan för att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar.⁷⁴ I anslutning till det kan nämnas att arbetsmarknadens parter inledde en förhandling om en ny anställningsform under hösten 2017, kallad etableringsanställning. Syftet med anställningen är att arbetstagaren ska ges möjlighet att under en längre period (maximalt två år) tillgodogöra sig kunskaper och erfarenheter, och om möjligt, att anställningen ska leda till en tillsvidareanställning hos arbetsgivaren. Detta syftar till att få fler nyanlända i arbete.⁷⁵

Samordnaren har på olika sätt fångat upp perspektiv från företag relativt unga som varken arbetar eller studerar. Flera framgångsfaktorer har lyfts för att arbeta med att anställa unga med liten eller ingen tidigare arbetslivserfarenhet, med kort utbildning eller särskilda behov samt andra som står långt ifrån arbetsmarknaden. En viktig förutsättning är att beslutet är förankrat hos ledningen, nyckelpersoner på företaget och hos medarbetare som kan ha en stöttande roll. En övergripande organisationskultur som präglas av utgångspunkt i att se kompetens och erfarenheter hos individen, respekt för olikheter och som kännetecknas av vilja att ge alla chansen understödjer arbetet. Denna kulturfråga behöver vara förankrad och drivas av alla chefer så det inte enbart är en personal- eller CSR-fråga. En sådan organisationskultur kännetecknas också av vilja att ge alla chansen, och kan gynnas av om det finns teamkänsla och tidigare förebilder. För individen har det varit gynnsamt om företaget utgår från vad personen kan och inte i första hand deras CV, att personen får en god introduktion till arbetsplatsen och arbetsuppgifter, en tydlig karriärstrappa samt att det finns tydliga förväntningar från företagets sida på personens prestationer. Ett väl förberett mottagande innebär exempelvis särskilt utsedda handledare, intern praktikutbildning eller plattformar där lokala verksamheter kan dela er-

⁷³ Regeringssammanträde (2018-02-01). Ärendeförteckning, underprotokoll A, Nr 4.

⁷⁴ Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor, Utgiftsområde 14 – arbetsmarknad och arbetsliv.

⁷⁵ SOU 2018:12 Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.

farenheter. Det kan även krävas att särskild tid avsätts för personal att stödja personen under praktiktiden eller under introduktionen.

Många företag har ett engagemang och ser vinster med att anställa unga med liten erfarenhet och kort utbildning. Ett hinder är dock bristande kunskap om vart de kan vända sig om de vill anställa personer långt ifrån arbetsmarknaden och att överblicka vilka regler som gäller. Ett annat hinder handlar om att en del företag saknar tidigare erfarenhet av att ta emot personer med särskilda behov, och att det finns en bristande erfarenhet av att se kompetensen hos de unga. Företag med låg marginal eller begränsat med tid kan ha särskilt svårt att skapa bra förutsättningar för att ta emot dessa unga. Även bristande internkommunikation kan innebära ett hinder för att lärdomar som vunnits av att ta emot personer långt ifrån arbetsmarknaden sprids internt. Liknande iakttagelser har Dua gjort inom ramen för sitt lärprojekt om företag. För framgångsrik kompetensförsörjning finns i huvudsak framgångsfaktorer inom tre områden: att ledningen tar ställning och det kommuniceras i hela organisationen, att det finns en lösningsfokuserad organisation som kan möta de utmaningar en breddad rekrytering innebär och att samverkan utvecklas med relevanta aktörer som kan stödja arbetet (se även kapitel 8).⁷⁶

Precis som för arbetet hos offentliga aktörer behövs enligt Samordnaren fördjupad kunskap om förutsättningar för olika grupper och om vilka arbetssätt företag använder för att kunna gå från goda exempel till att peka ut särskilt framgångsrika arbetssätt utifrån evidens.

7.1.6 Ökad tillgänglighet

En fråga som har betydelse för alla former av insatser är deras tillgänglighet och förmåga att nå ut till de som ska ta del av insatsen. Kännedomen om vilka insatser som finns kan vara begränsad hos både unga och handläggare inom olika verksamheter. Att synliggöra olika alternativ och skapa verksamheter med låga trösklar för unga är viktigt. Dock har det visat sig inte alltid vara tillräckligt för att unga ska ta del av insatserna. Det finns risk att marginaliserade grup-

⁷⁶ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*

per inte har resurser att på egen hand ta del av de insatser som finns tillgängliga. För de unga som helt saknar stöd från samhället kan ett mer aktivt uppsökande och motiverande arbete krävas.

Det är svårt att mäta i vilken utsträckning de insatser som erbjuds är tillgängliga för unga som varken arbetar eller studerar. Ett sätt att börja diskutera omfattningen är utifrån hur stor andel av dem som står utanför studier och arbete som det saknas kännedom om i nationella register. Det innebär att de inte har stöd från kommunen i form av ekonomiskt bistånd, inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen och inte heller har ersättning från Försäkringskassan. Som konstateras i kapitel 5 var det 2014 omkring en tredjedel av unga som varken arbetade eller studerade som saknade känd aktivitet i åldersgrupperna 16–24 år respektive 24–29 år, eller 26 000 respektive 28 000 individer. Det var drygt 45 500 av de unga som omfattades av kommunernas aktivitetsansvar där det saknades känd sysselsättning 2016.⁷⁷

Regeringen införde 2015 en 90-dagarsgaranti för ungdomar som innebär en borte gräns för hur länge en ung person som är inskriven på Arbetsförmedlingen ska kunna gå arbetslös innan den ges ett erbjudande om ett arbete, en utbildning eller en insats vars syfte är att leda till arbete eller studier.⁷⁸ Arbetsförmedlingens uppföljning visar att antalet öppet arbetslösa ungdomar som saknat registrering för ett sådant erbjudande minskat från mellan 2 500–3 000 individer i mitten av 2016 till under 500 individer i slutet av 2017. Här kan Arbetsförmedlingens manuella registrering av flera insatser också haft betydelse. Från januari 2014 till september 2017 har antalet dagar som unga är inskrivna innan de är i arbete, studier eller i insats sjunkit från 80 till 56 dagar. Arbetsförmedlingen gör bedömningen att arbetet därmed har uppnåtts. Det är viktigt att notera att det handlar om individer som redan är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.⁷⁹

På initiativ av Europaparlamentet och Europeiska rådet har exempel samlats kring arbete för att identifiera och söka upp unga som varken arbetar eller studerar som inte finns inskrivna hos arbetsförmedlingar runtom i Europa. Sju typer av utåtriktat arbete identifierades med exempel från 23 länder som kan användas för att

⁷⁷ Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁷⁸ Regeringsbeslut (A2014/3616/A). *Uppdrag att förbereda införandet av en 90-dagarsgaranti för ungdomar*.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin – en översikt*.

få en bild av de olika vägar som finns för att stärka tillgängligheten (figur 7.3). En del arbetssätt, som samarbete med utbildningsanordnare och att vara aktiv vid event och på sociala medier, är mindre arbetsintensiva. Mer aktiv uppsökande verksamhet, mobila team och samlokalisering, är i stället mer resurskrävande.

Figur 7.3 Utåtriktat arbete vid arbetsförmedlingar i EU:s medlemsstater för unga som varken arbetar eller studerar



Källa: Bearbetning av figur i Hall, A.-M., & Irving, P. (2015). s. 3.

I vissa länder användes det utåtriktade arbetet för att nå ut till särskilt marginaliserade grupper, medan det i andra länder fanns bredare initiativ för att sänka trösklarna till stöd för unga generellt. En framgångsfaktor var samarbete med organisationer som har andra ingångar till ungas nätverk än arbetsförmedlingarna. Det konstaterades att utåtriktat arbete överlag är resursintensivt och kräver nya organisatoriska och institutionella förutsättningar med nya samarbetsformer. En gemensam nämnare var att det oftast saknades långsiktig finansiering för arbetet och att det i stället handlade om tidsbegränsade initiativ. Slutsatsen var att det uppsökande arbetet behöver utökas och stärkas då de flesta medlemsstaterna har betydande grupper av unga som varken arbetar eller studerar som inte är inskrivna på arbetsförmedlingen.⁸⁰

⁸⁰ Hall, A.-M., & Irving, P. (2015). *Pes practices for the outreach and activation of NEETs – a contribution of the Network of Public Employment Services.*

Flera av landets kommuner har utvecklat uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar över 20 år. I Samordnarens kommunenkät 2016 om aktivitetsansvaret uppgav mer än två tredjedelar av kommunerna att det finns behov av ett uppsökande arbete riktat till unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–25 år. Något mindre än hälften av kommunerna uppgav att de bedriver ett uppsökande arbete, merparten i samarbete med Arbetsförmedlingen.⁸¹ I dialog med Samordnaren har kommuner lyft behov av ett uppsökande arbete riktat mot dem som inte har något stöd i dag, men är i behov av det. En del upplever svårigheter att nå ut till exempelvis unga utrikesfödda kvinnor, unga som inte lämnar hemmet och unga kriminella. För ett framgångsrikt stöd till individen uppges återkommande betydelsen av att bygga relationer, och att det är en investering för framtiden. Genom att från första början upprätthålla en kontakt minskar behovet av uppsökande arbete i ett senare skede.

Det uppsökande arbetet kan ta sig olika former – från att myndigheter och kommunen samlokaliserar sin verksamhet på arenor där unga rör sig, närvaro på nätet, samarbeta med det civila samhället, traditionellt fältarbete och insatser riktade till unga som inte lämnar hemmet.⁸² Ett exempel på uppsökande arbete i samverkan är det idéburna offentliga partnerskap som Malmö stad slutit med sex civilsamhällesorganisationer för att söka upp unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år och skapa ett gemensamt lärande mellan organisationerna (se även kapitel 8).⁸³ Det visar på hur olika aktörer gemensamt kan utveckla sitt utåtriktade arbete och ta hjälp av varandras nätverk. Samordnaren har mött indikationer på att en del av de unga som söks upp har tidigare negativa erfarenheter av myndighetskontakter. När de lyckas motiveras att återuppta kontakt är det centralt att det stöd som då finns är anpassat till deras behov.⁸⁴

Samlokalisering kan vara ett sätt att förenkla för unga att få relevant stöd. Flera satsningar har gjorts för att skapa navigatorcentrum

⁸¹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

⁸² Se exempelvis Tranquist, J. (2017). *Utvärdering av SUVAS. Delrapport 1. September 2017*.

⁸³ Malmö stad, FC Rosengård, Fryshuset, Hassela helpline, Malmö fotbollsförening, Supporterhuset & Uppstart Malmö (2017). *Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap – uppsökande verksamhet av unga i åldern 20–24 som varken arbetar eller studerar eller är under-sysselsatta*.

⁸⁴ Jämför Tosun, J. & Shore, J. (2017). *The Scope of European NEET Outreach Measures*.

där myndigheter samlas under ett tak, och MUCF har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag för sådan en-väg-in-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar.⁸⁵ I spåren av Duas arbete för närmare samarbete mellan stat och kommun pågår en trend med ökad samlokalisering av kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingskontor runt om i landet. I praktiken innebär det ofta att personal arbetar i samarbetspartens lokaler vilket kan stärka samarbetet och tillgängligheten. Många som Samordnaren haft dialog med har lyft betydelsen av att antingen ha en koordinerande person lokalt som lotsar mellan olika typer av stöd eller att verksamheter samlokaliseras (se kapitel 8).

Förmågan att möta och nå ut till unga som det offentliga inte når är något som ofta lyfts fram när det gäller det civila samhällets organisationer. För unga som har negativa erfarenheter av myndighetskontakter kan en ingång eller kontakt som inte associeras med en myndighet eller myndighetsutövning ha betydelse. Den uppföljning som gjorts av navigatorcentrum i ideell respektive offentlig regi stödjer bilden av att civilsamhällets organisationer kan vara bättre på att nå olika ungdomsgrupper. Samtidigt kan de ha större utmaningar att få projekt att övergå i ordinarie verksamhet än offentliga aktörer.⁸⁶ Samordnaren ser det som viktigt att framöver samla erfarenheterna som görs i arbetet med att utveckla uppsökande insatser, exempelvis i de projekt som har fått stöd från MUCF.

Att insatser är lättillgängliga kan handla om flera saker för enskilda verksamheter. Samordnaren för sociala barn- och ungdomsvården har utifrån ungas och anhörigas perspektiv lyft betydelsen av fler möjligheter till att enkelt kommunicera och komma i kontakt med myndigheter, generösare öppettider, digitala lösningar och närvaro på olika mötesplatser.⁸⁷ En fråga som Samordnaren har mött handlar om Arbetsförmedlings- och Försäkringskasskontors tillgänglighet på mindre orter och i områden där individernas behov av stöd är särskilt stort. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att redovisa hur de säkerställer service och närvaro på rätt plats i hela landet, sär-

⁸⁵ Regeringsbeslut (U2014/07165/UF, U2015/00842/UF, U2015/01238/UF m.fl.). *Regeringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

⁸⁶ Ungdomsstyrelsen (2007). *Navigatorcentrum visar vägen till arbete. Resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatorcentrumverksamhet* och Ungdomsstyrelsen (2008). *En andra chans. Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga.*

⁸⁷ Jämför Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården.*

skilt utifrån omfattande långtidsarbetslöshet, många nyanlända och i utsatta stadsdelar. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2018.⁸⁸ Digitala lösningar kan vara tillräckliga för att nå ut med insatser till en del individer, medan fysisk närvaro kan krävas för att fånga upp andra ungdomar i behov av stöd.

Det finns lokala initiativ som SUVAS i Stockholm. Arbetet bedrivs 2015–2019 med syfte att utveckla en stadsövergripande uppsökarverksamhet för unga 20–29 år som varken arbetar eller studerar med särskilt fokus på förstärkt arbete i socioekonomiskt utsatta områden.⁸⁹

7.2 Kunskapsutveckling

Det är väldokumenterat att det finns många hinder för att omvandla kunskap till handling och få verksamheter att ta till sig det mest aktuella kunskapsläget. För att bidra till det har Samordnaren bland annat föreslagit att en permanent Funktion inrättas för att stödja kommuner och andra lokala aktörer i deras arbete för unga som varken arbetar eller studerar (se kapitel 8).

Samordnaren har genom sitt arbete och i enlighet med sitt uppdrag fört dialog med en rad olika aktörer om kunskapsutvecklingen. Detta har bland annat skett med samarbetskommunerna, med kommuner i dialogen om genomförande av aktivitetsansvaret och genom medverkan i referensgrupper för forskning samt i Duas läroprojekt. Ett antal initiativ har också tagits för att sammanföra aktörer för att bidra till erfarenhetsbyte, bland annat genom möten mellan de större utvecklingsprojekten i Sverige, möten med nationella aktörer om aktivitetsansvarets genomförande, workshops med företag och kommuner samt ett seminarium mellan forskning och praktik (se kapitel 3).

⁸⁸ Regeringsbeslut (A2017/01237/A, A2017/00623/A). *Uppdrag om service och närvaro på rätt plats.*

⁸⁹ Stockholms stad och Arbetsförmedlingen. *Lokal överenskommelse om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten 2016–2018.* Dnr AMN 2015–0170-01.05.

7.2.1 Effekter och effektstudier

I Samordnarens delbetänkande konstaterades behov av fler studier om vilka effekter insatser har för olika delar av ungdomsgruppen, särskilt unga med omfattande behov.⁹⁰ IFAU har konstaterat att mer utvecklade utvärderingar krävs framöver för att kunna ge mer precisa rekommendationer. I linje med det har de efterlyst fler randomiserade effektstudier.⁹¹ I detta avsnitt redovisas några resultat från de senaste årens studier. Detta ger en kompletterande bild till genomgången i avsnitt 7.1, inte minst genom att de jämför effekterna av olika typer av insatser. Genomgången ger också en bild av hur kunskapsfronten flyttas fram och hur behoven ser ut av fortsatta analyser.

Det finns inte någon universell insats som fungerar för unga som varken arbetar eller studerar då det är en heterogen grupp unga. Det framkommer i en metaanalys av 44 forskningsprojekt i Norden, Tyskland, Storbritannien och Holland från 1990-tal fram till 2013. Utbildningsinsatser och lönesubventioner tenderar att ha bättre effekt än andra insatser. Länder med etablerade yrkesutbildningar tenderar att korta ungas väg till arbete där det finns en kombination av undervisning inom det formella utbildningssystemet och på arbetsplatsen jämfört med länder där lärandet mer renodlat sker i skolan.⁹²

Det finns visst vetenskapligt stöd för positiva effekter av multi-kompetent stöd med kontaktintensiv verksamhet för att få unga som varken arbetar eller studerar att gå till arbete. Till kontakt-intensiva verksamheter räknas utbildningar och arbetsplatsförlagda insatser. Resultaten är hämtade från en samlad analys utifrån nio randomiserade och nio semi-randomiserade studier från sex länder på fyra kontinenter. Samtidigt konstaterades att det nuvarande kunskapsläget är väldigt begränsat och att beslutsfattare ofta saknar bra beslutsunderlag för implementering och att initiera nya satsningar.⁹³

⁹⁰ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁹¹ Nordström Skans, O., Eriksson, S. & Hensvik, L. (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*.

⁹² Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*.

⁹³ Mawn, L., Oliver, E.J., Akhter, N., Bamba, C.L., Torgerson, C., Bridle, C. & Stain, H.J. "Are we failing young people not in employment, education or training (NEETS)? A Systematic review and meta-analysis" in *Systematic Reviews* 2017, 6:16.

För arbetslösa unga med behov av mer stöd har forskare från IFAU gjort bedömningen att exempelvis praktik, utbildning, intensifierad arbetsförmedling och subventionerade jobb kan underlätta etableringen. Den begränsade kunskap som finns om arbetsmarknadsutbildningar tyder på att de som bäst har måttliga effekter för unga. Praktik fungerar bäst för de som står relativt nära arbetsmarknaden.⁹⁴

Randomiserade effektstudier är sällsynt i Sverige.⁹⁵ Ett undantag är den omfattande undersökning som genomfördes av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tillsammans med 25 kommuner under åren 2014–2016. I studien deltog drygt 1 000 unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. De anvisades slumpvis till tre olika typer av stöd. Dessa var:

- Supported Employment via Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program SIUS (särskilt introduktions- och uppföljningsstöd)
- Case Management i kombination med insatser från de båda myndigheternas förstärkta samarbete
- insatser från de båda myndigheternas förstärkta samarbete.

Resultaten visade att Supported Employment gav störst andel i arbete 15 månader efter projektstart (26 procent, jämfört med 20 respektive 18 procent för Case Management respektive förstärkt samarbete). En närmare analys visade att det var unga män som hade mer positiva resultat av Supported Employment, för unga kvinnor var skillnaderna mellan insatserna små. Analysen pekade också mot att Supported Employment var ett mer kostnadseffektivt stöd än de andra två insatserna – men att insatsen var förknippad med både högre kostnader och större besparingar.⁹⁶

Kunskapen om effekten av kommunala arbetsmarknadsinsatser är begränsad. Antalet kommuner som har arbetsmarknadsinsatser

⁹⁴ Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*.

⁹⁵ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁹⁶ Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*.

har ökat över tid (från 62 procent 1994 till 94 procent 2015).⁹⁷ Omkring 30 procent av deltagarna är under 24 år både i kommunala insatser och bland inskrivna på Arbetsförmedlingen. Kommunernas motiv till att ha arbetsmarknadsinsatser handlar främst om att minska kostnader för ekonomiskt bistånd, att de statliga utbildnings- och sysselsättningsåtgärderna inte lyckas nå alla arbetssökande och att de inte har tillräcklig effekt samt att det kan vara en del av att säkra kommunens kompetensförsörjning.⁹⁸ En tidigare kartläggning har visat att unga ofta är prioriterade, men att det finns stor variation i vad som erbjuds.⁹⁹ Två studier från 2017 ger en något mer fördjupad bild. IFAU lyfter stora variationer utifrån en analys av nettokostnader 2002–2015 och deltagare i insatser 2014 och 2015. Utbildningsnivån var lägre bland unga i kommunala insatser och de hade också längre arbetslöshetsperioder och var oftare mottagare av ekonomiskt bistånd jämfört med unga inskrivna hos Arbetsförmedlingen.¹⁰⁰ Vilka krav som ställdes på deltagande i kommunala insatser varierade betydligt. Kostnaderna för arbetsmarknadsinsatser hade ökat för alla kommuner. En förvånande slutsats var att det inte fanns något samband mellan kommunernas insatser i relation till kommuninvånarnas behov och konjunktursvängningar över tid.

Ratio presenterade 2017 ett första försök till ekonometrisk analys utifrån arbetsmarknadsinsatser och andelen unga som varken arbetar eller studerar på kommunal nivå. Den pekade mot positiva effekter för kommunal vuxenutbildning och kurser, feriejobb, praktik och kommunala anställningar, studie-, yrkes- och arbetsvägledning samt matchningsåtgärder jämfört med andra insatser.¹⁰¹

Det finns ingen heltäckande och sammanhängande bild av det civila samhällets alla insatser i relation till unga som varken arbetar eller studerar. Det finns enligt Samordnaren behov av att ta tillvara de kunskaper och erfarenheter som genereras samt att öka möjligheterna att göra jämförelser mellan insatser som ges av olika typer

⁹⁷ Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*.

⁹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*.

⁹⁹ Thorén, K. "Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar" i Olofsson, J. (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden*.

¹⁰⁰ Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*.

¹⁰¹ Pello-Esso, W., Malm Lindberg, H. & Olofsson, J. (2017). *Ungas etablering och kommunala insatser*.

av aktörer. En forskningsöversikt kring civilsamhället visar att det saknas forskning som belyser frågor kring arbete, arbetsintegration och sysselsättning inom det civila samhällets organisationer. Den kunskap som byggs upp finns ofta i utvärderingar av projektverksamheter med stöd av ESF-rådet och Arvsfonden.¹⁰² I en kompletterande fördjupning kring arbetslösa, sjukskrivna, unga nyanlända och personer med funktionsnedsättning konstateras att det civila samhällets organisationer bedriver viktiga verksamheter och projekt för dessa grupper. Samtidigt finns det få studier om organisationernas sysselsättnings- och arbetsförberedande verksamhet och vilken effekt den har.¹⁰³

Det finns exempel från andra områden på hur det trots avsaknad av effektstudier går att använda alternativa sätt att ge rekommendationer baserad på den kunskap som finns tillgänglig. Socialstyrelsen har utvecklat en strukturerad modell för att ge rekommendationer utifrån bästa tillgängliga kunskap, där klinisk och praktisk erfarenhet inhämtas med en särskild systematik.¹⁰⁴

7.2.2 Förutsättningar för effektstudier

OECD har riktat kritik mot Sverige för att det görs för lite analyser av vad som faktiskt fungerar, vilket Samordnaren instämmer i. Det ska dock inte underskattas vad som krävs för att kunna uttala sig om effekter av insatser. Genom Samordnarens arbete har det blivit tydligt att förväntningarna ofta är höga när det gäller analyser av resultat och effekter från särskilda initiativ och projekt riktade till unga som varken arbetar eller studerar. I Samordnarens delbetänkande lyftes att det finns olika säker kunskap beroende på undersökningsmetod, utmaningen med att många metoder/insatser inte är tydligt beskrivna och att genomförandet av dem kan variera i praktiken samt svårigheter att fastställa att effekten är resultatet av en specifik insats.¹⁰⁵

¹⁰² Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Civilsamhället – arena för arbete och sysselsättning*.

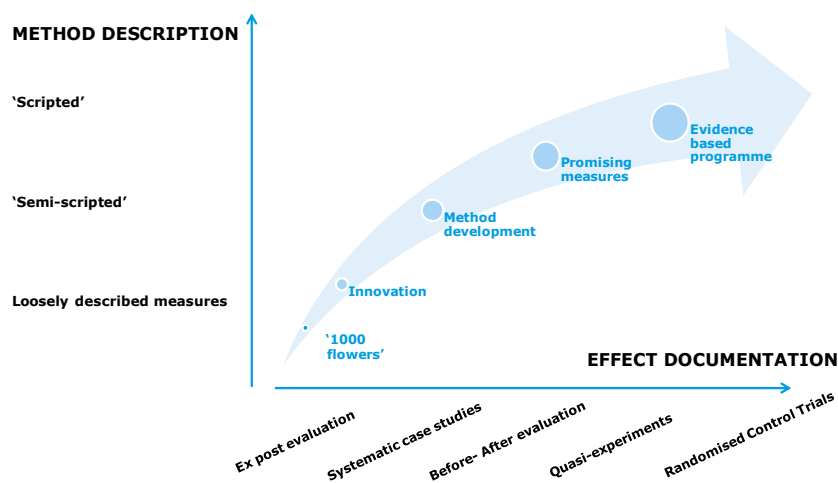
¹⁰³ Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsamhället*.

¹⁰⁴ Se Socialstyrelsen (2017). *Bilaga 3. Kunskapsunderlag med metodbeskrivning – behandling av spelmissbruk och spelberoende*.

¹⁰⁵ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

Formaliseringsgraden och genomförandet av insatserna sätter ramarna för hur uppföljningen bör ske och i vilken utsträckning och med vilken säkerhet det går att fastställa effekter. Ett sätt att diskutera detta är utifrån hur metoden/insatsen är konstruerad respektive hur effekterna kan studeras. I en illustration av detta visar Ramböll Management Consulting de möjligheter och begränsningar som finns utifrån dessa två dimensioner (figur 7.4).

Figur 7.4 Tillvägagångssätt för att mäta effekter i förhållande till insatsens/metodens formaliseringsgrad



Källa: Ramböll Management Consulting.

Den vertikala axeln beskriver hur tydligt formulerad insatsen/metoden är. Den horisontella axeln beskriver vilka tillvägagångssätt som är mest lämpade för att dokumentera metoder/insatserna och deras effekter. Ofta fördelas medel inom olika områden i syfte att ge aktörer möjlighet att utifrån egna idéer skapa aktiviteter och förändring i lokalsamhället som även kan ge upphov till nya arbetssätt. I figuren benämns det som att "låta tusen blommor blomma". I de fall metoder/insatser inte är förutbestämda går det att utvinna viss, men begränsad, kunskap genom utvärdering i efterhand. Andra initiativ har tydligare fokus på att försöka utveckla innovationer, exempelvis i form av nya arbetssätt. För metodutveckling krävs en större tydlighet i metodens/insatsens utformning och det kan då studeras genom före- och eftermätningar. För tydligt formulerade

metoder – som i exemplet Supported Employment – är det möjligt att genomföra randomiserade kontrollerade studier som med ännu större säkerhet kan visa på effekten av insatsen.

En annan grundförutsättning är vilken data som finns att tillgå över de individer som omfattas av insatserna, de insatser som de har fått ta del av, samt jämförelsegrupper. Det saknas mer detaljerade nationella data gällande grupper där det inte är möjligt att föra register och där det är svårt att genomföra enkätundersökningar – som för personer med vissa funktionsnedsättningar. I utvecklingen av nationella register är det viktigt att göra en avvägning mellan behov av information och den personliga integriteten. Regleringen på området påverkas också av att EU:s dataskyddsförordning börjar tillämpas i medlemsstaterna den 25 maj 2018 och att personuppgiftslagen därmed upphävs.¹⁰⁶ Kring nationell statistik pågår ett utvecklingsarbete som förhoppningsvis kan ge bättre underlag framöver. Det nationella system som byggts upp över unga som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar skulle möjligen kunna ge sådan kunskap framöver (se kapitel 6). Ett systemverktyg för uppföljning av samverkan har också tagits fram i samarbete mellan Dua, Arbetsförmedlingen och SKL. Syftet är att med digitala lösningar göra det möjligt att aggregera data från kommunernas och Arbetsförmedlingens system. Detta kan ge en bättre bild av vilka insatser unga får från dessa båda aktörer på gruppnivå.¹⁰⁷

7.2.3 Uppföljning av anslag och bidrag

De erfarenheter som byggts upp i bidragsgivningen genom Arvsfonden, Svenska ESF-rådet, Folkbildningsrådet och MUCF har bidragit till att öka den samlade kunskapen kring unga som varken arbetar eller studerar de senaste tio åren. Dock saknas ofta tillräckliga förutsättningar för att projekt från början ska kunna dokumentera sitt arbete på ett sådant sätt som medger effektstudier. Det saknas också ofta förutsättningar att göra nuläges- och målgruppsanalyser innan projekt initieras.

¹⁰⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹⁰⁷ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*

Att erbjuda enkla och enhetliga dokumentations- och uppföljningsverktyg skulle kunna underlätta projektens och bidragsgivarnas arbete. En utmaning är att projekt ofta lämnas att konstruera egna varianter som liknar varandra men inte är tillräckligt identiska för att möjliggöra jämförelser och metaanalyser mellan projekt. Projektens strukturfåverkan arbete studeras också sällan och den kunskap som genereras blir inte tillräckligt säker och fördjupad.

Statskontoret har i uppföljningen av statsbidraget för ”en väg in”-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar påtalat att mer resurser skulle behöva avsättas för utvärdering för att ta tillvara och sprida de erfarenheter som görs.¹⁰⁸ I översynen av Arvsfondens arbete lyfter Statskontoret en utvecklingspotential i utvärderingsverksamheten och konstaterar att bland annat Regeringskansliet efterlyser mer kunskap om projektens resultat.¹⁰⁹ Det finns enligt Samordnaren anledning att överväga att samla resurserna för utvärdering och uppföljning till ett fåtal effektstudier kring väl definierade metoder/insatser respektive mer innovationsinriktade projekt. De metoder som förekommer i flertalet projekt för unga som varken arbetar eller studerar – bland annat med stöd från Europeiska socialfonden – är sällan väl beskrivna. En metaanalys av sextio utvärderingar av arbetsmarknadsprojekt för unga visade att projekten ofta bedömdes stödja unga att övergå till arbete, studier eller andra insatser. Men eftersom arbetsformer och metoder inte hade beskrivits och eller prövats i detalj gick det inte att uttala sig om vad i arbetet som bidrog till dessa effekter. Vidare var utvärderingarna av mycket varierande kvalitet och i många fall saknades en vetenskaplig förankring.¹¹⁰

7.2.4 Förutsättningar som påverkar insatsernas genomförande och effekter

För att åstadkomma insatser med bra kvalitet och likvärdighet handlar det inte enbart om vilka insatser som ges utan även om vilka förutsättningar som finns för arbetet. Individanpassade åtgärder be-

¹⁰⁸ Statskontoret (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹⁰⁹ Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Arvsfondsdelegationen*.

¹¹⁰ Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. En samlad analys av 61 utvärderingar finansierade av Europeiska socialfonden 2007–2013*.

skrivs ofta som helt avgörande av både unga och personal för att möta behoven hos unga som varken arbetar eller studerar och särskilt de med mer sammansatta behov. Statskontoret har i sin utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar efterlyst mer kunskap om hinder för att individanpassa åtgärder, och att en del sådana hinder kan kräva ett mer omfattande utredningsarbete för att komma tillrätta med.¹¹¹

Några exempel kan lyftas från svensk forskning om organisatoriska och institutionella hinder för att åstadkomma detta.¹¹² Tid och resurser för att utveckla en förtroendefull relation beskrivs många gånger som avgörande, samtidigt som det inte alltid finns utrymme för det inom verksamheter. Rent konkret kan det handla om hinder för det i form av hög arbetsbelastning och många individer att stötta. Om en handläggare har ansvar för att stödja flera hundra individer är det svårt att anpassa stödet till var och en. Kunskapen om betydelsen av personaltäthet utvecklas bland annat i projektet Ung Framtid som pågår från 2015 och 2018 med fokus på just att stärka redan befintliga insatser och med högre personaltäthet än i Arbetsförmedlingens ordinarie arbete.¹¹³

En annan faktor som kan motverka individanpassning är standardisering av insatserna (exempelvis med kriterier utifrån ålder, karensperiod för tid i arbetslöshet innan individen får ta del av en insats eller bortre gräns för hur länge insatsen kan ges). Detta kan innebära att individen måste leva upp till vissa kriterier för att få tillgång till ett mer individualiserat stöd. Administrativa stöd, rutiner och styrsystem gynnar ofta ett mer standardiserat arbete framför ett individanpassat. Även andra faktorer kan utgöra hinder för individualisering såsom normer och värderingar kring arbetslösa och arbetslöshet. Det kan finnas föreställningar om vad som är lämpligt och rationellt beteende och vilka val individen bör göra.¹¹⁴

¹¹¹ Statskontoret (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹¹² Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015) *Integrating Social and Employment Policies in Europe*. Samt PowerPoint-presentation från den seminariedag som Samordnaren och Forte anordnade 30 maj 2017 på temat effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

¹¹³ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

¹¹⁴ Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015) *Integrating Social and Employment Policies in Europe*. Samt PowerPoint-presentation från den seminariedag som

7.2.5 Villkor för lokalt kvalitetsutvecklingsarbete

I Samordnarens diskussioner med samarbetskommunerna och med projektledare för större projekt har förutsättningar för ett evidensbaserat stöd på olika sätt belysts. Svårigheter att bygga upp evidensbaserad praktik kan handla om att det saknas insikt om vad som krävs för att bygga systematisk kunskap. Ibland saknas förutsättningar att göra förstudier, målgruppsanalyser eller pilotverksamheter. Den kunskap som finns används inte alltid. Ibland för att den inte har nått ut till de avsedda mottagarna, i andra fall för att de saknar tillräcklig tid, mandat eller kunskap för att ta emot den och omsätta den i praktiken. Insatser från nationella aktörer, som den Funktion som Samordnaren har föreslagit för att stötta verksamhetsutveckling kan avhjälpa en del av dessa utmaningar.¹¹⁵ Samtidigt är den lokala verksamhetsutvecklingen helt beroende av vilka förutsättningar som ges för ett kunskapsbaserat arbete i respektive organisation.

En annan aspekt är att utveckling av insatser för unga som varken arbetar eller studerar ofta sker i projektform och med någon form av extern finansiering. Detta ger möjligheter att initiera och vidareutveckla samverkan och även att hitta nya arbetssätt och insatser kring unga. Samtidigt finns det en stor utmaning i att arbetet från projekten sällan implementeras i ordinarie verksamheter.¹¹⁶ En närliggande fråga är att det lokalt kan vara svårt att överblicka vilka insatser som ordinarie verksamheter och tidsbegränsade projekt har att erbjuda unga, samt vilka lösningar som passar bäst för unga med olika behov. Det blir svårt för såväl unga själva som för de aktörer som ansvarar för att stödja unga att överblicka vilka insatser och möjligheter som finns. Aktörer som Samordnaren har träffat har uppgett att det också finns konkurrens mellan olika verksamheter och projekt, och att liknande insatser erbjuds av flera aktörer.

Samordnaren och Forte anordnade 30 maj 2017 på temat effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

¹¹⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar*. Komm2017/01392.

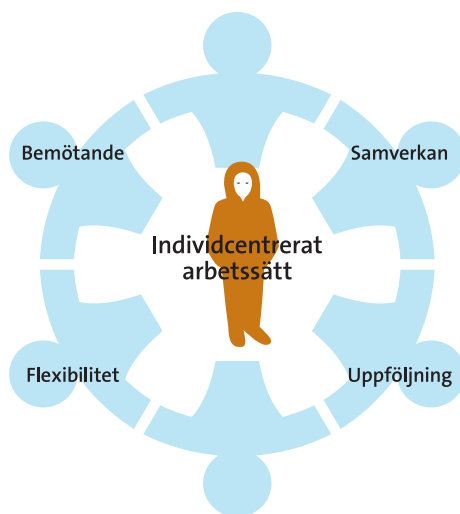
¹¹⁶ Se exempelvis Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*.

7.2.6 Ta tillvara erfarenheter från unga och professionen

Gemensamt för många av de unga som Samordnaren har mött i sitt arbete är betoningen av ett bra bemötande, någon vuxen som lyssnar och ett stöd som är anpassat till deras behov. Alltför många har beskrivit att detta har varit ett undantag framför regel i deras möte med myndigheter genom uppväxten. Vidare lyfts betydelsen av att få en första möjlighet till arbete. Det är svårt att söka och få ett jobb utan att ha tidigare erfarenhet. En del arbetsgivare verkar också ha låg tilltro till ungas förmåga.

Individanpassade insatser och ett starkt individuellt och flexibelt stöd med ett bra bemötande är ett genomgående tema i sammanställningar av professionernas erfarenheter från svensk, nordisk och europeisk nivå. Tid och resurser för att odla en förtroendefull relation beskrivs som avgörande, samtidigt som det inte alltid finns utrymme för detta inom olika verksamheter.¹¹⁷

Figur 7.5 Framgångsfaktorer i stöd till unga som varken arbetar eller studerar



Källa: Pluginnovation, bearbetad av Samordnaren.

¹¹⁷ Eurofound (2012). *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Nordic Council of Ministers (2013). *Young people on the edge*, Temagruppen Unga i arbetslivet (2016). *Gräv där du står* och Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015) *Integrating Social and Employment Policies in Europe*.

Flera representanter som Samordnaren har träffat från verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar uppger att stöd som är flexibelt och personligt är avgörande för att skapa motivation och kraft för unga att gå vidare. Det handlar också om att låta unga påverka och leda sin egen process framåt. Det behövs en verktygslåda med individanpassade insatser som kan användas flexibelt utifrån ungas behov. Vikten av kartläggning av ungas förmågor och behov nämns ofta som en framgångsfaktor. Dock finns en risk för att unga kartläggs och analyseras flera gånger utan att kartläggningarna hänger ihop eller kompletterar varandra (se mer kapitel 8). En annan framgångsfaktor är att ha ett tydligt syfte med varje insats med löpande återkoppling och uppföljning med unga. Fokus bör ligga på att hitta långsiktiga lösningar för etablering framför kortsiktiga och tillfälliga insatser. Samverkan för att länka samman olika aktörer och insatser är viktigt, vilket går i linje med Samordnarens strategier för utvecklad samverkan och systemsynsätt. Andra dimensioner handlar om att särskilt fokusera på att utveckla stödet för unga med stora stödbehov, och dialog och stöd riktad till föräldrar och närstående. Avslutningsvis har flera av de verksamheter som Samordnaren mött lyft fram vikten av att skapa strukturer för vidareutveckling av arbetet. Det handlar om systematisk uppföljning, utvärdering och vidareutveckling såväl som ett kreativt och innovativt arbete som kan driva på utvecklingen.

Samordnaren har kommit i kontakt med ett antal verksamheter som systematiskt arbetar med inflytande för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren har också gjort en fördjupning i erfarenheter från inflytandearbetet i ett antal ordinarie verksamheter. Några av förutsättningarna för ungas inflytande som nämns är:

- Prioritering av ungas inflytande bland såväl politiskt ansvariga som bland chefer för förvaltningar och verksamheter.
- Ett förhållningssätt och bemötande som har sin grund i att ta tillvara och se den unges resurser och rättigheter.
- Mandat och handlingsutrymme för verksamheter och personal att agera utifrån ungas erfarenheter och önskemål. Bland annat krävs ofta tid att bygga förtroende hos unga som tidigare har blivit svikna av samhället.

- Att personal i val av insatser i möjligaste mån tar tillvara vad den unga önskar och ger ett stort inflytande i framtagandet av en individuell handlingsplan.

För den fortsatta kunskapsutvecklingen är det viktigt att ta tillvara erfarenheter från unga själva och från personal inom olika verksamheter som möter unga. Detta gäller både i verksamhetsutveckling och inom den fortsatta forskningen. Samordnaren för sociala barn- och ungdomsvården har i sitt arbete konstaterat att endast två procent av socialsekreterarnas arbetstid ägnas åt möten med barnen och 13 procent åt möten med barnet och deras vårdnadshavare. Viktiga frågor för framtiden är hur vi systematiskt tar tillvara kunskaper från barn, unga och deras familjer.¹¹⁸

7.2.7 Forskningsbehov

Ökad kunskap om insatser och jämförelser mellan vilka effekter de får för ungas etablering är viktig. Samordnaren genomförde våren 2016 en kartläggning av forskning kring unga som varken arbetar eller studerar med riktade frågor till ett urval av forskare inom området och gjorde kompletterande databassökningar.¹¹⁹ De senaste tio årens forskning präglas bland annat av teman om en förlängd ungdomstid, en förändrad arbetsmarknad och ökat ansvar för individen, konsekvenser av att befinna sig utanför studier och arbete samt övergångar mellan studier och arbete. Det finns kunskapsluckor kring kommunernas insatser, genusperspektiv och fördjupad kunskap kring olika delar av ungdomsgruppen.

Kartläggningen användes som underlag för en seminariedag om effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar som Samordnaren arrangerade tillsammans med Forte.¹²⁰ Där framkom att forskningsbehoven går utöver mer kunskap om specifika insatser. Det behövs olika undersökningsmetoder, inom olika ämnes-

¹¹⁸ Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården.*

¹¹⁹ Se Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Forskning om unga som varken arbetar eller studerar åren 2006–2017. En tentativ forskningsöverblick, diskussionsunderlag för möte 2017-05-30.*

¹²⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Seminariedag om effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar – sammanställning av rundabordssamtal.*

områden och tvärvetenskapligt för att få kunskap om vilka insatser som är mest verksamma för unga. Relevant kunskap utvecklas inom olika discipliner och utifrån olika undersökningsmetoder som kompletterar varandra. Flera efterlyste praktisk forskning och handlingsinriktad processtöd för att stödja verksamheter att utgå mer från befintlig kunskap och vikten av att bygga ny egen kunskap. Regeringen har tagit flera initiativ för att stärka forskningsanknytningen inom socialtjänstens och skolans områden och liknande initiativ skulle kunna övervägas kopplade till unga som varken arbetar eller studerar.¹²¹ Forskning efterlystes bland annat när det gäller:

- Ungas egna erfarenheter och behov.
- Metoder för att få unga att slutföra sin utbildning.
- Effekter av insatser som erbjuds av kommuner, Arbetsförmedlingen och det civila samhällets aktörer.
- Relationen mellan insatser kring studier eller arbete kontra förberedande, rustande och omhändertagande insatser.
- Betydelsen av organisatoriska och institutionella villkor för insatsers genomförande och effekter (exempelvis handläggartäthet).
- Förutsättningar och hinder för att åstadkomma individanpassade åtgärder.
- Effektiva screeningverktyg för att identifiera olika behovsgrupper.
- Förmåga och benägenhet hos arbetsgivare att anställa unga och hur arbetsmarknaden har förändrats för olika delar av ungdomsgruppen.

Några andra aspekter som lyftes var praktiskt inriktad kunskap om lokal styrning för att åstadkomma bra samverkan, och i förlängningen vilka effekter detta ger (mer om detta i kapitel 8). Det påtalades även att vilka studier som är möjliga att genomföra ofta är begränsade av vilken dokumentation som finns tillgänglig. Detta behöver stärkas redan i planering för uppföljning och utvärdering av verksamheter. Det konstaterades också att det saknas en tradition av att arbeta utifrån evidensbaserad praktik inom arbetsmarknadsområdet.

¹²¹ Jämför Dir. 2017:27 *Ökad samverkan kring praktikenära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet* och det tioåriga nationella forskningsprogrammet för tillämpad välfärdsforskning (prop. 2016/17:50 Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft).

7.3 Samordnarens slutsatser

Unga och personal som möter unga för fram betydelsen av ett bra bemötande och ett individanpassat stöd. Statskontoret efterlyser fler studier om hinder för individanpassning och Samordnaren gör samma bedömning. Samordnaren ser också behov av studier för att bättre förstå vilka organisatoriska förutsättningar som krävs för att möjliggöra individanpassat stöd.

Ett genomgående tema i Samordnarens möten med aktörer på olika nivåer är svårigheten att överblicka alla insatser. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att överväga ytterligare förenklingar och sammanslagning av insatser i linje med det initiativ regeringen har tagit för att minska antalet subventionerade anställningar.

Det rådande kunskapsläget pekar mot att utbildningsinsatser, löne-subventioner, yrkesutbildningar, multikompetent stöd samt kontakt-intensivt arbete har positiva effekter för ungas etablering på arbetsmarknaden. Samlade bedömningar av insatser från de senaste åren lyfter framgångsfaktorer och enskilda insatser. Samordnaren ser behov av att sådana översikter tas fram regelbundet för att öka förutsättningarna för politik och praktik att utgå från ett aktuellt kunskapsläge.

Samordnaren ser ett generellt behov av att på alla nivåer i högre grad utgå från grunderna i evidensbaserad praktik. Samordnaren ser särskilt att ungas deltagande och inflytande behöver stärkas både i forskning och praktik. Unga har unika erfarenheter, kunskaper och perspektiv och att utgå från dessa är en viktig del av ett systematiskt kvalitetsarbete. Även professionernas erfarenheter måste tas tillvara på ett systematiskt sätt. Dessa erfarenheter kan vara intressanta att mer systematiskt ta tillvara för att utveckla de verksamheter som möter unga

Samordnaren efterlyste fler effektstudier i sitt delbetänkande. Den omfattande effektstudie som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan slutförde 2017 har stärkt kunskapen om de insatser som studerades och även om vad som krävs för att genomföra sådana studier. För att motivera framtida effektstudier är det viktigt att den kunskap som har genererats tas tillvara. Kunskapen om kommunernas arbetsmarknadsinsatser har också ökat det senaste året. Det finns betydande skillnader i kommunernas arbete och tecken på bristande likvärdighet, vilket understryker vikten av att utveckla denna kunskap ytterligare framöver. Genomförandet av effekt-

studier hindras ofta av att det saknas tillräcklig data. Detta behöver planeras för redan innan insatser sätts. Potentialen att använda den nationella statistik som byggs om kring kommunernas aktivitetsansvar för effektstudier bör undersökas. Att Dua har tagit initiativ för att aggregera data som möjliggör analyser av de insatser individer får ta del av via kommunen och Arbetsförmedlingen är positivt och kan stärka den fortsatta kunskapsutvecklingen.

Även om kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar och insatser för dem har utvecklats betydligt de senaste tio åren finns flera forskningsluckor som framkommit genom Samordnarens arbete. Detta gäller inte minst behovet av tvärsektoriella studier och där ungas egna erfarenheter och perspektiv tas tillvara. Det skulle också vara värdefullt att stärka forskningsanknytningen för insatser till unga som varken arbetar eller studerar på motsvarande sätt som gjorts inom socialtjänstens och skolans områden. Det skulle vara önskvärt med en tydlig prioritering av unga som varken arbetar eller studerar inom ramen för de forskningsanslag som exempelvis Forte fördelar.

Även statens bidragsgivning skulle kunna användas mer strategiskt för att generera kunskap om insatsers betydelse för unga som varken arbetar eller studerar. Det kan finnas anledning att överväga att samla resurserna för utvärdering och uppföljning till ett fåtal effektstudier kring väl definierade metoder, och mer innovationsinriktade projekt i stället för att ställa samma krav på samtliga projekt.

För den fortsatta kunskapsutvecklingen är det också viktigt att på olika nivåer stärka mötet mellan forskning och praktik. Detta både för en ökad korsbefruktning i fortsatt kunskapsproduktion och för att säkra upp att den kunskap som tas fram tas tillvara. Att den Funktion som Samordnaren har föreslagit ska fånga upp kunskapsluckor är ett viktigt bidrag till detta. Det finns behov av mer praktisknära forskning och även mötesplatser för att diskutera kunskapsutvecklingen mellan olika aktörer. Samordnaren gör bedömningen att den praktisknära forskningen kommer att stärkas inom ramen för flera av de forskningsprogram som har initierats genom den forskningspolitiska propositionen. Lättillgängliga sammanställningar av forskningsresultat och aktörer som har i uppdrag att stödja utvecklingsprocesser utifrån befintlig kunskap är ett sätt att stärka denna koppling framåt.

Det finns studier som pekar på en positiv effekt för att gå vidare till fortsatta studier efter folkhögskolans studiemotiverande kurser. Motsvarande kunskap saknas och behöver utvecklas kring effekten av insatser för att motivera unga att påbörja eller återuppta studier inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar. Kunskapen om etableringen efter komvux och folkhögskolestudier, och jämförelser dem emellan har varit begränsad. Flera studier pågår som kan stärka kunskapen framåt.

För en del unga behövs individstärkande insatser innan mer traditionella utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser blir aktuella. Här kan mer göras för att använda befintliga kunskaper om motiverande arbete och att skapa en förtroendefull relation som finns inom socialt arbete, kunskapen om betydelsen av hälsofrämjande aktiviteter samt de erfarenheter av att arbeta med ungas inflytande och delaktighet som ofta finns inom kultur- och fritidsområdet.

Under de senaste åren har flera tillfälliga initiativ tagits för att öka tillgängligheten till olika insatser och stärka det uppsökande arbetet. Samordnaren ser behov av att gjorda erfarenheter tas tillvara och att tillgänglighet och förmåga att nå ut bör ses som en viktig och kontinuerlig fråga för samtliga verksamheter som är riktade till unga som varken arbetar eller studerar.

Det är en återkommande kritik att kopplingen mellan skola och arbetsliv är svag i Sverige. Det behövs en tydligare arbetslivskoppling genom hela skolan. Förberedelser inför arbetslivet bör vara en integrerad del av undervisningen i grund- och gymnasieskola. Överlag är det viktigt att utbildning i olika former svarar mot efterfrågan på arbetskraft, men det måste också vägas mot utbildningsväsendets bredare demokratiska uppdrag. Önskemål om en stärkt studie- och yrkesvägledning har varit återkommande i Samordnarens dialoger, inte minst kopplingen till arbetslivet. Mot den bakgrunden kan det finnas särskilda behov av utbyte mellan den utredning som ser över studie- och yrkesvägledningen i skolan och Arbetsmarknadsutredningen som fokuserar på arbetsförmedlingens vägledning. Allt fler studier visar på de sociala nätverkens betydelse för etableringen, vilket pekar på behov av insatser för att stärka kontakterna mellan unga och arbetsgivare – både i konkreta arbetsmarknadsinsatser, men även på andra arenor. Kunskapen om valideringens effekter är begränsad och kan utvecklas.

8 Samverkan och samordnat stöd

I uppdraget till Samordnaren är samverkan och samordnat stöd i fokus. Samordnaren ska dels stödja kommunernas samverkan med andra aktörer, dels arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan ska förbättras. Samordnaren har i sitt uppdrag särskilt valt att fokusera på kommuner, civila samhällets organisationer, folkbildningen och näringslivet, här i form av arbetsgivare. Enligt uppdraget ska Samordnaren utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar samt lägga förslag till hur ett samordnat stöd bör vara utformat. Frågor om samverkan återkommer i betänkandets samtliga delar på olika sätt men i detta kapitel görs en särskild fördjupning.

8.1 Samverkan som lösning

I en rad utredningar och rapporter har brister i nuvarande stödssystem för barn och unga konstaterats. Bristerna avser samverkan men också exempelvis frågor kring ansvarsfördelning, informationsöverföring, kunskapsdelning, kompetensförsörjning, tid, tillgänglighet, likvärdighet samt för individen och närstående, möjligheter att navigera i systemet.¹ När samverkan ska diskuteras är det därför

¹ Jämför SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, SOU 2017:19 *Uppdrag: Samverkan – steg på vägen mot en fördjupad samverkan för unga arbetslösa*, SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, SOU 2017:43 *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen*, SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa*, samt även Barnombudsmannen (2017). *Nyanlända barns hälsa. Delrapport i Barnombudsmannens årstema 2017 – Barn på flykt*, Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderpolitiken 2011–2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderpolitiken*, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*, Skolinspektionen (2017). *Språkinträdning i gymnasieskolan*, Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid, Slutrapport från den nationella samordnaren*

väsentlig att beakta de svårigheter som finns kring att bygga långsiktiga lösningar när verksamheterna också har utmaningar med bland annat sin kompetensförsörjning eller personalomsättning. Även en utveckling mot ökad specialisering och uppdelning på olika sektorer och aktörer innebär utmaningar för ett sammanhållet stöd till barn och unga.

Samverkan är inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå vissa önskvärda effekter. En avgörande fråga är därför om samverkan leder till dessa. Samverkan upptar arbetstid och kan även medföra andra direkta och indirekta kostnader. Den initiala nyttan i förhållande till kostnaden är ofta stor. Det finns dock en risk att nyttan snabbt avtar för att så småningom kosta lika mycket som det värde den skapar och till slut kosta mer än den nytta den skapar.² Kostnaden för samverkan måste vägas mot andra värden. Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) menar att samordnad vård och omsorg är ett av flera kvalitetsmål som vården och omsorgen bör sträva efter och att kostnaden för denna därför bör vägas mot dessa andra mål.³

För att samverkan ska bli ett medel för utveckling bedömer Samordnaren att det finns ett behov av att ha ett helhetsperspektiv på individen liksom på de stödsystem som ska stödja barn och unga att kunna etablera sig i samhället. Samordnaren förordar därför ett systemsynsätt i styrning, analys och verksamhetsutveckling (se kapitel 4). Ett systemsynsätt kan åskådliggöra samband mellan sektorer, aktörer, verksamheter och processer och därigenom bidra till att bättre kunna koordinera och samverka utifrån individers behov.

Det finns en rad sätt att åstadkomma samverkan och samordning. Enligt lag kan kommuner och landsting på lokal nivå skapa kommunalförbund, gemensam nämnd för olika sakfrågor, sluta avtal eller skapa samordningsförbund. Det finns även många andra former. Genom Dua har det lokala samverkanslandskapet förändrats med ett allt närmare samarbete mellan landets kommuner och Arbetsförmedlingen.

för den sociala barn och ungdomsvården, Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer* och Socialstyrelsen & Skolverket (2018) *Förstudie avseende utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*.

² Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer*.

³ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. (2017). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*.

De finns en stor mängd lösningar för att arbeta kring barn och unga. Tillsammans skapar de många gånger mer eller mindre komplexa system. I värsta fall kan samverkanssträvandena riskera att bidra till en alltmer sammansatt väv av ansvarsfördelning och samarbeten som försvårar överblickbarhet och ansvarsutkrävande. Det finns således mycket som talar för behov av ett fortsatt arbete för att utveckla samverkan både kring individen och mellan verksamheter och aktörer.

På nationell nivå finns en rad olika former för samverkan mellan myndigheter som också skapar mer eller mindre komplexa strukturer. Det har även tillkommit myndigheter med ansvar som är relevanta för detta uppdrag. Parallellt pågår statliga utredningar som ser över såväl skolmyndigheternas uppdrag och organisering med en eventuell regional närvaro som Arbetsförmedlingens uppdrag.⁴ Det påverkar i sin tur förutsättningarna för samverkan såväl på nationell nivå som mellan nationell, regional och lokal nivå i frågor som är relevanta för unga som varken arbetar eller studerar.

8.2 Samverkan kring unga

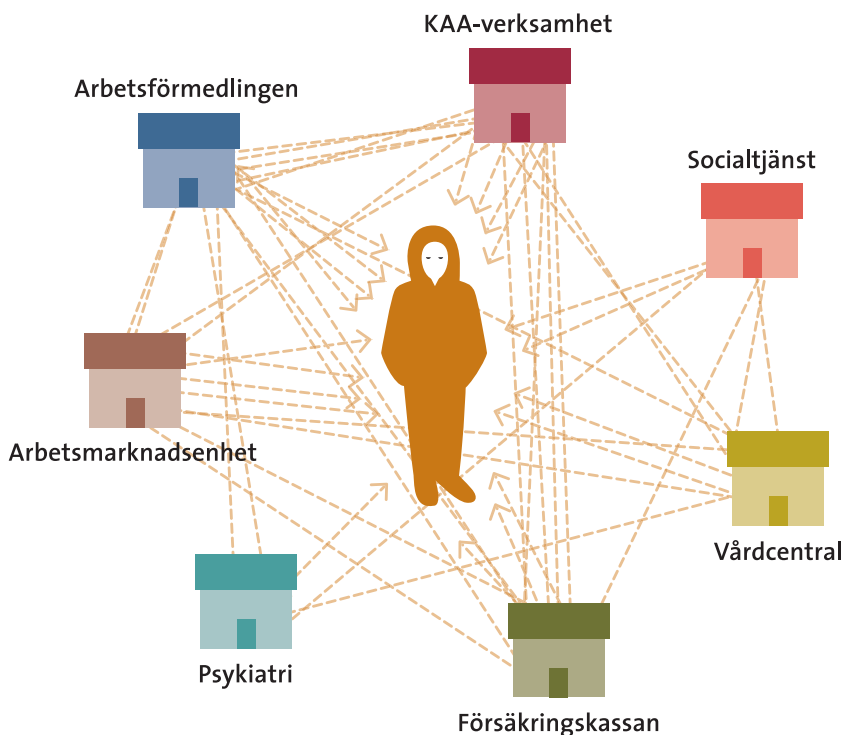
Många aktörer har betydelse för unga som varken arbetar eller studerar då de ansvarar för olika delar av de processer och stöd som unga möter. Unga har ofta behov som kräver insatser från flera håll. Brister i samverkan och samordning kan leda till försämrade upplevelser för enskilda och även till sämre insatser och stöd. När samordningen felar finns risk att ansvaret för att koordinera insatserna stjälps över på individen eller på dennes närstående.

För att förtydliga hur samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar kan se ut i praktiken bad Samordnaren några av samarbetskommunerna att kartlägga ungas möten med stödsystemen. Av kartläggningarna framgick att unga har haft flera, ibland parallella, kontakter med olika kommunala förvaltningar, landstinget och nationella myndigheter. Det var vanligt att individerna utredades många gånger av olika aktörer. Aktörerna saknade ofta ett helhetsperspektiv och det fanns inte någon aktör med uppdrag att ta

⁴ Dir. 2016:56 *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag* och Dir. 2017:37 *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

ett helhetsansvar över tid. Ibland saknades kunskap om de parallella kontakter individen hade vilket gjorde att samordning inte heller skedde när behov av det fanns.

Figur 8.1 En ung persons kontakter med olika stödsystem



Källa: Samordnaren.

I figur 8.1 visas en av samarbetskommunernas kartläggningar av en persons möten med samhället under ett år. Pilarna motsvarar kontakter den unge hade med respektive aktör. Övriga streck motsvarar kontakter aktörerna emellan. Den unge hade även flera andra egna kontakter med olika aktörer såsom arbetsgivare som inte framgår av bilden. Den unge var vid tillfället 19 år och hade vid denna kartläggning parallella kontakter med socialtjänsten, kommunens arbetsmarknadsavdelning, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, vårdcentralen och psykiatrin. Det framkom dessutom att den unge kommit i kontakt med samhällets stödsystem genom psykiatrin redan innan personen började i skolan, och att personen hade haft en stödfamilj

genom socialtjänsten från åtta års ålder. Därefter följde år med olika utmaningar i skolan där elevhälsa, socialtjänst och BUP var involverade.

Flera av samarbetskommunerna hade liknande exempel och erfarenheter. Med anledning av det ökande antalet nyanlända finns det också ett antal kommuner som försökt beskriva hur mottagning av dem sett ut i kommunens olika delar och i gränslandet till ansvariga statliga myndigheter. Bilderna visar en snårig och otydlig väg med komplexa, och ibland okända, regelverk och en otydlig ansvarsfördelning.

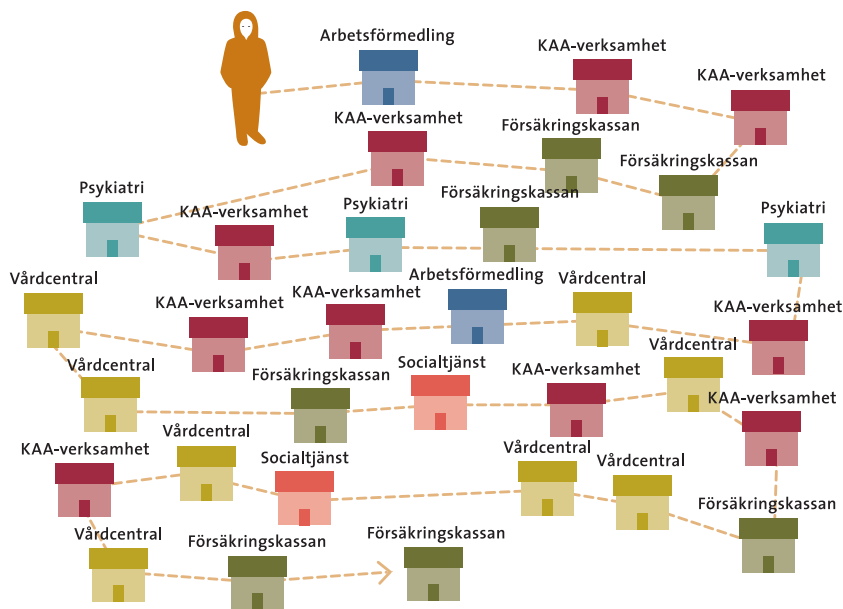
Samordnaren har använt det illustrerade exemplet i många samtal under utredningens gång och har genomgående mötts av stor igenkänning runtom i landet.

Med utgångspunkt i den kartläggning som illustrerades i figur 8.1 togs ytterligare en illustration fram. En annan bild framträdde då när enbart de kontakter som avsåg personens ansökan om aktivitetsersättning hos Försäkringskassan lyftes fram. Ansökan behövde kompletteras med ett medicinskt underlag och det är processen för att få det underlaget som belysts i figur 8.2.

I figuren innebär varje hus att den unges ärende aktualiserats hos aktören. Trots att den unge under processen genomgående fick stöd av flera av de involverade aktörerna kom det av flera skäl att dröja ett halvår innan ansökan var komplett och ersättning beviljades.

I det illustrerade exemplet var de involverade aktörerna eniga om problembilden och om lämplig lösning vilket gör detta på sätt och vis till ett positivt exempel. Ofta dröjer det längre tid innan en analys av behov gjorts och ansvariga aktörer samverkar för att nå en lösning. Flera av de kommuner Samordnaren fört dialog med vittnar om att det ofta kan ta ganska lång tid innan en ung person får det stöd personen behöver för att ta sig vidare i sin etableringsprocess. I Samordnarens möten med unga har flera lyft utmaningen med att insatserna från samhället inte hänger samman och att de har fått vänta på stöd (se kapitel 7).

Figur 8.2 En ung persons resa mot aktivitetserättning



Källa: Samordnaren.

En nära sammanhängande fråga som lyfts i dialogen med Samordnaren är de många olika kartläggningar som görs av unga och vilka effekter det riskerar att få. Ungar får ibland berätta samma historia vid varje kartläggningstillfälle på grund av bristande samverkan och kunskapsdelning mellan olika aktörer. Det riskerar att leda till uppgivenhet, minskad motivation samt att all information till slut inte kommer fram. Det kan innebära att rätt information inte kommer fram i kartläggningarna som i sin tur kan leda till sämre stöd och insatser.

Vårdanalys har gjort liknade beskrivningar av individers möten med samhällets stödsystem inom ramen för myndighetens arbete att analysera samordningsutmaningar och att styra mot en samordnad vård och omsorg (se figur 8.3).⁵ De har beskrivit ett antal fiktiva fall i syfte att visa patienters och brukares situation och hur vardagen kan se ut för de med flera behov av stöd. Illustrationen tydliggör hur in-

⁵ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem.*

satserna inom vård och omsorg samexisterar med insatser från en rad andra aktörer med olika ansvariga huvudmän. Det är det offentliga i form av kommun, landsting och stat men också det civila samhällets organisationer samt individernas närstående.

Figur 8.3 Exempel på aktörer en person med psykisk ohälsa normalt sett möter inom vården och omsorgen



Källa: Vårdanalys 2016.

För personer med en mer sammansatt problematik kan stöd behövas från väldigt många aktörer, och vilka som behöver ge stöd varierar utifrån individuella behov vilket illustrerar komplexiteten i samverkan ur ett patient- och brukarperspektiv. Det krävs dels samverkan inom kommun respektive landsting, dels dem emellan. I exemplet illustreras en person med psykisk ohälsa men liknade bilder kan göras för unga med andra typer av utmaningar i sin etablering. Personen i exemplet är vuxen. Om det hade varit en omyndig person, eller en ung vuxen, hade bilden komplicerats ytterligare av att anhöriga ofta spelar en helt annan roll med anledning av sitt ansvar för sina barn samt att det också hade inbegripit övergångar mellan vård och omsorg från barn/ungdom till vuxen. Samordnarens enkät till unga inom kommunernas aktivitetsansvar understryker betydelsen av stöd

från familj, vänner eller närstående för att kunna ta sig vidare i sin etablering (se kapitel 6). Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården har belyst vilken omfattande insats som krävs av anhöriga till barn och unga som är i behov av samhällets stöd, då de kan ha kontakt med åtta till tio personer i kommunen per vecka.⁶

I Samordnarens dialog uppges vissa specifika målgrupper eller åldersgrupper vara särskilt svåra att samverka kring. För unga med funktionsnedsättning kan samverkanssvårigheter exempelvis handla om att över tid åstadkomma ett sammanhängande stöd mot etablering där varje aktör har kunskap om vad som kommer att ske efter respektive verksamhet som gör att insatser kan haka i varandra (jfr kapitel 5).

För unga med psykisk ohälsa är det särskilt samarbetet med landstinget eller svårigheterna att få till en sådan som ofta nämns. Verksamheter för det kommunala aktivitetsansvaret och arbetsmarknadsförvaltningar på kommunal nivå lyfter särskilt fram ett ökat problem med psykisk ohälsa bland unga som varken arbetar eller studerar. De menar att de själva inte alltid har kunskapen, kompetensen eller verktygen att ge relevant stöd (jfr kapitel 5 och 6). De upplever att landstinget många gånger skjuter över ansvaret på dem eller på socialtjänsten. Ett problem som lyfts i Samordnarens dialog är även övergången mellan BUP och vuxenpsykiatri.

Genom Samordningsförbund⁷ kan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting samverka och samordna sina resurser. Syftet med samordningen är att säkerställa att personer som behöver stöd av flera samhällsinstanser får sina behov tillgodosedda, att resurser används effektivt och att ingen hamnar mellan stolarna. Samordningsförbunden kan spela en viktig roll för unga som varken arbetar eller studerar. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska på uppdrag av regeringen utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet.⁸

Svårigheterna att samverka kring åldersgruppen 20–25 år togs upp redan i Samordnarens delbetänkande liksom i Duas delbetänkande 2017. Dua menar att samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen spelar en avgörande roll för att ge fortsatt stöd

⁶ Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid, Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn och ungdomsvården*.

⁷ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁸ Regeringsbeslut (S2017/02622/SF [delvis]). *Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet*.

som kan bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden.⁹ Duktar även upp det i sitt delbetänkande 2018.¹⁰ Ansvaret är delat mellan kommunala och statliga aktörer och ingen har ett huvudansvar. Här finns, enligt kommunerna, också risk att ingen tar ansvar för unga som saknar men är i behov av stöd. Arbetsförmedlingen kan tillhandahålla stöd och insatser, men det förutsätter att den enskilde väljer att ta kontakt med myndigheten och blir inskriven.

Om flera verksamheter parallellt stöttar en individ kan det försvåra möjligheterna att få en helhetsbild av både behov och insatser. Inom förskolan och skolan samt hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns ofta flera personer som arbetar med och kring ett barn. Det kan, enligt Socialstyrelsen, försvåra arbetet att skapa en gemensam helhetsbild av vilka insatser barnet eller den unge är i behov av.¹¹

8.3 Samordnat stöd

Ökad samverkan mellan organisationer leder inte automatiskt till förbättrad samordning ur ett individperspektiv. Ett samordnat stöd behöver ha individens perspektiv i centrum. Med utgångspunkt i vad som främjar samordning ur ett individperspektiv kan sedan en rad typer av organisatoriska lösningar utformas – från samarbete mellan enskilda personalkategorier till samverkan mellan organisationer.¹²

8.3.1 Samordnat stöd – vad är det och hur uppnås det

Samordnat stöd kan vara olika saker. Det kan utgå från det individuella perspektivet och handlar då om att det konkreta stödet till individen är samordnat mellan de aktörer som är berörda. Men samordnat stöd kan också förstås utifrån strukturer, system och styrning.

⁹ SOU 2017:19 *Uppdrag: Samverkan – steg på vägen mot en fördjupad samverkan för unga arbetslösa*.

¹⁰ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*.

¹¹ Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

¹² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem*.

OECD skiljer mellan vertikal och horisontell samordning. Vertikal samordning handlar om koordinering av olika nivåer av styre och finansiering. Horisontell samordning innefattar hur olika policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från skilda sektorer sammanförs för att bättre möta olika individers behov. I figur 8.4 exemplifieras vad detta kan innebära på nationell, lokal och verksamhetsnära nivå. Här berörs sektorerna utbildning, arbete, sociala frågor, hälso- och sjukvård, fritid samt näringsliv/tillväxt, som Samordnaren har identifierat som väsentliga i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. På den horisontella axeln beskrivs aktörer inom respektive sektor, och på den vertikala axeln delas detta in i nivåerna nationellt, lokalt och nära verksamheterna.¹³

Figur 8.4 Horisontell och vertikal samordning

		Horisontell samordning						
Vertikal samordning	Sektorer							Privata och ideella aktörer
		Utbildning	Arbetsmarknad	Sociala frågor	Hälsa	Fritid	Näringsliv/tillväxt	
	Nivå							
	Regeringskansliet	Utbildningsdepartementet	Arbetsmarknadsdepartementet	Socialdepartementet	Socialdepartementet	Utbildningsdepartementet	Näringsdepartementet	
	Nationell nivå, myndigheter	Skolverket, Skolinspektionen, SPSM, UHR, CSN	Arbetsförmedlingen, ESF-rådet	Försäkringskassan, Socialstyrelsen, MFD, SIS, IVO	Socialstyrelsen, IVO, Vårdanalys	MUCF	Tillväxtverket	SKL, Arbetsgivar-, Arbetstagarorganisationer, Folkbildningsrådet, Nationella civilsamhällsorganisationer
	Landstingskommunal och kommunal	Utbildningsförvaltning	Arbetsmarknadsförvaltning, HR/personal	Socialförvaltning	Hälsö- och sjukvårdsförvaltning, Vård- och omsorgsförvaltning	Fritidsförvaltning	Näringslivsförvaltning/kontor, Regional tillväxt	Regionförbund, Lokala civilsamhällsorganisationer
Finsam, Navigatorverksamheter, En väg in								
Verksamhetsnära	Förskola, Grund(sär) skola, Gymnasie(sär) skola, Komvux, KAA verksamhet	Jobbtorg, KAA verksamhet	Socialtjänsten, Daglig verksamhet, Boende för ensamkommande, HVB-hem	Primärvården, Ungdomsmottagning, Habilitering, Psykiatri	Fritidsgård, Fältgrupper		Privata skolhuvudmän, Folkhögskolor, Sociala företag	

Källa: Samordnaren.

¹³ OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

Flera sektorer och politikområden påverkar ungas möjligheter och har betydelse för unga som möter utmaningar i sin etablering. Den horisontella samordningen omfattar samverkan dem emellan. Tvärsektoriella politikområden som jämställdhets-, barnrätts- och ungdomspolitik verkar på den horisontella axeln. Den vertikala samordningen handlar om samordning mellan stat, landsting och kommun och även mellan nationella och lokala icke-offentliga organisationer. Ett exempel på vertikal samordning är Dua och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner kring arbetsmarknadspolitiken med fokus på unga och nyanlända. Genom kommunala överenskommelser kan även horisontella perspektiv inkluderas i Dua-samarbetet. Samordnat stöd i mötet med individen kan variera i inriktning och omfattning.¹⁴

En sammanhållen styrning är ett sätt att förbättra förutsättningarna att åstadkomma ett samordnat stöd. Statskontoret har lyft fram att en sammanhållen statlig styrning av myndigheterna innebär att utgå från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheters uppdrag. De beskriver att sådan styrning är särskilt användbar för vissa verksamheter som exempelvis mottagande och etablering av nyanlända respektive inom utbildningsväsendet.¹⁵

Styrningen är sammanhållen när:

- Väsentliga frågor för medborgare och företag inte faller mellan stolar och inte hanteras parallellt av statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner, landsting eller EU.
- Väsentliga frågor för målgrupperna är samordnade mellan statliga myndigheter sinsemellan och mellan stat-kommun-landsting eller EU.
- Statliga myndigheter sinsemellan eller stat-kommun-landsting-EU inte verkar i motsatta riktningar rörande väsentliga frågor för medborgare/företag.
- Flödet av ärenden mellan staten och andra offentliga aktörer fungerar utan stora problem för nämnda målgrupper.¹⁶

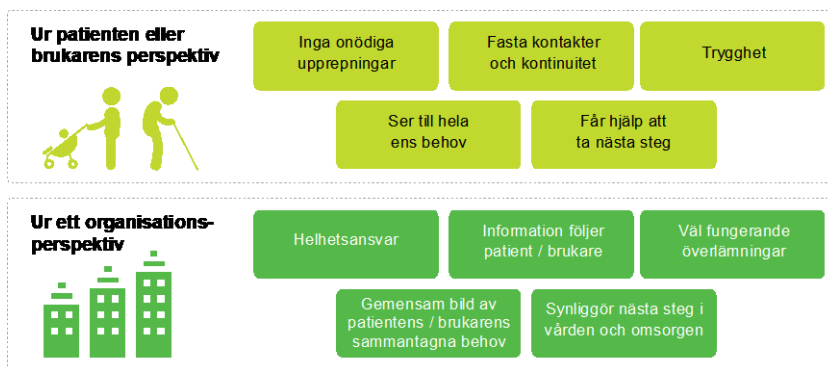
¹⁴ I mötet med individen urskiljer OECD tre olika grader av samordnat stöd: samlokalisering (collocation) – stöd och service är fysiskt eller virtuellt på samma ställe, samarbete (collaboration) – som innebär högre grad av samordning av stöd och service genom informationsdelning, utbildning och nätverk av verksamheter för att förbättra för mottagaren, samhandling (co-operation) – professionerna kommunicerar med varandra och arbetar tillsammans med en individ.

¹⁵ Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

¹⁶ Statskontoret (2016). *Behov av en mer sammanhållen statlig styrning. Bilaga 2*.

Om samordning förstås ur ett brukarperspektiv är insatserna samordnade när alla aktiviteter ingår i en väl fungerande helhet kring individen samtidigt som individen ges möjlighet att vara medskapande i aktiviteterna efter förmåga och önskemål (jfr figur 8.5).¹⁷

Figur 8.5 Samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv respektive organisationsperspektiv



Källa: Vårdanalys 2016.

EU-kommissionen har i rapporten *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery* sammanfattat erfarenheter av samordnat stöd till individer med sammansatta behov.¹⁸ Erfarenheterna i rapporten visar att det för framgångsrikt samordnat stöd krävs:

- tydliga och harmoniserade mål,
- tydlig ansvarsfördelning mellan samarbetsparterna om vem som är ansvarig för vad,
- finansiella eller administrativa incitament för samarbete,
- resultatindikatorer som mäter gemensamma ansträngningar för att motverka konkurrens mellan parterna, och
- kapacitetsuppbyggnad (lokalt, vid ökad självständighet och nya uppgifter) i planering, utvärdering och ärendehantering.

¹⁷ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem.*

¹⁸ European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery.*

Att skapa förutsättningar för utvecklat samordnat stöd handlar emellertid inte enbart om att skapa tekniska eller organisatoriska lösningar för att hantera det ömsesidiga beroendet mellan olika uppgifter eller tjänster. Forskning visar att det är nödvändigt att också beakta det ömsesidiga beroendet mellan människor som ska hantera de gemensamma uppgifterna. Kommunikationen och relationerna är därför viktiga förutsättningar för framgång.¹⁹

För att åstadkomma samordnat stöd visar erfarenheter även att det behöver vara följsamt med utveckling/förändringar i de generella stödsystemen, samt att komplexa styrningsstrukturer (governance) och olika professioners kompetens och anställningsformer kan vara hinder för implementering. Erfarenheten är att implementeringen av ett samordnat stödsystem på kort sikt kräver stora finansiella investeringar samt organisatoriska och strukturella förändringar när det gäller finansiering, styrning och praktik. Det kan också finnas svårigheter med att besluta hur målgruppen ska identifieras men också risker för stigmatisering när stödet sedan ska ges.²⁰

8.3.2 Konsekvenser

Enligt Vårdanalys definition av ett samordnat stöd innebär det större tydlighet och trygghet för individen och en helhetssyn som ser till behovet av stöd i flera led. Det kan exempelvis innebära att individen slipper flera parallella kartläggningar som inte är samordnade eller att ha kontakt med ett stort antal olika handläggare. För organisationen innebär det en helhetsbild av individens behov och de olika stegen i stödet, bättre informationsdelning och överlämningar samt ett helhetsansvar.²¹

Enligt OECD:s sammanställning visar erfarenheterna från såväl vertikalt som horisontellt samordnat stöd att vinsterna främst avser kostnadseffektivitet, tillgänglighet och kvalitet för såväl mottagare som för dem som tillhandahåller stödet.²² För personer som ofta är

¹⁹ Hoffer Gittel, J. (2016). *Transforming Relationships for High Performance – The power of Relational Coordination*.

²⁰ OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

²¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem*.

²² OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

i kontakt med hälso- och sjukvården kan de exempelvis göra besparingar i form av tid, resekostnader, förlorad arbetsinkomst med mera om de kan gå till en och samma plats i stället för till flera. Genom att använda en lotsfunktion (case management) för att stödja individer med flera olika behov kan dessa kostnader minska ytterligare. Att erbjuda ett samordnat stöd från början kan även ge mer träffsäkra och sammanhållna insatser som kan motverka senare serviceanvändning. Ett samordnat stöd bidrar till ökad tillgänglighet för användarna. Det kan underlätta informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika professioner, ge förhöjd kvalitet i insatser, bättre prestationer och ökad nöjdhet bland användarna.²³ EU-kommissionen refererar i sin rapport till liknande resultat.²⁴ I båda rapporterna anges dock att det är tydligt att det inte finns en modell för samordnat stöd som passar alla.

Argument mot samordnat stöd är exempelvis att det finns en osäkerhet om utfall, administrativa och finansiella svårigheter, problem med informationsdelning eller problem för olika professioner att arbeta tillsammans mot bakgrund av olika kultur, kompetens eller liknande.²⁵

Enligt OECD saknas fördjupad kunskap om effekter och kostnadseffektivitet, vilket även har konstaterats i andra rapporter. OECD rekommenderar därför att nya initiativ om samordnat stöd inkluderar utvärderingar som omfattar effekter, kostnadseffektivitet samt de långsiktiga vinsterna för individerna.

8.3.3 Behov av utvecklad horisontell samordning

Flera utredningar och myndigheter bedömer att det finns ett behov av att ta ett helhetsgrepp och att utveckla lokal samverkan och samordning ur ett horisontellt perspektiv kring barn och unga. Samordnaren redogjorde i delbetänkandet för brister framför allt av-

²³ OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

²⁴ EU-kommissionens rapport visar att samordnat stöd bland annat kan ge skräddarsydda, flexibla och behovsanpassade insatser. Stödet kan även medföra ökad kostnadseffektivitet och effektivitet genom att de parter som samarbetar delar kunskap, expertis och resurser, liksom kapacitetssuppleering och innovation. European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*.

²⁵ OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

seende den horisontella samordningen lokalt men också regionalt, och främst mellan utbildning, socialtjänst, hälso- och sjukvård och arbetsmarknad. Detta utifrån Samordnarens dialog med företrädare för kommuner men även andra aktörer.

Bristerna inom området hälsa och vård, såväl när det gäller förebyggande, främjande som åtgärdande insatser har särskilt uppmärksamats. Sex statliga utredningar, tillsatta av olika departement, såg utifrån sin probleminventering och analys ett behov av att ta ett helhetsgrepp kring stöd till barn och unga, däribland Samordnaren.²⁶ I sitt delbetänkande föreslog Samordnaren att en utredning skulle tillsättas för att lämna förslag om en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård från 0 till 25 års ålder, som inkluderar tillgång till förebyggande och främjande arbete för alla barn och unga. Motsvarande förslag lämnade Samordnaren för psykisk hälsa.²⁷ Detta bland annat mot bakgrund av en dialog med aktörer som arbetar med psykisk hälsa.²⁸ Även Kommissionen för jämlik hälsa föreslog att en utredning tillsätts för att undersöka hur en sammanhängande barn-, elev- och ungdomshälsovård kan skapas. Kommissionen menade att det är problematiskt att hälso- och sjukvården för barn och unga utgår från olika lagstiftning då nuvarande insatser utgår från såväl socialtjänstlagen, skollagen som hälso- och sjukvårdslagen och att det finns sekretessbestämmelser som försvårar informationsöverföring mellan verksamheterna. Kommissionen ansåg att det bland annat vore önskvärt med en sammanhållen journalföring som följer

²⁶ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, SOU 2017:43 *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen* och SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa* samt Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa (S 2015:09). *Årlig avrapportering 2017*. Komm2017/01341/S 2015:09.

²⁷ Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa (S 2015:09). *Årlig avrapportering 2017*. Komm2017/01341/S 2015:09.

²⁸ I september 2016 bjöd den Nationella samordnaren inom området psykisk hälsa, Folkhälsomyndigheten samt Samordnaren in ett fyrtiotal aktörer till ett referensgruppsmöte med fokus på barn och ungas psykiska hälsa. Vid mötet deltog 34 representanter från professionsföreningar, myndigheter samt brukar-, patient-, och anhörigorganisationer. På mötet diskuterades nuläget, utmaningar och möjliga framtida förslag och lösningar. Det förslag som fick störst stöd var en sammanhållen barn- och ungdomshälsovård för barn i åldern 0 till 25 år som är tillgänglig och anpassad och som kan möta barn och unga i deras egen miljö och dit barn och unga kallas årligen.

barnen från dagens mödra- och barnhälsovård till elevhälsa som kan ge bra beslutsunderlag vid behov av eventuella åtgärder.²⁹

Utifrån sitt uppdrag har Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården nyligen också lagt ett förslag om att en kommitté bör tillsättas för att åstadkomma en barnets och ungdomens reform upp till 18 år. Detta, menar samordnaren, krävs för att hantera nuvarande brister i att bättre möta barn, unga och deras familjers behov. Bristerna som identifierats ligger framför allt i det horisontella arbetet och kopplas till olika typer av mellanrum såsom mellan lagar, normerande myndigheters ansvarsgränser, tillsynsmyndigheters uppdrag, mellan samhällsnivåer, professioner, privata och offentliga aktörer och mellan huvudmän.³⁰

Flera myndigheter ser också behov av en utvecklad horisontell samverkan. Vårdanalys anser exempelvis att brist på gemensam informationshantering är ett hinder för en samordnad vård och omsorg och att det delvis kan förklaras med lagar kring dokumentation och utlämnande av uppgifter respektive av it-system som inte harmonierar. Vårdanalys rekommenderar att regeringen tar initiativ till en kartläggning av hur behovet av att dela information mellan olika aktörer inom och mellan vården och omsorgen ser ut och vilka hinder som finns för detta i dag samt att regeringen bör tillsätta en utredning om det finns behov av att förändra lagstiftningen. En sådan utredning bör, enligt Vårdanalys, även få i uppdrag att undersöka hur it-systemen skulle kunna underlätta för verksamheterna att dela information.³¹ Därunder tillsammans med Arbetsförmedlingen, SKL och ett antal kommuner påbörjat utvecklingen av ett nationellt systemverktyg, ett uppföljningsverktyg, för att följa upp de insatser som ges. Genom uppföljningsverktyget sammanställs data om övergång till arbete eller studier samt insatser som ges från kommunen och Arbetsförmedlingen. Därunder tar i sitt delbetänkande 2018 upp behovet av fortsatt utveckling inom området och föreslår ett gemensamt ärendehanteringssystem, ett verksamhetsstöd. Genom ett verk-

²⁹ SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa.*

³⁰ Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid, Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn och ungdomsvården.*

³¹ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv.*

samhetsstöd kan individen och dennas handläggare få tillgång till dokumentation från alla relevanta aktörer.³²

Ett ofta förekommande internationellt exempel på ett sammanhängande system som försöker lösa en del av problematiken som olika aktörer tagit upp är det som är under uppbyggnad i Skottland, *Getting It Right For Every Child*. I det finns en tydlig struktur med ett utpekat huvudansvar för att upptäcka tidiga behov hos barn och unga, först hos barnmorskan (MVC/BVC), sedan hos rektorn på grundskolan och därefter hos rektorn på gymnasieskolan. Det finns en gemensam plan för varje barn, tydligt identifierade rutiner för informationsöverföring och gemensamma arbetssätt mellan olika verksamheter. I samarbetet deltar skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och polisen. Polisen kan därigenom uppmärksamma de andra samarbetsparterna på barn och unga med eventuella behov av stöd.³³ Det finns redan i dag län i Sverige som har långtgående samarbete mellan kommun och landsting kring barn och unga, såsom Kronobergs, Värmlands och Blekinge län och där den förra för närvarande har diskussioner om en länsgemensam organisering med inspiration från arbetet i Skottland.

Samordnaren lyfte i delbetänkandet också fram den så kallade SiSam-modellen för obruten skolgång för barn och unga på SiS:s särskilda ungdomshem som ett exempel på ett sätt att hantera övergångar. Sju rutiner har tagits fram för att säkerställa samverkan mellan SiS ungdomshem, socialtjänsten och skolan i hemkommunen.

Brister i den vertikala styrningen och horisontella samordningen har analyserats av Statskontoret. Enligt Statskontoret upplever kommunala företrädare att den statliga styrningen har ökat i omfattning och detaljeringsgrad och att det innebär ett minskat handlingsutrymme att utforma verksamheter utifrån medborgarnas behov.³⁴ Detta överensstämmer med den bild Samordnaren fått av hur kommunala företrädare upplever den nationella styrningen. Samordnaren tog i delbetänkandet upp samordningen mellan olika departement i Regeringskansliet i tillsättningen av statliga utredningar. Många utredningar hade parallella uppdrag att förstärka stödet till barn och unga och i huvudsak kompletterade de varandra men det fanns också uppdrag

³² SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*.

³³ Region Kronoberg (2017). *Skottlandsmodellen. Getting It Right For Every Child (GIFREC)*.

³⁴ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*.

som delvis var överlappande och i vissa fall motstridiga. Detta, menade Samordnaren, försvårar möjligheten att skapa lösningar som hänger ihop utifrån ett systemsynsätt. Konsekvenserna av att olika regelverk eller riktlinjer är motstridiga har Samordnaren också fått flera exempel på av kommunerna då det ofta är i den lokala kontexten som olika systemhinder synliggörs.

För att bättre hålla ihop regeringens styrning behöver Regeringskansliet, enligt Statskontoret, ha förmåga att utgå från en helhetsbild och att samordna styrningen.³⁵ För att utveckla styrningen har regeringen bland annat tillsatt den så kallade Tillitsdelegationen. Delegationen ska genomföra projekt som omfattar hela styrkedjan, det vill säga styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting, i syfte att bland annat bidra till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet samt att de är jämlika, jämställda och tillgängliga.³⁶

Ett behov av utvecklad nationell styrning och förstärkt samordning gentemot lokal nivå har konstaterats även i andra länder. I exempelvis Norge finns ett för detta område relevant pågående utvecklingsarbete mellan fem myndigheter respektive fem departement kring barn och unga från 0 till 24 år med målet om bättre samhandling mellan stat och kommun för att färre barn och unga ska hamna utanför genom att fler slutför gymnasieutbildning och kommer i arbete. Myndigheterna har undertecknat en gemensam programförklaring och har tagit fram ett gemensamt program för perioden 2015–2020. Motsvarigheten till Skolverket koordinerar och leder arbetet med myndighetsprogrammet och Kunskapsdepartementet leder och koordinerar arbetet på departementsnivå. I programmet är åtgärder där samverkan ger mervärde för barn och unga indelade i följande områden: regelkonflikter mellan sektorer, samordning av bidragsförvaltning/statliga satsningar, språksvårigheter och språkutbildning, utbildningsplatser och utbildningssituation för personer med funktionsnedsättning eller minoritetsbakgrund, asylsökande samt utveckling av myndigheternas organisering och samarbetsmetoder.³⁷

³⁵ Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

³⁶ Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*.

³⁷ Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Felles problem – felles losning? Lardomar fra 0–24-samarbeidet*.

8.4 Centrala utvecklingsområden för lokal samverkan

I dialogen med samarbetskommunerna kan huvudsakligen två utvecklingsområden skönjas, tidiga insatser och sammanhängande stöd respektive övergångar och informations- och kunskapsdelning. I dialogen tydliggjordes även på vilket sätt representanterna för samarbetskommunerna såg att den nationella styrningen och stödet kunde utvecklas för att stödja lokal samverkan.

8.4.1 Tidiga insatser – sammanhängande stöd

Det finns stor samstämmighet om behovet av att inkludera det förebyggande arbetet i arbetet med att utveckla stödet till unga som varken arbetar eller studerar och att styra utifrån helheten, både kring individen och från tidig ålder mot etablering. Representanterna för samarbetskommunerna uttrycker behov av ett förvaltningsövergripande fokus med inriktning mot hela målgruppen unga, en sammanhållen process för arbetet oavsett huvudman och sammanhängande insatser från exempelvis förskola-skola-socialtjänst-vuxenutbildning till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

En annan synpunkt som lyfts i dialogerna med samarbetskommunerna är behovet av att styra samordningsförbunden och Finsam mot mer förebyggande insatser än i dag. Det är fullt möjligt för dem att arbeta med dem under rådande lagstiftning och regelverk men de förebyggande insatserna utgör en liten del av deras insatser. En annan fråga var att tydligare styra deras verksamhet mot unga som varken arbetar eller studerar.

Kommunerna beskriver att kommunens resurser bör kunna användas bättre utifrån ett mer gemensamt perspektiv. Det finns många aktörer liksom många projekt, ibland inom samma förvaltning, men de hänger inte alltid ihop. Det innebär risk för dubbelarbete och insatserna kan till och med konkurrera med varandra. Kommunerna lyfter fram vikten av att i stället för att i skilda förvaltningar eller verksamheter tala om "mitt uppdrag" bör man tala om "vårt uppdrag" och ett gemensamt mål för alla bör vara att säkerställa stegförflyttning för den enskilde. Ett sätt att åstadkomma det är att i högre grad utgå från ett underifrånperspektiv när verksamheter ska styras och utvecklas.

Generellt poängterar samarbetskommunerna behovet av att börja mycket tidigare än i dag, att stärka det förebyggande arbetet. Det är centralt att börja tidigt i ålder, exempelvis med hembesök, att erbjuda bra pedagogiskt stöd liksom tidig studie- och yrkesvägledning redan från lågstadiet och att hela kommunen prioriterar familjer i riskzon. Det saknas dock systematik och struktur i samverkan i det förebyggande arbetet. Bättre samverkan mellan socialtjänst och gymnasieskolan efterlyses liksom med enskilda gymnasieskolor respektive mellan gymnasieskolor och det kommunala aktivitetsansvaret. För kommuner utan egna gymnasieskolor kan det vara svårt att åstadkomma bra samverkan med andra kommuner så att dessa rapporterar och återkopplar rätt saker och i tid.

8.4.2 Övergångar och informations- och kunskapsdelning

Att säkra ett bra stöd i övergångar lyfter samarbetskommunerna som särskilt svårt att åstadkomma på ett bra sätt. Det handlar om övergångarna mellan skolstadier, från utbildning till arbete eller från utbildning till det kommunala aktivitetsansvaret. Arbetet behöver bli mer strategiskt och systematiskt för att rusta individerna för övergångar, säkra den röda tråden i stödet samt säkerställa överlämning och informationsöverföring.

Svårigheterna med informationsdelning är välkänd. Många använder samtycke från individen för att dela information med andra aktörer. Trots det upplevs sekretessfrågor ibland vara ett hinder för samverkan mellan förvaltningar och verksamheter inom kommunen, och även i relation till externa parter. Detta kan bidra till att nya kartläggningar och planer behöver upprättas trots att information egentligen redan finns tillgänglig. Samordnaren har mött att en förklaring kan vara att handläggare stävar efter att göra korrekta bedömningar och därför inte vågar förlita sig på tidigare kartläggningar, utan hellre gör en ny. Många insatser som lämnas till unga som varken arbetar eller studerar sker i projektform och ett problem kan vara att dokumentationen från projektverksamhet inte alltid följer med till ordinarie verksamhet. Problematiken kring informationsöverföring från skolan till det kommunala aktivitetsansvaret, bristande återrapportering kring frånvaro och skolavbrott,

liksom att lämna information till en annan aktör när unga fyller 20 år har uppmärksamrats i kapitel 6.

Representanter för samarbetskommunerna menar att det behöver finnas transparens i olika övergångar för individen, men att det också är viktigt med informationsöverföring mellan professionella. I en kommun diskuterades om de kunde ha samma dokument från alla grundskolor, en portfolio, som följde individen.

8.4.3 Nationell styrning och stöd

Många av de utmaningar som identifierats i dialogen med samarbetskommunerna handlar om vad som kan utvecklas av kommunerna själva inom nuvarande ramar. Kommunerna efterfrågar dock även stöd från nationell nivå för att bidra till en utvecklad lokal samverkan. Kommunerna ser behov av en starkare nationell styrning utifrån en helhetssyn på barn och unga från tidig ålder till ung vuxen, där det förebyggande kopplas ihop med det åtgärdande arbetet, där skolan och det hälsofrämjande arbetet inkluderas. De föreslår även gemensamma it-system, och att samordnad individuell plan borde utvidgas till att omfatta alla aktörer.

När det gäller särskilda modeller för samverkan i övrigt går åsikterna emellertid isär. Det förekommer varierande förslag på alltifrån att den nationella nivån bör ange en given samverkansmodell och att exempelvis utvidga Finsam, utveckla ett Barnsam, slå ihop Dua och Finsam eller att främja vissa lokalt utvecklade samverkansplattformar, till att formerna för samverkan måste få variera utifrån den lokala kontexten. Det finns också olika åsikter om beslut bör fattas om att inrätta särskilda koordineringsfunktioner eller om det ligger i varje professions uppdrag att vid behov samverka. En samstämmighet finns dock kring vikten av att undanröja regelverk och liknande som hindrar samverkan.

Det finns uttryckliga önskemål om att olika ansvarsförhållanden som upplevs som otydliga klaras ut. Framför allt finns en tydlig önskan om en lösning på hur landstingen ska samverka mer med kommunerna. Hur detta ska gå till finns det däremot inte några konkreta förslag på. Ett tydliggörande av huvudansvaret för det uppsökande arbetet för 20–25-åringar önskas också. I Samordnarens dialog med samarbetskommunerna har åsikterna gått isär om

vad som krävs. Vissa tycker att kommunen är bäst lämpad att ha huvudansvaret, medan andra menar att det viktigaste är att utveckla samarbetet mellan aktörerna. Att oklara ansvarsförhållanden har betydelse för samverkan kring barn och unga lyfts fram av Socialstyrelsen.³⁸ Även resultaten av arbetet av samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården visar på betydelsen av att förtydliga olika huvudmäns handlingsutrymme, tydliggöra roller och ansvar samt att ha reglerade strukturer för samverkan.³⁹

Samarbetskommunerna menar därutöver att det finns behov av ett från nationell nivå verksamhetsnära stöd för att driva på en utveckling av den interna samverkan inom kommunen, exempelvis genom att möjliggöra för kommuner att upphandla externt processtöd. De efterlyser stöd för kompetensutveckling i form av bättre systemkunskap, det vill säga kunskap om olika verksamheters/aktörers uppdrag, mandat och ansvar respektive samverkanskompetens i form av att förstå förutsättningar för och att ha kompetens för att utveckla och bedriva samverkan. Detta också som ett sätt att överbrygga olika myndighetskulturer och synsätt. Det finns belägg för betydelsen av dylik kunskap, som även bekräftades i Dua:s lärprojekt om framgångsfaktorer för samverkan kring unga.⁴⁰

Slutligen efterlyser kommunerna en bättre samordning på nationell nivå av regelverk, bidragsgivning, tillfälliga satsningar, kunskapsstöd med mera som påverkar förutsättningarna för samverkan på lokal nivå. Regeringskansliet och myndigheter kritiserar för att inte ha ett helhetsperspektiv. Kommuner upplever att statens många olika initiativ är okoordinerade, i vissa fall även i konflikt med varandra, och att de får lägga tid på att hantera bristande nationell samordning vilket försvårar deras möjligheter att utveckla verksamheterna utifrån individernas behov.

³⁸ Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

³⁹ Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid, Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn och ungdomsvården*.

⁴⁰ Dua har inom sitt lärprojekt för samverkan framför allt mellan kommun och Arbetsförmedling identifierat framgångsfaktorer för samverkan såsom vikten av att ett tydligt syfte, att det prioriteras av alla led, systemkunskap men också personliga egenskaper som prestigelöshet, engagemang och ett lösningsfokuserat förhållningssätt. Även den interna styrningen och kommunikationens betydelse lyfts fram. (SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*).

8.5 Samverkan med det civila samhället och folkbildningen

En viktig grund för offentliga aktörers samverkan med folkbildningen och det civila samhällets organisationer är en grundförståelse för organisationernas villkor, vilket har varit ett återkommande tema i Samordnarens dialog med dessa aktörer. I detta avsnitt beskrivs några av grunderna och förutsättningar för samverkan. Relationerna mellan det offentliga och både folkbildningen och det civila samhällets organisationer finns i många former som innefattar olika typer av finansiering, samarbeten och dialog.

8.5.1 Det civila samhället

I Samordnarens direktiv lyfts att det civila samhällets organisationer kan spela en viktig roll för unga som varken arbetar eller studerar, och att Samordnaren bland annat ska stödja kommunernas samverkan med organisationer inom det civila samhället. Det är inte sällan så att en och samma verksamhet eller organisation har flera roller och bedriver olika verksamheter med aktiviteter för unga, från att vara utbildningsanordnare till att erbjuda arbetsmarknadsåtgärder och fritidsaktiviteter, och spelar på så sätt mycket viktiga roller för ungas etablering i samhället.

Flera av de frågor som Samordnaren mött i sina dialoger med dessa organisationer kopplar till politiken för det civila samhället, med de sex principerna om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.⁴¹ Inom politiken betonas bland annat betydelsen av dialog mellan offentliga sektorn och det civila samhällets organisationer. Framgångsfaktorer för att utveckla detta är en tydlig politisk vilja samt att politiker och offentliga tjänstepersoner har kunskap om civilsamhällesorganisationernas villkor och förutsättningar. Behovet av förstärkt samverkanskompetens bland offentliga tjänstepersoner gäller inte minst, enligt Samordnaren, i relation till det civila samhällets aktörer.

Det är tydligt att relationen mellan det civila samhällets organisationer och den offentliga sektorn skiljer sig åt mellan olika delar av

⁴¹ Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.

landet. Medan en del civilsamhällesaktörer upplever relationen som välutvecklad både när det gäller att diskutera samhällsproblem och möjliga lösningar för att genomföra verksamhet på uppdrag av det offentliga, eller i samverkan, beskriver andra den som problematisk eller obefintlig. Ett uttryck för det är att en del civilsamhällesorganisationer vittnar om att de uppfattas som en konkurrent till offentliga verksamheter, i andra fall som ett komplement.

En delförklaring finns i regionala och lokala politiska beslut om vilken roll de ser att det civila samhällets organisationer ska ha i relation till kommunen. Samordnaren har både varit i kommuner där inriktningen främst är att det offentliga ensamt ska stå för utförandet av välfärdsproduktionen, till skillnad från exempelvis Skåne-regionen som tillhör dem som i störst utsträckning gjort överenskommelser med det civila samhället och agerar tillsammans med dem. Samordnaren har också mött kommuner som har svårigheter att få till den interna samverkan mellan olika förvaltningar eller med Arbetsförmedlingen inte upplever sig redo eller ha kapacitet att utveckla samverkan med aktörer inom det civila samhället. Saknas en tydlig politisk inriktning så saknas ofta också tydliga system för att bygga upp bra samarbeten.

De organisationer Samordnaren har mött har en blandning av finansieringskällor. En del aktörer har som tydlig strategi att kombinera långsiktig grundfinansiering med mer tillfällig projekt- och uppdragsverksamhet och lyckas på så sätt skapa mer stabila förutsättningar. Det är också vanligt att bedriva ett eller flera projekt med finansiering från EFS, Arvsfonden och MUCF, eller privata donationer. Samordnaren har bland annat sett flera exempel på tillfälliga projekt och initiativ som inte ges långsiktiga förutsättningar att utvecklas. Fryshuset och Furuboda är större organisationer som har en blandad verksamhet där exempelvis såväl gymnasieutbildning eller folkhögskoleutbildning som projekt med finansiering från olika bidragsgivare ingår. Det finns exempel på andra aktörer, såsom Communicare⁴², som haft svårt att knyta till sig mer långsiktig finansiering och i stället har haft en hög grad av beroende av tillfälliga projektmedel. Det innebär, enligt Samordnaren, osäkerhet och en stor ryckighet och föränderlighet i verksamheten och som i vissa fall lett

⁴² Communicare är en organisation, med bas i Karlstad, som under 20 års tid drev projekt för att hjälpa unga människor ut i arbetslivet och att starta företag.

till att fullt fungerande verksamheter har behövt avvecklas. En dimension av detta handlar om att större och mer väletablerade aktörer kan ha större förutsättningar att bedriva och utveckla sin verksamhet.

Samordnaren har mött flera aktörer från det civila samhället som uttrycker en oro för att medel och initiativ från nationellt håll riktas mot samverkan mellan offentliga aktörer – exempelvis genom Dua, och satsningen på en väg in-verksamheter och uppsökande verksamheter för unga som varken arbetar eller studerar genom MUCF. Att flera utvecklingsinitiativ riktas mot offentliga verksamheter är naturligt eftersom det huvudsakliga ansvaret för välfärden ligger där. Vidare visar tidigare erfarenheter att trots att civilsamhällesorganisationer kan lyckas skapa bättre verksamheter än det offentliga så saknas oftare förutsättningar att åstadkomma varaktig förändring och implementering av arbetssätt (se kapitel 7). Dock finns här, enligt Samordnaren, en stor risk att innovationskraften hos det civila samhällets organisationer inte tas till vara fullt ut.

Samordnaren har även haft dialog med aktörer som utvecklat nya samarbetsformer på lokal nivå. Detta kan bland annat handla om att det civila samhällets organisationer har särskild kompetens eller har utvecklat arbetssätt som det offentliga saknar. Stockholms stadsmission har utvecklat OneEighty, en verksamhet på nätet för att bygga relationer med unga som inte kommer hemifrån, så kallade hemmasittare, där även visst stöd ges till föräldrar. Den metod som utvecklats och används inom verksamheten har köpts in av kommuner och enskilda skolhuvudmän. När avtal inte har förnyats har dock verksamheten avvecklats av Stockholms Stadsmission.

En trend har varit utvecklingen av idéburet offentligt partnerskap (IOP).⁴³ Denna modell används i de fall det saknas en marknad där det finns en juridisk skyldighet att upphandla verksamheten. I kapitel 7 beskrivs hur Malmö stad gått samman med sex civilsamhällesorganisationer för att bedriva ett uppsökande arbete för unga som varken arbetar eller studerar 20–24 år. Det finns också exempel på IOP mellan myndigheter och civilsamhällesorganisationer som projektet Kick Off by FC Rosengård som vänder sig till nyanlända kvinnor med motivationshöjande, samhällsorienterande och kompetensstärkande syfte i samarbete med Arbetsförmedlingen.

⁴³ Forum – Idéburna organisationer med social inriktning (2016). *Idéburet offentligt partnerskap – var finns de? Uppdatering 2016-06-13.*

Det finns också flera exempel på hur större civilsamhällesorganisationer tagit initiativ för att utveckla nya sätt att organisera arbetet för att hantera olika samhällsutmaningar som går utöver enskilda metoder. Både Fryshuset och Rädda Barnen är exempel på det. Fryshuset arbetar med Social Impact Bonds, en social investeringsmodell där icke-offentliga aktörer kan investera i sociala insatser, och där offentliga aktörer betalar tillbaka grundinvesteringen utifrån de uppnådda resultaten. Rädda Barnen har använt Social Impact bonds i projekten Vägen in och På lika villkor där så kallade kunskapsallianser varit en del. Alliansen har inneburit att i samverkan arbeta för gemensamt mål. I detta arbete har bland annat Accenture, Apoteket, IKANO Group, IKEA och Skandia medverkat.

Det kan också tilläggas att en del av de initiativ som tas inte har någon tydlig koppling till den offentliga sektorn. Ett exempel på det är den samverkansplattform som Forum, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Svenska Röda korset tagit för att verka för ett mer inkluderande Sverige, där utveckling av etableringsprocessen för nyanlända är ett första steg.⁴⁴

8.5.2 Folkhögskolor och studieförbund

I Samordnarens direktiv lyfts bland annat ett behov av att stödja kommunernas samverkan med folkbildningen och att erfarenheter från folkhögskolan behöver uppmärksammas och spridas till fler kommuner. Folkbildningen består av folkhögskolor och studieförbund, och är viktiga för unga som varken arbetar eller studerar på olika sätt. I Sverige finns det elva studieförbund och 154 folkhögskolor. Studieförbunden och knappt tre fjärdedelar av folkhögskolorna drivs av aktörer från det civila samhället.

Återkommande i Samordnarens dialog med folkbildningsaktörer är vikten av att se till deras särskilda kvaliteter, eller särart, för att kunna stärka deras arbete och samarbetet med dem. Det handlar bland annat om folkbildningens frihet, frivillighet och särskilda pedagogik i relation till det formella utbildningssystemet.⁴⁵ Folkhög-

⁴⁴ Forum, Riksidrottsförbundet, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Svenska Röda korset tagit för att verka för ett mer inkluderande Sverige (2017) *Vi växlar upp vårt samarbete för ett öppnare och mer inkluderande Sverige*.

⁴⁵ Jämför prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.

skolan har en viktig roll både som anordnare av allmänna och särskilda kurser och i särskilda initiativ kopplade till arbetsmarknadspolitik (se kapitel 7).

Betydelsen av en god samverkan har bland annat lyfts när det gäller uppdrag från offentliga aktörer, rekrytering av deltagare, för styrning och kompetensutveckling, mellan och inom folkbildningsaktörer. Både folkhögskolor och studieförbund har lyft sin kompetens att genomföra projekt på operativ nivå. Samtidigt finns det variationer i benägenheten och kapaciteten att genomföra projekt som bland annat synliggjorts i användningen av socialfondsmedel. Användningen av sådana medel har varierat starkt mellan olika folkhögskolor och mellan olika studieförbund.

Flera aktörer vittnar om en ökad förväntan på landets folkhögskolor att möta behov hos unga som det formella utbildningssystemet inte har lyckats svara upp mot, inte sällan genom särskilda uppdrag från nationell nivå. Antalet resurssvaga deltagare med stora behov beskrivs öka. Representanter för folkhögskolorna lyfter också fram en särskilt god förmåga att möta dessa individers behov. En viktig grund i folkhögskolepedagogiken är mötet mellan deltagare från olika bakgrunder och med skilda förutsättningar. Samtidigt finns de som betonar att en allt större andel deltagare med omfattande behov gör att detta möte undergrävs. Balansen mellan vad de kallar ett socialpedagogiskt perspektiv och bildningspedagogiskt perspektiv riskerar att snedvridas. Mot den bakgrunden menar en del att ett centralt vägval för framtiden är om folkhögskolan ska ha en tydligare inriktning för att stötta resurssvaga eller om satsningar mot dessa grupper även behöver motsvaras av utbildningsplatser för resursstarka för att värna folkbildningens grunder.

En anslutande fråga handlar om finansieringen av folkhögskolornas arbete. Flera har efterfrågat en stärkt grundfinansiering just för att värna folkbildningens grunder framför enskilda uppdrag och satsningar. I anslutning till det har en del lyft att en ökad andel resurssvaga deltagare ställer delvis nya krav på personalens kompetens, där folkhögskolorna anställt fler socialpedagoger under de senaste åren men där det även behövs förstärkning av resurser som kuratorer. Folkhögskolorna får sällan del av de kompetensutvecklingssatsningar som görs för att stärka förmågan att möta olika grupper inom gymnasieskolan. Här har regeringen gjort en del satsningar på senare tid för att stärka just grundfinansieringen (se kapitel 7).

Samordnaren har också tagit del av förslag som handlar om att skapa en särskild anslagspost inom statens stöd till folkbildningen som ska handla om systematisk utveckling av samverkan. Detta med inriktning mot att skapa en kedja av aktiviteter mellan föreningar, studieförbund och folkhögskolor som ska stärka motivationen och nätverken för unga arbetslösa, och få dem att närma sig studier. Modellen är utvecklad från arbetet för nyanländas etablering i Skåne inom projektet Nätverk – Aktivitet – Delaktighet (NAD).

En del aktörer vittnar om brist på erkännande av folkhögskolan som god utbildningsform jämfört med formella utbildningssystemet på nationell, regional och lokal nivå. Ett exempel på bristande erkännande, enligt Samordnaren, är att folkhögskolorna förvisso har rätt att ge behörighet till vidare utbildning på högskola eller yrkeshögskola, men att övergången till studier på gymnasienivå är betydligt mer oklar.

En grundförutsättning är att omkring tre fjärdedelar av folkhögskolorna drivs av civilsamhällesorganisationer och en fjärdedel av landstingen. De ekonomiska förutsättningarna varierar dem emellan. Samordnaren har bland annat mött Furuboda som arbetar med en kombination av statsbidrag för folkhögskoleplatser, studiemotiverande folkhögskolekurser, uppdrag från kommuner och projektmedel från olika finansiärer. Mixen av finansieringskällor bidrar till stabilitet, men ställer också höga krav på administration. Samtidigt kan noteras att det finns många gemensamma intressen mellan rörelseägda och offentligägda folkhögskolor. Detta tar sig särskilt tydligt uttryck i att paraplyorganisationerna Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) och Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation (OFI) tillsammans startat webbplatsen Sveriges folkhögskolor tillsammans med Folkhögskoleföreningen på SKL och Folkhögskolornas serviceorganisation. Samordnaren har bland annat besökt Västra Götalandsregionen där flera initiativ har tagits för att skapa ett sammanhållet arbete med folkbildningen i centrum för att kompetensutveckla personal och för att stärka ungas etablering i studier och arbete.

Studieförbunden önskar en tydligare roll i arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar.⁴⁶ Paraplyorganisationen Studieförbunden har lyft fram flera förslag på hur studieförbundens arbete kan

⁴⁶ Studieförbunden (2016). *För en bättre etablering av unga och asylsökande på arbetsmarknaden*.

utvecklas kring unga som varken arbetar eller studerar. De har bland annat föreslagit att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att i samverkan med studieförbunden genomföra kompetenskartläggning och validering av ungas kunskaper, att medel avsätts för att skapa studiemotiverande verksamhet inom studieförbunden samt att en försöksverksamhet för uppsökande verksamhet i studieförbundens regi bör prövas i kommuner med hög ungdomsarbetslöshet.⁴⁷

Studieförbunden möter i dag målgruppen i sina cirkelverksamheter och i sina arrangemang. Arbete med självkänsla, motivation, tro på den egna förmågan och att synliggöra kompetenser och förmågor är något som ofta lyfts fram som framgångsfaktorer i studieförbundens verksamheter. De arbetar med unga från 13 års ålder vilket ger öppningar för förebyggande arbete redan under grundskoletiden. Vidare lyfts förmågan till snabb mobilisering och en infrastruktur att nå stora delar av landet som en styrka som skulle kunna användas mer. Ett exempel på det var under hösten 2015 då de erbjöd asylsökande eller nyanlända samhällsorientering samt anordnade fritidsaktiviteter och möten mellan nyanlända och majoritetsbefolkningen. Precis som för folkhögskolorna finns en diskussion om behoven av att stärka de generella bidragen framför uppdrags- och projektverksamhet. Vissa upplever också hur den kommunala finansieringen av studieförbundsverksamheten minskar och att den i en del fall villkoras allt mer för att komplettera det lokala utbudet av aktiviteter.

8.6 Samverkan med privata arbetsgivare

Arbetsgivarna är centrala samverkansaktörer i stödet till unga som varken arbetar eller studerar för att fler ska kunna etablera sig i samhället. I Samordnarens uppdrag har ingått att stödja kommunernas samverkan med näringslivet och att verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer. Samordnaren har valt att ha en särskild dialog med privata arbetsgivare i syfte att förstå både vad som hindrar och underlättar framgångsrik samverkan mellan dem och det offentliga i att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

När samverkan mellan företagen och andra aktörer är framgångsrik i arbetet med att ta emot personer långt ifrån arbetsmark-

⁴⁷ Studieförbunden (2017). *Studieförbunden, de unga, arbetsmarknaden och framtiden*.

naden gynnas den av välkända faktorer som Samordnaren mer utförligt beskrev i sitt delbetänkande. För det första är det centralt att alla relevanta parter deltar i dialogen kring praktik eller anställning. Särskilt viktiga att ha med förutom Arbetsförmedlingen och kommunerna är såväl företagen själva som fackförbunden och unga själva. Arbetsförmedlingen i Västerås har exempelvis sett tydliga skillnader i resultat när arbetsgivarna har varit med i arbetet genom att betydligt fler arbetslösa har gått vidare till anställning.⁴⁸ Det krävs ett kontinuerligt arbete med att bygga förtroende mellan parterna och en viktig förutsättning för framgång är att alla parter har ett lösningsorienterat förhållningssätt samt intresse och förståelse för varandras behov och kontext. Samarbetet gynnas också av att det är enkelt, tydligt och långsiktigt.

Försvårande omständigheter kan exempelvis vara många olika stödformer, tidsgränser, gränser för vem som får ta del av en insats och samhällets attityder till användning av stödformer. Behoven och utmaningarna varierar mellan olika företag. Små företag kan ha svårigheter med regelverk och liknande samt den administration det kräver. Företag som finns i hela Sverige kan ha svårigheter att samarbeta med kommuner eller Arbetsförmedlingskontor som endast ansvarar för sitt geografiska område. Det lokala arbetet varierar också i hur väl det fungerar och det finns, såsom en företagsrepresentant uttryckte det, nästan lika många varianter på samarbeten som kommuner. Tillfälliga projekt nämns också som försvårande då det behövs kontinuitet och långsiktighet.

En av huvudslutsatserna av Samordnarens dialog med företag är att det för företagen på en övergripande nivå ofta är liknade arbets sätt som krävs för att ta emot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, oavsett målgrupp. Företagens samlade efterfrågan när det gäller samverkan och externt stöd för att anställa personer långt ifrån arbetsmarknaden kan därför sammanfattas enligt följande.

För det första behöver företagen, oavsett om det gäller kontakter med kommuner eller statliga aktörer en väg in, liksom en kontinuitet i kontakterna. Ett förslag som kommit upp är exempelvis att Arbetsförmedlingen för stora företag borde skapa motsvarande en

⁴⁸ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Minnesanteckningar från workshopen Hur skulle samarbete kring personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kunna se ut?* Stockholm den 14 februari 2017. Komm2017/00129.

Key Account Manager. För det andra behöver mottagandet av en person som står långt ifrån arbetsmarknaden förberedas. Det behöver finnas en snabbhet och systematik vid matchning av individ och företag. Individen behöver få information om praktikplatsen/jobbet och om vilka premisser som gäller. På motsvarande sätt behöver det finnas en tydlighet om vad som förväntas av arbetsgivaren. Vidare behöver arbetsgivaren bakgrundsinformation om individen samt information om hur den kan möta individens behov. Arbetsgivaren behöver även stöd i att utbilda mentorer/handledare för att ta emot personer med varierande behov.

För det tredje finns det behov från arbetsgivaren av ett kontinuerligt stöd. De har behov av ett bollplank för att hantera både praktiska frågor och utmaningar som kan uppstå under praktiken, anställningen. Det behöver även finnas framförhållning så att andra åtaganden som individen kan ha, exempelvis utbildning, fungerar med arbetsgivarens vardag.

För det fjärde efterlyses mer generellt en erfarenhetsbank respektive bättre kunskapsöverföring av gjorda erfarenheter mellan företag men också kring samverkansmodeller. Slutligen behöver, såsom tidigare nämnts, regelverk vara enkelt, tydligt och långsiktigt om vad företag kan och får göra.

I en av Samordnarens dialoger uttrycktes att företagen måste arbeta med att våga pröva. Det finns ofta ett motstånd i att anställa den första personen. Det är därför viktigt att fånga upp nya företag och att hjälp/stötta dem över tröskeln.

I dialogen uttryckte några av företagen ett intresse för att pröva att lokalt utveckla samarbetsmodeller kopplade till kommuners kompetensbehov och som gäller alla företag och alla målgrupper och där vissa gemensamma särdrag skulle kunna utgöra en ram för samverkan. Det bygger på just erfarenheten som flera av företagen har av att det ofta är ungefär samma arbetssätt som krävs för att ta emot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, oavsett målgrupp. Två exempel på modeller för lokal samverkan som Samordnaren kommit i kontakt med är samarbetet i Västerås mellan Arbetsför-

medlingen, Lernia och McDonalds samt i Södertälje mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och ICA.⁴⁹

Det pågår för närvarande ett utvecklingsarbete när det gäller samverkansmodeller, bland annat inom ramen för regeringens arbete med att skapa enklare vägar till jobb. Tillväxtverket har under 2017 haft i uppdrag att främja nya modeller eller vidareutveckla modeller som syftar till att öka arbetsgivares benägenhet att anställa nyanlända och personer som varit utan arbete en längre tid.⁵⁰ Under 2018–2020 gör regeringen en satsning för att framgångsrika initiativ ska kunna skalas upp, och för att ytterligare aktörer som ska kunna erbjudas stöd.⁵¹ Dua har inom ramen för sitt uppdrag när det gäller nyanlända till jobb skapat så kallade lokala jobbspår. Kommuner har kunnat söka bidrag för att fördjupa och bredda samarbetet med företag för fler nyanlända i arbete 2018–2019. Dua har också bedrivit ett särskilt lärprojekt i vilket fyra företag ingått och som avsett framgångsrik kompetensförsörjning. Vad som framkommit i denna studie överensstämmer i huvudsak med vad som framkommit i Samordnarens dialog.⁵² Slutligen kan också nämnas att DO har valt arbetslivet som ett av sina prioriterade samhällsområden och de bedriver under 2017–2019 ett arbete för att bidra till att arbetsgivare inom sin verksamhet ska motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter.⁵³ En av representanterna för ett av företagen i Samordnarens dialog poängterade att arbetsgivarna behöver utbildning i att förstå utanförskapsmekanismerna och att de behöver handledning/utbildning i värderingsfrågor. Detta handlar också om strukturer för diskriminering.

⁴⁹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Minnesanteckningar från workshopen Hur skulle samarbete kring personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kunna se ut?* Stockholm den 14 februari 2017. Komm2017/00129.

⁵⁰ Regeringsbeslut (N2016/07521/KSR). *Uppdrag att främja modeller för att skapa enkla jobb och enklare vägar till jobb i näringslivet.*

⁵¹ Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018. *Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.*

⁵² SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*

⁵³ Diskrimineringsombudsmannen (2017). *Direktiv för DO:s arbete inom inriktning samhällsområde arbetsliv.* Dnr LED 2017/193.

8.7 Lokalt verksamhetsnära stöd (Funktionen)

I juli 2017 beslutade regeringen om en utvidgning av uppdraget till Samordnaren som innebär att lämna förslag om ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar. I uppdraget ingick att lämna förslag kring hur ett samordnat stöd bör vara utformat, bemannas, följas upp samt hur och vid vilka tidpunkter det ska utvärderas. Samordnarens förslag presenterades i en särskild promemoria och redovisades till regeringen i oktober 2017. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Nedan görs en kort summering av förslaget om ett fortsatt samordnat stöd, genomgående benämnt som Funktionen.

Det övergripande målet för Funktionen föreslogs vara att bidra till att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig i samhället. Funktionen föreslogs få i uppdrag att arbeta strategiskt på lokal nivå för att bidra till förändringar på organisations- och strukturell nivå. Fokus skulle därför inte ligga på verksamheter eller projekt som riktar sig direkt till unga utan avsikten var att organisatoriska och strukturella förändringar i sin tur ska leda till förbättringar för målgruppen.

Funktionens huvuduppgifter föreslogs vara att erbjuda organisations- och verksamhetsutvecklingsstöd samt informations- och kunskapsstöd huvudsakligen till kommuner, vilka föreslogs vara den primära målgruppen för verksamheten. Via kommunerna skulle Funktionen även kunna vända sig till andra relevanta aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar såsom landsting, myndigheter, näringsliv, samordningsförbunden, folkbildningens aktörer samt civila samhällets organisationer.

Samordnaren föreslog att målen för Funktionens verksamhet på lång sikt skulle vara att bidra till att dessa aktörers förebyggande och tidiga insatser ska stärkas, deras stöd ska lämnas tidigt, samordnat samt vara likvärdigt och av hög kvalitet samt att deras verksamheter ska styras och ledas utifrån ett systemsynsätt.

De områden inom kommunen som identifierades som mest relevanta var verksamheter inom utbildning, sociala frågor, arbetsmarknad, fritid och hälsa samt verksamheter som berör tillväxtfrågor. De verksamheter som Funktionen föreslogs vända sig till omfattar unga i åldern 13 till 29 år.

Förutom organisations- och verksamhetsutvecklingsstöd samt informations- och kunskapsstöd förslags Funktionen sammanställa den information om systemhinder respektive om kunskapsluckor som identifieras inom ramen för huvuduppgifterna och att rapportera dessa vidare till ansvariga myndigheter och till regeringen.

I direktiven till det utvidgat uppdraget angavs att Samordnaren, vid behov, kunde återkomma med ytterligare förslag kring samordnat stöd. I kapitel 11 lämnas ytterligare förslag för utvecklad samverkan och samordning lokalt och nationellt.

8.8 Samordnarens slutsatser

Det finns många utmaningar i att åstadkomma samverkan och ett samordnat stöd kring unga som varken arbetar eller studerar. Det är en mångfald aktörer, verksamheter och insatser som är involverade och unga riskerar därför att få stöd i form av pusselbitar som inte passar ihop eller insatser som inte svarar mot behoven. Det kan ta tid att få rätt stöd och unga riskerar att hamna i en situation där de själva, eller med stöd av närstående, får samordna insatserna. Många unga har dessutom tidigare erfarenheter från uppväxten av stöd som uppvisade brister.

Många hinder för samverkan är väl kända och understryks av Samordnarens dialoger med samarbetskommunerna och i mötena med folkbildningen, civila samhällets organisationer och privata arbetsgivare. Flera av utmaningarna är gemensamma för aktörerna och skiljer sig inte åt beroende på samhällssektor. Återkommande poängteras vikten av förståelse för varandras uppdrag, roller eller förutsättningar. Stor betydelse läggs vid relationer och förmåga att bygga förtroende och att ha ett lösningsorienterat förhållningssätt. Samtidigt finns en stark önskan om att bygga strukturer så att samverkan inte blir beroende av enskilda personer. Skilda professionskulturer (exempelvis mellan de tre sektorerna offentlig, ideell och privat eller mellan olika sakområden), organisatoriska gränser, ekonomisk styrning och finansiering, samt nationella regelverk, riktlinjer eller satsningar upplevs kunna begränsa samverkan såväl som bristande nationell samordning.

Samordnaren bedömer att det för arbetet framåt framför allt är den horisontella samverkan och samordningen som behöver stär-

kas. Detta gäller på lokal, regional såväl som nationell nivå. Särskilt bör bättre samordning mellan områdena utbildning, arbetsmarknad, sociala frågor och hälso- och sjukvård prioriteras. Genom att prioritera horisontell samordning kan även den vertikala samverkan och samordningen utvecklas. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan de två dimensionerna. Kunskap inom sektorer och specialistområden är nödvändig att upprätthålla för att också uppnå bra resultat i den horisontella dimensionen. Viktigt att poängtera är att bättre samordning inte alltid behöver betyda att agera tillsammans utan att det också kan betyda att i högre grad göra ett bra jobb inom sin egen verksamhet eller sektor men med en tydlig kunskap om hur det bidrar till helheten och/eller vad som krävs för att exempelvis andra ska kunna ta vid och stötta individen vidare.

Samordnaren ser det som väsentligt att befintliga strukturer för samverkan fortsatt utvecklas för att stärka samhällets förmåga att ge stöd och insatser till unga med en riskabel etablering. Ett sådant exempel är Finsam. Det är önskvärt att Finsam, i större utsträckning än i dag, satsar på förebyggande arbete och verkar för strukturförändringar. Då Finsams verksamhet nu utvärderas väljer Samordnaren att inte lägga några särskilda förslag på detta område.

Lokalt behöver kommunerna prioritera ett arbete som utgår från en helhetssyn på barn och ungas behov under uppväxten och etableringsprocessen där styrning, resurstilldelning och verksamhetsutveckling följer denna. Ofta finns verksamheter som var för sig fungerar väl, men de hänger inte alltid samman och skapar en helhet. Kommunerna behöver utveckla tidiga insatser och sammanhängande system liksom sätt att hantera övergångar och informations- och kunskapsdelning. Det betyder framför allt att förvaltningar som ansvarar för utbildning, social barn- och ungdomsvård och arbetsmarknad i betydligt högre grad behöver arbeta tillsammans. Men även näringslivsansvariga behöver involveras, och förvaltningar för kultur- och fritidsområdet som också har viktiga insatser för unga och ofta har särskild kunskap för att säkra ungas delaktighet och inflytande. Enskilda förvaltningar behöver gå från att ha ett perspektiv som utgår från sitt avgränsade område till att se kommunens hela uppdrag.

När det gäller kommunernas externa samverkan var en av Samordnarens slutsatser i delbetänkandet att det inte finns en modell för samverkan på organisatorisk nivå utan att den måste anpassas till den

lokala kontexten. De pågående utvärderingarna av samordningsförbundens organisering och verksamhet samt av Dua kommer att ge viktig kunskap framåt. Oavsett modell krävs olika förmågor och kunskaper, bland annat systemkunskap men även förmåga att bygga relationer, för att nå framgång över specialist- och ansvarsgränser, att åstadkomma samsyn och samförstånd och eventuellt också ett gemensamt agerande. Kommunerna har efterlyst förtydliganden angående ansvarsfrågan för 20–25 åringar men denna fråga har inte varit möjlig för Samordnaren att lösa inom uppdragets nuvarande ramar.

En förståelse och lyhördhet för civila samhällets organisationer, folkbildningen liksom näringslivets förutsättningar och önskemål är viktiga komponenter för att kommunerna fortsatt ska kunna utveckla samverkan med dem liksom dessa aktörers förståelse för förutsättningarna för det offentliga. En ökad förståelse för varandras uppdrag och mandat är en viktig byggsten också för att kunna utveckla samverkan mellan kommun och landsting.

Den nationella nivån skapar på många sätt ramarna för den lokala samverkan, framför allt genom reglering men även på andra sätt genom riktlinjer, finansiering och olika typer av satsningar och stöd. Dialogen och förståelsen för den lokala nivåns utmaningar, behov och önskemål är således centrala att ta i beaktande när samverkan ska utvecklas, då det är lokalt som mötet med barn och unga sker.

När det gäller företagssamverkan ser Samordnaren behov av ett mer generellt stöd till företag för att ta emot personer som står långt ifrån arbete och som inte är målgruppsspecifikt. Det är Samordnarens bedömning att detta även skulle gynna gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Det pågår utvecklingsarbeten som är intressanta men det är viktigt att de också leder till långsiktiga förändringar i stöd och strukturer.

Civila samhällets organisationer liksom folkbildningen bidrar många gånger med innovativa och nya lösningar och fångar upp ungas behov på ett annat sätt än vad det offentliga många gånger har förmåga att göra. Mycket av arbetet framåt handlar om att bygga vidare på redan befintliga samarbetsformer, bidragsgivning och medeltilldelning. Men många av dessa aktörer ser också ett behov av att tillsammans med det offentliga skapa sammanhållna processer för unga och efterlyser mer samverkan där var och en kan bidra med det som den är bäst på. Det är viktigt att utforska nya möjliga samverkansmodeller för att ta tillvara kunskap och erfarenheter och hitta nya

sätt att gemensamt arbete för att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ser en sådan samverkan som både önskvärd och nödvändig för arbetet framåt. Att skapa nationella partnerskap och partnerskap mellan myndigheter och civilsamhällesorganisationer kan vara en intressant modell att pröva framöver liksom att hitta sätt att lokalt arbeta med kunskapskedjor och kunskapsallianser. Samordnaren lägger dock inte några särskilda förslag på detta område. Däremot är civila samhällets organisationer och folkbildningen liksom näringslivet viktiga aktörer i flera av förslagen där samverkan och samordning respektive kvalitet i insatser ska utvecklas.

9 Förslag för det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnaren har genom ursprungsdirektiv och tilläggsdirektiv haft i uppdrag att arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret. Samordnaren ska lämna förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret.

Det kommunala aktivitetsansvaret organiseras på olika sätt och är beroende av en rad andra insatser inom den egna kommunen och i samverkan med andra aktörer. Flera av de insatser som har påverkan för unga inom aktivitetsansvaret genomförs inom andra områden. Samordnarens förslag om förebyggande åtgärder och samverkan som har bäring på arbetet med aktivitetsansvaret återfinns i kapitel 10 och 11. Det samma gäller bedömning om unga nyanlända.

I detta kapitel lägger Samordnaren förslag och bedömningar för att stärka likvärdigheten för unga att delta i insatser som erbjuds inom aktivitetsansvaret, likvärdighet i kommunernas satsningar inom området, om statistik för att bättre kunna identifiera vilka som ingår i ansvaret samt förslag om ambitionshöjning från statlig nivå för att stärka kommunernas förutsättningar att fullgöra detta ansvar.

Samordnaren gör bedömningen att det i dagsläget varken är önskvärt eller möjligt att göra en närmare reglering av vilka insatser kommuner bör erbjuda unga inom aktivitetsansvaret.

9.1 Utredning om ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnarens förslag: En utredning ska tillsättas för att utreda kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Utredningen ska kartlägga nuvarande reglering och kommunal praxis, samt vid behov lämna förslag som möjliggör för kommunerna att lämna ekonomisk ersättning till unga som omfattas av detta ansvar.

Skälen för Samordnarens förslag: Det huvudsakliga syftet med det kommunala aktivitetsansvaret är att kommunen ska motivera den unge till att påbörja eller återuppta en utbildning. Av Samordnarens direktiv framgår att det finns behov av åtgärder för att bryta ungas ekonomiska utsatthet och skuldberoende. En betydande andel av de unga som omfattas av aktivitetsansvaret lever i familjer med en ekonomiskt utsatt situation. Samordnarens arbete har tydligt visat att unga som omfattas av aktivitetsansvaret inte har likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att delta i aktiviteter som motiverar dem till att studera och stärker deras etablering. Det innebär att det finns unga som inte kan delta i aktiviteter av ekonomiska skäl.

I enighet med den kommunala självstyrelsen planerar och genomför respektive kommun själva verksamheten för det kommunala aktivitetsansvaret inom ramen för regleringen i 29 kap. 9 § skollagen. Den ekonomiska ersättningen till unga är en fråga för kommunerna att utreda och besluta om. Det finns betydande skillnader när det gäller i vilken utsträckning kommuner erbjuder ersättning för att ta sig till och från aktiviteten med kollektivtrafik, för mat respektive direkt ekonomisk ersättning för deltagande i aktiviteter. I flera kommuner kan ungdomarna inom aktivitetsansvaret endast delta i aktiviteter om de själva eller deras vårdnadshavare kan finansiera exempelvis resor.

Många kommuner uppger att de gärna skulle ge unga stöd, men att de inte har möjlighet till det enligt sin kommunala praxis. Både Skolverket, SKL samt Samordnaren har kontaktats av kommuner kring detta, vilket tyder på att det finns ett behov av tydlighet i frågan. Samordnaren menar därför att det behövs en nationell bedömning kring vad som är juridiskt möjligt som ett stöd till kommunerna och för att öka likvärdigheten för unga inom aktivitetsansvaret.

Frågan är komplex då den handlar om eventuell ersättning som motsvarar det kommuner täcker för unga när de är inom gymnasieskolan, såsom stöd likt skolskjuts eller lunchersättning, samt stöd som annars finansieras av statliga ersättningar eller bidrag, såsom studiehjälpen för unga som studerar inom gymnasieskolan. Ytterligare en aspekt handlar om kommunens rätt att betala ut ersättning till unga, särskilt till de under 18 år. Myndiga kan till exempel få ekonomiskt stöd om de deltar i vissa av Arbetsförmedlingens insatser, eller själv ansöker om försörjningsstöd via socialtjänsten. Unga under 18 år har inte möjlighet att ta del av dessa alternativ.¹ Unga har rätt till studiehjälp från CSN för studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom gymnasieskolan eller vuxenutbildningen. Rätten till studiehjälp gäller endast för heltidsstudier och flera verksamheter för det kommunala aktivitetsansvaret vittnar om att många unga som de möter inte är redo att börja studera på heltid direkt. Om dessa unga endast läser enstaka kurser på exempelvis komvux eller folkhögskola berättigar det inte dem till stöd via CSN.

Med bakgrund av denna problembild föreslår Samordnaren därför att en statlig utredning tillsätts för att utreda:

- Rätten för en kommun att ge unga som omfattas av aktivitetsansvaret *direkt ersättning* när de deltar i aktivitet som i första hand motiverar den unge att påbörja eller återuppta en utbildning och i andra hand till annan sysselsättning, exempelvis arbete.
- Rätten för en kommun att ge unga inom aktivitetsansvaret *ersättning för måltider och kollektivtrafik* när de deltar i aktiviteter som i första hand motiverar den unge att påbörja eller återuppta en utbildning och i andra hand till annan sysselsättning, exempelvis arbete.
- Kartlägga nuvarande reglering och kommunal praxis, samt om juridisk grund saknas, lämna författningsförslag som gör det möjligt för kommunerna att ge unga ekonomiskt stöd inom aktivitetsansvaret.

Ett alternativ för att möjliggöra ersättning till unga inom aktivitetsansvaret är att kommunerna i högre grad än i dag erbjuder studier inom ett introduktionsprogram till unga som står utanför gymnasie-

¹ Jämför SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*.

skolan. Det är inte alla inom aktivitetsansvaret som har rätt att studera inom introduktionsprogrammen, men för en del unga skulle det vara en möjlighet att få ekonomiskt stöd när de är i en aktivitet som exempelvis praktik. Är en ung person i studier eller aktivitet på heltid enligt sin studieplan, har personen rätt till studiehjälp från CSN. Många gånger ger det även möjlighet till måltider i form av skollunch, eller ersättning för detta, samt vid behov ersättning för resor inom kollektivtrafiken. Studier inom introduktionsprogrammet Individuellt alternativ innebär inte nödvändigtvis studier, utan kan vara aktivitet i form av exempelvis praktik. Detta alternativ förutsätter dock att den unge har kapacitet att studera/praktisera på heltid och inte redan har avslutat sina studier med studiebevis. Många kommuner tolkar dessutom skollagen mycket snävt kring synnerliga skäl att skriva in en ungdom på ett introduktionsprogram om personen har behörighet till ett nationellt program. Detta gör att insatsen inte fungerar för alla unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

Ett alternativ till en statlig utredning som ser över kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som omfattas av aktivitetsansvaret är att ge ett antal myndigheter i uppdrag att tillsammans utreda frågan. Samordnaren menar att uppdraget, om en sådan lösning väljs, bör ges till Skolverket, Socialstyrelsen och CSN. Socialstyrelsen ger precis som Skolverket ut forskrifter och allmänna råd gällande bland annat socialtjänstens arbete. För att utreda kommuners juridiska förutsättningar att betala ut ersättning till unga, särskilt unga under 18 år, är det avgörande att möjligheter att göra detta inom ramen för socialtjänstlagen inkluderas. I nästa steg, om utredningen kommer fram till att ändring bör göras eller de juridiska förutsättningarna behöver förtydligas, är det Socialstyrelsen som tar fram nya forskrifter eller allmänna råd kring detta. För att kunna definiera vad heltidsstudier enligt studieplan inom skollagen innebär är det av vikt att CSN är med i utredningsarbetet. CSN är dessutom den myndighet som bedömer rätten till studiehjälp utifrån närvaro. Skolverket är den myndighet som i dag har det formella uppdraget att stödja kommunerna i genomförandet av aktivitetsansvaret, och har tagit fram allmänna råd för denna verksamhet. Som ansvarig för att stödja kommunerna bedömer Samordnaren att Skolverket ska vara den ansvariga myndigheten för denna typ av utredning.

9.2 En normerande standard för kostnader för det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnarens bedömning: En normerande standard bör utarbetas av Statens Skolverk, eller annan lämplig aktör, för vilka kommunala resurser som bör avsättas kopplade till insatser för unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

Skälen för Samordnarens bedömning: Samordnaren har haft dialog med omkring 175 kommuner kring genomförandet av det kommunala aktivitetsansvaret. I samtliga dialoger och möten har det framkommit att det är stora skillnader i hur mycket resurser kommunerna satsar i form av personal och aktiviteter för unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

I förarbetena till återinförandet av kommunernas informationsansvar 2005 underströks att det är en problemtyngd grupp unga som omfattas av ansvaret och att den sammanlagda budgeten behöver dimensioneras efter de ungas behov. Vidare argumenterades det för att verksamheten i linje med det bör ha en budget som åtminstone inte är mindre per person än kostnaden för en ordinarie gymnasieutbildning. Som ett led i detta föreslogs att den budget som fanns för de dåvarande kommunala ungdomsprogrammen (KUP) skulle överföras från Arbetsmarknadsstyrelsen till kommunerna. I den proposition som föregick det förtydligade aktivitetsansvaret 2015 fördes också ett resonemang kring kostnader:

Kommunerna är skyldiga att erbjuda varje ungdom i hemkommunen en plats i gymnasieskolan. En plats i gymnasieskolan kostar mellan 80 000 och 190 000 kronor per individ och läsår beroende på kommun och program, i vissa kommuner med få elever kan kostnaden per läsår dock vara större än så. Detta bör betyda att medel för en gymnasieplats finns avsatta för varje ungdom i de aktuella åldrarna under de år de beräknas gå i gymnasieskolan, dvs. i åldern 16–19 år.²

Vilka resurser som finns för arbetet är avgörande för kvalitet och likvärdighet i insatser till de unga. Avsaknaden av en mer detaljerad reglering av vilka insatser kommunerna ska erbjuda, varierande be-

² Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

hov i ungdomsgruppen och skilda förutsättningar att möta dessa är några av de faktorer som bidrar till dagens skillnader. Exempelvis kan det i en kommun finnas en tjänst på 40 procent avsatt för genomförandet, medan det i en annan kommun med samma befolkningsstorlek finns 10 heltidstjänster som arbetar med aktivitetsansvaret. Samordnaren har noterat betydande variationer i resurstilldelning och genomförande av aktivitetsansvaret. Dessa variationer finns över hela landet. Det är inte ovanligt att ungdomar från grannkommuner ges olika förutsättningar både vad gäller erbjudande om åtgärd och att delta i aktivitet enbart beroende på vilken sida om kommungränsen de bor.

Det finns inte några nationella riktlinjer för vilka insatser som en kommun bör erbjuda inom aktivitetsansvaret och skillnader i användandet av resurser för aktivitetsansvaret har inte granskats närmare. Det har tagit lång tid för många kommuner att komma igång med arbetet och Samordnaren bedömer att en norm att förhålla sig till för kommunerna skulle stärka och påskynda det fortsatta utvecklingsarbetet.

Det är viktigt att kommunerna har möjlighet att själva kunna skraddarsy sin verksamhet utifrån de lokala förutsättningarna och behoven, men olikheterna i det stöd som unga erbjuds i dag är inte godtagbara ur ett likvärdighetsperspektiv. Samordnaren gör därför bedömningen att en norm för arbetet med aktivitetsansvaret bör utarbetas. Skolverket bedöms vara den myndighet som har bäst förutsättningar att ta fram en sådan norm utifrån att de återkommande har haft i uppdrag att redovisa och analysera de totala kostnaderna och kostnaderna per barn/elev för övrig utbildningsverksamhet.³ Alternativet att inte ta fram en norm riskerar, som Samordnaren ser det, att utvecklingen mot likvärdighet går fortsatt långsamt. Det gör det även svårt för en nationell aktör att följa upp kommunernas verksamheter. Arbetet med att ta fram en normerande standard bör ske i samarbete med ett antal kommuner.

³ Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05037/S). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*

9.3 Utveckling av en nationell betygsdatabas

Samordnarens förslag: Betygsdatabasen Beda ska byggas ut i enighet med Skolverkets förstudie, och fortsatt administreras av Universitets- och högskolerådet (UHR). Skolhuvudmän och utbildningssamordnare med betygsrätt som utfärdar kursbetyg, examen, studiebevis och gymnasieintyg efter introduktionsprogram ska rapportera in dessa uppgifter till Beda.

Kommuner ska utan avgift kunna ta del av uppgifter från Beda om slutbetyg, gymnasieexamen, studiebevis, motsvarande svensk examen för individer med utländska betyg, IB diplom och certifikat, samt uppgifter om SeQF-nivå 4 från folkhögskolan gällande individer under 20 år som är bosatta i kommunen.

Skälen för Samordnarens förslag: För genomförandet av det kommunala aktivitetsansvaret är det avgörande för kommunen att ha kunskap om vilka unga som omfattas av ansvaret och därmed ska kontaktas och erbjudas relevant stöd. Vid Samordnarens dialoger med kommuner har ett återkommande önskemål varit en nationell databas som ger en aktuell bild av vilka unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Unga med gymnasieexamen eller motsvarande omfattas inte och ska därför inte kontaktas av hemkommunen. Flera kommuner saknar i dag system som gör att de på ett effektivt sätt får korrekta uppgifter. Lokala elevregister innehåller uppgifter om utbildning genomförd i kommunen men uppgifter om utbildning genomförd i annan kommun saknas. Dessutom saknas uppgifter om validerade betyg och folkhögskolans behörighetsintyg. Kommunerna måste därför kontakta samtliga ungdomar som enligt deras elevregister är utan gymnasieexamen eller motsvarande, vilket både är tids- och resurskrävande.

Samordnarens förslag är att göra betygsdatabasen Beda mer komplett och tjänsten KommunBeda avgiftsfri. Det skulle troligen innebära att fler kommuner ansluter sig till systemet. Det skulle därmed bli lättare för många kommuner att identifiera de unga som omfattas av aktivitetsansvaret och tid kan frigöras för att i stället kontakta unga och erbjuda dem individuellt stöd.

Skolverket har under 2017 genomfört en förstudie om en databas för registrering av betyg och gymnasieexamen samt utrett om även andra uppgifter bör registreras i databasen och vem som bör få

tillgång till uppgifterna.⁴ Det är Samordnarens bedömning att inrapporteringen till en nationell betygsdatabas bör bli obligatorisk för samtliga skolor som utfärdar gymnasieexamen, studiebevis eller motsvarande samt gymnasieintyg efter introduktionsprogram.

Samordnaren delar Skolverkets bedömning att den nationella betygsdatabasen ska bygga på den som Universitet- och högskolerådet (UHR) förvaltar, Beda. En del av de föreslagna uppgifterna finns redan i dag tillgängliga i Beda. Databasen finansieras av högskolor och universitet utifrån syftet att administrera antagning till deras utbildningar. Där finns uppgifter om gymnasieexamenexamen, slutbetyg och kursbetyg från gymnasieskolor och komvux. Det är i dag frivilligt för skolor att rapportera in betygsuppgifter till Beda och databasen är därför inte komplett. I januari 2018 saknades uppgifter i Beda från 109 gymnasieskolor (67 skolor med enskild huvudman, 40 med kommunal och två drivna av landsting) samt 96 komvuxenheter (30 enheter med enskild huvudman, 65 med kommunal och en driven av landsting). Det innebär att över 90 procent av alla gymnasieskolor och över 70 procent av alla komvuxenheter redan är anslutna, och därmed att nästan alla huvudmän har system och rutiner för att rapportera betygsuppgifter till UHR, och att UHR i sin tur har system och rutiner för att ta emot, kvalitetssäkra och lagra uppgifterna.

Sedan hösten 2015 har UHR möjlighet att leverera uppgifter om avslutad gymnasieutbildning (gymnasieexamen, slutbetyg respektive studiebevis) till kommunerna.⁵ UHR har därmed rutiner inom myndigheten som svarar mot Samordnarens förslag. Det är dock långt ifrån alla kommuner som hämtar uppgifter ur databasen för genomförandet av aktivitetsansvaret. Ungefär hälften av kommunerna var under 2017 anslutna via den tjänst som kallas KommunBeda. Enligt svaren i Samordnarens kommunenkät 2016 hade 22 procent hämtat ut uppgifter ur Beda under de senaste 12 månaderna. Användandet var vanligare i stora och medelstora kommuner (35 procent respektive 31 procent) jämfört med små kommuner (17 procent). Bland skälen till att inte använda Beda uppgav en tredjedel att det var för kostsamt och en lika stor andel att kommunen hade andra metoder för

⁴ Regeringsbeslut (U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*.

⁵ Förordning (2015:520) om ändring i förordningen (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

att urskilja vilka unga som tillhör aktivitetsansvaret. Utöver det uppgav 10 procent att de inte kände till Beda och 7 procent att systemet var för tekniskt komplicerat eller att det saknas lokalt it-stöd för att hantera uppgifterna i den egna kommunen.

De aktörer som behöver rapportera in uppgifter om betyg på gymnasial nivå till Beda för att betygsdatabasen ska bli komplett, är gymnasieskolor (inklusive svenska utlandsskolor och International Baccalaureate, IB), komvux, samt folkhögskolor. Även utbildningsanordnare med betygsrätt och Kriminalvården bör rapportera in betygsuppgifter till databasen. Utländska betyg som valideras av Universitets- och högskolerådet bör också samlas i databasen.⁶ Insamling och utlämnande av uppgifter behöver ställas i relation till den personliga integriteten, och detta ska tas hänsyn till i utbyggnaden av databasen. Uppgifter i Beda omfattas av absolut sekretess vilket gör att uppgifter därifrån inte kan lämnas ut utan samtycke eller stöd i författning. Särskilda bestämmelser styr vilka aktörer som ska få tillgång till uppgifterna. I dag är UHR skyldigt att på begäran av en kommun lämna ut uppgift till kommunen om en person som kan omfattas av aktivitetsansvaret har examens- eller studiebevis eller motsvarande intyg från gymnasieskolan.⁷ Skolverket har i sin förstudie gjort bedömningen att Beda i dag endast innehåller ett fåtal uppgifter om varje registrerad person, och att dessa uppgifter inte kan anses som känsliga eller av integritetskränkande natur. UHR har gjort bedömningen att förandet av registret måste anses vara en uppgift av allmänt intresse.⁸

Många skolhuvudmän fullgör i dag sin uppgiftsskyldighet, som i grunden framgår av skollagen och preciseras i förordningar och Skolverkets föreskrifter, genom att lämna uppgifter till Beda. Det är i dag inte obligatoriskt att lämna uppgifter på detta sätt, men en stor andel av huvudmännen gör det ändå. Samordnaren menar att krävs författningsändringar dels för att det ska bli obligatoriskt för dem som redan lämnar uppgifter till Beda, dels för att de som i dag inte gör det ska få ett åliggande att göra det. Vid utbyggnad av Beda så

⁶ UHR bedömer utländska gymnasieutbildningar och har i dag validerade betyg från år 2006 och framåt i databasen Bitsy.

⁷ Se 10 § förordningen (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

⁸ Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

behöver det övervägas dels vilka uppgifter som ska få registreras, dels hur uppgifterna ska få användas, till vilka och hur de ska kunna lämnas ut. När denna bedömning görs är en aspekt att beakta den enskildes integritet. En avvägning behöver göras mellan behovet av att uppgifterna registreras och ska kunna lämnas ut mot den enskildes integritet.

Då dataskyddsregleringen på nationell nivå inte är beslutad ännu, är diskussionen om de juridiska förutsättningarna för en nationell betygsdatabas begränsad till att kartlägga rättsläget och peka på att varje önskad behandling av uppgifter i databasen behöver ha en rättslig grund i enlighet med den dataskyddslagstiftning som kommer att gälla efter den 25 maj 2018. Inför beslut om databasen behöver en juridisk prövning av de önskade behandlingarna av uppgifter göras. För de behandlingar som eventuellt ska göras före den 25 maj 2018 gäller personuppgiftslagen.⁹ Utredningen om införande av dataskyddsförordningen inom utbildningsområdet har för Beda bland annat lyft behovet av att Skolverket kompletterar sina föreskrifter för att möjliggöra inrapportering till UHR för huvudmän som bedriver kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.¹⁰

Om det bedöms vara viktigt att alla aktörer som har behov och rätt att ta del av uppgifterna i databasen ska ha samma möjligheter att få tillgång till uppgifterna bör det enligt Samordnaren också vara avgiftsfritt att hämta uppgifter därifrån, vilket även Skolverket föreslår. Att göra tjänsten avgiftsfri skulle vara en viktig insats för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar.

Regeringens mål är att fler ska få chansen att skaffa sig en gymnasial yrkesutbildning, komplettera sin gymnasieutbildning eller omskola sig till ett nytt yrke. För att underlätta och säkerställa att unga vuxna som saknar en gymnasieexamen ges rätt stöd och förenklad handläggning i ansökningsförfarandet till vuxenutbildningen ser Samordnaren det som nödvändigt att både individerna och handläggare eller studie- och yrkesvägledare på kommunerna har tillgång till en komplett nationell betygsdatabas.

⁹ Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*

¹⁰ SOU 2017:49 *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet.*

Personal från flera kommuner och även från Arbetsförmedlingar har vittnat om att många unga som avslutar sina gymnasiestudier utan att erhålla en gymnasieexamen eller motsvarande har begränsad kunskap om vad de saknar för att slutföra sina studier med en examen. I vissa fall är de inte ens medvetna om att de saknar en examen. Detta gör det svårt för hemkommunen att vägleda unga mot relevanta studier inom exempelvis vuxenutbildningen. Vad gäller kursbetyg och motsvarande som ingår i en gymnasieexamen, studiebevis eller dylikt betygsdokument har flera kommuner uttryckt önskemål om att få tillgång till den informationen för att kunna erbjuda ungdomarna passande individuella åtgärder och bättre vägledning mot vuxenutbildning. Skolverket föreslår att kommunerna kan använda myndighetens planeringsverktyg för vuxenutbildningen, som i deras förstudie kopplas till den nationella databasen.¹¹ Samordnaren delar Skolverkets bedömning att uppgifter om innehåll i betygsdokument ska gå via individen själv och inte vara tillgängliga för handläggare och studie- och yrkesvägledare utan individens samtycke.

9.4 Ett stärkt stöd från Skolverket

Samordnarens förslag: Ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitetsansvaret ska skrivas in i Statens Skolverks regleringsbrev.

Samordnarens bedömning: Statens Skolverk bör i större utsträckning ge ett implementeringsstöd till kommuner i genomförandet av aktivitetsansvaret, samt utöka sina analyser och sin redovisning av materialet från inrapporteringen från kommunerna gällande unga inom aktivitetsansvaret och de insatser de erbjuds.

Skälen för Samordnarens förslag och bedömning: För att förtydliga vikten av ett strategiskt utvecklingsarbete kring det kommunala aktivitetsansvaret behöver regeringen på ett tydligare sätt följa upp Skolverkets arbete inom området. Samordnaren föreslår därför att ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitets-

¹¹ Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

ansvaret ska skrivas in i Skolverkets regleringsbrev. Det ska fungera som en signal om behovet av att myndigheten prioriterar att stödja kommunerna i deras arbete i enighet med uppdraget 19 § i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens Skolverk.

För många kommuner har det tagit tid att bygga upp arbetet kring det kommunala aktivitetsansvaret. Det finns fortfarande de som inte har någon verksamhet för aktivitetsansvaret trots att det nu har gått över tre år sedan lagändringen trädde i kraft. Det är hemkommunens ansvar att säkerställa att alla unga som omfattas av aktivitetsansvaret kontaktas, erbjuds individuellt anpassade insatser samt att detta dokumenteras och följs upp på ett lämpligt sätt.¹² Vidare ska de rapportera in uppgifter om individerna och deras sysselsättning till Skolverket två gånger per år via SCB.¹³ Skolverket har i uppdrag att stödja kommuner i genomförandet av det kommunala aktivitetsansvaret enligt myndighetens instruktion.¹⁴ Samordnaren har kompletterat Skolverkets stöd genom ett tilläggsuppdrag sedan den 6 oktober 2016.¹⁵

Samordnarens samlade erfarenheter är att kommuner har behov av ett mer omfattande statligt implementeringsstöd för aktivitetsansvaret och med delvis en annan inriktning än vad Skolverket har erbjudit hittills. Ett tydligare statligt implementeringsstöd skulle stärka kvaliteten och likvärdigheten i kommunernas arbete. När uppdraget till Skolverket inför skollagsändringen 2015 beräknades gjordes det utifrån en uppskattning om en målgrupp på 30 000 individer. I kommunernas inrapportering av individer för 2016 registrerades drygt 115 200 individer. Detta innebär att kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret är betydligt mer omfattande än vad som uppskattades och beräknades innan lagändringen, vilket också

¹² Bestämmelser om *vad som får dokumenteras* i kommunernas register regleras i Förordning (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

¹³ I Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar, regleras *vad kommunernas rapporterade dokumentation ska innehålla* (jfr förordning [2006:39] om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar som reglerar *vad kommunerna får dokumentera*).

¹⁴ Se 19 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens Skolverk och Dir. 2016:82 Tilläggsdirektiv till samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).

¹⁵ Dir. 2016:82 Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).

ökar behovet av stöd från staten för att säkerställa att unga erbjuds ett kvalitativt och likvärdigt stöd, oavsett var i landet de bor.

Många kommuner har i Samordnarens kommunenkät och i möten med Samordnaren lyft fram behov av mer stöd för vägledning i tolkningar och bedömningar både kring dokumentation och kring insatsers effekt trots förtydliganden med allmänna råd från Skolverket i januari 2016.¹⁶ Behoven av ett lättillgängligt och tydligt stöd förstärks av att många kommuner har betydande personalomsättning bland de som arbetar med aktivitetsansvaret. Det är naturligtvis i första hand en fråga för kommunerna att säkerställa att överlämning mellan personal genomförs, men trots det ser Samordnaren behov av att Skolverket på ett mer systematiskt sätt svarar upp mot kommunernas behov av råd och stöd för att öka kvalitet och likvärdighet.

En bakgrund till Skolverkets uppdrag att inhämta och redovisa nationell statistik var att det saknades kunskap om hur många individer som skulle komma att omfattas av lagen och vad insatserna leder till. Ett ytterligare syfte med nationell statistik som nämndes i förarbetena var att återföra kunskapen till kommunerna.¹⁷ Uppföljning är ett styrmedel i sig. Samordnaren har mött flera exempel på att kravet på nationell inrapportering av uppgifter i flera kommuner har fått en positiv effekt och inneburit att arbetet med aktivitetsansvaret har fått en status och prioritering som tidigare saknats. Dock är det många kommuner som inte ser uppgifterna som de rapporterar in som användbara i deras egen uppföljning och utveckling av arbetet (se avsnitt 6.4.2). Om materialet inte uppfattas kunna användas på ett lämpligt sätt på kommunal nivå är riskerna stora att inte heller den nationella analysen ger en korrekt bild, vilket i sin tur minskar benägenheten att rapportera in uppgifter. Det är därför av stor vikt att Skolverket fortsatt säkerställer att det är de mest relevanta uppgifterna som dokumenteras och lämnas till SCB. Samordnarens dialogmöten visar också på en tydlig efterfrågan på fördjupade lokala och regionala analyser från Skolverket för att kommunerna själva på ett mer systematiskt sätt ska kunna arbeta med kvalitativ verksamhetsutveckling.

¹⁶ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016* och Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.

¹⁷ SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.

I september 2017 publicerade Skolverket en redovisning av de insamlingar som gjordes under 2016. Tidigare har Skolverket valt att inte publicera några mer långtgående analyser mot bakgrund av de bedömt att det varit för stora felaktigheter i materialet. Redovisningen från 2017 visar att kommunerna har blivit bättre på att rapportera in korrekta uppgifter. Skolverket har bedrivit ett viktigt arbete för att på olika sätt stärka kvaliteten i det insamlade materialet från kommunerna via SCB. Det omfattande arbete som krävs för stärkt statistikskvalitet ska inte underskattas och myndighetens arbete med att förbättra kvaliteten i inrapporteringen behöver fortsätta då det fortfarande finns brister och felaktigheter i rapporteringen.¹⁸ Samordnaren gör bedömningen att om ett så omfattande material fortsatt ska samlas in bör det tas tillvara på ett mer systematiskt sätt. Syftena med mer fördjupade analyser av materialet bör enligt Samordnaren vara att:

- öka den nationella kunskapen om de unga som omfattas av aktivitetsansvaret,
- stärka kunskapen om de insatser unga erbjuds och deras effekter,
- synliggöra lokala variationer i kvalitet och likvärdighet, samt
- stödja det kommunala arbetet mot ökad kvalitet och likvärdighet.

Samordnarens slutsats är att Skolverket behöver säkerställa att alla kommuner får det stöd de är i behov av för att arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret på ett kvalitativt och likvärdigt sätt.

Skolverket bör i genomförandet av implementeringsstödet till kommunerna samarbeta med den Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar som Samordnaren lämnade förslag om den 13 oktober 2017.¹⁹

Om inte Skolverket, eller någon annan statlig aktör, stödjer kommunerna i detta utvecklings- och implementeringsarbete finns risken att utvecklingen fortsatt går långsamt, och många unga inte får det stöd de behöver för att påbörja eller återuppta studier, eller annan sysselsättning.

¹⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?*

¹⁹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.* Komm2017/01392.

9.5 En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn

Samordnarens förslag: Ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitetsansvaret ska skrivas in i Statens skolinspektions regleringsbrev.

Samordnarens bedömning: Statens skolinspektion bör se över hur myndigheten ska planera uppföljningen av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret på lång sikt genom kvalitetsgranskning och tillsyn.

Skälen för Samordnarens förslag och bedömning: För att förtydliga vikten av granskning och uppföljning av det kommunala aktivitetsansvaret bör regeringen på ett tydligare sätt följa upp Skolinspektionens arbete inom området. Samordnaren föreslår därför att ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitetsansvaret ska skrivas in i Skolinspektionens regleringsbrev. Detta för att öka Regeringskansliets möjligheter att följa upp och säkerställa att granskningen sker på ett ändamålsenligt sätt, samt om det bedöms nödvändigt, ge Skolinspektionen nya uppdrag kring fördjupade kvalitetsgranskningar utöver den löpande granskning som myndigheten utför genom tillsyn.

Det finns betydande skillnader mellan landets kommuner i uppfyllelsen av ett kommunalt aktivitetsansvar i enighet med 29 kap. 9 § skollagen (2010:800). Variationerna gäller vilka resurser som avsätts för arbetet, hur ambitiösa försök som görs för att komma i kontakt med dem som omfattas av ansvaret, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som finns med andra aktörer. Under utredningstiden har Samordnaren uppmärksammat skillnader i hur både gymnasieskolor och hemkommuner fullföljer uppdragen i gällande lagstiftning men även skillnader i vilket stöd unga får inom aktivitetsansvaret i respektive kommun. Det har bland annat rört gymnasieskolornas rapportering till hemkommunen vid betydande frånvaro och studieavbrott, kommunernas verktyg för att identifiera vilka som omfattas av aktivitetsansvaret samt i vilken utsträckning kommunen byggt upp en verksamhet dit unga kan söka sig för att få stöd. Det finns även skillnader i vilka studiealternativ som erbjuds för att motivera unga att återuppta eller slutföra en utbildning, så som möjlig-

het att studera inom ett introduktionsprogram på grund av synnerliga skäl, eller möjlighet till studier på folkhögskola eller komvux.

Som en del i statens arbete för att stödja kommunerna i arbetet med aktivitetsansvaret och för att säkra kvalitet och likvärdighet i de insatser som erbjuds unga ser Samordnaren att kommunernas arbete även behöver granskas kontinuerligt. Det är viktigt att den verksamhet som riktar sig till unga som saknar en gymnasieutbildning håller god kvalitet då dessa unga löper särskilt stor risk att möta hinder i sin framtida etablering. Det handlar ytterst om att se till att unga som omfattas av aktivitetsansvaret får tillgång till åtgärder som svarar mot deras behov och som kan bidra till att de påbörjar eller återupptar studier.

Samordnaren bedömer därför att Skolinspektionen, inom ramen för sitt nuvarande uppdrag, bör se över hur myndigheten på lång sikt ska följa upp kommunernas arbete med aktivitetsansvaret genom kvalitetsgranskning och tillsyn. Genom fortsatt kvalitetsgranskning och regelbunden tillsyn från Skolinspektionen skulle statens arbete för likvärdighet och kvalitet i kommunernas genomförande av aktivitetsansvaret stärkas.

Samordnaren ser det som särskilt viktigt att i inspektionens fortsatta arbete beakta ett jämställdhetsperspektiv och granska skillnader mellan unga kvinnor och unga män samt särskilt i vilken mån kommunernas insatser svarar mot behoven hos unga nyanlända och unga med funktionsnedsättning. Även här är det särskilt viktigt att granskningen görs utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

När uppdraget till Skolinspektionen inför lagändringen till ett kommunalt aktivitetsansvar 2015 beräknades, gjordes det utifrån en beräknad målgrupp på 30 000 individer. I kommunernas inrapportering av individer för 2016 registrerades drygt 115 200 individer. Detta innebär att kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret är betydligt mer omfattande än vad som antogs vid lagändringen, vilket också torde innebära en ambitionshöjning i form av granskningar från Skolinspektionen. Syftet med granskning och tillsyn är att synliggöra utvecklingsområden för kommunerna.

I Skolinspektionens regleringsbrev för 2018 har myndigheten i uppdrag att genomföra en granskning av kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Uppdraget ska genomföras som

en uppföljning av den kvalitetsgranskning inom området som myndigheten genomförde 2015.²⁰ Uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 augusti 2018. Samordnaren ser positivt på detta, men bedömer att granskningen av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret måste systematiseras och planeras för en längre period. Implementeringen av det kommunala aktivitetsansvaret har enligt Samordnaren gått för långsamt. För att säkra kvalitet och likvärdighet i de insatser som unga erbjuds inom aktivitetsansvaret är Samordnarens bedömning att staten bör ha en långsiktig strategi för hur kommunernas arbete ska granskas och hur tillsyn ska ske. Kvalitetsgranskningen som genomförs under 2018 kan fungera som ett viktigt underlag för den fortsatta planeringen som Samordnaren bedömer behöver ske.

²⁰ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*.

10 Förslag för kvalitet i insatser

Samordnaren har i uppdrag att systematiskt samla och analysera kunskap om insatser för att främja utvecklingen av kvaliteten i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

Samordnaren konstaterade i delbetänkandet att kunskapen om effekten av insatser är begränsad och att det därför finns behov av fler effektstudier. Samtidigt har kunskapsbasen om unga som varken arbetar eller studerar och arbetet kring dem stärkts under de senaste tio åren. Forskning och praktisk erfarenhet visar att det krävs stöd till implementering för att omsätta kunskap till handling. Arbetet behöver i ökad utsträckning utgå från evidensbaserad praktik.

Tre grupper är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar, unga utan slutförd gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända. Samordnaren lägger därför förslag för att stärka det förebyggande arbetet inom grund- och gymnasieskolan, samt för att kraftsamla kring möjligheterna till etablering för unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända. Förslag läggs också för att säkra en återkommande uppföljning av kunskapsläget kring insatser och dess effekter.

10.1 Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola

Samordnarens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inrätta ett system för inrapportering och redovisning av nationell statistik över frånvaro för grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer.

Skälen för Samordnarens förslag: Närvaro är grunden för kunskapsutveckling. Skolfrånvaro innebär risk för negativ påverkan på möjligheterna att nå målen för utbildningen, att uppnå behörighet till gymnasiestudier samt att uppnå gymnasieexamen. Detta har i sin tur avgörande betydelse för ungas etablering i samhället.

Frånvaroutredningen har understrukt vikten av att tidigt och snabbt uppmärksamma all form av frånvaro eftersom det påverkar elevernas måluppfyllelse.¹ Frånvaro har inte bara samband med skolmisslyckanden utan även med psykisk ohälsa och riskbeteenden. Om närvaroproblem inte uppmärksammas finns det en risk att åtgärder som ska gynna en god psykosocial utveckling hos barn och unga inte sätts in i tid. Det finns också ett samband mellan sjukfrånvaro hos lärare och elevers frånvaro.²

En utmaning i dag är att det finns en stor variation i hur väl frånvaro registreras. Skolor använder generellt digitala närvarosystem för att registrera frånvaro, men systemen är olika och det har visat sig finnas en stor felmarginal i den rapportering som görs.³ Det betyder att det inte är säkert att skolplikten bevakas i tillräcklig utsträckning och att rätten till utbildning därmed inte säkras för alla skolpliktiga elever. Skolinspektionen har konstaterat att det finns ett mörkertal när det gäller kunskap om frånvaron i landets grundskolor.⁴

Arbete för ökad närvaro i grund- och gymnasieskolan kräver flera olika typer av insatser. Det saknas tillförlitlig statistik på grund av bristfällig rapportering. Detta begränsar möjligheterna att få en fullgod bild av frånvarons omfattning och för att kunna följa upp den på lokal, regional och nationell nivå. Det begränsade kunskapsunderlaget får också negativa konsekvenser för bedrivandet av ett systematiskt utvecklingsarbete inom området. Samordnaren har i sitt arbete haft dialog med många aktörer som efterlyser bättre uppgifter om elevers frånvaro i grund- och gymnasieskolan. Frånvaro har bland annat varit den mest efterfrågade indikatorn bland Samordnarens samarbetskommuner.

Erfarenheter från andra länder och enskilda svenska kommuner pekar på att en bättre frånvaroregistrering och uppföljning kan ha

¹ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

² Lärarförbundet och Sveriges elevkårer (2017). *Arbetsmiljö i skolan.*

³ Öhman, A. (2016). *Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan.*

⁴ Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.*

betydelse för att öka närvaron i skolan.⁵ Utredningen Att vända frånvaro till närvaro har föreslagit att Skolverket ska få i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om frånvaro. Samordnaren ställer sig bakom denna bedömning. Därtill bedömer Samordnaren att dessa uppgifter i förlängningen kan bli en viktig kompletterande indikator för unga som möter utmaningar i sin etablering (se kapitel 11).

En nationell uppföljning av frånvaro skulle kunna bidra till att stärka det systematiska kvalitetsarbetet inom skolan. Syftet med att ta fram nationell statistik för grundskolor, gymnasieskolor och motsvarande skolformer är att stödja skolhuvudmännens arbete med att främja närvaro, att öka kvaliteten genom ett mer enhetligt och likvärdigt tillvägagångssätt att mäta frånvaro, samt att nationellt följa och styra utvecklingen mot ökad närvaro för bättre skolresultat. Samordnaren bedömer att detta arbete bör påbörjas genom en förstudie.

Införande av nationell frånvarostatistik

Införandet av nationell statistik om frånvaro i grund- och gymnasieskola föreslås inledas med att Skolverket får i uppdrag att ta fram en förstudie i syfte att:

- undersöka de juridiska förutsättningarna för nationell insamling av statistik,
- ta fram ett inrapporteringsverktyg som stödjer ett enhetligt sätt att rapportera in frånvaro samt förtydliga definitionen av frånvaro, samt
- vid behov ta fram och erbjuda ytterligare implementeringsstöd.

Särskilt fokus ska riktas mot att de uppgifter som huvudmännen ska rapportera in är användbara för det lokala systematiska kvalitetsarbetet vid respektive skola och att de möjliggör analyser av frånvaro i relation till andra parametrar såsom studieresultat. För att säkra god kvalitet i statistiken behöver lika stor tonvikt troligen läggas på im-

⁵ Se kapitel 7 och U.S Department of Education (2016). *Issue Brief: Early Warning Systems – September 2016*, Balfanz, R. & Byrnes, V. (2013). *Meeting the challenge of combating Chronic Absenteeism* och Acara (2015). *National Standards for Student Attendance Data Reporting – second edition August 2015*.

plementeringsstöd till huvudmännen. Förstudien bör genomföras av Skolverket i nära dialog med ett urval av kommunala och enskilda huvudmän med olika förutsättningar (exempelvis utifrån invånarantal och elevsammansättning) för att säkra ett gott genomförande.

Som en del av förstudien bör Skolverket utreda vilka juridiska förutsättningar som kan komma att krävas, hur skolhuvudmännens uppgiftslämnarskyldighet kan utökas och hur uppgiftslämning bör ske i avvägningen mellan behov av uppgifter i relation till den personliga integriteten. Exakt vilka uppgifter som ska inhämtas från grundskolor och gymnasieskolor är upp till Skolverket att utvärdera i förstudien. Beslut om vilka uppgifter som ska inhämtas nationellt behöver ske i en avvägning mellan behoven av nationell kunskap och den personliga integriteten. Orsaker till frånvaro kan vara en särskilt känslig uppgift som inte bör inhämtas nationellt. För vissa skolformer, bland annat grundsärskolan, specialsolan och gymnasiesärskolan, sker uppgiftslämning i allmänhet endast på gruppnivå, varför det finns skäl att även rapportera frånvaro på gruppnivå för dem. Detta förutsatt att inrapporteringen inte kommer att förändras till att även ske på individnivå för dessa skolformer.⁶ För att bevaka integriteten kan också övervägas om inrapportering generellt ska ske på gruppnivå i stället för individnivå. Den 25 maj 2018 ska EU:s dataskyddsförordning börja tillämpas i medlemsstaterna, och med det upphävs personuppgiftslagen.⁷ Detta kan komma att påverka hur och vilka uppgifter som kan inhämtas. Inrapportering av frånvaro bör följa dagens inrapportering i så hög utsträckning som möjligt för att undvika en ökad administrativ börda.

I och med att skolornas rutiner kring frånvaroregistrering skiljer sig åt bör Skolverket sträva efter att ta fram ett digitalt inrapporteringssystem som understödjer en enhetlig inrapportering av uppgifter. I och med att ett flertal olika skolhuvudmän föreslås engageras i förstudien finns sådana möjligheter. En viktig grund är att all frånvaro riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot

⁶ Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Se även SOU 2017:49 *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet*.

utbildningens mål. Det handlar om ogiltig frånvaro och sjukfrånvaro såväl som giltig frånvaro.⁸

I förstudiens genomförande kan erfarenheter hämtas från Danmark där Styrelsen for It og Læring (STIL) har etablerat ett inrapporterings-system där skolor är skyldiga att dagligen rapportera frånvaro i ett elektroniskt system. I detta system är funktionen för inrapportering integrerad med skolornas administrativa system. Det räcker med en knapptryckning för att rapportera in frånvaro till de statistikansvariga myndigheterna.⁹ En utmaning även i det danska systemet verkar dock vara att det saknas tillräckligt tydliga definitioner och instruktioner, vilket kan medföra brister i statistiken. Med andra ord är det avgörande att utarbeta tydliga och enhetliga rutiner för registrering av statistiken för att den ska bli tillförlitlig och användbar. Förstudien behöver fokusera på hur implementeringen ska ske och på vilket stöd som kan behövas för att säkra tillräcklig kvalitet i rapporteringen.

Betydelsen av att genomföra en inledande förstudie understryks av erfarenheterna från det kommunala aktivitetsansvaret. Den nationella statistiken kring aktivitetsansvaret har tagit tid att bygga upp och att utveckla kvalitet i, vilket även visar på vikten av att ge implementeringsstöd för att försäkra sig om att arbetet blir enhetligt över landet (se kapitel 6).

10.2 Avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen

Samordnarens förslag: Det ska införas en skyldighet för rektorer för gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan att se till att elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den, samt elever som riskerar att slutföra sin utbildning på ett nationellt gymnasieprogram utan att erhålla en gymnasieexamen, erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Vägledningssamtalet ska erbjudas innan eleven formellt anses ha avslutat utbildningen. Om ett vägledningssamtal inte kan hållas ska samma information lämnas till eleven skriftligen.

⁸ Jämför SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

⁹ Enligt mailuppgift den 8 januari 2018 från Mads Münster vid Center for Data og Analyse på Undervisningsministeriet.

Skälen för Samordnarens förslag: Ett av regeringens mål inom utbildningsområdet är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.¹⁰ Avslutade gymnasiestudier utgör den tydligast utslagsgivande faktorn för senare etablering.

Av samtliga elever som påbörjade sina gymnasiestudier antingen på ett nationellt program eller på ett introduktionsprogram under 2011 var det endast omkring 65 procent av eleverna som tog examen efter tre år.¹¹ Nedslag fyra och fem år efter startåret, visar att ytterligare omkring 5–7 procent av eleverna i årskullen tog examen. För elevkullen som började gymnasiet 2011 betyder detta att ungefär 70 procent tog examen inom fem år. Omkring 30 procent av eleverna hade alltså efter fem år inte tagit examen och kan därmed sägas ha ofullständiga studier.¹² Läsåret 2015/2016 lämnade 14 200 elever gymnasieskolan med studiebevis i stället för gymnasieexamen. Omkring hälften av dem saknade endast godkänt betyg i mellan en till fem kurser så dessa elever var alltså mycket nära att uppnå kraven för att erhålla en examen.¹³

I en uppföljning av sysselsättningen för 12 269 elever som slutade gymnasiesärskolan 2001 till 2011 återfanns 47 procent i daglig verksamhet, cirka 29 procent i studier eller arbete och 24 procent varken i lönearbete, studier eller daglig verksamhet.¹⁴ Det saknas dock uppföljning av de elever som inte fullföljer gymnasiesärskolan. Det saknas också nationell statistik för tidiga avslut i gymnasiesärskolan, men de kan uppskattas vara drygt 10 procent per år för de elever som på-

¹⁰ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor. Utgiftsområde 16 – utbildning och universitetsforskning*. Gymnasieutredningen har föreslagit införande av ett övergripande mål för gymnasieskolan att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning och att detta ska anges i skollagen (se SOU 2016:77). Skolkommissionen har också föreslagit nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem. Detta för områdena likvärdighet och skillnader, kvalitet i undervisningen och för kunskapsresultat (se SOU 2016:38). Gymnasiereformen 2011 (Gy11) syftade till att minska studieavbrotten i gymnasieskolan och inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar ska kommunerna motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning (se Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* och Skollag 2010:800, 29 kap. 9 §).

¹¹ Skolverkets officiella statistik.

¹² I 1 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039) definieras ett "fullständigt program" enligt följande: "betyg från kurser och ett gymnasiearbete eller gymnasiesärskolearbete i en omfattning om 2 500 gymnasiepoäng eller gymnasiesärskolepoäng enligt en individuell studieplan".

¹³ Skolverket (2017). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen*.

¹⁴ Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*.

började gymnasiesärskolan 2013.¹⁵ Det motsvarar ungefär 170 elever. Det saknas uppföljning om huruvida sysselsättningen bland individer med gymnasiesärskolbevis och de med tidiga avslut skiljer sig åt.

Erfarenheter från verksamheter för det kommunala aktivitetsansvaret visar att många unga som går ut med ett studiebevis i stället för examensbevis ofta saknar kunskap om att de inte har fullföljt sin gymnasieutbildning och om vad som återstår för att nå en examen. Samma erfarenheter har noterats av handläggare som möter unga inom Arbetsförmedlingen. Denna ovisshet riskerar att medföra att unga som bör uppmuntras att påbörja eller fullfölja studier, på felaktiga grunder rekommenderas andra insatser såväl av Arbetsförmedlingen som av kommunala verksamheter.

Även om vissa skolhuvudmän i dag har rutiner för hantering av elevers studieavbrott eller slutförande av utbildningen utan fullföljd examen, finns det ingen lagreglerad skyldighet för huvudmännen att på det sätt Samordnaren ser nödvändigt, stödja de elever som står inför risken att avsluta sin utbildning i förtid och utan examen.

Samordnaren föreslår att elever ska ges information om vilka kurser och utbildningsmoment de saknar för att fullfölja utbildningen och uppnå en gymnasieexamen, samt information om möjliga studiealternativ inom och utanför gymnasieskolan¹⁶ för att uppnå en examen samt, om ungdomen är under 20 år, information om det kommunala aktivitetsansvaret som regleras i 29 kap. 9 § skollagen (2010:800). Denna information ska ges till eleven innan eleven formellt anses ha avslutat utbildningen och ska ske genom ett avslutande vägledningssamtal. Rektorn åläggs genom förslaget en skyldighet att se till att ett vägledningssamtal erbjuds eleven och även elevens vårdnadshavare. Om ett vägledningssamtal inte kan hållas ska samma information ges till eleven skriftligen. Förslaget syftar till att genom ett förstärkt och individuellt anpassat stöd till elever som står inför risken att avbryta sina studier utan att fullfölja dem med en examen, förbättra deras förutsättningar för att på sikt uppnå en examen och därmed också öka chanserna för framtida etablering.

Förslaget förväntas bidra till att stärka skolhuvudmännens systematiska kvalitetsarbete när det gäller att verka för elevers fullföljda

¹⁵ Jämför Skolverket (2017). *Elever i gymnasiesärskolan läsår 2016/17, Tabell 3, elever per årskurs läsår 2013/14-2016/17 enligt Gysär13 (fd 3B)*.

¹⁶ Samt för elever inom gymnasiesärskolan, vilka möjliga studievägar som finns för dem för att uppnå en fullföljd nationell gymnasiesärskoleutbildning.

studier. Skyldigheten att erbjuda ett avslutande vägledningssamtal ska inte ersätta skolhuvudmännens befintliga skyldigheter att arbeta med att främja skolnärvaro och förebygga avhopp¹⁷, erbjuda elever stödåtgärder¹⁸ eller att ge elever och deras vårdnadshavare information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation genom ordinarie utvecklingssamtal¹⁹, utan komplettera dessa skyldigheter.

Bestämmelser om avslutande av utbildning

I dag finns tre olika typer av avslut av gymnasial utbildning reglerade i 12 kapitlet gymnasieförordningen (2010:2039). Bestämmelserna är huvudsakligen formulerade utifrån huvudmannens möjligheter att formellt kunna skriva ut en elev från utbildningen som, antingen i samband med skolstart eller efter långvarig och ogiltig frånvaro, inte kommer till utbildningen eller själv anmäler att denne vill avsluta sina studier.

Av 12 kap. 3 § gymnasieförordningen framgår att om en elev inte kommer till den utbildning som eleven har antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar från terminsstart, så anses eleven ha avslutat utbildningen. Av 4 § framgår att om en elev vill avsluta utbildningen utan att slutföra den ska eleven anmäla detta till rektorn. Eleven måste dock visa att dennes vårdnadshavare samtycker till detta, om eleven inte har fyllt 18 år eller har ingått äktenskap. Samordnaren noterar, trots att det ligger utanför Samordnarens uppdrag, att när det gäller villkoret om samtycke vid äktenskap, så har lagändring skett i äktenskapsbalken och att det sedan 2014 inte längre ges dispens för barn att ingå äktenskap, varvid villkoret synes strida mot gällande rätt och därför bör ändras.

Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter utan anmälan enligt 4 § har uteblivit från utbildningen under mer än en månad i följd och detta inte har berott på sjukdom eller att eleven blivit beviljad ledighet, ska eleven, i enlighet med 4 a §, *anses ha avslutat* utbildningen. Om synnerliga skäl finns, får dock rektorn besluta att eleven inte ska anses ha avslutat utbildningen.

¹⁷ Se 12 kap. 1–2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) samt Skolverket (2012). *Allmänna råd för arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*

¹⁸ Se 3 kap. 5 a § samt 9 kapitlet gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁹ Se 15 kap. 20 § respektive 18 kap. 20 § skollagen (2010:800).

*Nya bestämmelser i skollagen och gymnasieförordningen
om avslutande vägledningssamtal*

Samordnaren föreslår att det dels i skollagen införs två nya bestämmelser om skyldighet för rektorn vid gymnasieskola respektive gymnasiesärskola att erbjuda elever ett avslutande vägledningssamtal, dels att det i gymnasieförordningen införs två nya bestämmelser om minimikrav gällande vilken information som ska ingå i det avslutande vägledningssamtalet. De nya bestämmelserna föreslås införas i skollagen i 15 kap. 20 a § när det gäller elever inom gymnasieskolan respektive 18 kap. 20 a § när det gäller gymnasiesärskoleelever. Kraven på vilken information som ska lämnas till eleven, föreslås införas i en ny paragraf, 12 kap. 4 b § gymnasieförordningen när det gäller elever i gymnasieskolan och motsvarande ny paragraf 12 kap. 4 c §, gällande information till elever i gymnasiesärskolan.

Ansvar för att se till att eleven erbjuds ett samtal ska, i enlighet med bestämmelserna om ansvarsfördelningen i skollagens 2 kapitel, ligga på rektorn²⁰. Huvudmannen är dock ytterst ansvarig för regel- efterlevnad²¹ och därmed för att eleven och även elevens vårdnads- havare får nödvändig vägledande information enligt de föreslagna bestämmelserna. Det direkta ansvaret för att elever erbjuds ett väg- ledningssamtal ska dock enligt förslaget åvila rektorer för gymnasie- skolan respektive gymnasiesärskolan och i tillämpningen berörs såväl offentliga som privata skolhuvudmän av förslaget.²²

²⁰ Enligt 2 kap. 9 § skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor som också särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn beslutar vidare, i enlighet med 10 §, om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela re- surser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar också i övrigt "de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar". Enligt paragrafens andra stycke har rektorn också en delegerings- möjlighet till "anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har till- räcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra särskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i första stycket, om inte annan anges".

²¹ Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildning genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och de be- stämmelser som kan finnas i andra författningar.

²² Enligt 2 kap. 8 a § skollagen ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skol- väsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Bestämmelsen omfat- tar, enligt lagkommentaren till densamma, såväl fördelning av resurser till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. "Det är alltså förutsättningarna och inte behoven som ska vara styrande vid resursfördelningen. Bestämmelsen anger att det ska ske en resurs- fördelning utifrån dessa grunder, men reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas".

Av de elever som avslutar utbildningen med studiebevis är det omkring hälften som endast saknar godkänt betyg i en till fem kurser för att nå examen. Bland dessa ungdomar bör incitamenten att skyndsamt komplettera utbildningen vara särskilt höga.²³ Bland de elever som avslutar sina studier i förtid förekommer inte sällan hög studiefrånvaro och särskild risk att lämna skolan utan att ha uppnått målen med utbildningen. För dessa elever föreligger risken att ett vägledningssamtal av praktiska skäl inte kommer att kunna hållas. Det är också möjligt att eleven under terminen redan har deltagit i ett eller flera ordinarie utvecklingssamtal²⁴, och av den anledningen finns en risk att ett ytterligare samtal inte kommer att komma till stånd. Rektorn bör dock vidta sådana åtgärder för att komma i kontakt med en elev och dennes vårdnadshavare för att hålla ett avslutande vägledningssamtal som under omständigheterna är rimliga och möjliga. Oavsett om eleven varit frånvarande under en längre tid, visar sig omöjlig att få tag på, eller om eleven av andra skäl väljer att inte delta vid vägledningssamtalet, bedömer Samordnaren att det är viktigt att vårdnadshavaren också erbjuds möjligheten att närvara vid samtalet och ges samma vägledande information som eleven skulle ha fått. Detta regleras i förslaget till de båda nya 20 a paragraferna i kapitel 15 respektive kapitel 18 i skollagen.

Om ett vägledningssamtal inte kan hållas med vare sig elev eller elevens vårdnadshavare, ska rektorn enligt förslaget säkerställa att eleven får samma information skriftligen som denne skulle ha fått om denne varit närvarande vid samtalet. Den vägledande informationen ska även i detta fall ges till eleven innan det formellt kan anses att eleven har avslutat sin utbildning i enlighet med vad som sägs i 12 kap. 4–4 a §§ gymnasieförordningen.

För att säkerställa att eleven får nödvändig och individanpassad information om konsekvenser av att avsluta utbildningen i förtid eller utan examen ska vägledningssamtalet ha ett innehåll enligt förslaget till en ny 12 kap. 4 b § gymnasieförordningen. Information ska ges om vilka kurser eller betyg eleven saknar för att kunna fullfölja utbildningen och erhålla en gymnasieexamen, samt information om olika studievägar, inom och utanför gymnasieskolan, för att uppnå en gym-

²³ Skolverket (2017). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen.*

²⁴ Ett ansvar som rektorn, enligt 15 kap. 20 § respektive 18 kap. 20 § skollagen, har i dag och därmed ska se till att eleven får *minst* en gång per termin.

nasieexamen eller motsvarande utbildning på folkhögskola. Det sistnämnda kan handla både om vilka anpassningar och möjligheter den aktuella gymnasieskolan kan erbjuda, men också studiealternativ vid andra gymnasieskolor, komvux eller folkhögskolor.

Om eleven är under 20 år ska information också ges om kommunens aktivitetsansvar i 29 kap. 9 § skollagen och om hemkommunens skyldighet att kontakta ungdomar som inte har fullföljt en gymnasie- eller gymnasiesärskoleutbildning för att vidare stödja och motivera dem till utbildning eller annan sysselsättning.

Eftersom det saknas motsvarande krav på godkänt betyg i ett visst antal kurser för att få en examen inom gymnasiesärskolan, och samtliga elever som har genomfört en gymnasiesärskoleutbildning får ett gymnasiesärskolebevis²⁵, regleras i förslaget till 12 kap. 4 c § gymnasieförordningen att eleven ska få information om vilka kurser och utbildningsmoment som saknas för att kunna fullfölja utbildningen²⁶ samt om olika studievägar inom och utanför gymnasiesärskolan.²⁷ Information om kommunens aktivitetsansvar ska, på samma sätt som i förslaget till 12 kap. 4 b §, också ges till gymnasiesärskole-eleven om denne inte har fyllt 20 år enligt 12 kap. 4 c § gymnasieförordningen.

Målgrupp för avslutande vägledningssamtal

Det avslutande vägledningssamtalet ska enligt förslaget erbjudas samtliga elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som riskerar att avsluta utbildningen i förtid och till samtliga gymnasieelever som slutför utbildningen utan att ha uppfyllt kraven för att få en nasieexamen. De som ska erbjudas vägledningssamtal är:

²⁵ Se 19 kap. 27 § skollagen (2010:800).

²⁶ Med fullföljd utbildning menas att målen för ett nationellt gymnasiesärskoleprogram har uppfyllts.

²⁷ En pågående utredning har i uppdrag att analysera om studie- och yrkesvägledningen kan förbättra övergången från skola till arbete för elever med funktionsnedsättning, däribland de som går i gymnasiesärskolan. I det kan övervägas om mer behöver göras för att stärka etableringsmöjligheterna för denna målgrupp. Se Dir. 2017:116 *En utvecklad studie- och yrkesvägledning*.

- elever som slutför ett nationellt program med studiebevis, enligt 8 kap. 12 § gymnasieförordningen,
- elever som avslutar sina studier i förtid på nationellt gymnasie- respektive gymnasiesärskoleprogram eller introduktionsprogram inom gymnasieskolan och som därmed omfattas av reglerna i 12 kap. 4–4 a §§ gymnasieförordningen²⁸, samt
- elever som endast genomför studier på introduktionsprogram och inte övergår till ett nationellt program.

Nyanlända unga med tillfälliga uppehållstillstånd²⁹ ska omfattas av rätten till vägledningssamtal på samma sätt som andra elever enligt ovan. Med hänsyn till vad som anförts om kunskapsbrister kring gällande regelverk och framtida vägval för denna specifika målgrupp (se avsnitt 5.3) kan vägledningssamtalen fylla en särskilt viktig funktion för att ge dessa elever bättre information för vägarna framåt mot ett fullföljande av sin utbildning.

Implementeringsstöd och granskning

En stor del av den kunskap som behövs för att kunna ge ett vägledande samtal av god kvalitet finns redan inom gymnasieskolan. Samordnaren gör dock bedömningen att det från Skolverket kommer att krävas *råd och stöd* för att säkra likvärdighet och kvalitet i det föreslagna arbetet i anslutning till elevers avslutande av utbildningen. Skolverket kommer att behöva utarbeta ett ändamålsenligt stöd, exempelvis i form av allmänna råd, information via webbplats eller liknande. För att säkra kvaliteten i implementeringen bör Skolinspektionen genomföra en särskild granskning av samtalen ett eller två år efter införandet.

²⁸ Det avslutande vägledningssamtalet ska erbjudas till den elev som, enligt 12 kap. 4 § första stycket gymnasieförordningen, har anmält till rektorn att han eller hon önskar avsluta utbildningen samt till den elev som enligt 4 a § under minst en månad varit frånvarande från utbildningen och därmed misstänks stå i begrepp att avsluta utbildningen utan planer på fortsatt utbildning vid samma eller annan skola eller kommun.

²⁹ Unga som omfattas av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige.

Stärkt samverkan med hemkommunen för unga under 20 år

Förslaget om ett avslutande vägledningssamtal syftar till att stärka den unges kunskap om vägar vidare. Förhoppningsvis kan en följd-effekt vara att samtalen också bidrar till att skolans samverkan med hemkommunens verksamhet för det kommunala aktivitetsansvaret stärks och även att efterlevnaden av den lagstadgade rapporterings-skyldigheten³⁰ om avslut och frånvaro till hemkommunen förbättras. Detta skulle i sin tur förbättra förutsättningarna för att den unge mer skyndsamt kan kontaktas av hemkommunen och erbjudas lämpliga individuella insatser inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. Bättre information och förståelse av möjligheterna inom det kommunala aktivitetsansvaret kan också öka den unges egna initiativ till att kontakta hemkommunen för att få hjälp och stöd.

10.3 Projekt för övergångar från språkintröduktion

Samordnarens bedömning: En nationell aktör bör utarbeta modeller med syfte att stärka kopplingen mellan språkintröduktion, vidare studier och etablering i arbetslivet för unga nyanlända i åldern 15–24 år. Detta bör ske i projektform och i samarbete med ett antal utvalda kommuner.

Svenska ESF-rådet bör utlysa nationella medel inom programområde 2 under 2018, för att möjliggöra utarbetandet av ovan föreslagna modeller. Särskilt fokus i utlysningen ska ligga på utvärdering av projektverksamheten då det i dag finns stora kunskapsluckor inom detta område.

Skälen för Samordnarens bedömning: Nästan nio procent av alla elever i åldersgruppen 16–18 år kom till Sverige hösten 2015. Språkintröduktion var under läsåret 2016/2017 gymnasieskolans fjärde största program med 35 863 elever.³¹ Språkintröduktion är det intröduktionsprogram med den minsta andelen elever (endast 36 procent) som går över till ett nationellt program.

³⁰ Se 15 kap. 15 § och 18 kap. 15 § skollagen (2010:800).

³¹ Skolverket (2017). *Programblad, intröduktionsprogram, språkintröduktion*. Stencil.

Skolinspektionens granskning av språkintruktionsprogrammet 2017 visade att den kraftiga ökningen av elever, på kort tid har förstärkt tidigare brister samt att bristande kvalitet kan få långtgående konsekvenser för en sådan redan utsatt grupp (se kapitel 5). Bland unga som inte fortsätter med gymnasiestudier efter språkintruktionsprogrammet är det nästan en av tre som varken studerar eller arbetar. Detta visar på ett behov av att utveckla arbetsmetoder och studiealternativ för unga som anländer till Sverige sent i tonåren för att kunna öka deras förutsättningar och möjligheter att slutföra en utbildning, inte minst mot bakgrund av hur avgörande en gymnasieutbildning är för senare etablering på arbetsmarknaden.

Samordnaren ser behov av att en nationell aktör tillsammans med ett antal kommuner utarbetar modeller för övergångar från språkintruktionsprogrammet till fortsatta studier eller från språkintruktionsprogrammet till etablering på arbetsmarknaden. Modellerna kan med fördel utarbetas i projektform för att stärka möjligheterna att fler kommuner kan medverka i detta arbete.

Svenska ESF-rådet har utlyst regionala och nationella medel för att öka andelen nyanlända som etablerar sig på arbetsmarknaden under 2016 och 2017. Samordnaren gör bedömningen att ESF bör genomföra ytterligare en nationell utlysning under 2018 inom programområde 2.³² Syftet med utlysningen bör vara att på ett systematiskt sätt utveckla modeller för att stärka kopplingen mellan språkintruktionsprogrammet, vidare studier och etablering i arbetslivet för unga nyanlända i åldern 15–24 år.

Samordnaren ser behov av fokus på att utveckla modeller för övergångar mellan utbildning och arbete, vilket hittills har varit en mindre vanlig inriktning inom socialfonden i Sverige. De projekt som riktats mot skolan har snarast gällt att stärka närvaron och förebygga studieavbrott. Erfarenheten av att arbeta fram modeller för övergångar från språkintruktionsprogrammet till vidare etablering kan därmed bli intressant även för utveckling av genomförandet av socialfonden i Sverige under kommande programperiod 2021–2027.

³² Insatserna inom ESF:s programområde 2 ska skapa nya vägar in på arbetsmarknaden genom att utveckla nya sätt att arbeta med integration och inkludering och därigenom hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden att utvecklas så att de lättare kan få anställning. Fokus ligger på utveckling av metoder och strukturer. Insatserna här behöver alltså inte ge ökad sysselsättning direkt, utan kan också innebära att utveckla metoder på området.

För att säkerställa resultat för modellernas effektivitet och kvalitet bör särskilda resurser avsättas för utvärdering för att kunna sprida arbetsmodellerna till andra skolor som drivs av både enskilda och kommunala huvudmän.

Samordnaren bedömer att ESFs utlysning bör rikta sig till nationella aktörer med ett starkt mandat inom dessa frågor. Projektverksamheten bör omfatta utprövning av modeller i ett antal mindre eller medelstora kommuner och/eller regioner. Vikten av att en nationell aktör leder arbetet baseras på erfarenheter från tidigare nationella ESF-satsningar så som Plug In, Plug In 2.0, Unga in, Ung Komp och Ung Framtid. Dessa flernivåprojekt har bidragit till att stärka det lokala arbetet genom att den nationella aktören kunnat ge stöd i att sätta frågorna på dagordningen, genomföra mer omfattande utvärderingar, samt att de kommuner och myndigheter på lokal nivå som deltagit belastats med en minskad andel av den administrativa bördan som ESF-finansierade projekt ofta innebär. För den nationella aktören innebär flernivåprojektet ett ansvar att säkerställa att alla nivåer arbetar målinriktat, mätbart och på ett sammanhållet sätt. Projektet kan med fördel ske i samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen och komplettera pågående eller just avslutade satsningar så som Plug In 2.0, #jagmed och Arbetsförmedlingens satsning inom sysselsättningsinitiativet, Ung framtid.

Det är särskilt angeläget för små och medelstora kommuner att kunna komplettera ordinarie verksamhet med utveckling av modeller i projekt. Stora kommuner uppger i högre grad att de kan möta individers behov av individuellt stöd än vad små och medelstora kommuner gör.³³ Det finns också erfarenheter av att riktade statsbidrag inte söks av mindre kommuner i lika stor utsträckning som av större kommuner.³⁴ Konstruktionen med en nationell sammanhållande aktör bedöms därför kunna öka möjligheten att utveckla arbetet även i mindre kommuner. Projektet bör ha ett särskilt jämställdhetsfokus. Nyanlända kvinnor är överrepresenterade i gruppen unga som varken arbetar eller studerar som är över 20 år, samtidigt som det finns en överrepresentation av unga män bland de nyanlända eleverna på språkinträdning. Att stärka deltagarnas in-

³³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

³⁴ Se exempelvis Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* och Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*.

volvering är en nyckelfaktor i arbetet med att påverka elevers förutsättningar att fullfölja sina studier.

Samordnaren ser en möjlighet att genom projekten utprövar och utvärderar effekten av de yrkespaket som Skolverket tillsammans med olika bransch-kunniga tagit fram. Dessa kan användas inom komvux på gymnasial nivå och inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Paketerna innehåller en kombination av gymnasiala kurser som ska svara mot de kompetenskrav som arbetsmarknaden ställer. Förhoppningen är att de leder till att fler får jobb eller ligger till grund för vidare studier.³⁵

För att unga nyanlända ska kunna fortsätta sin etablering via utbildning eller arbete kan stöd från flera aktörer krävas. Exempelvis kan hälso- och sjukvården spela en viktig roll för de ungas psykiska hälsa. Det är därför viktigt, på både lokal och nationell nivå, att inkludera hälso- och sjukvården i projektverksamheten för att möjliggöra att hinder i ungas etablering förebyggs och att de unga får ett starkt individanpassat stöd.

Exempel på andra satsningar för unga nyanlända

Under 2017 var det möjligt att söka statsbidrag via Skolverket för utveckling av introduktionsprogrammen och 265 huvudmän beviljades bidrag.³⁶ Bidragen får användas till exempelvis fortbildning och kompetensutveckling för personal, kvalitetsutveckling och läromedel, men även till anpassningar i utbildningen utifrån arbetsmarknadens behov samt för att öka samarbetet med fler arbetsplatser för att möjliggöra arbetsplatsförlagt lärande.

Svenska ESF-rådet har utlyst regionala medel under början av 2018 för unga som varken arbetar eller studerar.³⁷ Projekten planeras starta hösten 2018. De har även utlyst medel för att bland annat fler nyanlända kvinnor ska komma i arbete och studier.³⁸ Utöver det har ESF flera pågående nationella och regionala projekt som syftar

³⁵ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stöd-insatser under införandet av regionalt yrkesvux*.

³⁶ Skolverket "Statsbidrag för introduktionsprogram" publicerad på myndighetens webbplats www.skolverket.se

³⁷ Europeiska socialfonden (2017). *Hållbart arbetsliv för unga som varken arbetar eller studerar eller riskerar att inte fullfölja utbildning*. Utlysning för region Stockholm mål 2:2.

³⁸ Europeiska socialfonden (2017). *Utlysning för ESF Nationellt av genomförandeprojekt med inriktning "Metoder för att öka nyanlända kvinnors sysselsättning"*.

till att fler unga ska uppnå en gymnasieexamen. Flera av dessa projekt jobbar med nyanlända på språkintröduktion för att ta fram nya metoder och modeller för målgruppen.

Under 2016 gjorde Temagruppen unga i arbetslivet en sammanställning av erfarenheter från pågående ESF-projekt som möter unga nyanlända. Skriften syftar till att bidra med kunskap om och inspiration till hur verksamheter kan planera och utveckla arbetet med att underlätta för unga nyanlända att etablera sig i arbetslivet och samhället i övrigt. Bland slutsatserna konstaterades vikten av att öka kunskapen om nyanländas behov och perspektiv för att skapa bättre insatser, att stärka kunskapen om unga nyanländas övergångar mellan olika skolformer, utvecklad studie- och yrkesvägledning och spridande av exempel på projekt och verksamheter där språkintröduktion kombineras med studier på yrkesintröduktionsprogram.³⁹

Regeringen gör under 2018 en särskild satsning riktad mot barn och unga i gruppen nyanlända. I samband med detta ska 40 miljoner kronor fördelas till landstingen för insatser som förbättrar tillgången till insatser som ska motverka psykisk ohälsa hos barn och unga i gruppen asylsökande och nyanlända. MUCF fick i uppdrag under 2016 att ta fram en digital plattform med information på relevanta språk om hälsa och jämställdhet för nyanlända barn och unga.

10.4 Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning

Samordnarens förslag: En nationell samordnare ska inrättas med uppdrag att verka för och driva på arbetet för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning.

³⁹ Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Unga vill och kan i nytt land. Vad kan projekt inom Europeiska socialfonden lära oss om unga nyanländas etablering?*

Skälen för Samordnarens förslag: Unga med funktionsnedsättning är de som möter störst hinder i övergången från utbildning till arbete. Deras kunskaper och erfarenheter tas inte tillvara i tillräcklig utsträckning och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁴⁰ har inte fått tillräckligt genomslag i praktiken.

Utvärderingen av den funktionshinderspolitiska strategin 2011–2016 visar att personer med funktionsnedsättning fortfarande har betydligt sämre levnadsvillkor än övriga befolkningen. Utvecklingen bedöms inom de flesta politikområden ha gått för långsamt och inom arbetsmarknadsområdet i det närmaste stått stilla.⁴¹ Det finns också betydande skillnader i vilket stöd som ges i olika delar av landet. Behoven av ett utvecklat arbete för att stärka övergången mellan utbildning och arbete för unga med funktionsnedsättning är betydande och har funnits under lång tid, vilket visar att det krävs mer kraftfulla initiativ än de som hittills har vidtagits. Ett förstärkt arbete tidigt är viktigt för de unga själva, men kan även väntas minska behoven av stöd längre fram i livet.

En nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning föreslås tillsättas i syfte att utifrån befintlig kunskap och genom dialog med kommunala företrädare och andra aktörer, förbättra samhällets gemensamma förmåga att öka andelen unga med funktionsnedsättning som övergår från studier till arbete. Arbetet ska bidra till ett gemensamt fortsatt arbete mellan Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Utgångspunkten ska vara att förverkliga intentionerna bakom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

⁴⁰ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 3 maj 2008.

⁴¹ Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken.*

Problembild

Under de senaste åren har kunskapen om villkoren för unga med funktionsnedsättning ökat, och även kunskapen om utmaningar i deras etablering.⁴² Unga med funktionsnedsättning har oftare erfarenheter av arbetslöshet, längre arbetslöshetstider, större andel deltidсанställningar, mindre andel fasta anställningar samt större erfarenhet av sjukskrivningar jämfört med andra unga.⁴³ Unga som har en funktionsnedsättning som även innebär nedsatt arbetsförmåga⁴⁴ har särskilt svårt att etablera sig. Unga som har en funktionsnedsättning har generellt en längre utbildningsnivå och möter hinder i övergången från utbildning till arbete (för en mer detaljerad bild av förekomst av funktionsnedsättningar och hinder för etablering se kapitel 5).

Det finns stora variationer över landet i vilken utsträckning unga med funktionsnedsättning som är inskrivna på Arbetsförmedlingen går vidare till studier eller arbete.⁴⁵ Samtidigt är gruppen mycket heterogen och omfattar personer med fysiska, psykiska, intellektuella och sensoriska funktionsnedsättningar. Det gör det svårt att ge en generell bild av deras villkor, att fullt ut kunna uppmärksamma skilda behov samt verka för lösningar som ökar individernas möjligheter. Detta har blivit tydligt i Samordnarens dialog med intresseorganisationer inom området. En tydlig signal från dem har varit brister i anpassning inom utbildningen. Detta understryks av att unga själva pekar på bristande stöd i skolan och att det saknas en samordning av insatser och aktörer som de kommer i kontakt med. Unga efterlyser ett bättre bemötande och större förståelse för

⁴² Se exempelvis Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*, Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning*, Försäkringskassan (2012). *Personer med aktivitetsersättning, behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden – en kvalitativ undersökning genomförd med hjälp av djupintervjuer*. Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet* och Rapporter från riksdagen 2017/18:RFR2, Arbetsmarknadsutskottet. *Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering*.

⁴³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*.

⁴⁴ Användningen av detta begrepp har varit omtvistat och Arbetsförmedlingen har under 2018 ett uppdrag att utreda om begreppet påverkar individerna och vid behov föreslå alternativt språkbruk, Regeringsbeslut (A2017/02442/A, A2017/02368/SV, A2017/02382/SV [delvis] m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

⁴⁵ Rapporter från riksdagen 2017/18:RFR2, Arbetsmarknadsutskottet. *Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering* och Arbetsförmedlingen (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin – en översikt*.

individuella behov och förutsättningar med möjlighet till flexibla lösningar.⁴⁶

De behov av individualiserat stöd och samverkan som finns för att säkra ett gott och likvärdigt stöd blir än mer accentuerade för dem som också har en funktionsnedsättning. Samordningen mellan olika verksamhetsområden för att under uppväxten stötta mot framtida etablering och åstadkomma ett samordnat stöd brister. Det handlar exempelvis om att hjälpmedel och stöd under studietiden inte alla gånger kan följa med individen in i arbetslivet, såsom exempelvis tolk. Dua har lyft fram stora variationer i Arbetsförmedlingens uppdrag att stödja övergången från utbildning till arbete för unga med funktionsnedsättning genom samarbete med skolan. Arbetsförmedlingens stöd finns utbyggt för gymnasiesärskolan och i vissa fall även för gymnasieskolor. För gymnasiesärskolan finns utmaningar med bristande deltagande från det lokala arbetslivet i programråden för yrkesprogrammen.⁴⁷

Inte sällan är definitionen av funktionsnedsättning och vilka funktionsnedsättningar som uppmärksammas varierande beroende på vilka skolformer, insatser och ersättningssystem som står i fokus. Vilka funktionsnedsättningar som uppmärksammas och som personal utvecklar särskild kunskap kring kan också präglas av de vanligast förekommande funktionsnedsättningarna de möter i sitt arbete. I detta finns en risk att samhällets stöd blir fragmentiserat och att individer med vissa funktionsnedsättningar och behov osynliggörs. Framgångsfaktorer i arbetet för etablering för unga som står långt från arbetsmarknaden gäller även för de som har en funktionsnedsättning. Dock krävs i vissa fall specialistkunskap och de sär lösningar som finns behöver utvecklas.

Företrädare från olika myndigheter, kommunala förvaltningar och landsting gör ibland skilda bedömningar av vilka förutsättningar och förmågor som individerna har, där en ökad samsyn skulle kunna gynna etableringsprocessen. En individ kan behöva en kombination av olika stöd och hjälpmedel för att de som helhet ger förutsättningar för etablering, vilket pekar på behov av att göra en samlad bedömning. Kommuner vittnar om att deras eget arbete går för lång-

⁴⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet.*

⁴⁷ SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår.*

samt och att insatser för att stärka individernas förmågor och självförtroende undergrävs av andra aktörer.⁴⁸ Till det kan läggas att det ofta saknas ett ungdomsperspektiv i arbetet för att stödja personer med funktionsnedsättning.⁴⁹

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redogör i sitt positionspapper om funktionshinder och delaktighet för sina ställningstaganden för ett samlat nationellt, regionalt och lokalt ansvar för alla människors lika möjligheter. SKL bedömer att kommuner och landsting behöver ökad kunskap om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och även om Agenda 2030. De menar att erfarenhet och kunskap hos personer med funktionsnedsättning ska tas tillvara genom medskapande. Övergångar mellan stadier, skolor och skolformer behöver samordnas bättre för att säkra undervisningens kvalitet och kontinuitet. Kommunerna behöver utveckla möjligheterna till övergång från biståndsbedömd sysselsättning till praktik och arbete tillsammans med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vidare behövs ökade möjligheter att ta med sig arbetshjälpmedel från skola till arbetsliv.⁵⁰

Pågående arbete inom området

Regeringen har tagit en del initiativ inom området de senaste åren. En särskild utredare ser i dag över behovet av flexibla insatser för att förbättra möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete och utredningsarbetet ska slutredovisas den 15 mars 2018.⁵¹ En annan utredning⁵² rör mer ändamålsenliga insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), där exempelvis daglig verksamhet ingår. Utredningens analys ska bland annat ske utifrån förmågan att bidra till att underlätta möjligheterna till studier, arbete eller annan sysselsättning och uppdraget ska redovisas den 1 oktober 2018.

⁴⁸ Jämför Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet.*

⁴⁹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet.*

⁵⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Funktionshinder och delaktighet – positionspapper.*

⁵¹ Dir. 2017:41 *Flexibla insatser (exempelvis flexjobb) för att förbättra möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete.*

⁵² Dir. 2016:40 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen* och Dir. 2017:92 *Tilläggsdirektiv till LSS-utredningen (S 2016:03).*

I den nya funktionshinderspolitiska propositionen finns förslag som kan flytta fram positionerna inom några separata områden. Flera av dem har skrivits in i myndigheters regleringsbrev för 2018. Bland annat föreslås en fortbildningsinsats inom gymnasiesärskolans område⁵³, kartläggning av stöd till föräldrar till barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar⁵⁴ och framtagande av en utbildning för att stärka kunskapen om mänskliga rättigheter i kommuner och landsting⁵⁵.

Inom arbetsmarknadsområdet ser regeringen behov av en översyn av samspelet mellan arbetsmarknadspolitiken och aktivitetsersättningen. Myndigheten för delaktighet föreslås få i uppdrag att, i samarbete med länsstyrelserna och i samråd med SKL, ge stöd till landsting och kommuner att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer.⁵⁶ Regeringen betonar att styrningen av funktionshinderspolitiken bör vara långsiktig och stabil och att åtgärder inom detta område kräver ytterligare beredning.⁵⁷

Samordnaren har föreslagit att en permanent Funktion för att stärka arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar inrättas på en befintlig myndighet. De två huvudsakliga uppgifterna för Funktionen ska vara att erbjuda organisations- och verksamhetsutvecklingsstöd samt informations- och kunskapsstöd.⁵⁸ I förslaget listade Samordnaren sju exempel på tematiska områden för utvecklingsstödet, däribland unga med funktionsnedsättning. Det är dock Samordnarens bedömning att det krävs ett särskilt uppdrag med betydligt större möjligheter till specialisering och med ett annat mandat för att ha kapacitet att driva på utvecklingen på ett tillräckligt sätt för unga med funktionsnedsättning. Den föreslagna etableringssamordnaren och Funktionen föreslås samråda i genomförandet av sina uppdrag så att de kompletterar varandra. Detta genom åter-

⁵³ Se Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05037/S). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*

⁵⁴ Se Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05039/S). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.*

⁵⁵ Se Regeringsbeslut (S2017/07302/RS [delvis]). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Socialstyrelsen.*

⁵⁶ Se Regeringsbeslut (S2017/07302/RS [delvis]). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för delaktighet.*

⁵⁷ Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

⁵⁸ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.* Komm2017/01392.

kommande erfarenhetsutbyte och dialog kring urval av kommuner att erbjuda ett närmare samarbete. De erfarenheter som etableringssamordnaren gör kring övergången mellan utbildning och arbete för unga med funktionsnedsättning kan tas tillvara och spridas av Funktionen på längre sikt.

Uppdraget för den nationella etableringssamordnaren

En nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning föreslås tillsättas för att stärka samhällets gemensamma förmåga att öka andelen unga med funktionsnedsättning som övergår från studier till arbete. Riksrevisionen har konstaterat att samordnare utgör ett bra sätt att sätta fokus på en fråga och påverka olika aktörers vilja att ändra sitt beteende utifrån regeringens ambitioner.⁵⁹ Uppdraget ska vara att stimulera och driva på utvecklingen på lokal, regional och nationell nivå och ska gälla utvecklingen inom den offentliga sektorn, såväl som inom det civila samhället och näringslivet. Det är viktigt att synliggöra och stärka flöden från grund(sär)skola, gymnasie(sär)skola (och motsvarande skolformer) till studier i vuxenutbildning, högskole- och universitetsutbildning, praktik, daglig verksamhet och arbete.

Etableringssamordnaren ska i första hand ha en pådrivande roll för ett förbättrat arbete. Arbetet ska ha sin utgångspunkt i befintlig kunskap om utmaningar, problem och behov. Det ska vara inriktat mot att identifiera och sprida goda lösningar på de många utmaningar som redan har identifierats av andra aktörer. Etableringssamordnaren ska vidare agera utifrån bästa tillgängliga kunskap och med bred delaktighet stimulera kvalitetsutvecklingsarbete inom verksamheter som är viktiga för ungas etablering. Särskilt fokus ska läggas på samverkan mellan aktörer under ungas uppväxt samt på likvärdighet i det stöd unga får. Huvudlinjen bör vara att stärka tillgången till och tillgängligheten i de ordinarie insatser som erbjuds samt att de insatser som ges ska förstärka varandra, parallellt med att de särlösningar som finns också behöver utvecklas.

För att nå framgång bör arbetet organiseras inom utredningsväsendet. Denna organisering ger en mer fristående roll gentemot

⁵⁹ Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

regeringen och bidrar till ett mer oberoende agerande i uppdraget, både jämfört med en organisering inom ett departement, eller inom en befintlig myndighet.⁶⁰ Organisationsformen är en viktig del av legitimiteten för den föreslagna samordnarfunktionen. Samtidigt kan detta medföra att etableringssamordnarens arbete kommer längre från de politiska besluten jämfört med en organisering inom departementet. Detta bedöms kunna avhjälpas genom tydlig avrapportering till berörda departement. Möjliga alternativ vore en organisering på en befintlig myndighet vilket kan medföra vissa positiva samordningseffekter. För att uppnå önskvärda effekter i det pådrivande arbetet för unga med funktionsnedsättning gör Samordnaren dock bedömningen att det krävs ett mer avgränsat och fördjupat uppdrag till en fristående aktör. Erfarenheten av funktionshinderspolitiska strategin 2011–2016 är att utvecklingen går för långsamt trots höga ambitioner vilket talar för att pröva nya arbetssätt för att driva på utvecklingen framöver.

Riksrevisionen har lyft fram att en utmaning för samordnarfunktioner är att de är bra på att sätta fokus på en fråga och påverka aktörers vilja, men att de ofta saknar resurser att påverka aktörernas förmåga att agera annorlunda. Riksrevisionen konstaterade också att samordnarna ofta genererar ny kunskap men att kunskapen inte alltid tas tillvara av regeringen.⁶¹ Därför är det viktigt att säkra upp tillräckliga resurser för att kunna påverka aktörers förmåga att agera annorlunda och en bra struktur för att på bästa sätt tillvarata arbetet.

Arbetet föreslås bedrivas under tre år, med årlig återrapportering av etableringssamordnarens erfarenheter. Den första rapporteringen bör innehålla en nulägesanalys med en genomgång av de senaste årens utredningsförslag inom området. I uppdraget bör ingå att ge förslag på fortsatta åtgärder från regeringen för att stärka övergången från utbildning till arbete för unga med funktionsnedsättning.

Samordnaren förordar att huvudansvaret läggs på Arbetsmarknadsdepartementet, men att gjorda erfarenheter återkommande ska rapporteras till Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet. Med en gemensam lägesbild och möjlighet till dialog ökar förutsättningarna för ett sammanhållet utvecklingsarbete inom Regeringskansliet.

⁶⁰ Jämför Statskontoret (2014). *Nationell samordnare – statlig styrning i otraditionella former?*

⁶¹ Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel.*

Huvudlinjen bör vara mainstreaming av utvecklingsarbetet. Anledningen till att ansvaret föreslås ligga på Arbetsmarknadsdepartementet är att särskilt driva på utvecklingen mot etablering i arbetslivet och stärka de funktionshinderspolitiska perspektiven inom arbetsmarknadspolitiken.

Huvudansvar vid Utbildningsdepartementet vore ett annat alternativ. Samordnaren gör dock bedömningen att etablering i arbetslivet utifrån arbetsmarknadspolitiken behöver vara det övergripande perspektiv som präglar arbetet. Relationen till Socialdepartementet är viktig utifrån att huvudansvaret för funktionshinderspolitiken ligger där, och även de delar som rör socialtjänstens verksamhet. Att ansvaret skulle läggas där skulle dock inte svara mot den grundläggande konstruktionen för etableringssamordnarens arbete med utgångspunkt i att mainstreama arbetet till de sakområden som huvudsakligen berörs.

Fördjupat samarbete med ett antal kommuner

Etableringssamordnaren bör ha ett fördjupat samarbete med ett antal kommuner av varierande storlek med olika geografiska och strukturella förutsättningar. Det fördjupade samarbetet bör ske genom dialogmöten med varje kommun. I samband med dessa möten bör samtal med barn och unga inom målgruppen, samt med vårdnadshavare också ske.

Etableringssamordnaren ska stimulera och driva på det lokala arbetet och stärka dialogen mellan myndigheter, landsting och kommuner. Hinder och möjligheter i samverkan med landstingen ska särskilt beaktas kopplat till hälso- och sjukvård, rehabilitering och psykisk hälsa. Landets kommuner spelar många gånger en avgörande roll för livssituationen och etableringen för unga med funktionsnedsättning. Detta exempelvis genom kommunens ansvar för grund- och gymnasieutbildning, socialtjänst, LSS-insatser och de arbetsmarknadsinsatser som de bedriver. Utveckling av det kommunala arbetet inom dessa områden är därför helt centralt för att driva arbetet framåt. Lokala studier av övergången från gymnasiesärskola till arbete har visat att stödsystemet var rörigt för individen, att det saknades samordnad planering, att individuella planer ofta var kortsiktiga samt att det saknades tydlighet i ansvarsfördelning och rutiner för över-

lämningar. Det finns behov av att utveckla plattformar för samverkan som kan upprätthålla, utveckla och utvärdera olika rutiner.⁶² Inspiration kan även hämtas från arbete kring andra ungdomsgrupper. Ett sådant exempel är de sju rutiner som utarbetats för samverkan kring placerade unga för att säkra en obruten skolgång för dem.⁶³

Antalet kommuner kommer att ha betydelse för arbetets omfattning och inriktning. Ett större antal kommuner ger möjlighet att fånga upp och sprida framgångsrikt arbete på fler ställen, dock med nackdelen att möjligheterna till fördjupning och ett mer nära samarbete med respektive kommun då blir mer begränsat. Ett mindre antal kommuner skapar större möjligheter att driva på arbetet lokalt, samtidigt som spridningen av arbetet då begränsas. I båda fallen kommer erfarenheterna komma andra kommuner till del genom etableringssamordnarens arbete.

Två exempel på liknande uppdrag finns hos den nationella hemlöshetssamordnaren och samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården. De hade samarbete med ett fyrtiotal respektive ett femtiotal kommuner.⁶⁴ Den föreslagna etableringssamordnarens arbete kommer inte vara avgränsat till socialtjänstens område på samma sätt, vilket ökar komplexiteten i uppdragets genomförande. Detta talar därför för att ett något färre antal kommuner bör involveras för att möjliggöra fördjupning i uppdragets genomförande.

*Dialog och samråd med myndigheter, nationella aktörer,
det civila samhället och arbetsmarknadens parter*

Etableringssamordnaren ska föra dialog med relevanta nationella myndigheter för att återföra sina erfarenheter och diskutera utvecklingsmöjligheter för myndigheternas arbete. Bland dessa finns Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Myndigheten för delaktighet, Skolverket, Socialstyrelsen, SPSM och den Funktion som Samordnaren har föreslagit för verksamhetsutveckling.⁶⁵ Även aktörer som

⁶² Jämför SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁶³ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁶⁴ Regeringskansliet (2014). *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren och Socialdepartementet* (2015). *Plan för den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*.

⁶⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar*. Komm2017/01392.

Folkbildningsrådet och FINSAM bör involveras. Arbetet bör ske i samråd med SKL, särskilt i de delar som rör utveckling av kommunernas arbete och samverkan med landstingen. Etableringssamordnaren ska även samråda med relevanta pågående statliga utredningar.

En viktig del av arbetet blir att föra dialog med relevanta nationella aktörer från det civila samhället och arbetsmarknadens parter. I det civila samhället finns viktiga intresseorganisationer och aktörer som både har insatser och verksamheter som riktar sig till unga och de är även arbetsgivare. Det är av särskild vikt att strukturerat samråd sker med intresseorganisationer inom området, däribland ungdomsorganisationerna. Arbetsmarknadens parter är viktiga att involvera för att stärka möjligheterna till etablering i arbetslivet. Här kan också finnas behov av att sprida goda exempel då tidigare studier har visat att arbetsgivare som en gång har anställt en person med funktionsnedsättning är mer benägna att göra det igen. Deras erfarenheter kan vara en viktig inspiration för andra arbetsgivare.⁶⁶

Utgångspunkter för etableringssamordnarens arbete

En viktig grund för arbetet är det nationella målet för funktionshinderspolitiken, ”Att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund”⁶⁷. Genom konventionen erkänns bland annat rätten till utveckling av individens fulla potential inom utbildningsväsendet och rätten till arbete på samma villkor som för andra. Det sistnämnda gäller anställning såväl som möjligheter att få tillgång till insatser som stärker etableringen.⁶⁸

Etableringssamordnarens utgångspunkt ska vara mänskliga rättigheter så som de avspeglas i internationella överenskommelser och svenska lagar och författningar. En dimension av det är utgångspunkt

⁶⁶ Jämför Knutsson, H. & Persson, K. (2001). *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv*.

⁶⁷ Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*, Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* och rskr. 2017/18:86.

⁶⁸ Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, se artikel 24 och 27.

i ett ungdomsperspektiv och att de ungas egna delaktighet ska säkras. Det innebär bland annat att se till ungas hela livssituation för att hitta lämpliga lösningar och vägar framåt i deras etablering samt att många olika politik- och förvaltningsområden berörs nationellt, regionalt och lokalt. Arbetet ska bedrivas utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att utveckla arbetet både för unga kvinnor och unga män, vilket ofta saknas inom funktionshinderområdet.⁶⁹

10.5 Samlad analys av kunskapsläget om insatserns effekter

Samordnarens förslag: Forte ska få i uppdrag att återkommande ta fram en samlad analys av kunskapsläget om vilka effekter insatser för unga som varken arbetar eller studerar har.

Skälen för Samordnarens förslag: Kunskap om effekter av insatser för unga som möter utmaningar i sin etablering tas fram inom olika ämnesområden och av olika aktörer. Det är resurskrävande och inte alltid möjligt för aktörer på lokal, regional eller nationell nivå att överblicka och värdera denna kunskap. Detta kan medföra att beslutsfattare och praktiker inom området inte har möjlighet att verka utifrån det aktuella kunskapsläget. Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp med skilda villkor, förutsättningar och behov. Bland dem som har särskilt svårt att etablera sig finns de utan gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning, utrikes födda kvinnor samt unga som anlänt till Sverige i sena tonåren. Insatser för att stödja unga som varken arbetar eller studerar och för att förebygga att unga hamnar utanför studier och arbete bedrivs inom flera områden såsom inom utbildnings-, social-, arbetsmarknads- och folkhälsopolitiken. Insatserna ges av nationella aktörer som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, såväl som lokalt av grund- och gymnasieskolor, vuxenutbildning, folkbildningen, socialtjänsten och genom kommunala arbetsmarknadsinsatser. Även det civila samhällets organisationer bedriver ett viktigt arbete inom området.

⁶⁹ Jämför Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*.

Samordnaren ser behov av en samlad bild av de insatser unga som möter hinder i sin etablering erbjuds, och vilka effekter insatserna har. Att staten ansvarar för att tillhandahålla ett sådant underlag skulle öka förutsättningarna att omsätta kunskap i praktik, bidra till förstärkt kvalitet i de insatser som unga erbjuds samt ge tydligare vägledning för fortsatt kunskapsutveckling.

En samlad analys av kunskapsläget skulle för det första syfta till att ge beslutsfattare, tjänstepersoner och praktiker på nationell och lokal nivå aktuell vägledning i prioriteringar för politikens inriktning och olika insatser. För det andra till att ge ett underlag till aktörer som ska verka utifrån och sprida aktuell kunskap inom området. Bland dessa finns den Funktion som Samordnaren föreslagit ska inrättas på en befintlig myndighet som genom sin stödjande roll blir en viktig motor för att omsätta befintlig kunskap i handling.⁷⁰ Detta skulle innebära en kvalitetshöjning i den omvärldsbevakning olika aktörer gör inom området. För det tredje syftar analysen till att ge vägledning för prioritering av framtida forskning och kunskapsproduktion genom att identifiera forskningsluckor. Huvudsakliga mottagare i den delen är Regeringskansliet och forskningsråden, men även andra myndigheter som tar fram kunskap inom området.

I uppdraget ingår att göra en samlad bedömning av kunskapsläget i Sverige, där uppdragets genomförare också ska dra egna slutsatser utifrån de tre ovan beskrivna syftena. Resultaten ska relateras till relevant internationell forskning, även om skilda institutionella villkor mellan länder ofta gör det svårt att direkt överföra insatser och deras effekter mellan länder. Både betydelsen av direkta insatser för unga och reformer som påverkar de strukturella villkoren för ungas etablering ska belysas. I det ingår bland annat kunskap om diskriminerande strukturer.

Uppdraget ska genomföras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Samordnaren föreslår att uppföljningen sker återkommande, minst var femte år, men med möjligheter till kortare intervaller och kompletterande studier däremellan beroende på kunskapsutvecklingen inom området.

⁷⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar*. Komm2017/01392.

Uppföljningen bör huvudsakligen ske genom systematiska litteraturoversikter kring insatser som genomförs av aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer. Det finns exempel på tidigare översikter som kan tjäna som inspiration i genomförande av uppdraget.⁷¹ Kriterierna som upprättas för vilka effektstudier som ska inkluderas bör sättas så att den ger bästa möjliga vägledning för de tilltänkta användarna. Om kriterierna blir för snäva blir den kunskap som sammanställs förvisso mycket säker, men å andra sidan kommer relevant kunskap att hamna utanför. Den studie som genomfördes i Norge 2016 omfattade de nordiska länderna samt Tyskland, Storbritannien och Nederländerna och innehöll 425 effektbedömningar från 44 forskningsprojekt.⁷² Den tentativa översiktsstudie som Samordnaren tog fram som diskussionsunderlag till ett seminarium om effekter av insatser omfattade knappt 130 studier med inriktning på svenska förhållanden.⁷³ Där användes mer inkluderande bedömningskriterier. Det är viktigt att även få med den forskning som finansieras av andra än forskningsråden såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), MUCF, Skolverket och Socialstyrelsen. Även så kallad ”grå litteratur” av forskningskvalitet som tas fram av myndigheter och andra aktörer ska ingå.

Samordnaren föreslår att uppdraget ges till Forte. Myndigheten har i uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning på arbetslivsområdet samt inom social- och folkhälsovetenskap. De ska även fördela forskningsmedel, bedöma kvalitet och samhällsrelevans i forskningen som de finansierar, främja och ta initiativ till mång- och tvärvetenskaplig forskning samt vara rådgivande organ åt regeringen. Myndigheten har även i uppdrag att samordna forskning bland annat om barn och ungdomar, funktionshinder och internationell migration och etniska relationer.⁷⁴ Deras upp-

⁷¹ Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden* och Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*.

⁷² Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*.

⁷³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Forskning om unga som varken arbetar eller studerar åren 2006–2017. En tentativ forskningsöverblick, diskussionsunderlag för möte 2017-05-30*.

⁷⁴ Förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

drag att främja nyttiggörande av forskning och forskningsresultat ligger väl i linje med Samordnarens förslag.

Forte har flera specifika uppdrag som har koppling till förslaget – där det både finns möjlighet att ta tillvara forskningsresultat och verka för att täcka en del av de forskningsluckor som identifieras. I den forskningspolitiska propositionen presenteras flera tioåriga forskningsprogram som kan kopplas till frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar. Det gäller bland annat programmen om tillämpad välfärdsforskning och arbetslivsforskning som Forte leder och driver. I uppdraget om tillämpad välfärdsforskning ingår att skapa forskarskolor för personer som är yrkesverksamma inom socialtjänsten för att stärka socialtjänstens forskningsanknytning. Genom propositionen stärks också Fortes anslag till forskning om välfärdens kvalitet, organisation och processer.⁷⁵

För att skapa en god bedömning bör Forte samråda med relevanta nationella aktörer såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, IFAU, SKL, Skolverket och Socialstyrelsen.

Alternativ lösning

Ett alternativ vore att ge uppdraget till IFAU. De har i dag i uppdrag att främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, genomföra studier av arbetsmarknadens funktionssätt, utvärdera effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet samt utvärdera socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden.⁷⁶ IFAU ska fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, de utbildningspolitiska reformerna, samt de särskilda uppdrag regeringen fattar beslut om inom dessa områden. För att ta tillvara den särskilda kompetens som finns hos IFAU borde uppdraget i så fall omfatta de områden som ligger i myndighetens grunduppdrag. Detta skulle skapa ett större fokus och fördjupning på effekter inom dessa fält. Förslaget att ge uppdraget till Forte skapar i stället möjlighet till ett bredare anslag.

⁷⁵ Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

⁷⁶ SFS 2012:16. Förordning (2012:16) om ändring i förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

11 Förslag för samverkan och samordnat stöd

Samordnaren har i uppdrag att främja samverkan och fokusera på behovet av en utvidgad samordning kring unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ska även lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar bör vara utformat.

Samordnaren har tidigare konstaterat att samverkan behöver utvecklas samt att styrning, analys och verksamhetsutveckling bör ske utifrån ett systemsynsätt för att unga ska få det stöd de har behov av. Förebyggande perspektiv i arbetet behöver inkluderas och åtgärder vidtas både för att minska antalet som riskerar att hamna utanför studier eller arbete och för att minska antalet som redan befinner sig i en sådan situation. Samordnaren lägger därför förslag som även omfattar såväl selektiv som indikerad prevention (se kapitel 4). Samordnaren har emellertid gjort bedömningen att universell prevention, som ofta hanteras inom respektive verksamhet, ligger utanför Samordnarens uppdrag att hantera.

Samordnaren har sedan tidigare lämnat ett förslag om en särskild funktion (Funktionen) som ska ha ett främjande och pådrivande uppdrag för att utveckla den lokala samverkan inom nuvarande ramar (se kapitel 8).

I detta kapitel lämnar Samordnaren förslag och bedömningar som huvudsakligen avser strukturella och långsiktiga förändringar i styrning, stöd och organisering samt uppföljning för att öka förutsättningarna för att barn och unga ska få bättre möjligheter till en framtida etablering i samhället. Ett särskilt fokus läggs på att förbättra den horisontella samordningen i enlighet med Samordnarens uppdrag.

11.1 Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård

Samordnarens förslag: Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) ska ges ett tilläggsuppdrag att utreda och lämna förslag till hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård ska säkerställas med särskilt fokus på de barn och unga i åldern 0 till 25 år som är i behov av insatser från flera vårdgivare/huvudmän. Detta ska göras som en del av utredningens uppdrag att analysera samverkan mellan landstingens hälso- och sjukvård och den kommunala hälso-och sjukvården och omsorgen.

Skälen för Samordnarens förslag: Det finns ett starkt samband mellan psykisk ohälsa och skolmisslyckande och det medför en ökad risk att hamna utanför arbete och studier under uppväxten och senare i livet. Samordnaren föreslår att utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01)¹ ska ges ett tilläggsuppdrag att utreda och lämna förslag på hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård för åldersgruppen 0 till 25 år ska säkerställas. Syftet är att åstadkomma en förtydligad ansvarsfördelning för att hantera olika grader av vårdbehov. Syftet är också att åstadkomma ett tydligt system för hur ett samordnat stöd ska säkerställas för barn och unga med behov av flera vårdinsatser respektive behov av såväl vård- som omsorgsinsatser från olika verksamheter.

Ojämlikheter i hälsa är påtaglig och olika former av psykisk ohälsa har ökat. Hos barn och unga har den psykiska ohälsan ökat markant sedan 1980-talet, särskilt bland unga kvinnor (jfr kapitel 5). Enligt prognoser kommer psykisk ohälsa såsom depression att ha gått om all annan ohälsa som den största sjukdomsbördan i samhället år 2030.² Kostnaderna i Sverige är dock redan i dag påtagliga, nästan 80 miljarder kronor om året.³ Kommunala företrädare som möter unga som varken arbetar eller studerar vittnar om att de i dag

¹ Dir. 2017:24 *Samordnad utveckling för en modern, jämlik, tillgänglig och effektiv vård med fokus på primärvården*.

² WHO (2011). *Global burden of mental disorders and the need for a comprehensive, coordinated response from health and social sectors at the country level*. EB130/9.

³ OECD (2013). *Mental Health and Work: Sweden*.

oftare träffar unga som lider av psykisk ohälsa än vad de gjorde tidigare. Utöver psykisk ohälsa möter de även många unga med erfarenhet av exempelvis missbruk, våld och sexuellt utnyttjande.

Nuvarande stödsystem möter inte i tillräckligt hög grad de behov av vård barn och unga har.⁴ Unga själva har i dialog med bland annat Samordnaren för psykisk hälsa vittnat om att det är svårt att veta vart de ska vända sig när de mår psykiskt dåligt eller att få rätt stöd i tid.⁵ Olika aktörer har också påtalat utmaningar när det gäller tillgång till tidigt och enklare stöd respektive tillgång till specialist-sjukvården, samt svårigheter för unga i övergången från BUP till vuxenpsykiatri.⁶ När det gäller unga som varken arbetar eller studerar uppger många kommunala företrädare som möter målgruppen och som Samordnaren har haft dialog med, att de inte själva har kompetensen att möta personer med psykisk ohälsa och att de upplever svårigheter med att få till en fungerande samverkan med landstingen kring detta.

En av förklaringarna till bristerna i nuvarande system ligger i en allt högre grad av specialisering och uppdelning på olika sektorer och aktörer. Det innebär en utmaning att säkerställa ett sammanhållet stöd och sammanhållen service till individer med mer sammansatta behov av omsorg och vård. Bättre samverkan för att åstadkomma ett samordnat stöd lyfts ofta fram som en lösning för att möta denna komplexitet, men att lyckas med detta är många gånger svårt. Verksamheter med uppdrag inom hälso- och sjukvård har olika huvudmän, styrs av olika regelverk, har olika professioner, organisationskultur m.m. Utmaningen som den ökade psykisk ohälsan innebär för samhället medför också att nya strukturer skapas samtidigt som det kan finnas brist på vissa av de efterfrågade yrkesgrupperna.⁷

⁴ Verksamheter som har i uppgift att arbeta med barn och ungas hälsa och vård återfinns både inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Exempel på sådana verksamheter är MVC, BVC, socialtjänsten, ungdomsmottagningarna, primärvården, studenthälsan, BUP och vuxenpsykiatri. Inom förskoleklass, grund(sär)skolan, gymnasie(sär)skolan, specialskolan och sameskolan finns verksamheterna i form av elevhälsan.

⁵ www.samordnarepsykiskhalsa.se/ungas-bestallning-till-samhallet

⁶ Till exempel SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa* och "Fler barn och unga möter BUP" på SKL:s webbplats.

⁷ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar* jfr SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *En primär angelägenhet. Kunskapsunderlag för en stärkt primärvård med patienten i centrum.* samt "Fler barn och unga möter BUP" på SKL:s webbplats.

Samordnarens bedömning är att arbetet med att finna lösningar på nuvarande otydligheter kring roll- och ansvarsfördelning samt de akuta samordningsproblem som finns kring barn och unga med behov av stöd snabbare kommer att kunna adresseras genom det föreslagna tilläggsuppdraget.

Samordnaren bedömer att tilläggsuppdraget skulle ligga i linje med denna utrednings uppdrag att analysera samverkan mellan landstingens hälso- och sjukvård och den kommunala hälso- och sjukvården och omsorgen. I utredningens ursprungsdirektiv skriver regeringen att sjukvårdshuvudmännen behöver bli bättre på att organisera vården efter olika målgruppers skilda behov och förutsättningar. Särskilt viktigt är att förbättra vården för de patientgrupper som mest behöver det, såsom personer med komplexa vårdbehov. Samordnaren föreslår att utredningen ska få i tilläggsuppdrag att utreda och analysera olika lösningar när det gäller samordnat stöd till barn och unga. I uppdraget bör bland annat ingå att överväga ett system som träder i kraft när barn och unga behöver flera insatser och från flera olika vårdgivare/huvudmän.⁸ Det stöd som här avses är den selektiva och indikerade preventionen liksom stöd till unga som varken arbetar eller studerar. En analys av såväl ansvarsfördelning som lagstiftning och finansiering bedöms som nödvändig. Förslagen ska omfatta barn och unga från 0 till 25 år, det vill säga de åldersgrupper som barn- och ungdomspolitiken omfattar.⁹ Utredningen ska i sitt arbete beakta ett jämställdhetsperspektiv. Mot bakgrund av tilläggsuppdraget bör utredningen få förlängd tid och utökade resurser.

⁸ Jämför Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem.*

⁹ Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* och prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*

11.2 En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd

Samordnarens förslag: Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem ska ges i uppdrag att koordinera en försöksverksamhet med ett lokalt sammanhängande system för barn och unga från 0 till 25 års ålder, som inkluderar selektiv och indikerad prevention samt stöd till unga som varken arbetar eller studerar, inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Försöksverksamheten ska pågå under fyra till fem år. Den ska utvärderas och forskning ska kopplas till arbetet.

Samordnarens bedömning: Samordnaren ser att det finns ett behov av analys av om lagstiftning krävs men har inte haft möjlighet att göra en sådan.

Skälen för Samordnarens förslag och bedömning: Med dagens stödssystem inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård riskerar en del barn och unga att inte få det stöd de har behov av. Ett bristande individuellt stöd kan leda till att barn och unga i förlängningen hamnar utanför arbete och studier och blir en del av gruppen unga som varken arbetar eller studerar. På samma sätt kan bristande individuellt stöd till unga som varken arbetar eller studerar riskera att förlänga deras utsatthet och utanförskap.

Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem (Vinnova) föreslås få i uppdrag att koordinera en försöksverksamhet för att testa ett mer ändamålsenligt stödssystem för barn och unga från 0 till 25 år, som inkluderar selektiv och indikerad prevention (se kapitel 4) och stöd till unga som varken arbetar eller studerar, inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Samordnaren bedömer att en sådan försöksverksamhet kan bidra till att dels nå flera av målen för Agenda 2030, dels andra mål som exempelvis regeringens mål att de påverkbara hälsoklyftorna ska slutas inom en generation. Försöksverksamheten ska utvärderas för att ge regeringen beslutsunderlag för eventuella framtida strukturella och organisatoriska förändringar.

I Samordnarens förslag i avsnitt 11.1 föreslås att några av bristerna när det gäller stöd till barn och unga inom hälso- och sjukvård åtgärdas samt att samordningen med omsorgen förbättras. I det

förslag som läggs i detta avsnitt inkluderas utbildning och omsorg och de insatser som ges till barn och unga inom dessa områden när det gäller selektiv och indikerad prevention liksom stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Det innebär att förslaget omfattar såväl pedagogiskt, psykosocialt, socialt som medicinskt stöd.¹⁰ Med det avses exempelvis riktat föräldra- och familjestöd, det specialpedagogiska stödet i skolan, socialtjänstens individuella insatser liksom mer vårdande insatser. Samordnaren föreslår därmed ytterligare steg för att förbättra framför allt den horisontella samordningen men också för att förbättra förutsättningarna för tidig upptäckt och åtgärd.

Försöksverksamhetens närmare utformning

I dag finns problem med att det förebyggande arbetet till barn och unga inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård riskerar att förbises, att insatser inte ges eller sätts in i tid och att stöd, när det sätts in, blir fragmentiserat och kortsiktigt. Detta har konstaterats av flera utredningar och myndigheter och beskrivs mer utförligt i kapitel 8. När det gäller unga som varken arbetar eller studerar har Samordnaren gett exempel på att de kan ha flera, ibland parallella, kontakter med olika kommunala förvaltningar, landsting och nationella myndigheter. Det är vanligt att individerna utreds många gånger och aktörerna saknar ofta helhetsperspektiv och ingen tar ett helhetsansvar över tid.

Flera av de analyser om barn och ungas behov och bristerna i dagens stöd som olika statliga utredningar och myndigheter pekat på är samstämmiga oavsett sektor. Samordnaren bedömer därför att det inte finns behov av att ytterligare utreda problem utan att nästa steg kan tas. Det innebär att strukturerat testa ett mer sammanhängande system för att adressera några av bristerna.

För individen behöver utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård hänga ihop från tidig ålder fram till det att individen blir ung vuxen. Försöksverksamheten ska ge möjlighet att utveckla och pröva

¹⁰ De verksamheter som ska ge det stöd som här avses är framför allt förskolan, grund(sär)skolan, gymnasie(sär)skolan, socialtjänsten, MVC, BVC, ungdomsmottagningarna, primärvården, BUP och vuxenpsykiatrien.

nya lösningar när det gäller roller, ansvar, organisering, informationsdelning, arbetssätt och rutiner med mera för att:

- Stöd ska utgå från individen och dennes perspektiv.
- Individen eller, om denne är omyndig, närstående ska kunna vara delaktig i och ha inflytande över stödet.
- Verksamheter ska ha möjlighet att ta del av relevant information för att kunna ge rätt stöd, men med hänsyn tagen till den personliga integriteten.
- Stöd ska ges tidigt i ålder eller vid upptäckt.
- Stöd ska vara samordnat vid behov.
- Mellanrum i övergångar eller mellan verksamheter/aktörer ska överbryggas för att åstadkomma insatser som ingår i ett gemensamt sammanhang.
- Det ska vara tydligt vem/vilken verksamhet/aktör som är ansvarig för helheten.
- Ansvaret ska inte släppas förrän målen med stödet är uppnådda.
- Stödet ska vara likvärdigt och gälla alla samt även omfatta de unga som av olika skäl inte är i utbildning.
- Antalet kartläggningar och planer ska minska.

En viktig utgångspunkt i försöksverksamheten är att ha ett systemsynsätt som ytterst tas utifrån barns, ungas och deras närståendes sfär. Det behöver finnas ett barn- och ungdomsperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv och en utgångspunkt i barn och ungas behov. Det är centralt att det förebyggande arbetet stärks, bland annat i skolan. Ett särskilt fokus ska läggas på barn och unga med behov av samordning mellan flera verksamheter och aktörer. Här föreslår Samordnaren att unga som varken arbetar eller studerar och deras behov ska vara en prioriterad grupp. Det behöver också finnas tilltro och tillit till barn och unga och deras närstående som ägare av sin egen process. Möjligheten att utnyttja digitaliseringen och att exempelvis unga själva digitalt ska äga sin kartläggning och plan är möjliga utvecklingsområden. Här finns eventuellt möjligheter till

samverkan med de uppföljningsverktyg och verksamhetsstöd som utvecklas inom Dua.

Försöksverksamheten ska läggas upp och genomföras så att erfarenheter och resultat kan utvärderas och ge de beslutsunderlag som är nödvändiga för att kunna ta ställning till eventuella strukturella och/eller organisatoriska förändringar. Forskare med ett tydligt uppdrag att också utvärdera verksamheten bör därför kopplas in i arbetet redan vid uppbyggnaden. För att göra det möjligt att jämföra arbetet kan det eventuellt vara aktuellt med försöksverksamhet i två län med exempelvis två landsting och fem kommuner. Försöksverksamheten föreslås pågå under en period om fyra till fem år. Som Samordnaren lyfte i sitt delbetänkande är en sådan förändring i perspektiv och styrning som här avses inte enkel eller snabb att genomföra utan kräver ett omfattande och långsiktigt arbete.

Denna typ av försöksverksamhet kräver därför att det finns en bred politisk förankring och ett långsiktigt åtagande i de län där den ska genomföras, såväl i landstingen som i involverade kommuner. Förutom bred politisk förankring behöver det också finnas en bred förankring hos professioner och företrädare såväl för arbetsgivare som arbetstagare, liksom hos privata och ideella aktörer. Barn och unga och deras närstående bör involveras.

Syftet med försöksverksamheten är att den ska kunna vara friare i förhållande till nuvarande reglering och organisering och därmed kunna bidra till kunskap som kan ge underlag för ett framtida utvecklat sammanhängande system för barn och unga från 0 till 25 år. För att det ska vara möjligt att genomföra försöksverksamheten så förutsättningslöst som möjligt kan det finnas behov av ny lagstiftning, bland annat mot bakgrund av gällande sekretessregler.¹¹ Samordnaren har inom ramen för nuvarande uppdrag inte haft möjlighet att göra en analys av detta behov men gör bedömningen att en sådan analys behöver göras.

I planeringen av försöksverksamheten är det centralt att ta del av och bygga vidare på forskning och beprövad erfarenhet. Ett i

¹¹ På 1980-talet genomfördes exempelvis det så kallade frikommunförsöket. Enligt frikommunlagen (1984:382) kunde regeringen ge frikommuner möjlighet att under en försöksperiod anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden genom avsteg från föreskrifter i lagar och andra författningar. Detta för att bättre kunna utnyttja samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Nationalencyklopedin (ne.se).

Sverige ofta förekommande internationellt exempel på ett sammanhängande system är det som är under uppbyggnad i Skottland, *Getting It Right For Every Child* (jfr kapitel 8). Det förs diskussioner om att i vissa kommuner och landsting prova ett anpassat sådant system. Det finns tidigare gjorda nationella erfarenheter att bygga vidare på men även nya relevanta initiativ och projekt att beakta och samverka och samordna sig med. Socialstyrelsen och Skolverket har bland annat i uppdrag att utveckla samverkan mellan elevhälsan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser.¹² Den av Samordnaren föreslagna försöksverksamheten ska emellertid, och i enlighet med vad som anförts i föregående stycke om eventuell försökslagstiftning, ge möjlighet att i kommuner och landsting prova en annan organisering och rollfördelning samt informationsöverföring än i dag. Skillnaden ligger också i att försöksverksamheten omfattar pedagogiskt stöd, en bredare åldersgrupp samt innefattar samverkan med polisen (se mer nedan). Försöksverksamheten skiljer sig därmed också från det arbete som Funktionen ska genomföra, där arbetet handlar om att påverka samverkan lokalt inom nuvarande ramar och framför allt kommunernas samverkan (se kapitel 8).

Annat relevant utvecklingsarbete som försöksverksamheten om möjligt bör samordnas med är exempelvis regeringens förslag om en skriva-läsa-räkna garanti samt samverkan för bästa skola (jfr kapitel 7). Därutöver är några av de överenskommelser som staten har med SKL relevanta, exempelvis avseende psykisk hälsa, men också exempelvis SKL:s stöd till kommuner för att förebygga studieavbrott samt arbete med den sociala barn- och ungdomsvården. Flera aktörer arbetar med digitalisering inom vård och omsorg, exempelvis när det gäller sammanhållen journalföring och digitalt samordnad individuell plan, och de kan därför också vara relevanta i detta sammanhang liksom vissa kommuner såsom Helsingborg och Trelleborg som aktivt arbetar med digitalisering.

¹² Enligt uppdraget ska det i utvecklingsarbetet ingå relevanta myndigheter samt ett urval av kommuner, landsting och enskilda huvudmän. Som en del i uppdraget ingår att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt juridiska och strukturella hinder för samverkan. I uppdraget ingår också att följa upp och utvärdera samt sprida resultatet till kommuner och andra viktiga aktörer. För genomförandet av uppdraget finns 20 miljoner kronor årligen avsatta för 2018 och 2019. (Regeringsbeslut [U2017/01236/GV]. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*).

Uppdrag till fyra myndigheter

De fyra myndigheter som Samordnaren föreslår ska få i uppdrag att samordna försöksverksamheten är Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Vinnova. Huvudansvarig myndighet bör utses genom dialog med de fyra myndigheterna.

Skolverket och Socialstyrelsen är centrala aktörer för arbetet med utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård, vilket utvecklas ytterligare i avsnitt 11.3. Polismyndigheten kommer inom ramen för sitt uppdrag i kontakt med barn och unga som riskerar att få svårigheter i sin etablering liksom med unga som har svårigheter. De är därför betydelsefulla framför allt i arbetet för att förebygga att fler barn och unga hamnar utanför studier och arbete. Polisen har också enligt lag i uppdrag att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.¹³ Sedan ett antal år tillbaka arbetar polisen även med så kallade samverkansöverenskommelser med kommuner i brottsförebyggande syfte. I slutet av 2016 hade Polismyndigheten tecknat samverkansöverenskommelser i 250 av landets 290 kommuner.¹⁴ I den så kallade Skottlandsmodellen finns polisen med som en av samarbetsparterna vilket givit positiva resultat.

Vinnova föreslås vara med då myndigheten ger stöd till innovation och har relevant kunskap och erfarenhet av detta vilket är en tillgång i en sådan försöksverksamhet som Samordnaren föreslår. Vinnova stödjer exempelvis innovationsprojekt och forskning finansierat för att utveckla nya lösningar kopplade till Agenda 2030, innovationer inom informations- och kommunikationsteknik och digitalisering för bättre hälsa, vård och omsorg liksom social innovation mot segregation. Myndigheten kan genom sin verksamhet också ge möjlighet för företag och civila samhällets organisationer att vara med i utvecklingsarbetet.

SKL bör bjudas in att delta i försöksverksamheten såsom representant för kommuner och landsting. SKL ansvarar också för flera relevanta projekt och har flera överenskommelser med staten inom områden som försöksverksamheten berör.

¹³ 6 § Polislag (1984:387).

¹⁴ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.*

11.3 Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter

Samordnarens förslag: Arbetsförmedlingen, Statens skolverk och Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder där nationell samverkan mellan myndigheterna kan bidra till bättre och mer sammanhängande stöd till barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering.

Skälen för Samordnarens förslag: Samordnaren har konstaterat brister i den nationella nivåns styrning och stöd gentemot lokal nivå. Samordnaren föreslår därför att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att under ett år göra en gemensam analys av vilka problem och utmaningar som finns när det gäller nationell samverkan mellan myndigheterna. Utifrån denna analys ska de identifiera och föreslå åtgärder där bättre samverkan dem emellan kan bidra till ett bättre stöd till den lokala nivån och de verksamheter som möter barn och unga.

För att åstadkomma en nationellt mer samordnad styrning och stöd gentemot den lokala nivån behövs ett flerårigt utvecklingsarbete. Det bör dock ske stegvis och i dialog mellan regeringen och de tre myndigheterna. Regeringen bör mot bakgrund av myndigheternas förslag till åtgärder ta ställning till utformningen av nya uppdrag. I det följande utvecklar Samordnaren skälen för sitt förslag.

Behov av nationellt samordnad styrning och samordnat stöd

En del av utmaningarna i att åstadkomma ett bra förebyggande arbete samt ett samordnat stöd beror på regelverk, organisering och ansvarsfördelning. Vissa problem och utmaningar kan emellertid förklaras av brister i den nationella styrningen och stödet. Här avses exempelvis myndigheters föreskrifter, bidragsgivning eller olika satsningar. I kommunerna blir närvaron eller frånvaron av ett systemsynsätt på nationell nivå tydlig. Olika aktörer har i sin dialog med Samordnaren påtalat bristande nationell samordning som en svårighet i att åstadkomma resultat för barn och unga. Det upplevs som att det saknas analyser av vilka effekterna blir av nationella beslut kommunalt och regionalt. Kommunerna ser exempelvis svårigheter

i att hantera de många nationella satsningar som görs inom olika områden men som lokalt kan sammanfalla. Det tar tid att administrera och hantera och kan innebära olika styrsignaler och ibland konkurrens och kortsiktighet. Regeringen har sedan tidigare identifierat ett behov av en styrning som i högre grad utgår från en helhet samt från medborgarnas och företagens behov.¹⁵

Det finns flera nationella myndigheter med uppdrag som rör barn och ungas väg mot etablering och där en närmarare samverkan och samordning kan vara relevant. Det är bland annat Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, CSN, DO, Försäkringskassan, IFAU, Kronofogden, MFD, Migrationsverket, MUCF, Vårdanalys, SBU, Skolverket, SiS, Socialstyrelsen, SPSM, Tillväxtverket och Vinnova, liksom finansiärer såsom Forte och Svenska ESF-rådet samt tillsynsmyndigheterna Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen. Samordnaren bedömer emellertid att åstadkomma samverkan mellan ett för stort antal aktörer riskerar att minska effektiviteten. Genom att koncentrera samverkan till en kärna av myndigheter bedömer Samordnaren att det finns bättre förutsättningar för att uppnå resultat på såväl kort som lång sikt. Det ökar också förutsättningarna för att åstadkomma mer samordning mot den lokala nivån. I Norge har regeringen identifierat fem myndigheter som särskilt relevanta för samverkan kring barn och unga i åldern 0 till 24 år och där pågår ett femårigt utvecklingsarbete med målet att åstadkomma bättre samhandling mellan stat och kommun för att färre ska hamna utanför genom att fler slutför gymnasieutbildning och kommer i arbete (se kapitel 8).

Tre strategiska myndigheter

Samordnaren föreslår att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att påbörja ett flerårigt utvecklingsarbete inom nuvarande ramar för att åstadkomma en nationellt samordnad styrning och stöd till lokala aktörer. Trots att myndigheternas uppdrag skiljer sig åt bedömer Samordnaren att en närmare samverkan dem emellan kan gynna förutsättningarna för att lokalt

¹⁵ Finansdepartementet (Fi2016/00372/SFÖ[delvis]). *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.*

åstadkomma ett förstärkt förebyggande arbete respektive bättre samordnat stöd till individer med sammansatta behov. De tre myndigheterna är centrala för områdena utbildning, omsorg, hälso- och sjukvård och arbetsmarknad. Socialstyrelsen ska bland annat samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och unga.¹⁶ Det förebyggande och tidiga stödet inom omsorg och hälso- och sjukvård är centralt för att ge barn som riskerar att få eller som har svårigheter en bra start. Utbildningens och därmed skolans betydelse för etablering har Samordnaren återkommande pekat på. För att förskolan, grundskolan och gymnasiet ska klara sina uppdrag när det gäller barn och unga behöver det förebyggande arbetet vara prioriterat. För barn och unga med sammansatta behov krävs många gånger stöd från andra verksamheter såsom omsorg och hälso- och sjukvård. Samverkan mellan Skolverket, som bland annat ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever,¹⁷ och Socialstyrelsen är därför relevant. I övergången mellan skola och arbetslivet finns det i dag många brister som Samordnaren pekat på. Hos Arbetsförmedlingen finns också många unga inskrivna som har behov av stöd från omsorg och hälso- och sjukvård. Arbetsförmedlingens samverkan med såväl Skolverket som Socialstyrelsen är därför viktig. Myndigheterna har redan i dag tillfälliga uppdrag att samverka kring skolan, elevhälsan och socialtjänsten respektive kring arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå som kan utgöra en del i arbetet som avses utvecklas.¹⁸

En utmaning i samverkan och samordning kan vara myndigheternas delvis olika uppdrag. Arbetsförmedlingen har till skillnad från de andra myndigheterna en egen verksamhet gentemot unga genom att de ger stöd till arbetssökande. Skolverket och Socialstyrelsen har bland annat i uppdrag att ta fram föreskrifter, allmänna råd eller riktlinjer gentemot huvudmännen, samt att stödja huvudmännen att utvecklas genom att ta fram kunskap, hantera bidrag samt att tillhandahålla viss kompetensutveckling. Myndigheternas verksamheter möts dock på den lokala nivån genom att Arbetsförmed-

¹⁶ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁷ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁸ Exempelvis pågår Dua fram till och med februari 2019 där Arbetsförmedlingen och Skolverket finns med. Skolverket och Socialstyrelsen har, som tidigare nämnts, i uppdrag att till 2021 förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

lingens personal kan möta personal inom skolan, socialtjänst, hälso- och sjukvård, som bland annat tillhör Skolverkets och Socialstyrelsens målgrupper.

Ett första uppdrag

Samordnaren föreslår att det långsiktiga utvecklingsarbetet ska påbörjas genom ett uppdrag till de tre myndigheterna att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder där nationell samverkan dem emellan kan bidra till ett bättre stöd till den lokala nivån. Det handlar om att i högre grad utgå från och utforma styrning och stöd utifrån barn och ungas, professionernas, kommuners, landstings och enskilda huvudmäns behov. Åtgärder bör vara sådana där myndigheterna av samverkan förväntar sig ett mervärde, där samverkan är av betydelse för att barn och unga ska få ett stärkt förebyggande och samordnat stöd och där en tvärsektoriell insats är avgörande. Om uppdraget bedöms bli för omfattande skulle den nedre åldersgränsen kunna höjas till 13 år då det i årskurs 6 finns tydliga indikationer på svårigheter att uppnå framtida kunskapskrav (se avsnitt 11.5). I uppdraget ska ett jämställdhetsperspektiv beaktas. Regeringen bör mot bakgrund av myndigheternas förslag till åtgärder och i dialog med myndigheterna ta ställning till en närmare utformning av en fortsatt långsiktig, strategisk samverkan för en samordnad styrning och ett samordnat stöd till lokal nivå.

Det är viktigt att samverkan är prioriterad av den högsta ledningen i respektive myndighet och uppdraget föreslås styras och ledas centralt. Skolverket föreslås vara sammankallande och huvudansvarig. I övrigt bör uppdragets genomförande och organisering överlåtas åt myndigheterna att utforma. En viktig kunskapskälla till lokala utmaningar och problem är den Funktion som Samordnaren tidigare föreslagit. I förslag till åtgärder bör myndigheterna därför även förhålla sig till och peka på samverkansmöjligheter med Funktionen.

Ytterligare myndigheter

Samordnaren har gjort bedömningen att de tre mest strategiska och centrala myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen. Det finns emellertid andra myndigheter som också är rele-

vanta såsom BO, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan och MUCF. Det finns en möjlig risk med att enbart peka ut samverkan mellan de tre myndigheterna då det kan skapa ett nytt ”stuprör”. Det kan finnas ett värde i samverkan mellan fler myndigheter. Redan i dag finns bredare nätverk för samverkan såsom det barn- och ungdomsnätverk som BO och MUCF administrerar och i vilket cirka 25 myndigheter ingår. Dock är det Samordnarens bedömning att det är svårt att åstadkomma en effektiv och utvecklad samverkan utan fokus på ett mer avgränsat ämnesområde och med ett färre antal samverkansaktörer. Erfarenheter visar att samverkan mellan många aktörer riskerar att bli på generell nivå snarare än att resultera i att arbetet faktiskt förändras mellan de olika aktörerna. På sikt kan det dock vara relevant att komplettera med ytterligare aktörer. Samordnaren ser också att de deltagande myndigheterna bör kunna komplettera sin egen kunskap genom de andra samverkansgrupper de deltar i med andra myndigheter.

När det gäller Försäkringskassans eventuella medverkan finns det skäl att särskilt resonera kring den. Försäkringskassan har en viktig roll då de har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshinderfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.¹⁹ Syftet med det uppdrag som här föreslås är framför allt att förhindra att barn och unga långvarigt hamnar utanför arbete och studier. Samtliga tre föreslagna myndigheter har också ett sektorsansvar för personer med funktionsnedsättning.²⁰ Försäkringskassan har kunskap som skulle kunna bidra till att minska inflödet i aktivitetsersättning. Samordnaren ser därför att Försäkringskassan kan bidra med relevant kunskap genom de olika samverkansorgan som de redan deltar i tillsammans med myndigheterna.²¹ Myndigheten bör dock inte ingå i det uppdrag som här föreslås.

¹⁹ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

²⁰ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk och förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

²¹ Exempelvis inom ramen för finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och Förordning (2016:11) om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

11.4 Förstärkt beslutstöd i Regeringskansliet

Samordnarens bedömning: Systematiska sammanställningar och analyser av beslut som rör barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering i samhället bör göras löpande inom Regeringskansliet. Erfarenheterna bör följas upp efter ett år.

Skälen för Samordnarens bedömning: Förutsättningarna för att ett förebyggande respektive ett samordnat stöd ska kunna ges till barn och unga som utgår från individens behov skapas till viss del genom de beslut som regering och riksdag fattar. Samordnaren bedömer att det finns brister i samordningen av beslutsunderlag inom Regeringskansliet som påverkar möjligheterna för en sammanhållen styrning av myndigheterna, inklusive utredningsväsendet. Samordnaren gör därför bedömningen att ett förstärkt beslutstöd bör prövas under ett år.

Behov av en sammanhållen styrning

Samordnaren har i föregående avsnitt konstaterat att myndigheternas samverkan och samordning gentemot lokal nivå behöver utvecklas. Samordnaren har i sin dialog med olika aktörer identifierat problem i samordningen av regeringens styrning av myndigheterna när det gäller barn och unga som riskerar att få svårigheter eller som har svårigheter i sin etablering. Det kan i nästa steg försvåra myndigheternas samordning gentemot den lokala nivån. Motsvarande analys har bland annat gjorts av Statskontoret, som har konstaterat att regeringens styrning inom vissa områden bör vara mer sammanhållen (jfr kapitel 8). Detta, menar Statskontoret, ställer höga krav på Regeringskansliet att ha förmåga att utgå från en helhetsbild och att samordna styrningen.²² I Norge finns, som tidigare nämnts, ett pågående utvecklingsarbete på myndighets- och departementsnivå för åldersgruppen 0–24 år för bättre samverkan mellan stat och kommun. Erfarenheterna från det norska arbetet pekar på utmaningar i regeringens styrning av myndigheterna och bland an-

²² Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

nat behovet av att departementen samordnar sig i sin styrning och att alla tidigt involverar berörda departement vid utveckling av nya planer och strategier som gäller målgruppen.²³ Samordnaren har tidigare identifierat svårigheter att åstadkomma en helhetssyn på barn och ungas situation inom det svenska statliga utredningsväsendet. I utredningsväsendet tas förslag fram till nya regelverk och andra åtgärder som kan påverka förutsättningarna för den nationella och lokala nivåns samverkan liksom förutsättningarna för personal att erbjuda insatser som utgår från individernas behov.

Samordnaren bedömer att regeringens styrning av myndigheter när det gäller barn och unga som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering kräver en mer sammanhållen styrning. Barn och ungas väg mot etablering i samhället bör ses som en process som börjar tidigt och omfattar flera verksamheter och aktörer. Styrningen behöver därför också utgå från ett systemsynsätt. Ansvar för beredningen av beslut som rör barn och unga är fördelat på flera departement och enheter inom Regeringskansliet. Det finns i dag inte något beslutstöd för att underlätta en helhetsbedömning av hur olika regeringsbeslut hänger ihop och skapar en helhet gentemot individen, professionerna eller kommuner, lands-ting och enskilda huvudmän. Samordnaren bedömer att det finns behov av att ett utvecklat beslutstöd prövas i Regeringskansliet i form av en återkommande systematisk sammanställning och analys av regeringsbeslut som berör barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering i samhället.

Ett utvecklat stöd inför beslut

Beslutsstödet bör omfatta såväl en övergripande sammanställning av regeringsbeslut som en analys av dessa utifrån ett systemsynsätt. Syftet är att åstadkomma en bättre överblick över redan fattade beslut så att beslut som bereds kan relateras till dessa. Avsikten är att få en bättre helhetsbild kring stödet till barn och ungas på deras väg mot etablering. Detta skulle kunna bidra till bättre effekter, minska risken för att beslut motverkar varandra, förebygga eventu-

²³ Direktoratet för förvaltning och IKT (2016). *Felles problem – felles losning? Lardomar fra 0–24-samarbeidet*.

ellt önskade följdverkningar samt främja ett mer effektivt användande av statens resurser.

Den övergripande sammanställningen skulle kunna omfatta ett urval regeringsbeslut, då antalet beslut annars kan bli mycket stort. Bara inom området psykisk hälsa finns över 40 olika uppdrag till olika myndigheter.²⁴ Inledningsvis kan det därför vara relevant att koppla beslutsstödet till beslut som rör Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen och som avser barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårighet i sin etablering. Det skulle kunna förstärka förutsättningarna för dessa myndigheters samverkan enligt förslag i avsnitt 11.3. Eventuellt kan antalet beslut som omfattas fortfarande bli mycket stort varför Samordnaren i så fall förordar att beslut om insatser som riktar sig mot professioner som möter barn och unga inte omfattas. Därutöver bör beslut om statliga utredningar ingå som berör samma åldersgrupp och där ansvaret ligger under Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet. Detta kompletterar Samordnarens tidigare bedömning i delbetänkandet angående behovet av en gemensam plan för beredning av förslag som inkommer från statliga utredningar.

Sammanställningen av fattade beslut skulle kunna innehålla grundläggande information om uppdragets inriktning, tidsperiod och uppdragstagare. Genom att ange inriktning kan beredningen av liknande beslut bättre förhålla sig till pågående. Genom att ange tidpunkter för återrapportering kan det bli lättare att överblicka och planera beredningen av kommande förslag. En motsvarande sammanställning genomfördes exempelvis i efterhand av insatser inom regeringens särskilda jämställdhetssatsning under 2007–2014.²⁵ Sammanställningen föreslås kompletteras med en analys, för att bland annat få en bild av hur besluten förstärker eller hakar i varandra, eventu-

²⁴ Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa (S 2015:09). *Uppdrag till myndigheter som rör barn, unga och (psykisk) hälsa, pågående*. Komm2018/00162/S 2015.

²⁵ En indelning gjordes av insatsernas huvudsakliga inriktning enligt följande: Kunskapsutvecklande insatser, dvs. insatser som syftar till att samla och analysera kunskap, såsom forskning, analys, utvärderingar, uppföljningar och kartläggningar. Verksamhetsutvecklande insatser, dvs. insatser som handlar om att utveckla arbetssätt eller verksamheters funktions-sätt genom nya metoder, verktyg, rutiner eller samordning. Utbildningsinsatser, dvs. insatser som innehåller utbildning inom ett specifikt ämne för en särskild målgrupp. Informations- och spridningsinsatser, dvs. insatser som har syftat till att sprida information om eller väcka uppmärksamhet kring en fråga, exempelvis genom kampanjer eller framtagande av informationsmaterial. Bidragsfördelning, dvs. insatser som syftar till att ge bidragsstöd till existerande verksamheter för att främja jämställdhet och stärka organisationens kapacitet. SOU 2015:86 *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*.

ella luckor, om det finns risk för konkurrens eller att besluten till och med kan motverka varandra.²⁶

Sammanställningen och analysen bör göras inom Regeringskansliet. Samordnaren föreslår i första hand att huvudansvaret ligger på den enhet som ansvarar för ungdomspolitiken i samarbete med enheterna med ansvar för barnrättspolitik respektive statlig förvaltning, som bland annat har ansvar för utvecklingen av den statliga styrningen. De förra har ansvar för att säkerställa ett barnrätts- respektive ett ungdomsperspektiv i beslut.²⁷ Stödet föreslås lämnas genom att enheterna för ungdoms- respektive barnrättspolitik gemensamt och med stöd från enheten för statlig styrning gör sammanställningen och analysen tillgänglig inom Regeringskansliet för relevanta enheter. Sammanställningen bör kontinuerligt uppdateras. Erfarenheterna av ett förstärkt beslutsstöd bör följas upp efter ett år.

11.5 Uppföljning av indikatorer

Samordnarens förslag: Situationen för unga som möter särskilda utmaningar i sin etablering ska följas upp genom ett indikatorsystem. Systemet ska innehålla följande indikatorer:

- elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 6,
- elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- elever med frånvaro i grundskolan och gymnasieskolan,
- elever med avslutade gymnasiestudier efter 3 och 4 år,
- unga som varken arbetar eller studerar,
- unga med ekonomiskt bistånd,
- unga inskrivna hos Arbetsförmedlingen och som varit arbetslösa mer än tre månader, samt
- unga med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

²⁶ Jämför Ekonomistyrningsverket (2016). *Vägledning verksamhetslogik*.

²⁷ Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

Indikatorerna ska redovisas med kön som övergripande indelningsgrund och spegla lokala variationer.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska ges i uppdrag att redovisa och sammanhållet tillgängliggöra indikatorer för unga som möter särskilda utmaningar i sin etablering inom ramen för det ungdomspolitiska indikatorsystemet.

Samordnarens bedömning: Indikatorerna frånvaro i grundskolan och gymnasieskolan samt unga som varken arbetar eller studerar bör ingå i indikatorsystemet och följas upp regelbundet förutsatt att framtagande av dessa uppgifter säkerställs i enlighet med Samordnarens förslag i avsnitt 10.1 och 11.6.

Skälen för Samordnarens förslag och bedömning: Insatser och arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar bedrivs inom flera sektorer, politikområden samt på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren lyfter vikten av ett systemsynsätt för mer strategisk styrning samt betydelsen av att utgå från en fördjupad bild av unga som varken arbetar eller studerar.

Indikatorerna ska redovisas och följas upp av MUCF som en del av det ungdomspolitiska indikatorsystemet. Detta mot bakgrund av indikatorernas tvärsektoriella karaktär, att flera av dem redan används i ungdomspolitikens uppföljning samt att det inom ramen för den uppföljningen finns upparbetade rutiner för redovisning och analys på nationell, regional och lokal nivå.

Utvecklade skäl för Samordnarens förslag

Samordnaren har tidigare påtalat behovet av att de insatser som sker under ungas uppväxt hänger samman och förstärker varandra. Det handlar om att åstadkomma ett förstärkt förebyggande arbete för att minska riskerna för unga att hamna utanför studier.²⁸ Styrningen behöver även stärka samordningen kring de unga som befinner sig utanför studier och arbete.

²⁸ SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

Det finns en rad mål som har betydelse för unga som möter hinder i sin etablering. Ett av regeringens mål inom utbildningsområdet är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.²⁹ Syftet med regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar 2015–2018 är att "... förbättra möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar att etablera sig i arbets- och samhällslivet."³⁰ och ett av delmålen för Agenda 2030 är att "[t]ill 2020 väsentligt minska den andel ungdomar som varken arbetar eller studerar"³¹.

Regeringen har uppmärksammat behovet av en styrning som i högre grad utgår från en helhetssyn och från medborgarnas behov. Syftet med det föreslagna indikatorarbetet är att ge en samlad bild av situationen för unga som möter utmaningar i sin etablering med fokus på kritiska skeden. Detta i syfte att bidra till att stärka styrningen mot ett samordnat stöd för unga på nationell, regional och lokal nivå. Uppföljningen av indikatorerna kan fungera som ett signal-system för att följa upp arbetet kring unga.

I valet av indikatorer har Samordnaren utöver de gängse krav som brukar ställas på indikatorer³² lagt särskild vikt vid följande aspekter:

- Fokus på kritiska skeden i ungas uppväxt.
- Användbarhet på nationell, regional och lokal nivå.
- Ett begränsat antal indikatorer för att bidra till fokus och överblickbarhet.
- Harmonisering med befintliga indikatorsystem.

²⁹ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 16. Gymnasieutredningen har föreslagit införande av ett övergripande mål för gymnasieskolan att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning och att detta ska anges i skollagen (se SOU 2016:77). Skolkommissionen har också föreslagit nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem. Detta för områdena likvärdighet och skillnader, kvalitet i undervisningen och för kunskapsresultat (se SOU 2016:38). Vidare så syftade Gymnasiereformen 2011 (Gy11) till att minska studieavbrotten i gymnasieskolan och inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar ska kommunerna motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning (se prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* och Skollag (2010:800), 29 kap. 9 §).

³⁰ Regeringsbeslut (U2015/05478/UF). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

³¹ Regeringskansliet (2015). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07 (Fi2016/01355/SFÖ).

³² Se exempelvis Ekonomistyrningsverket (2006). *Resultatindikatorer – en idéskrift*, Myndigheten för kulturanalys (2012). *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik* och Socialstyrelsen (2015). *Att utveckla grunddata och indikatorer – för barn och unga med psykisk ohälsa och personer med komplicerad psykiatrisk problematik*.

Samtliga indikatorer ska ha kön som övergripande indelningsgrund för att synliggöra skillnader mellan unga kvinnor och unga män.³³ Indikatorer som är nedbrytbara på kommunal nivå är viktigt för att kunna synliggöra lokala variationer och bristande likvärdighet.³⁴

Indikatorer

Avslutade gymnasiestudier är den enskilt viktigaste faktorn för fortsatt etablering i arbets- och samhällslivet och har även betydelse för individens hälsa.³⁵ Studieresultaten i grundskolan har stor betydelse för studieresultaten på gymnasiet och därmed för möjligheterna för fortsatt etablering i arbets- och samhällslivet.³⁶

Samordnaren föreslår därför indikatorerna *andel elever som har uppnått kunskapskraven (A–E) i alla ämnen i årskurs 6*³⁷, *andel elever som har avslutat årskurs 9 och är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram*³⁸, samt *andel elever med avslutade gymnasiestudier efter 3 och 4 år (varav andel elever med gymnasieexamen respektive studiebevis från program som omfattar minst 2500 poäng)*³⁹. Skolverket har visat att en majoritet av de som inte uppnår kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 6 inte heller uppnår godkända betyg i alla ämnen i årskurs 9.⁴⁰ Behörighet till något av gymnasieskolans yrkesprogram och avslutade gymnasiestudier inom tre och fyra år är väl-etablerade indikatorer inom skolvärlden. Indikatorn för gymnasiestudier föreslås innehålla uppgifter om examen och studiebevis efter både tre och fyra år för att synliggöra de som byter program samt de som avslutar gymnasiestudier med studiebevis utan examen. Andelen som slutför sina studier med examen eller studiebevis ökar med flera procentenheter i jämförelsen mellan tre och

³³ Jämför Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, 14 §.

³⁴ Dock kommer indikatorn om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga inte gå att redovisa för omkring ett tiotal kommuner av sekretesskäl då endast enstaka individer uppbär denna ersättning där.

³⁵ Se exempelvis SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar* och SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

³⁶ Se exempelvis SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

³⁷ Redovisas av Skolverket som en del av den officiella statistiken.

³⁸ Redovisas i det ungdomspolitiska indikatorsystemet.

³⁹ Redovisas av Skolverket som en del av den officiella statistiken kring genomströmning i gymnasieskolan.

⁴⁰ Skolverket 2017-05-11. *PM – betyg och stöd från årskurs 6 till 9*. Dnr 2017-690.

fyra år, medan förändringen är mer blygsam mellan fyra och fem år. För överskådlighet föreslås därför att särredovisning inte görs för det sistnämnda i indikatorn.

Samordnaren föreslår att statistik ska tas fram för *elever med frånvaro i grundskolan och gymnasieskolan samt unga som varken arbetar eller studerar (andel av unga 16–19 och 20–24 år, varav andel med okänd aktivitet)*⁴¹ utifrån de skäl som anges i Samordnarens förslag 10.1 och 11.6, samt att dessa uppgifter bör bli en del av indikatorsuppföljningen framöver.

Unga som lever i en socioekonomiskt utsatt situation är över-representerade bland unga som varken arbetar eller studerar, där en del av dem har ekonomiskt bistånd. Både för den enskilde och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det anledning att fokusera särskilt på denna grupp unga. En betydande drivkraft för kommunerna att bedriva arbetsmarknadsinriktade insatser handlar också om att minska sina kostnader för ekonomiskt bistånd.⁴² Därför föreslår Samordnaren att *unga med ekonomiskt bistånd från kommunen (andel av unga 18–24 år)*⁴³ ska vara en indikator.

Unga inskrivna på Arbetsförmedlingen som har varit arbetslösa i mer än tre månader är en indikator som synliggör en grupp där många har större etableringssvårigheter och där behov av samarbete mellan olika samhällsaktörer ofta är nödvändig för att öka möjligheterna att återgå till studier eller komma i arbete. Många nyanlända möter särskilda utmaningar i sin etablering. I slutet av 2010 tog staten över det samordnande ansvaret för introduktionen av flyktingar.⁴⁴ Från den 1 januari 2018 träder nya bestämmelser i kraft där regelverket för nyanländas etablering harmonieras med regelverket för övriga arbetssökande.⁴⁵ Mot den bakgrunden föreslår Samordnaren *Unga inskrivna hos Arbetsförmedlingen 16–24 år som varit arbetslösa mer än tre månader*⁴⁶ som indikator där nyanlända särredovisas.

⁴¹ Används som en av regeringens fem indikatorer för att följa upp ungdomspolitiken i budgetpropositionen. Unga som varken arbetar eller studerar redovisas i det ungdomspolitiska indikatorssystemet, dock utan särredovisning av andel i okänd aktivitet.

⁴² Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*.

⁴³ Redovisas i det ungdomspolitiska indikatorsystemet.

⁴⁴ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*.

⁴⁵ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2016/17: AU. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

⁴⁶ Redovisas i det ungdomspolitiska indikatorsystemet.

Unga med funktionsnedsättning möter många gånger särskilda hinder i sin etablering. Bland dem finns en stor heterogenitet som inte går att spegla fullt ut genom övergripande indikatorer – inte minst då uppgift om funktionsnedsättning saknas i nationella register. En grupp som dock går att urskilja i nationell statistik är unga med aktivitetsersättning. De är en betydande grupp bland unga som varken arbetar eller studerar och är också den grupp som har svårast att etablera sig jämfört med de unga som har stöd från Arbetsförmedlingen och kommunen. Sett ur en tioårsperiod har denna grupp ökat.⁴⁷ Därför föreslår Samordnaren *unga med aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga 19–29 år*⁴⁸ som indikator. Indikatorn bör omfatta de unga som har ersättning på 100 procent då den gruppen står helt utanför studier och arbete.

Redovisning och analys inom ramen för det ungdomspolitiska indikatorsystemet

MUCF föreslås få i uppgift att följa upp och tillgängliggöra indikatorerna inom ramen för det ungdomspolitiska indikatorsystemet. Myndigheten har i uppdrag att årligen redovisa en uppföljning av ungdomars levnadsvillkor till och med 2021.⁴⁹ Förslaget går i linje med myndighetens tvärsektoriella inriktning och att myndigheten inom ramen för sina uppdrag ska bidra till ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet och stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad ungdomspolitik i kommuner och landsting.⁵⁰ Vid myndigheten finns redan ett system för att sammanhållet redovisa och tillgängliggöra indikatorer. Både strukturella och kostnadsmässiga skäl talar för att även lägga ansvaret för dessa indikatorer där. I uppdraget ska ingå att löpande särredovisa de föreslagna indikatorerna vid de tidpunkter samt i de sammanhang där övriga indikatorer redovisas.

⁴⁷ Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

⁴⁸ Försäkringskassan har denna statistik och redovisning sker delvis inom indikatorsystemet för ungdomspolitiken, men bl.a. utifrån annan åldersindelning.

⁴⁹ Som underlag för detta har ett tiotal myndigheter i uppdrag att lämna underlag till MUCF till och med den 31 december 2020. Regeringsbeslut (U2018/00210/UF). *Ändring av uppdrag att lämna underlag om och redovisa ungas levnadsvillkor*.

⁵⁰ Förordning (2015:46) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Kommunerna är viktiga användare av redovisningen av respektive indikator och den samlade analysen. Gemensam statistik har visat sig vara ett användbart verktyg för att skapa en gemensam lägesbild både i Samordnarens samarbetskommuner och i arbetet med de överenskommelser som slutits genom Dua.

I uppdraget till MUCF bör också ingå att bevaka behov av justeringar av indikatorerna utifrån förändrade mål, användarnas behov, den statistik som finns tillgänglig samt indikatorernas förmåga att styra mot uppsatta mål. Bland annat har Ekonomistyrningsverket lyft fram att det måste finnas en löpande diskussion om vilka indikatorer som ska användas och hur väl de fungerar för att indikatorsystem ska hållas levande och vara relevanta.⁵¹

11.6 Statistik om unga som varken arbetar eller studerar

Samordnarens förslag: Statistiska centralbyrån ska få i uppgift att ta fram registerbaserad statistik över unga som varken arbetar eller studerar, samt att regelbundet leverera dessa uppgifter till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Skälen för Samordnarens bedömning: De som under en längre tid befinner sig utanför studier och arbete löper betydligt högre risk att inte nå varaktig etablering i samhället. För att kunna skapa en framgångsrik politik, insatser med kvalitet och en bra samordning på nationell, regional och lokal nivå krävs en uppfattning om hur många unga det handlar om och vilka behov de har. Under de senaste åren har statistik som är nedbrytbar på kommunal nivå tagits fram som en del av tillfälliga initiativ, men det saknas ett långsiktigt uppdrag om statistikens framtagande.

De två mått som finns för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar har olika begränsningar och förtjänster.⁵² Den officiella statistik som SCB tar fram från Arbetskraftsundersökningarna ger en aktuell nationell bild som redovisas årligen och

⁵¹ Ekonomistyrningsverket (2006). *Resultatindikatorer – en idéskrift*.

⁵² Se SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar* för en utvecklad diskussion.

kvartalsvis samt används för internationella jämförelser. En begränsning är att statistiken inte går att bryta ned på regional eller kommunal nivå. Undersökningen är också behäftad med bortfallsbias som kan medföra att andelen som varken arbetar eller studerar underskattas. Den registerbaserade statistik som Temagruppen Unga i arbetslivet har utvecklat och redovisat sedan 2011 gör det möjligt att följa enskilda unga över flera år. Analysen kan brytas ned på mindre geografiska enheter, specifika ungdomsgrupper och synliggör unga som saknar känd aktivitet och i viss utsträckning vilka insatser unga har tagit del av. En begränsning är att statistiken, då den bygger på registerdata, endast kan redovisas med omkring två och ett halvt års eftersläpning. Den kan inte heller brytas ned på mindre tidsperioder än ett år.

Det finns en hög efterfrågan på den registerbaserade statistiken vilket visar på dess betydelse som indikator för att följa arbetet på regional och lokal nivå.⁵³ Andel unga (16–24 år) som varken arbetar eller studerar (varav andel unga kvinnor och unga män med okänd aktivitet) är en av de fem indikatorer som regeringen använder för att följa upp ungdomspolitiken i budgetpropositionen.⁵⁴ Uppgifter om antal unga som varken arbetar eller studerar som är i okänd aktivitet används som underlag i Dua-överenskommelserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

SCB föreslås få ett långsiktigt uppdrag att ta fram indikatorn och de uppgifter som ligger till grund för den. Syftet med framtagandet av den registerbaserade analysmodellen var att skapa en större tydlighet i hur stor gruppen unga som varken arbetar eller studerar är, vilka typer av stöd de får, möjliggöra djupare analyser samt skapa en modell som olika aktörer kan använda. Därför bör uppdraget ges till SCB utifrån deras uppdrag att förse kunder med statistik för beslutsfattande, debatt och forskning.

Temagruppen Unga i arbetslivet och MUCF har som finansiär och avtalspart med statistikleverantörer varit den aktör som de

⁵³ Unga som varken arbetar eller studerar var den indikator som hade näst mest visningar på hemsidan för det ungdomspolitiska uppföljningssystemet www.ungidag.se med drygt 1 200 sidvisningar från januari till mitten av oktober 2017. Statistiken finns även tillgänglig på Temagruppen Unga i arbetslivets webbplats (www.temaunga.se) där sidan för statistiken oktober 2017 hade haft omkring 1 400 visningar senaste 12 månaderna och med 1 200 användningar av funktionen för att göra statistiska beräkningar.

⁵⁴ Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 17 – Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

senaste åren haft möjlighet att dela den vidare till andra.⁵⁵ Det har varit positivt att Temagruppen som ett temporärt socialfondsprojekt har tagit ett stort ansvar för att säkra statistikens framtagande dessa år. De som har beställt statistik från SCB har dock varit hänvisade till att utgå från en alternativ statistisk modell som är mindre träffsäker än den modell som Temagruppen utvecklat.⁵⁶

För att exkludera unga som arbetar i Norge och Danmark från statistiken används gränsregional statistik. Även för denna saknas långsiktig finansiering. Framtagandet av dessa uppgifter har tidigare finansierats av respektive land genom arbetet med Nordiskgränsregional statistikdatabas, StatNord. Ministrarna för regionala frågor i Danmark, Norge och Sverige beslutade vid ett ministerrådsmöte hösten 2008 att gemensamt skapa en regionalt inriktad databas med gränsöverskridande statistik över befolkning och arbetsmarknad i gränsregioner, där pendlingsströmmar och flyttningar skulle belysas. Syftet var att stödja gränsregioner med beslutsunderlag för samhällsplanering och tillväxtarbete samt att skapa större säkerhet i nationell registerbaserad sysselsättningsstatistik.⁵⁷ Nordiska ministerrådet beslutade 2013 att finansieringen av databasen skulle upphöra. Från 2016 till och med 2018 har Nordiska ministerrådet dock ett nytt pågående initiativ för nordisk statistik om mobilitet.⁵⁸ Efter det är finansieringen av statistiken åter oklar.

SCB föreslås från och med 2019 få i uppdrag att inhämta uppgifter och samtycke till användning för de variabler som behövs för att framställa indikatorn unga som varken arbetar eller studerar och leverera dessa uppgifter till MUCF. I det ingår finansiering för framställning av den gränsregionala statistiken som är en förutsättning för indikatorns framtagande.

⁵⁵ De bidrar till finansieringen av den gränsregionala statistiken tillsammans med Västra Götaland, Värmland och Region Skåne, vilket gör dem till ägare av statistiken. De har upprättat avtal med statistikansvariga myndigheter i Danmark och Norge för att få använda inkomstvariabler från dem samt inhämtar även kompletterande uppgifter från Försäkringskassan gällande föräldrapenning, aktivitetsersättning och barnbidrag med samtycke att använda dessa uppgifter för att avgränsa populationen unga som varken arbetar eller studerar.

⁵⁶ Den tidigare beräkningsmodellen som inte innehåller de variabler som kräver ovan nämnda samtycke. Ett alternativ har varit att kontakta ägarna av datamaterialet till den gränsregionala statistiken samt Försäkringskassan för samtycke att använda materialet för deras syften.

⁵⁷ Statnord (2011). *Gränsregional statistik. Utvecklingsarbetet 2008–2010, slutrapport*.

⁵⁸ I detta ingår statistik från Danmark och Norge. Huvuduppdraget ligger hos statistikmyndigheten i Finland och uppgifterna kommer även att innefatta statistik från Finland under dessa år till skillnad från arbetet med StatNord.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Samordnarens förslag: De författningsändringar Samordnaren föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Samordnarens bedömning: Förslagen kräver ingen övergångsreglering.

Samordnaren bedömer att föreslagna författningsändringar i skollagen (2010:800) och gymnasieförordningen (2010:2039) inte kräver något särskilt förberedelsearbete, varför ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Förslagen kräver ingen övergångsreglering.

13 Konsekvenser av Samordnarens förslag

Nedan redovisas konsekvenserna av Samordnarens förslag. Samordnaren ska i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) göra kostnadsberäkningar och redogöra för andra konsekvenser med avseende på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, lands-
ting, företag eller andra enskilda.¹ Härutöver redovisas också konsekvenserna av förslagen för den kommunala självstyrelsen, jäms-
ställdheten mellan kvinnor och män, barn och unga, möjligheten
att nå de integrationspolitiska målen för samhället, brottsligheten
och det brottsförebyggande arbetet samt för EU-rätten.

Samordnaren har delat upp betänkandet i tre tematiska områ-
den, det kommunala aktivitetsansvaret, kvalitet i insatser samt sam-
verkan och samordnat stöd. Inom dessa områden har Samordnaren
lagt både förslag och bedömningar. I en del fall har bedömningar
och förslag betydelse för flera av uppdragets olika delar. Inled-
ningsvis beskrivs övergripande konsekvenser för samhället och dess
aktörer utifrån de tre tematiska områdena. Därefter beskrivs ekono-
miska och övriga konsekvenser. Konsekvenserna av Samordnarens
bedömningar är inte beskrivna i detta kapitel, fränsett två bedöm-
ningar som har kostnadsberäknats och som tillsammans med därtill
hörande förslag utgör en helhet. Förslag och bedömning gällande
ikraftträdande och övergångsbestämmelser som avser föreslagna
författningsändringar finns också beskrivna.

Förslag och bedömningar med utförliga beskrivningar behandlas
i kapitel 9, 10, 11 och 12.

¹ Ramböll Management Consulting AB (Ramböll) har bistått Samordnaren med fördjupade
beräkningar och analyser av vissa förslag.

13.1 Konsekvenser för samhället och de aktörer som berörs av förslagen

13.1.1 Det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnaren lämnar fyra förslag med direkt koppling till det kommunala aktivitetsansvaret:

- Utredning om ekonomisk ersättning till unga.
- Utveckling av en nationell betygsgatabas.
- Ett stärkt stöd från Skolverket.
- En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn.

Förslagen återfinns i sin helhet i kapitel 9 och syftar till att stärka förutsättningarna för kommunerna att erbjuda unga likvärdiga insatser av hög kvalitet, oavsett var i landet de unga bor. Samordnarens utredningsarbete har visat att det finns betydande skillnader i uppfyllelsen av det kommunala aktivitetsansvaret reglerat i 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Förslagen riktar sig i huvudsak till statliga myndigheter (Skolverket, Universitets- och högskolerådet [UHR], och Skolinspektionen) samt till Regeringskansliet och handlar om att staten ska kunna ge kommunerna ett bättre och utökat stöd i arbetet med det kommunala aktivitetsarbetet. Förslagen får offentligfinansiella konsekvenser för staten.

Förslaget om en utredning om ekonomisk ersättning till unga belastar i första hand statens (Regeringskansliets) kostnader, men ska på sikt kunna stärka kommunernas arbete för likvärdighet gentemot den enskilde.

I förslaget om utveckling av en nationell betygsgatabas berörs särskilt UHR, då myndigheten föreslås vara ansvarig för att bygga ut betygsgatabasen Bada samt fortsatt administrera denna.

Samordnaren har lagt förslag om ett särskilt återrapporteringskrav gällande aktivitetsansvaret i Skolverkets regleringsbrev och en därtill kopplad bedömning om ett stärkt stöd från Skolverket. Samordnaren har på motsvarande sätt lagt ett förslag om ett särskilt återrapporteringskrav i Skolinspektionens regleringsbrev samt en därtill kopplad bedömning om en långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn av det kommunala aktivitetsansvaret. Efter-

som både Skolverket och Skolinspektionen redan har uppdrag gällande det kommunala aktivitetsansvaret, syftar de åtgärder som Samordnaren bedömt och föreslagit i första hand till förtydliganden samt till synliggörandet av behovet av en ambitionshöjning från myndigheterna för att kunna säkra den statliga styrningen, uppföljningen och tillsynen gällande aktivitetsansvaret och därmed kunna möta kommunernas behov av stöd. Förslagen och de därtill kopplade bedömningarna anses sammantaget få positiva konsekvenser för kommunerna, vilka förväntas få utökat stöd och förbättrat underlag i genomförandet av aktivitetsansvaret. De båda myndigheterna belastas med vissa ökade kostnader. Den stora indirekta nyttan av förslagen bedöms uppstå till följd av att fler unga kommer att kunna erbjudas mer likvärdiga insatser av högre kvalitet. Insatserna inom aktivitetsansvaret syftar i första hand till att unga återgår till, eller påbörjar, utbildning. Förslagen kan således på sikt få positiva effekter på andelen elever som fullföljer en gymnasieexamen, vilket i sin tur leder till bättre förutsättningar för deras framtida etablering.

13.1.2 Kvalitet i insatser

Samordnaren lämnar fyra förslag i syfte att öka kvaliteten i insatser:

- Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola.
- Avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen.
- Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning.
- Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter.

Förslagen återfinns i sin helhet i kapitel 10 och syftar till att förbättra förutsättningarna för tidigt agerande från samhället vid indikation på risker, stärka ungas övergång från utbildning till arbete och stärka kunskapsutvecklingen framöver.

Effekterna av förslaget om en förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro och förslaget om en samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter blir beroende av hur förstudien respektive kunskapsöversikten genomförs och används. Förslagen be-

döms dock på sikt kunna stärka skolors, kommuners, och myndigheters arbete med att erbjuda utbildning och insatser av hög kvalitet för målgruppen.

Samordnaren bedömer att förslaget om avslutande vägledningssamtal kommer att leda till positiva effekter för samhället till följd av att fler elever kommer att få bättre information och förutsättningar för att på sikt fullfölja sina gymnasiestudier samt få förbättrad information om det kommunala aktivitetsansvaret. För de unga som omfattas av aktivitetsansvaret, förväntas förutsättningarna också förbättras om kommunerna lättare kan komma i kontakt med dem och därmed ge dem ett bättre och mer likvärdigt stöd. Till följd av att samtalen ska planeras och genomföras förväntas detta medföra kostnader för skolhuvudmän för gymnasie- respektive gymnasiesärskolan och detta påverkar de offentliga finanserna.

Samordnarens förslag om en nationell etableringssamordnare med särskilt ansvar för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning bedöms få en positiv effekt för den aktuella målgruppen. Genom att utveckla arbetet och aktualisera förslag på nationell och lokal nivå som påverkar målgruppens dagliga liv och möjligheter i övergången från utbildning till arbete kan insatserna till unga med funktionsnedsättning stärkas. Inrättandet av en nationell etableringssamordnare medför kostnader för staten genom Regeringskansliet.

13.1.3 Samverkan och samordnat stöd

Samordnaren lämnar fem förslag för att förbättra samverkan och samordnat stöd:

- Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård.
- En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd.
- Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter.
- Uppföljning av indikatorer.
- Statistik om unga som varken arbetar eller studerar.

Samordnarens förslag gällande samverkan och samordnat stöd återfinns i sin helhet i kapitel 11 och syftar till att – utifrån ett systemsynsätt – på sikt skapa effekter på individnivå som gör att förebyg-

gande och tidiga insatser till barn och unga förstärks, samt att stödet till unga som varken arbetar eller studerar blir behovsanpassat och baseras på evidens.

Förslagen riktar sig i första hand till myndigheter (Arbetsförmedlingen, MUCF, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen, SCB och Vinnova samt till Regeringskansliet).

Förslaget om en utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård belastar i första hand statens (Regeringskansliets) kostnader, men ska på sikt kunna bidra till ett bättre och mer sammanhängande stöd till barn och unga samt till bättre samordning mellan de involverade huvudmännen och ökad kvalitet i insatser.

Förslagen om en lokal försöksverksamhet för samordnat stöd samt om nationellt samordnat stöd från tre myndigheter bedöms på kort sikt få positiva konsekvenser för samtliga aktörer som berörs av förslagen. Berörda myndigheter bedöms kunna klara sina uppdrag bättre, genom tydligare koordinerat arbete, vilket i sin tur förväntas medföra långsiktiga förutsättningar för bättre samverkan kring alla individer som på olika sätt har behov av samhällets stöd. En ökad kunskap om unga som möter utmaningar i sin etablering och om hur deras livssituation utvecklas, förväntas bidra till att de insatser som erbjuds unga, i större utsträckning utgår från deras individuella behov. Förslaget om en lokal försöksverksamhet riktar sig direkt till fyra utpekade myndigheter och ett antal kommuner och landsting. Syftet är att genom försöksverksamheten skapa förutsättningar för ett lokalt sammanhängande system för barn och unga (i åldern 0–25 år) – inkluderande selektiv och indikerad prevention samt stöd till unga som varken arbetar eller studerar inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård – för att nå målen att ge alla barn och unga ett sammanhållet, ändamålsenligt, likvärdigt och långsiktigt individuellt stöd. Förslaget kommer att innebära kostnader för involverade aktörer och får därför offentligfinansiella konsekvenser.

Genom förslagen om uppföljning av indikatorer och om uppdrag om statistik om unga som varken arbetar eller studerar, ges bättre förutsättningar till ökad kunskap om målgruppen på lokal, regional och nationell nivå, vilket förväntas leda till ökad kvalitet i de verksamheter och insatser som erbjuds målgruppen.

Samtliga kommuner och landsting bedöms påverkas positivt av Samordnarens förslag, genom att de föreslagna åtgärderna på sikt väntas leda till ett mer effektivt och kvalitativt stöd till dem i deras

arbete med barn och unga som riskerar att få, eller som har, svårigheter i sin etablering.

Genom stärkt samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer stärks förutsättningarna för individen att kunna få ett individuellt anpassat och samordnat stöd.

13.2 Samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av Samordnarens förslag

13.2.1 Det kommunala aktivitetsansvaret

Utredning om ekonomisk ersättning till unga

Samordnaren föreslår att en utredning tillsätts för att utreda kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som omfattas av aktivitetsansvaret (se avsnitt 9.1). Utredningen ska kartlägga nuvarande reglering och kommunal praxis samt vid behov lämna förslag som möjliggör för kommunerna att lämna ekonomisk ersättning till unga som omfattas av detta ansvar.

Genomförandet av förslaget uppskattas till en kostnad för staten (Regeringskansliet) om 1 miljon kronor, och antas utgöra budget för en utredare och en utredningssekreterare under ett års tid (se tabell 13.1).

Tabell 13.1 Uppskattade kostnader för utredning om ekonomisk ersättning till unga

Aktör	Total kostnad (kr)
Regeringskansliet	1 000 000
Totalt	1 000 000

Förslaget får direkta konsekvenser för statens budget och förslås belasta Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1 Regeringskansliet m.m. Förslaget förväntas på sikt resultera i positiva effekter och möjligheter för unga att erhålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna delta i aktiviteter som motiverar dem till att studera och som stärker deras framtida etablering.

Utveckling av en nationell betygsdatabas

Samordnaren föreslår att den nationella betygsdatabasen Beda som UHR administrerar, ska byggas ut i enlighet med förslaget i Skolverkets förstudie från 2018². Skolhuvudmän och utbildningssamordnare med betygsrätt ska inrapportera uppgifter till betygsdatabasen Beda. Kommunerna ska vidare utan avgift kunna ta del av uppgifter³ från databasen (se avsnitt 9.3). Syftet med förslaget är att göra databasen Beda mer komplett och tjänsten KommunBeda avgiftsfri, vilket bedöms innebära att fler kommuner kommer att ansluta sig till systemet. En komplett betygsdatabas underlättar för kommuner att identifiera de unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. När det gäller insamling och utlämnande av uppgifter förutsätter förslaget att hänsyn har tagits till nödvändiga överväganden gällande den personliga integriteten i enlighet med dataskyddsförordningen⁴ som ska börja tillämpas i Sverige den 25 maj 2018 och därtill relaterade författningar.

Förslaget kommer förutom att påverka UHR som administratör av databasen, också påverka de individer som omfattas av aktivitetsansvaret, samtliga gymnasieskoleenheter, skolenheter inom komvux och samtliga folkhögskolor.

För enskilda individer som omfattas av aktivitetsansvaret innebär förslaget att de snabbare kan kontaktas då hemkommunen väntas få bättre kunskap om vilka som omfattas av deras verksamhet. Unga kan också erbjudas snabbare handläggning av exempelvis ansökan till studier inom vuxenutbildningen. Enskilda individer som däremot inte omfattas av aktivitetsansvaret, kommer i minskad utsträckning bli kontaktade i onödan i och med att kommunerna genom korrekta registeruppgifter från KommunBeda, kommer att kunna utesluta dessa unga från sina kontaktlistor. Till följd av för-

² Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

³ Avser enligt förslaget uppgifter om slutbetyg, gymnasieexamen, studiebevis, betygsdokument motsvarande svensk examen för individer med utländska betyg, IB diplom och certifikat, samt uppgifter om SeQF-nivå 4 från folkhögskolan gällande individer under 20 år som är bosatta i kommunen.

⁴ Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen börjar tillämpas 25 maj 2018 och är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Genom förordningen upphävs dataskyddsdirektivet (95/46/EG) vilket medför att personuppgiftslagen (1998:204, PUL) måste upphävas.

slaget bedöms kommunerna få bättre förutsättningar i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

I januari 2018 saknades uppgifter i Beda från 109 gymnasieskolor samt 96 komvuxenheter (se tabell 13.2).

Tabell 13.2 Antal gymnasieskolor och komvuxenheter som per den 1 januari 2018 inte var anslutna till Beda

Ej anslutna skolor i Beda, januari 2018	Gymnasieskolor	Komvux
Enskild	67	30
Kommunal	40	65
Landsting	2	1
Summa	109	96

Rutiner för att samtliga skolenheter ska inrapportera uppgifter kommer att behöva tas fram hos de skolor som i dag inte rapporterar uppgifter till Beda, vilket kommer att resultera i vissa direkta investeringskostnader. Tidsåtgången och kostnaden för att ansluta sig till Beda kan komma att variera mellan skolorna beroende på deras befintliga rutiner, men bedöms endast innebära en marginell förändring av verksamheten. De skolor Samordnaren har varit i kontakt med och som anslutit sig under 2017 har dock beskrivit processen som enkel och icke tidskrävande. Den övergripande bedömningen är således att förslaget inte innebär kostnadsdrivande verksamhetsförändringar för de ej anslutna skolorna. Uppgifter från de 154 folkhögskolorna i Sverige behöver också tillföras den nationella betygsdatabasen för elever som studerar på allmänna kurser på grundskolenivå och gymnasienivå som kan ge behörighet till vidare studier. Folkhögskolorna rapporterar redan i dag sådana uppgifter till både Folkbildningsrådet och SCB. Rutiner kommer att behöva upparbetas för att överföra dessa redan inhämtade uppgifter till UHR.

UHR:s enhet som ansvarar för validering av internationella betygsdokument kommer att behöva upprätta rutiner och avsätta arbetstid för inrapporteringen.

Trots att Beda utgör en etablerad nationell betygsdatabas, bedömer Samordnaren att det kommer att krävas ett implementeringsstöd från UHR och Folkbildningsrådet till berörda aktörer (samtliga skolenheter som berörs av Samordnarens förslag) för att de ska kunna

rapportera in uppgifter på ett korrekt sätt (se avsnitt 9.3 för en utvecklad beskrivning av implementeringsstödet).

Samordnaren ser även behov av stöd till kommunerna kring hur de kan använda sig av betygsdatabasen genom tjänsten KommunBeda i sitt arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Detta stöd bör ges från Skolverket, utifrån myndighetens uppdrag att stötta kommunerna enligt 19 § förordningen (2015:1047) om instruktion för Statens Skolverk. De kostnader som uppstår med anledning av sådant stöd bedöms kunna täckas inom myndighetens ram för befintligt uppdrag.

UHR har tagit ut en engångsavgift från kommunerna för att lämna ut de uppgifter som finns i Beda, genom den tjänst som heter KommunBeda. Samordnarens förslag är vidare att denna tjänst ska göras avgiftsfri. Om tjänsten blir avgiftsfri bedömer Samordnaren att fler kommuner kommer att hämta ut uppgifter från KommunBeda, vilket anses mer effektivt och ändamålsenligt än att exempelvis överväga riktade statsbidrag för att utveckla kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Förslaget innebär en viss ökad administration men också minskade avgiftsintäkter för UHR. Samordnaren bedömer att UHR därför bör tilldelas statliga medel för att finansiera den ökade administrationen och intäktsförlusten.

I Skolverkets förstudie från 2018 har UHR uppskattat kostnaderna för att bygga ut Beda till totalt 13,8 miljoner kronor. Att förvalta och driva den utbyggda databasen har beräknats kosta 10,3 miljoner kronor årligen (inklusive avskrivning för utbyggnadskostnaderna), med undantag för första året efter projektets slut, då kostnaden uppskattats bli drygt 12 miljoner kronor. Efter sex år och därefter, när utbyggnaden av Beda är avskriven, uppskattas den årliga kostnaden till 7,6 miljoner kronor (se tabell 13.3). Hela underlaget med kostnadskalkyl finns att läsa i Skolverkets förstudie.⁵

⁵ Se Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

Tabell 13.3 UHR:s uppskattade driftskostnader* för betygsdatabasen Beda

Aktör	Total kostnad (kr)
UHR	
– driftskostnad år 1	12 000 000
– årlig driftskostnad år 2–5	10 300 000
– årlig driftskostnad år 6–	7 600 000

* En investeringskostnad om 13 800 000 kronor ingår i de uppskattade årliga driftskostnaderna.

Utifrån resultaten av Skolverkets förstudie, förväntas en komplett betygsdatabas få stor positiv inverkan på antagningen till komvux eller annan vuxenutbildning. Förstudien har tagits fram i syfte att genomföra förslagen i propositionen Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (prop. 2016/17:5), och Samordnarens förslag bedöms inte medföra ytterligare kostnader utöver vad som skrivs fram i förstudien.

Förslaget förväntas ge kommunerna en minskad administrativ börda genom kortare handläggningstider och enklare ansökningsförfarande till den kommunala vuxenutbildningen. Inom verksamheten för det kommunala aktivitetsansvaret förväntas handläggningstiderna minska då kommunerna får ett bättre underlag vilka unga som omfattas och således ska kontaktas av verksamheten.

Förslaget får direkta ekonomiska konsekvenser för statens budget, vilka föreslås belasta Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:13 Statligt stöd till vuxenutbildning.

Ett stärkt stöd från Skolverket

Samordnaren föreslår att ett särskilt återrapporteringskrav gällande aktivitetsansvaret ska föras in i Skolverkets regleringsbrev, med syftet att säkerställa att regeringen på ett tydligare sätt kan följa upp Skolverkets arbete inom området. Samordnaren lämnar vidare en bedömning att Skolverket i större utsträckning ska erbjuda ett implementeringsstöd till kommunerna i genomförandet av aktivitetsansvaret (se avsnitt 9.4). Skolverket ska utöka sina analyser och sin redovisning av materialet från kommunernas inrapportering gällande insatser till unga inom aktivitetsansvaret. Förslaget och bedömningen syftar sammantaget till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i kommunernas genomförande av aktivitetsansvaret.

Omfattningen av resurserna för Samordnarens bedömning om ett stärkt stöd till kommunerna har beräknats på kostnader som Samordnaren själv har haft under sin utredningstid för att komplettera Skolverkets befintliga arbete att verka som stöd till kommunerna och öka samverkan mellan stat och kommun. Samordnaren har avsatt en helårstjänst för uppdraget och har genom detta kunnat möta 175 kommuner, cirka 8–10 regionala företrädare samt cirka 15 statliga myndigheter och nationella aktörer. Utöver detta, har ett antal enkäter och telefonintervjuer till kommuner, samt en enkät till unga inom aktivitetsansvaret genomförts som resulterat i en längre rapport och ett antal sammanställningar. Detta arbete har sammanlagt bedömts kosta 1,5 miljon kronor årligen (se tabell 13.4).

Tabell 13.4 Uppskattad årlig kostnad för implementeringsstöd

Aktör	Total kostnad (kr)
Skolverket	1 500 000
Totalt	1 500 000

Samordnarens bedömning kan innebära ett behov av att tillsätta ny personal för genomförandet av uppdraget, men utifrån myndighetens författningsreglerade uppdrag, föreslås kostnaden belasta befintlig budgetram för Skolverket, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:1 Statens skolverk. Samma utgiftsområde föreslås belastas när det gäller kostnader för förslaget om införande av ett särskilt återrapporteringskrav gällande det kommunala aktivitetsansvaret i myndighetens regleringsbrev.

Av bedömningen berörs indirekt samtliga kommuner i form av att de kan få stöd i att förbättra kvaliteten och likvärdigheten i det arbete de gör inom det kommunala aktivitetsansvaret. För de kommuner som i dag bedriver verksamhet inom aktivitetsansvaret förväntas Samordnarens bedömning stödja deras fortsatta verksamhetsutveckling och höja kvaliteten och likvärdigheten framöver. För de kommuner som i dag inte har en verksamhet för det kommunala aktivitetsansvaret bedöms stödet från Skolverket kunna effektivisera och förkorta uppbyggnadsfasen.

För enskilda som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret innebär Samordnarens bedömning och förslag, indirekt och på sikt, att de kan komma att erbjudas ett kvalitativt och likvärdigt stöd oavsett var i landet de bor.

En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn

Samordnaren föreslår att ett särskilt återrapporteringskrav ska skrivas in i Skolinspektionens regleringsbrev kring det kommunala aktivitetsansvaret. Samordnaren lämnar också en bedömning om att Skolinspektionen ska se över hur myndigheten långsiktigt ska planera och, genom kvalitetsgranskning och tillsyn, följa upp kommunernas genomförande av aktivitetsansvaret (se avsnitt 9.5). Det sammantagna syftet med förslaget och bedömningen är att säkerställa en långsiktig nationell strategi för hur kommunernas arbete ska granskas och hur framtida tillsyn ska ske. Detta bör bidra till att synliggöra utvecklingsområden för kommunerna och därigenom stärka kvaliteten och likvärdigheten i framtida arbete med aktivitetsansvaret. Den uppföljning och granskning som Skolinspektionen föreslås utföra, förväntas medföra att kommuner får ett förbättrat stöd i sin verksamhetsutveckling och därigenom kan höja kvaliteten och likvärdigheten i aktivitetsansvaret. För den enskilde som omfattas av ansvaret innebär Samordnarens förslag att unga på sikt ska kunna erbjuds ett kvalitativt och likvärdigt stöd, oavsett var i landet de bor. Varken förslaget eller bedömningen förväntas innebära behov av nya resurser i form av personal, utan snarare en viss omfördelning av arbetsuppgifter, vilket beräknas innebära marginella kostnader för myndigheten. Eventuella kostnader föreslås därför tas inom befintlig budgetram för Skolinspektionen och därvid belasta Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:2 Statens skolinspektion.

13.2.2 Kvalitet i insatser

Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola

Samordnaren föreslår att Skolverket ges i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inrätta ett system för inrapportering och redovisning av nationell statistik över frånvaro för grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer (se avsnitt 10.1). Förslagets syfte är att förbättra möjligheterna att få en översiktlig bild av frånvarons omfattning på lokal, regional och nationell nivå, och på så sätt stödja ett systematiskt utvecklingsarbete inom detta område.

Att genomföra förstudien innebär en kostnad för staten genom att Skolverket kommer att ansvara för och genomföra förstudien. Representerar från skolhuvudmännen förväntas delta i olika typer av aktiviteter under förstudien, vilket bedöms medföra ringa kostnader.

Skolverkets kostnader är uppskattade utifrån Skolverkets uppgifter om kostnader från en tidigare förstudie om betygsdatabas för registrering av betyg och gymnasieexamen. Arbetsinsatsen krävde då 1,7 helårstjänster. Samordnaren bedömer att det föreslagna uppdraget kräver en något större insats. I kostnadsberäkningen utgår Samordnaren från antagandet att Skolverket kan komma att behöva engagera två helårstjänster till en kostnad om 2 miljoner kronor (se tabell 13.5).

Tabell 13.5 Uppskattade kostnader för förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro

Aktör	Total kostnad (kr)
Skolverket	2 000 000
Totalt	2 000 000

Förslaget får direkta konsekvenser för statens budget, och förslås belasta Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:13 Statligt stöd till vuxenutbildning. De långsiktiga samhälls-ekonomiska effekterna av förslaget är svåra att bedöma med exakt-het då dessa är starkt beroende av resultaten från den föreslagna förstudien som Skolverket uppdras att genomföra. Tidigare erfarenheter av systematisk uppföljning av elevfrånvaro har, tillsammans med insatser att förebygga avhopp, visat positiva effekter för andelen som avslutar sin utbildning. En jämförbar och systematisk statistik kan stärka möjligheterna för forskning och förutsättningarna till tidiga insatser.

Avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen

Samordnaren föreslår att det ska införas en skyldighet för rektorer för gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan att se till att elever, som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den samt

elever som riskerar att slutföra sin utbildning på ett nationellt gymnasieprogram utan att erhålla gymnasieexamen, erbjuds ett avslutande vägledningssamtal (se avsnitt 10.2). Det föreslagna vägledningssamtalet syftar till att ge elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den, ett bättre stöd och bättre kunskap så att fler av dem på sikt kan slutföra en utbildning på gymnasial nivå.

De som direkt påverkas av förslaget är rektorer för kommunala och enskilda skolhuvudmän, lärare och annan skolpersonal i de fall då rektor delegerar ansvaret att hålla i samtalet samt elever och vårdnadshavare.

Rektorns ansvar för elever som lämnar gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med ofullständiga studieresultat eller utan examen stärks, vilket förväntas bidra till att skolhuvudmännens systematiska kvalitetsarbete för elevers fullföljda studier också förbättras genom tydligare rutiner och arbete kring utskrivningen av elever från skolan.

Av de 110 000 elever som började gymnasieskolan 2011 utgjorde elevgruppen med ofullständiga studier till antalet cirka 32 500 elever. Antalet elever med ofullständiga studier antas dock komma att variera framöver beroende på att elevkullarna varierar i storlek från år till år. Skolans rektorer kommer att behöva erbjuda och själva, eller genom delegering till annan personal, ansvara för genomförandet av samtal med cirka 30 procent av de på skolan inskrivna eleverna. En stor del av samtalen kommer sannolikt att genomföras sent på våren varje år, med elever i årskurs 3, då en förhållandevis stor grupp elever slutar gymnasieskolan med ett studiebevis i stället för en examen. Antalet elever som en rektor på gymnasiet i genomsnitt hade ansvar för varierade mellan 254 elever till 277 elever mellan läsåren 2009/2010 och 2016/2017.⁶ I denna beräkning inkluderades även elever på introduktionsprogram (IM). Spridningen i antalet elever som rektorerna i gymnasieskolan i dag ansvarar för är stor. Den som under 2015 ansvarade för flest elever i gymnasieskolan var en rektor hos en offentlig huvudman som ansvarade för 2 300 elever. Motsvarande antal bland rektorer hos enskilda huvudmän var drygt 1 000 elever.⁷

⁶ Skolverkets officiella statistik.

⁷ Skolverket (2015). *Beskrivande data 2015*.

Utgår man ifrån antagandet att antalet elever som en rektor har i genomsnitt per läsår och att 30 procent av dessa har ofullständiga studieresultat, innebär det att en rektor i genomsnitt kan komma att behöva koordinera, delegera, alternativt själv hålla i maximalt omkring 75–85 vägledningssamtal per läsår.⁸ Arbetsbelastningen kommer dock att vara mycket ojämnt fördelad mellan olika rektorer.⁹

För att kunna uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av att införa avslutande vägledningssamtal har Samordnaren använt sig av en beräkningsmodell som Ramböll Management Consulting AB (Ramböll) har utvecklat.¹⁰ Modellen utgår från antagandet att det innan införandet av samtalen finns tre möjligheter för en elev som påbörjat¹¹ gymnasieskolan:

1. att slutföra gymnasiet på tre år
2. att slutföra gymnasiet på mer än tre år (i gymnasieskolan, på komvux eller inom folkhögskolan)¹²
3. att inte slutföra gymnasiet.

Därefter antas att ett vägledningssamtal med en elev som riskerar att avsluta gymnasiet i förtid på marginalen kan medföra tre typer av beteendeförändringar, nämligen att:

1. Eleven tar gymnasieexamen (inom gymnasieskolan, vid komvux eller inom folkhögskolan) under kortare tid än vad som annars hade varit fallet.
2. En elev som annars inte hade slutfört studierna med en gymnasieexamen gör det.

⁸ Räknat på att planering och genomförande av ett vägledningssamtal tar 2 timmar multiplicerat med 80 samtal, uppstår en administrativ börda sammantagen för rektor och/eller annan skolpersonal om motsvarande 160 timmar.

⁹ Uppskattning av arbetsbelastningen kopplad till genomförande av cirka 75–80 vägledningssamtal bör dock i praktiken kunna ställas i relation de utvecklingssamtal som elever har rätt till minst en gång per termin enligt skollagen, vilket innebär att samtal ska kunna hållas med samtliga elever någon gång under terminen.

¹⁰ Modellen bygger delvis på Hök, L. & Sandaji, N. (2017). *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull*.

¹¹ Så gott som alla ungdomar (99 procent) påbörjar gymnasiet.

¹² Statistik från SCB, framtagen av Dua 2016, för den årskull som påbörjade gymnasiet 2005 (födda 1989) visar att ungefär 6 av 10 fullföljer sin gymnasieutbildning innan de fyllt 20 år (65 procent). De flesta av dem som inte fullföljt kompletterar sin gymnasieutbildning innan de fyller 25 år. Sammantaget hade 91 procent av de som föddes 1989 fullföljt gymnasiet vid 25 års ålder. Se SOU 2017:19 *Uppdrag: samverkan – steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa*.

3. En elev som bestämmer sig för att hoppa av får bättre information om det kommunala aktivitetsansvaret och vart hon eller han kan vända sig för att öka sin chans att komma i sysselsättning.

Varje typ av förändring innebär att eleven ökar sina möjligheter att på sikt komma i förvärvsarbete och erhålla högre lön. Med hjälp av förvärvs- och lönestatistik för personer med olika utbildningsnivå har framtida inkomster uppskattats över en tioårsperiod.¹³ Inkomsten fördelas sedan mellan aktörerna utifrån vilka skatteintäkter de förväntas få. Det är dock svårt att bedöma hur många elever som kommer att göra vilka beteendeförändringar, därför redovisas i tabell 13.6 uppskattade intäkter för en av varje typ av beteendeförändring som samtalen skulle kunna leda till.

Tabell 13.6 Intäkter per typ av beteendeförändring för en individ över en tioårsperiod (i kronor)

Det avslutande vägledningssamtalet leder till att en elev ...

	... tar gymnasieexamen under kortare tid än vad som annars varit fallet*	... som annars inte tagit gymnasieexamen gör det	... får bättre stöd av aktivitetsansvaret att hamna i sysselsättning
	(1)	(2)	(3)
Stat	75 045	138 770	11 849
Landsting	12 021	22 229	1 898
Kommun	75 228	139 110	11 878
Offentlig sektor	162 294	300 109	25 625
Individen	78 590	145 326	12 409
Samhället	240 884	445 434	38 034

* Rambölls beräkning baseras på antagandet att denna förändring innebär att eleven i genomsnitt förkortar tiden för examen med två år i förhållande till vad som annars hade varit fallet. När denna grupp tagit gymnasieexamen ökar deras förväntade förvärvsfrekvens och medellön relativt till de med gymnasial utbildning. Detsamma gäller gruppen som annars inte tagit gymnasieexamen.

Beräkningen baseras på en samlad bedömning utifrån tillgänglig statistik och intervjuer med relevanta aktörer, bland annat representanter från skolor och experter inom förebyggande insatser för studieavbrott. Resultatet av respektive förändring är en jämförelse mot vad som annars hade skett, dvs. om inget avslutande vägledningssamtal genomförts. Utgångspunkten är att det i dag är en rela-

¹³ Det är osäkert att uppskatta kostnaderna och nyttorna över en längre tidsperiod. Att hålla analysen till en tioårsperiod innebär dock sannolikt att den samlade samhällsekonomiska nyttan av förslaget underskattas.

tivt stor andel elever som inte har fullföljt gymnasiet efter tre år (27–33 procent), men att desto fler gör det innan de fyllt 25 år (då cirka 10 procent inte har fullföljt gymnasiet). När dessa elever fullföljer gymnasieexamen varierar, vilket kan bero på antal kvarstående kurser innan examen, situationen på arbetsmarknaden, studiemotivation m.m. I modellen har därför antagits att förändring (1) innebär att elever som annars fullföljt gymnasieexamen mellan 2–8 år efter deras ordinarie studietid, gör så i genomsnitt två år snabbare än utan ett avslutande vägledningssamtal. För förändring (2) antas att elever, som annars inte tagit gymnasieexamen gör det efter i genomsnitt 5 år efter deras ordinarie studietid. Förändring (3) innebär att elever som avslutar gymnasiet i förtid får bättre information om hur de kan komma i förvärsarbete än vad de hade haft om de inte fått ta del av det avslutande vägledningssamtalet.

De förväntade kostnaderna för vägledningssamtalen har uppskattats utifrån antagandet att samtalen i genomsnitt kommer att ta två arbetstimmar att planera och genomföra. I den genomsnittliga uppskattningen ingår att en del samtal kommer att utebli eller ersättas med skriftlig information till individen, medan andra samtal kommer kräva omfattande förberedelser eller tillkommande kostnader för exempelvis tolk. Det är även troligt att vägledningssamtalen inte kommer att behöva ta så mycket tid i anspråk som Samordnaren har uppskattat.

Kommunerna kommer att belastas med de största kostnaderna eftersom de är huvudmän för 67 procent av landets gymnasieskolor och 75 procent av eleverna går i kommunalägda skolor. Detta innebär att det kan antas att kommunala huvudmän kan komma att behöva hålla i drygt 30 000¹⁴ samtal per år. Kostnaderna uppskattas då till cirka 18,3 miljoner kronor årligen.¹⁵

Landstingen är huvudmän för förhållandevis få skolor och driver endast 15 av totalt 1 311 skolor. Detta innebär att deras kostnad kan uppskattas till cirka 190 000 kronor.

¹⁴ Kostnaderna är uppskattade utifrån statistik för årskullen som påbörjade gymnasiet 2011 (Skolverket, Tabell 3C: Genomströmning inom 3 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2011). Av de knappt 110 000 elever som påbörjade gymnasiet var det drygt 40 000 elever som inte erhållit gymnasieexamen efter tre år, varav drygt 30 000 i kommunala gymnasieskolor.

¹⁵ Utgångspunkt i antagandet att 30 531 samtal hålls (gäller för årskullen som började gymnasieskolan 2011) till en genomsnittlig timkostnad på 300 kronor. Beräkningen är $(30\,531 \text{ avslut}) \times (2 \text{ timmar}) \times (300 \text{ kronor}) = 18\,318\,600 \text{ kronor}$.

När det gäller enskilda huvudmän, driver 207 huvudmän sammanlagt 423 gymnasieskolor och förväntas därvid behöva erbjuda och hålla i cirka 9 000 samtal per år, till en motsvarande kostnad om 6,5 miljoner kronor.

Skolverket kommer att behöva ta fram stöd och riktlinjer om vägledningssamtalet till de aktörer som berörs, om samtalens genomförande och innehåll, vilket kommer att innebära kostnader för staten. Stöd och riktlinjer kommer också att behöva uppdateras och revideras löpande.

Det bedöms som angeläget att Skolinspektionen genomför en särskild granskning av samtalen, ett eller två år efter införandet. Sammantaget uppskattas kostnaderna för staten genom Skolverket och Skolinspektionen till 275 000 kronor per år, samt 400 000 kronor som engångskostnad. Förslaget får därmed direkta konsekvenser för statens budget. De sammantagna kostnaderna för myndigheterna (675 000 kronor) föreslås tas från Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:1 Statens skolverk, och 1:2 Statens skolinspektion.

Kostnaderna för kommuner och landsting antas på lång sikt kunna täckas av ökade skatteintäkter. För att förslaget ska vara kostnadsneutralt krävs att ett visst antal elever förändrar sitt beteende som följd av de avslutande vägledningssamtalen. Intäkterna kommer därmed att variera, beroende på vilken typ av beteendeförändring som väntas ske. För att intäkterna¹⁶, enligt antagande, ska täcka kostnaderna krävs att:

- 187 elever tar gymnasieexamen snabbare än vad som annars varit fallet, eller att
- 101 elever som annars inte tagit gymnasieexamen gör det, eller att
- 1 184 elever får bättre stöd av det kommunala aktivitetsansvaret att hamna i sysselsättning.

Mer troligt är dock att effekten uppstår på grund av en kombination av elevernas beteendeförändringar. Exempelvis ger förslaget ett marginellt överskott till offentlig sektor redan om

¹⁶ Intäkter i detta avseende är skatteintäkter för stat, kommun och landsting över en tioårsperiod.

- 50 elever tar gymnasieexamen snabbare än vad som annars varit fallet,
- 40 elever som annars inte tagit gymnasieexamen gör det, och
- 400 elever får ökad information om det kommunala aktivitetsansvaret och andra stödfunktioner.

I och med att cirka 40 000 samtal kan komma att hållas per årskull innebär det i praktiken att mellan 0,3 procent och 3 procent av eleverna per årskull behöver förändra sitt beteende som följd av vägledningssamtalen för att intäkterna ska överskrida kostnaderna för offentlig sektor. Samordnarens bedömning är att förslaget på sikt kommer att finansiera sig självt.

I tabell 13.7 nedan redovisas en sammanfattning av de uppskattade kostnaderna för förslaget fördelade per aktör och aktivitet.

Tabell 13.7 Uppskattad årlig kostnad fördelad per aktör för avslutande vägledningssamtal

	Aktör	Aktivitet	Totalt kostnad (kr)
Staten	Skolinspektionen	Regelbunden tillsyn	75 000
	Skolinspektionen	Särskild kvalitetsgranskning	400 000 ¹
	Skolverket	Vägledning och information	200 000
Kommun	Komvux	Ökat antal elever	5 000 000 ²
	Kommunalt aktivitetsansvar	Antas vara konstant	–
	Huvudmän	Förbereda och hålla samtal	18 000 000
Landsting	Huvudmän	Förbereda och hålla samtal	190 000
Företag	Huvudmän	Förbereda och hålla samtal	6 550 000
Enskilda	Vårdnadshavare	Alternativkostnad	8 000 000
Samhället			30 415 000³

¹ Kostnaderna om 400 000 kronor för Skolinspektionen är, till skillnad från övriga kostnader i tabellen, en engångskostnad som förväntas uppstå som följd av en särskild granskning av de avslutande vägledningssamtalen.

² I kostnadsuppskattningen antas samtalen leda till att cirka 100 elever läser en kurs vid Komvux. Genomsnittskostnaden per kurs på Komvux är 49 600 kronor. Det är sannolikt att samtalen även kommer att leda till att elever påbörjar studier mot gymnasieexamen vid folkhögskolor. Folkhögskolerådet använder inte kostnad per kurs som nyckeltal och har inte under tiden för konsekvensutredningen haft möjlighet att uppskatta kostnaden per kurs.

³ Exklusive uppskattad alternativkostnad om 8 000 000 kronor för vårdnadshavare.

*Uppskattade konsekvenser för samhället om ingen ändring sker
(nollalternativ)*

Individer som bara har förgymnasial utbildningsnivå, har en avsevärt lägre förvärvsintensitet än personer med gymnasieexamen.¹⁷ Dessutom har lågutbildade individer generellt sämre hälsa än högutbildade.¹⁸ I en rapport från stiftelsen Idéer för livet¹⁹ uppskattas den samhällsekonomiska förlusten för att cirka 10 procent av en kull 24-åringar inte har avslutat gymnasiet uppgå till 53 miljarder kronor fördelat över det yrkesverksamma livet (mellan 24 till 65 år). Ungefär hälften av det värdeskapande som går förlorat på grund av avsaknad av gymnasial utbildning skulle annars ha tillfallit individerna i form av inkomster medan resten skulle ha tillfallit den offentliga sektorn i form av skatteintäkter.

Enligt en kartläggning från SCB har knappt hälften av de elever som avbryter gymnasiet eller som slutför utbildningen utan fullständiga betyg, fått vägledning och stöd från skolan.²⁰ Drygt hälften i gruppen hade aldrig varit i kontakt med myndigheter eller kommunen för studie- och yrkesvägledning efter avhoppet.

Det varierar vidare hur gymnasieskolorna informerar om studiealternativ när en elev hoppar av utbildningen och hur mycket de informerar om det kommunala aktivitetsansvaret. Av Skolinspektionens kvalitetsgranskning²¹ av insatser för att förebygga studieavbrott i gymnasieskolans yrkesprogram framgår att de flesta eleverna i urvalet för kvalitetsgranskningen inte hade fått undervisning som förebygger studieavbrott och hjälper eleverna att nå utbildningens mål.²² Däremot existerar även goda exempel på skolornas arbete för att förhindra elevers studieavbrott.²³

¹⁷ Statistiska centralbyrån (2014). *UF 84 SM 1601, Befolkningens utbildning och sysselsättning 2014, Tabell 6.*

¹⁸ Folkhälsomyndigheten (2015). *Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop? Övergripande slutsatser från regeringsuppdraget.*

¹⁹ Hök, L. & Sandaji, N. (2017). *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull.*

²⁰ Statistiska centralbyrån (2017). *Unga utanför? Så har det gått på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning.*

²¹ Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.*

²² Urvalet i Skolinspektionens granskning omfattade samtliga yrkesprogram och avsåg inte att ge en nationell bild av förhållandena.

²³ Se exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Plug In – Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott.*

De senaste åren har andelen som avslutar gymnasiet i förtid varierat mellan omkring 27–33 procent. Utifrån statistik för tidigare årskullar har genomströmningen för kohorter framöver uppskattats (se tabell 13.8). Eftersom kvinnor i högre grad slutför gymnasiet än män antas att glappet mellan könen är konstant även högre upp i åldrarna. Därför antas också att utvecklingen ser liknande ut för båda könen men att män ligger på en lägre ingångsnivå.

Tabell 13.8 Genomströmning av elever i gymnasieskolan och komvux (i procent) efter ålder

Ålder	18 år	19 år	20 år	21 år	22 år	23 år	24 år	25 år	Total
Andel med gymnasieexamen inom gymnasiet (procent)	63	6	1	0	0	0	0	0	70
Andel som kompletterat gymnasieutbildningen i en annan skolform (procent)	—	5	9	3	1	1	0,5	0,5	20
Andel som inte har gymnasieexamen (procent)	—	26	16	13	12	11	10,5	10	10

Rambölls uppskattning av statistik från SCB (2017), *Utbildningsnivå 2016 efter inrikes/utrikes född, kön och ålder (ett-årsklasser)*, Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsår 2015/16*, samt Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2016). *Fullföljd gymnasieutbildning*.

Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning

En nationell samordnare föreslås inrättas för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning (se avsnitt 10.4). Syftet är att öka samhällets gemensamma förmåga att få fler unga med funktionsnedsättning att övergå från studier till sysselsättning.

Förslaget bedöms få en positiv inverkan för enskilda unga med funktionsnedsättning genom att aktualisera förslag på nationell och lokal nivå som påverkar deras dagliga liv och möjligheter i övergången från utbildning och andra verksamheter till arbete. Kommunernas arbete förväntas framför allt utvecklas genom att kvalitet och rutiner i övergångar mellan olika kommunala verksamheter utvecklas samt deras samarbete med näringsliv och det civila samhället.

Det civila samhällets organisationer förväntas få ökat inflytande över den nationella politiken genom formaliserat samarbete med den nationella etableringssamordnaren. Regeringen kommer få förutsättningar att utveckla en mer sammanhållen politik inom området, främst i samarbete mellan Arbetsmarknads-, Social- och Utbildningsdepartementet.

Förslaget uppskattas belasta statens budget med 9 miljoner kronor (se tabell 13.9) och ska täcka kostnaderna för ett kansli med en utredare och två sekreterare fördelat på 3 miljoner kronor per år under 3 års tid. I detta ingår vissa kostnader förenade med uppdragets genomförande i form av kommunikation, resor och enklare utredningsarbete. Motsvarande bemanning har Samordnaren för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:09) samt Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården haft. Förslaget får direkta konsekvenser för statens budget, och förslås belasta Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1 Regeringskansliet m.m.

Tabell 13.9 Uppskattade årliga kostnader för etableringssamordnare

Aktör	Årlig kostnad (kr)	Total kostnad (kr)
Regeringskansliet	3 000 000	9 000 000
Totalt	3 000 000	9 000 000

Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter

Samordnaren föreslår att Forte får i uppdrag att återkommande ta fram en analys av kunskapsläget om insatsers effekter för unga som varken arbetar eller studerar (se avsnitt 10.5). Förslaget syftar till att öka förutsättningarna för att insatser och stöd baserar sig på ett aktuellt kunskapsläge. Detta ger bättre förutsättningar för kommuner, landsting, regeringen och dess myndigheter att i politiska beslut såväl som planering, genomförande och uppföljning av verksamheter utgå från den senaste kunskapen.

Förslaget förväntas innebära ett minskat behov för omvärldsbevakning för regeringen och dess myndigheter samt landets kommuner och landsting. Den direkta kostnaden för att genomföra undersökningarna för staten, genom Forte, uppskattas till cirka 400 000 kronor (se tabell 13.10) för att genomföra en första studie. En samlad analys bör dock göras minst vart femte år. Förslaget får direkta konsekvenser för statens budget, och förslås belasta Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 12:3 Särskilda insatser inom ungdomspolitiken.

Tabell 13.10 Uppskattade kostnader för samlad analys per genomförandetillfälle

Aktör	Total kostnad (kr)
Forte	400 000
Totalt	400 000

13.2.3 Samverkan och samordnat stöd

Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård

En allt högre grad av specialisering och uppdelning på olika sektorer och aktörer innebär en utmaning i att åstadkomma ett samordnat stöd till individer med mer sammansatta behov av hälso- och sjukvård (se avsnitt 11.1). Samordnaren föreslår ett tilläggsuppdrag till utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) att utreda och lämna förslag på hur en samordnad barn- och ungdomshälsovård ska säkerställas, med särskilt fokus på de barn och unga i åldrarna 0 till 25 år, som är i behov av insatser från flera vårdgivare/huvudmän.

Det tilläggsuppdrag som Samordnaren föreslår, beräknas motsvara en heltidstjänst under ett år, det vill säga omkring 1 miljon kronor (se tabell 13.11). Kostnaderna föreslås belasta Utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1 Regeringskansliet m.m.

Tabell 13.11 Uppskattade kostnader för tilläggsuppdrag

Aktör	Total kostnad (kr)
Regeringskansliet	1 000 000
Totalt	1 000 000

En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd

Samordnaren föreslår att Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Vinnova ska få i uppdrag att koordinera en försöksverksamhet med ett lokalt sammanhängande stödsystem för barn och unga från 0 till 25 års ålder (se avsnitt 11.2). Försöksverksamheten ska inkludera selektiv och indikerad prevention samt stöd till unga som varken arbetar eller studerar inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Förslaget syftar till att erbjuda målgruppen förstärkta förebyggande och tidiga insatser samt bättre samordnade stödinsatser. Försöksverksamheten ska pågå under fyra till

fem år. Till verksamheten ska forskning kopplas och verksamheten ska också utvärderas. Samordnaren lämnar också en till förslaget kopplad bedömning, om att ny lagstiftning kan komma att behövas fram för att genomföra försöksverksamheten, samt att en analys av detta behov behöver göras. Samordnaren har dock inte haft möjlighet att, inom ramen för utredningsuppdraget, göra en egen sådan analys.

Försöksverksamheten föreslås omfatta fem kommuner och två landsting förutom de fyra myndigheterna. En möjlig organisering av försöksverksamheten är att staten bekostar motsvarande totalt två heltidstjänster i de fyra myndigheterna samt en heltidstjänst i vardera deltagande kommun och landsting. Varje tjänst uppskattas motsvara 1 miljon kronor per år och till detta beräknas tillkomma verksamhetsmedel om totalt 500 000 kronor per år.

Kostnaden föreslås i första hand belasta Utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 1:9 Bidrag för samordning och tillgänglighet och anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. samt Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (ap. 3). Försöksverksamheten ska följas och utvärderas genom att därtill koppla följeforskning och en utvärdering under hela perioden för försöksverksamheten. Det beräknas motsvara en årlig kostnad om 1 500 000 kronor. Denna kostnad föreslås belasta Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 7:1 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Förvaltning, samt anslag 7:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning. Den totala årliga kostnaden för staten för försöksverksamheten beräknas motsvara 11 miljoner kronor (se tabell 13.12).

Kommuner och landsting förväntas även bidra med medel till försöksverksamheten. Om varje kommun respektive landsting beräknas bidra med motsvarande en tjänst till en kostnad av 1 miljon kronor beräknas den årliga kostnaden för kommunerna vara 5 miljoner kronor per år, och för landstingen 2 miljoner kronor per år (se tabell 13.12).

**Tabell 13.12 Kostnad per aktör för försöksverksamhet
för ett sammanhängande stödsystem (kronor)**

Kostnad per aktör för försöksverksamhet	per år	4 år	5 år
Stat	11 000 000	44 000 000	55 000 000
Kommun	5 000 000	20 000 000	25 000 000
Landsting	2 000 000	8 000 000	10 000 000
Totalt	18 000 000	72 000 000	90 000 000

Staten förväntas till följd av försöksverksamheten ges ett utvecklat beslutsunderlag för att utveckla offentlig sektor och göra den mer effektiv och med högre kvalitet genom att exempelvis lösa eventuella strukturella hinder för samverkan mellan huvudmän eller kring individer.

Samordnarens bedömning är att förslaget kommer att ge deltagande kommuner och landsting en möjlighet att utveckla ett mer ändamålsenligt sätt att arbeta förebyggande samt att bättre stödja individer med behov av samordnat stöd, genom exempelvis nya sätt att styra och organisera sig, nya arbetssätt, rutiner med mera.

Enskilda i de kommuner och landsting som medverkar i försöksverksamheten förväntas få bättre förebyggande och tidiga insatser och ett stöd som är mer behovsanpassat. Om behoven hos den enskilde är sammansatta och kräver samverkan mellan flera verksamheter och aktörer så torde individen bland annat få en mer sammanhängande service och stöd som kan motverka senare serviceanvändning respektive förbättra förutsättningarna för etablering.

Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter

Samordnaren föreslår att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder där nationell samverkan mellan myndigheterna kan bidra till ett bättre lokalt stöd och därigenom bättre stöd till barn och unga som har, eller riskerar att få, svårigheter i sin etablering i samhället (se avsnitt 11.3). Förslagets syfte är att bidra till att förebyggande och tidiga insatser förstärks och att den enskilde ges ett tidigt, samordnat och långsiktigt stöd som är av god kvalitet.

På sikt bedömer Samordnaren att samarbetet bland annat kan bidra till bättre prestationer, kapacitetsuppbyggnad, effektivisering och ökad kvalitet lokalt genom utvecklad samordning.

Tabell 13.13 Uppskattade kostnader för samordnad styrning och stöd

Aktör	Total kostnad (kr)
Skolverket	1 000 000
Arbetsförmedlingen	500 000
Socialstyrelsen	500 000
Statskontoret	400 000
Totalt	2 400 000

Samordnaren bedömer att detta uppdrag kan kräva motsvarande en heltidstjänst på Skolverket, som samordnar uppdraget, samt motsvarande en halvtidstjänst på Socialstyrelsen respektive en halvtidstjänst på Arbetsförmedlingen. Det blir totalt en uppskattad kostnad på cirka 2 miljoner kronor (se tabell 13.13). Krav på samverkan och samordning finns redan i dag då myndigheter, enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223), har en allmän skyldighet att samverka och varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Kostnaden föreslås tas inom myndigheternas budgetram och belasta Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 8:1 Socialstyrelsen; Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, samt Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:1 Statens skolverk.

Samordnaren föreslår att Statskontoret får i uppdrag att ge externt stöd. Samordnaren beräknar att ett sådant uppdrag omfattar knappt fem månaders heltidstjänst vilket uppskattas kosta cirka 400 000 kronor. Kostnaden föreslås tas inom myndighetens budgetram och belasta Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslag 1:1 Statskontoret.

Uppföljning av indikatorer

Samordnaren föreslår att MUCF får ett förtydligat uppdrag att löpande redovisa uppgifter på nationell, regional och lokal nivå samt genomföra årliga analyser av föreslagna indikatorer (se avsnitt 11.5).

Förslaget syftar till att stärka styrningen för att åstadkomma ett samordnat stöd för unga.

Förslaget bedöms leda till att MUCF, regeringen och dess myndigheter samt landets kommuner kommer att få ett tydligare underlag för det fortsatta arbetet att verka för samordnat stöd för unga som möter utmaningar i sin etablering, samt att följa upp detta arbete. Genom en gemensam lägesbild ökar förutsättningarna för samordning och samarbete. Den regelbundna analysen ger en samlad bild, medan tillgängliggörande av indikatorer gör det möjligt för olika aktörer att på egen hand inhämta material för regionala och lokala analyser.

Förslaget innebär att MUCF får ett förtydligat uppdrag för inriktningen på sin indikatorsuppföljning. Detta bedöms inte medföra några betydande ytterligare arbetsuppgifter utan ryms inom befintligt uppdrag.

Förslaget innebär att Skolverket får två nya indikatorer att redovisa till MUCF, samt justering av en indikator som Försäkringskassan i dag levererar till MUCF. Myndigheter, landsting, kommuner och andra aktörer som arbetar för att stödja de unga kommer att få ett bättre kunskapsunderlag för att utveckla och följa upp sitt arbete.

Förslaget bedöms inte generera ytterligare kostnader eller administration för Regeringskansliet eller involverade myndigheter.

Statistik om unga som varken arbetar eller studerar

Samordnaren föreslår att SCB får i uppgift att ta fram och leverera registerbaserad statistik över unga som varken arbetar eller studerar (se avsnitt 11.6). Förslaget syftar till att etablera ett långsiktigt uppdrag att ta fram indikatorn Andel unga som varken arbetar eller studerar. Indikatorn används av regeringen för uppföljning av ungdomspolitikerna och efterfrågas även av kommunerna för att följa arbetet med unga som varken arbetar eller studerar där andel i okänd aktivitet särredovisas. Den övergripande konsekvensen från förslaget är att beslutsfattare även fortsättningsvis kan använda en registerbaserad indikator för unga som varken arbetar eller studerar, där unga som arbetar i Norge och Danmark exkluderas. Det i sin tur ger möjligheter till effektivare insatser till målgruppen.

Förslaget om registerbaserad statistik för unga som varken arbetar eller studerar innebär att SCB får i uppdrag att inhämta nödvändiga uppgifter från Danmark, Norge samt nationella myndigheter.

SCB ska även leverera statistiken till MUCF som i sin tur får i uppdrag att löpande redovisa statistiken och genomföra årliga analyser som en del av det ungdomspolitiska indikatorsystemet.

Samordnaren har vänt sig till SCB och MUCF om uppgifter för att beräkna kostnaden för framtagande av statistiken. Det har dock varit svårt för dem att göra en mer exakt beräkning. Från 2019 saknas finansiering för inhämtning av data från Norge och Danmark som tillfälligt täcks av ett nordiskt projekt. Utifrån de uppgifter Samordnaren har fått in bedöms förslaget medföra en årlig kostnad för staten, genom SCB om 300 000 kronor, vilket framgår av tabell 13.14. Kostnaden föreslås tas inom myndighetens budgetram och belasta Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, anslag 1:9 Statistiska Centralbyrån.

Tabell 13.14 Uppskattade kostnader för framtagande av statistik

Aktör	Årlig kostnad (kr)
SCB	300 000
Totalt	300 000

13.3 Ekonomiska konsekvenser

13.3.1 Kostnader eller intäkter för staten

Staten är den aktör som påverkas i högst utsträckning av Samordnarens förslag. I och med att Samordnarens förslag är av olika slag – vissa gäller tidsbegränsade satsningar, ett antal utgör föreslagna utredningar eller förstudier medan andra förslag föreslås gälla på längre sikt eller permanent – är kostnadsberäkningarna också av olika slag. Samordnarens förslag bedöms dock ha offentligfinansiellt positiva effekter för staten på lång sikt till följd av att unga som varken arbetar eller studerar kan fångas upp i ett tidigt skede. Detta leder sannolikt både till kostnadsbesparingar till följd av ett minskat behov av insatser och socialförsäkringsutbetalningar, samt till ökade skatteintäkter till följd av att de unga som tar del av insatserna får bättre möjligheter till etablering.

I tabell 13.15 nedan redovisas en sammanställning av statens kostnader för Samordnarens förslag efter aktivitet, aktör, kostnad och typ av kostnad. Övriga förslag bedöms inte påverka statens kostnader.

Tabell 13.15 Kostnader för staten

Förslag	Aktivitet	Aktör	mnkr	Typ av kostnader
Utredning om ekonomisk ersättning till unga	Utredning	Regeringskansliet	1,0	Engångskostnad för utredning (1 år)
Utveckling av en nationell betygsdatabas	Statistikansvar och implementeringsstöd	UHR	13,8	Engångskostnad för utveckling av databas (1,5 år)
Förstudie om lokal och nationell uppföljning av elevfrånvaro i grund- och gymnasieskola	Förstudie	Skolverket	2,0	Engångskostnad för förstudie (1 år)
Avslutande vägledningssamtal för ungdomar som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	Vägledning och info	Skolverket, Skolinspektionen	0,28	Årligt återkommande kostnad
Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning	Kvalitetsgranskning		0,4	Engångskostnad
	Tillsätta nationell samordnare	Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet	9,0	Engångskostnad för utredning (3 år)
Samlad analys av kunskapsläget om insatser effekter	Återkommande analys	Forte	0,4	Återkommande kostnad, minst vart femte år
Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsövård	Tilläggsuppdrag till utredning	Regeringskansliet	1,0	Engångskostnad för utredning (1 år)
En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd	Försöksverksamhet samt forskning och utvärdering	Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen, Vinnova	44,0	Engångskostnad för projekt (antas löpa i 4 år, total kostnad)
Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter	Analys och externt stöd	Skolverket, Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen	2,4	Engångskostnad för uppdrag under ett år
Statistik om unga som varken arbetar eller studerar	Statistikansvar	SCB	0,3	Årligt återkommande kostnad fr.o.m. 2019

13.3.2 Kostnader eller intäkter för kommuner och landsting

Samordnarens förslag om en lokal försöksverksamhet för samordnat stöd, samt förslaget om en förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskolan, har en direkt finansiell påverkan på de kommuner och landsting som kommer att delta i försöksverksamheten respektive förstudien. Valet att delta är upp till verksamheterna, varför de förväntas att till viss del bekosta sitt eget deltagande. Samordnarens förslag om avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen förväntas innebära en kostnad för huvudmännen. Kostnaden för detta bedöms på sikt, och beroende på antalet beteendeförändringar till följd av förslaget samt när i tiden dessa inträffar, bli kostnadsneutralt. Till dess att så sker, bör kostnaden bäras genom kommunala skatteintäkter.²⁴

Tabell 13.16 Kostnader för kommun och landsting

Förslag	Aktivitet	Aktör	Mnkr	Typ av kostnader
Avslutande vägledningssamtal för ungdomar som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	Förbereda och hålla i samtal, Ökat antal elever	Kommun, Landsting (komvux, huvudmän i gymnasieskolan)	18,0 + 5,0 + 0,2	Årligt återkommande kostnad
En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd	Samordnat stöd	Kommun	20,0	Engångskostnad för projekt (antas löpa i 4 år, total kostnad)
En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd	Samordnat stöd	Landsting	8,0	Engångskostnad för projekt (antas löpa i 4 år, total kostnad)

Samordnarens förslag om utveckling av en nationell betygsdatabas kan, enligt Samordnarens bedömning, medföra marginella kostnader för de huvudmän och utbildningssamordnare (inom de 40 kommunala och 2 landstingsdrivna gymnasieskolorna, samt 65 kommunala och 1 landstingsdrivna enheter för komvux som ej var anslutna i januari 2018) som berörs.

Övriga förslag förväntas inte få någon direkt finansiell påverkan på kommuner eller landsting. Förslagen väntas dock få positiva effekter på effektiviteten i kommunernas verksamhet, till följd av att staten föreslås ta en mer aktivt samordnande och stödjande roll.

²⁴ Om finansieringsprincipen tillämpas, ska kostnaden i stället bäras av staten.

13.3.3 Kostnader eller intäkter för företag eller andra enskilda

Samordnarens förslag syftar till att unga som varken arbetar eller studerar ska erbjudas ett mer kvalitativt och individanpassat stöd. I längden förväntas förslagen innebära att unga kvinnor och män får bättre möjligheter till sysselsättning.

Samordnarens förslag om utveckling av en nationell betygsdatabas kan, enligt Samordnarens bedömning, medföra marginella kostnader för de enskilda huvudmän och utbildningssamordnare inom de 67 gymnasieskolor och 30 enheter för komvux som ej var anslutna i januari 2018.

Samordnarens förslag om avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen får direkta finansiella konsekvenser för enskilda huvudmän. I dag driver 207 enskilda huvudmän sammanlagt 423 gymnasieskolor. Utifrån genomströmningen för kullen som påbörjade gymnasiet 2011 uppskattas att enskilda huvudmän ska planera och hålla i drygt 9 000 samtal per år, vilket motsvarar en sammanlagd kostnad för enskilda huvudmän om cirka 6,5 miljoner kronor. För vårdnadshavare, uppstår alternativkostnader för att delta i vägledningssamtalet. Denna kostnad uppskattas till totalt 8 miljoner kronor baserat på antagandet att vårdnadshavare närvarar på ett av tre samtal. Kostnaderna kan dock komma att balanseras av en indirekt positiv effekt för vårdnadshavare/hushåll om den unge går kvar i gymnasiet, övergår i andra studier eller börjar att arbeta, vilket minskar den ekonomiska bördan för hushållet i och med studiestöd och/eller ökad förvärvsinkomst. Därtill förväntas de elever (enskilda) som omfattas av vägledningssamtalen påverkas positivt till följd av bättre kunskap, stöd och därmed på sikt ökad möjlighet till arbete och högre lön. Det är också rimligt att anta att nyanlända elever med tillfälligt uppehållstillstånd påverkas positivt av förslaget, då bättre kunskap om hur de kan uppnå en gymnasieexamen blir särskilt viktigt för denna målgrupp. Det bör dock betonas att lagstiftningen som denna målgrupp omfattas av är tillfällig, varmed det bedöms svårt att uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna när det exempelvis gäller antalet permanenta uppehållstillstånd till följd av förslaget.

I tabell 13.17 redovisas de direkta kostnader som antas uppstå för företag och enskilda med anledning av Samordnarens förslag. Övriga förslag förväntas inte påverka enskilda eller företag.

Tabell 13.17 Kostnader för företag eller andra enskilda

Förslag	Aktivitet	Aktör	mnkr	Typ av kostnader
Avslutande vägledningssamtal för ungdomar som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	Förbereda och hålla i samtal	Enskilda huvudmän i gymnasieskolan	6,5	Årligt återkommande kostnad
Avslutande vägledningssamtal för ungdomar som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	Delta i samtal	Vårdnadshavare	8,0	Årligt återkommande kostnad (alternativkostnad)

13.3.4 Förslag till finansieringskällor

Samordnarens förslag påverkar flera olika politikområden. Finansieringen av flera av förslagen kan därför ske utifrån olika utgiftsområden (se tabell 13.18). Samordnaren har i vissa fall föreslagit alternativa finansieringskällor/utgiftsområden.

13.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. I enlighet med 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Samordnaren bedömer att förslagen om utveckling av en nationell betygsdatabas, förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola, samt om avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen, påverkar eller på sikt kommer att påverka den kommunala självstyrelsen i olika utsträckning.

Tabell 13.18 Föreslagna finansieringskällor per förslag

Förslag	mnr	Finansieringskälla	Typ av kostnader
Utredning om ekonomisk ersättning till unga	1,0	Utg. 1 ansl. 4:1	Engångskostnad för utredning (1 år)
Utveckling av en nationell betygss databas	13,8	Utg. 16 ansl. 1:13	Engångskostnad för utveckling av databas (1,5 år)
Ett stärkt stöd från Skolverket		Inom ram (Utg. 16 ansl. 1:1)	Årlig återkommande kostnad
En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn		Inom ram (Utg. 16 ansl. 1:2)	Årlig återkommande kostnad
Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskola	2,0	Utg. 16 ansl. 1:13	Engångskostnad för förstudie (1 år)
Avslutande vägledningssamtal för ungdomar som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen	0,68	Utg. 16, ansl. 1:1 och 1:2	Årlig återkommande kostnad (inkl. engångskostnad)
Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning	9,0	Utg. 1 ansl. 4:1	Engångskostnad för utredning (3 år)
Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter	0,4	Utg. 17 ansl. 12:3 eller 12:2 (alt. Utg. 9 ansl. 7:1)	Återkommande kostnad, minst vart femte år
Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsövård	1,0	Utg. 1 ansl. 4:1	Engångskostnad för utredning (1 år)
En lokal försöksverksamhet om samordnat stöd	44,0	Finansieras genom befintliga uppdrag och ö.k. och inom ram (Utg. ansl. 1:5, Utg. 9 ansl. 4:7, Utg. 24 ansl. 1:2, Utg. 9 ansl. 7:1, Utg. 2 ansl. 1:1, Utg. 1 ansl. 4:1)	Engångskostnad för projekt inkl. forskning och utvärdering (antass löpa i 4 år)
Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter	2,4	Inom ram (Utg. 16 ansl. 1:1, Utg. 9 ansl. 8:1, Utg. 14 ansl. 1:1, Utg. 2 ansl. 1:1)	Engångskostnad för uppdrag och utvärdering (1 år)
Statistik om unga som varken arbetar eller studerar	0,3	Utg. 2, ansl. 1:9	Årlig återkommande kostnad fr.o.m. 2019

Förslaget om den nationella betygsdatabasen grundar sig på resultaten i Skolverkets förstudie om en betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux. Utifrån hur implementeringen av detta arbete ska genomföras i praktiken, kommer en proportionalitetsbedömning av hur den kommunala självstyrelsen påverkas behöva göras. Samordnaren inte haft möjlighet att göra någon sådan analys inom ramen för utredningen. Förslaget om förstudien om nationell frånvarostatistik syftar till att på sikt resultera i att frånvarostatistik rapporteras och redovisas. Genomförandet av själva förstudien bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen då deltagande i förstudien ska vara frivillig för de huvudmän, såväl kommunala som enskilda, som ska ingå. Däremot, om det slutliga syftet med förslaget ska kunna uppnås, kommer detta att påverka den kommunala självstyrelsen, varvid en proportionalitetsbedömning kommer att behöva göras utifrån slutsatserna i förstudien.

Syftet med förslaget om avslutande vägledningssamtal är att ge ett bättre individuellt stöd till varje elev som riskerar att avsluta sina studier i förtid utan att fullfölja den eller uppnå examen. Förslaget medför en ny rättighet för eleverna som följer även skyldighet för rektorer hos kommunala (men också enskilda) huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En sådan ny skyldighet bedöms påverka den kommunala självstyrelsen. Däremot är skolverksamhet i dag (och har även historiskt sett varit) statligt reglerad genom bland annat skollagen och därtill hörande lagar och förordningar. Författningsförslagen som ska stärka eleverna inom och mot slutet av sin utbildning och som på så sätt kompletterar huvudmännens och rektorernas redan befintliga skyldigheter gentemot de inom skolan inskrivna eleverna, bedöms förslaget av den anledningen inte på ett opropor­tionerligt sätt inskränka den kommunala självstyrelsen. Eftersom Skolinspektionen redan granskar huvudmäns verksamhet påverkas inte heller den kommunala självstyrelsen genom ytterligare statlig granskning, som föreslås i ett antal av Samordnarens förslag, då detta redan framgår av myndighetens skyldigheter enligt skollagen²⁵. De inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som uppstår med hänsyn till Samordnarens förslag bedöms därför sammantaget vara godtagbara med hänsyn till förslagets syfte. Samordnarens övriga förslag bedöms inte påverka det kommunala självstyret.

²⁵ Se 26 kap. skollagen (2010:800).

13.5 Konsekvenser för enskilda och små företag

Samordnarens samtliga förslag som berör huvudmän för någon av skolformerna påverkar såväl offentliga som enskilda huvudmän. När det gäller förslagen om avslutande vägledningssamtal och utveckling av en nationell betygsdatabas är det möjligt att större företag (enskilda huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan) kan nå vissa stordriftsfördelar som mindre företag/huvudmän inte kan uppnå. Förslaget förväntas dock inte påverka verksamheten i tillräcklig utsträckning för att få betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

13.6 Konsekvenser för jämställdhet, de integrationspolitiska målen samt för barn och unga

Förslagen som Samordnaren lämnar avser att bidra till att fler unga kvinnor och unga män oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder ska ha möjlighet att etablera sig i samhället. Flera av förslagen kan bidra till ökad jämställdhet mellan flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män. Förslagen kan positivt påverka målen för jämställdhetspolitiken, nämligen målen om en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd utbildning samt jämställd hälsa. Kartläggningar²⁶ av frånvaro i grundskolan som gjorts, tyder i regel på att frånvaron är ungefär lika hög bland pojkar och flickor. I det avseendet bedöms förslaget om en förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro inte få några konsekvenser för jämställdheten.

Förslaget om att en nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning ska inrättas med uppdraget att verka för och driva på arbetet för att stärka etableringen för denna målgrupp, förväntas få konsekvenser för jämställdheten. Arbetet ska bedrivas utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Studier har exempelvis visat att insatser kan vara mer framgångsrika för unga män än för unga kvinnor och att det finns behov av tydligare jämställdhetsfokus i det fort-

²⁶ Se bland annat Skolinspektionen (2015). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.

satta utvecklingsarbetet.²⁷ Förslaget skulle kunna påverka anpassning eller utveckling av insatser så de bättre motsvarar behoven hos unga kvinnor och unga män med funktionsnedsättning.

Förslaget om uppföljning av indikatorer och förslaget om statistik om unga som varken arbetar eller studerar kommer att öka kunskapen om exempelvis könsskillnader i förutsättningar för ungas etablering och därmed på lokal, regional och nationell nivå, ge bättre förutsättningar att motverka dessa. Genom förslagen kan bättre analyser och prognoser göras som innebär att rätt insatser kan sättas in i tid för de individer eller grupper som behöver dem mest.

Förslaget om uppdrag om en samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter ska också genomföras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Därigenom kommer kunskapen om avsaknaden eller närvaron av jämställdhetsperspektiv i insatser att uppmärksammas, och kunskapen om insatsers effekter för både kvinnor och män att öka. Detta kan i sin tur bidra till att unga kvinnor och unga män kan erbjudas andra insatser än i dag, som bättre kan bidra till att de kommer i utbildning eller arbete, eller att exempelvis behovet att se över utbudet av insatser uppmärksammas. Samordnaren har även lyft att det är särskilt viktigt att Skolinspektionen i sitt fortsatta arbete beaktar ett jämställdhetsperspektiv och granskar skillnader mellan unga kvinnor och unga män samt särskilt i vilken mån kommunernas insatser svarar mot behoven hos unga nyanlända och unga med funktionsnedsättning.

Ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i den lokala försöksverksamheten som föreslås för att utveckla och pröva ett sammanhängande stödsystem för barn och unga från 0 till 25 årsålder som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering och som inkluderar såväl selektiv och indikerad prevention som stöd till unga som varken arbetar eller studerar inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. De olika behov som flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män kan ha, ska således beaktas och eventuellt påverka hur stödsystemet utformas. Genom att inkludera Polismyndigheten kan även fler unga män i behov av stöd uppmärksammas.

²⁷ Jämför Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning* och Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*.

I de utredningar som Samordnaren föreslår avseende ersättning till unga respektive samordnad barn- och ungdomshälsovård ska ett jämställdhetsperspektiv beaktas vid framtagandet av förslagen.

Utöver de jämställdhetspolitiska målen kan Samordnarens förslag positivt bidra till de integrationspolitiska målen och särskilt målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslagen kan bidra till att fler unga som varken arbetar eller studerar som är utrikes födda, samt särskilt unga utrikes födda kvinnor kommer i utbildning eller studier, liksom unga kvinnor och unga män med utländsk bakgrund. Det är vanligare att unga män avslutar gymnasiet utan gymnasieexamen än unga kvinnor. Givet att frånvarostatistiken på sikt leder till insatser för att förhindra avhopp kan ett sådant förslag därför medföra att resurser satsas för att främja utrikes föddas närvaro i gymnasieskolan. Unga män och utrikes födda är enligt statistiken också överrepresenterade bland de elever som inte fullföljer gymnasiet under tre år. Förslaget om avslutande vägledningssamtal gäller alla elever vid gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som inte fullföljer sin utbildning eller tar examen, så alla elever har samma rättigheter och möjligheter att delta vid samtalen, oavsett kön, etnisk och kulturell bakgrund. Det finns dock en risk att insatsens kvalitet blir lägre på skolor i socialt utsatta områden där andelen utrikes födda är stor, eftersom belastningen i dessa områden är högre. Det är därför viktigt att dessa skolor har tillgång till tolk och får de resurser som krävs för att kunna erbjuda en likvärdig insats till alla elever. Överhuvudtaget kan flera av förslagen bidra till att kvaliteten i insatser kan utvecklas genom att bättre uppmärksamma diskrimineringsgrunderna genom ett mer individualiserat och behovsanpassat stöd.

Förslagen kan också bidra till målet för barnrättspolitik som innebär att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Samordnaren föreslår att kvaliteten i insatser till unga som varken arbetar eller studerar ska stärkas genom att i högre grad utgå från en evidensbaserad praktik. Samordnaren betonar särskilt vikten av att utveckla den del av den evidensbaserade praktiken som består i att ta tillvara individers erfarenhet och önskemål. Vidare föreslår Samordnaren att arbetet med att utveckla ett lokalt sammanhängande stödsystem från 0 till 25 år bör bygga på en nära dialog med barn och unga och närstående, liksom den utvecklade nationella samordningen. Genom-

gående föreslår Samordnaren också att utgångspunkten i styrning, stöd och verksamhetsutveckling ytterst bör utgå från barn och ungas behov och inte från organiseringen av verksamheter. Enligt barnkonventionen ska en konventionsstat vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet tidiga avhopp. Att säkerställa nationell statistik av frånvaro bör ses som ett led i det arbetet.

Sammantaget bedömer Samordnaren också att förslagen bidrar till det ungdomspolitiska målet att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen, där exempelvis förslagen om avslutande vägledningssamtal och om utveckling av den nationella betygss databasen syftar till öka individens makt över sitt eget liv.

13.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Samordnarens har lämnat förslag utifrån det övergripande målet för Samordnarens arbete, det vill säga att bidra till att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig i samhället. Eftersom det är många faktorer som påverkar ungas livsvillkor, förutsättningar och möjligheter till etablering, krävs flera åtgärder på olika nivåer för att förändring och förbättring ska kunna ske. Detta handlar om allt från förbättrade insatser för enskilda individer, förändringar i regelverk, styrning och organisering av olika myndigheter och aktörer, till större samhällsförändringar. Samordnarens samtliga förslag grundar sig vidare i fyra huvudsakliga strategier (förebyggande arbete, kvalitet i insatser, utvecklad samverkan och systemsynsätt) som på kort och lång sikt bedöms kunna utveckla arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar och på sikt påverka sysselsättningen och den offentliga servicen positivt.

13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Tidigare forskning har visat att förlängd utbildning minskar brottsligheten.²⁸ Genom att föreslå bättre samverkan, information och stöd – från olika aktörer och nivåer i samhället – till barn och unga inom ramen för Samordnarens uppdrag och som bland annat kan leda till att färre unga hoppar av skolan, fler fullföljer sin utbildning med examen och fler på sikt kommer i arbete eller annan sysselsättning, bedöms samtliga förslag ha en indirekt brottsförebyggande effekt.

13.9 Konsekvenser för EU-rätten

Samordnarens förslag bedöms inte påverka EU-rätten eller annan internationell rätt fränsett vad som anges nedan.

Förutsättningarna för att genomföra förslaget om utveckling av en nationell betygsdatabas kommer att, vid genomförandet av förslaget, medföra ett behov av hänsynstagande till dataskyddsförordningen (GDPR)²⁹ vars tillämpning träder i kraft den 25 maj 2018, samt därav en analys och proportionalitetsbedömning gällande bland annat förslagets effekter för den personliga integriteten. Dessa hänsyn kommer också att beröra förutsättningarna för förslagen om en förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro samt om en lokal försöksverksamhet för samordnat stöd. Däremot påverkar inte Samordnarens förslag i sig dessa hänsyn och därmed EU-rätt eller internationell rätt.

Förslaget om avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen kompletterar den nationella lagstiftningen inom skolans område. Förslaget inkluderar införande av två nya bestämmelser i skollagen (2010:800) och två nya bestämmelser i gymnasieförordningen (2010:2039) med syftet att stärka skolans stöd till den unga individen som riskerar att avsluta utbild-

²⁸ Se exempelvis Grönqvist, H., Hall, C., Vlahos, J. & Åslund, O. (2015). *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* och Oreopoulos, P. & Salvanes, K. (2011). "Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling" i *Journal of Economic Perspectives* 25:1.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

ningen i förtid eller utan examen. Den skyldighet som åläggs rektorer och således påverkar offentliga och enskilda huvudmän bedöms inte vara diskriminerande mot företag (enskilda huvudmän) från andra medlemsstater eller på annat sätt begränsa den fria rörligheten inom EU, då samtliga huvudmän som vill bedriva skolverksamhet behöver godkännas av Skolinspektionen³⁰ och förslaget i detta avseende påverkar huvudmän som redan har godkänts för att bedriva skolverksamhet.

Förslaget om nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning har som syfte att positivt stärka förmågan och förutsättningarna från samhället gentemot unga med funktionsnedsättning och deras övergång från studier till arbete. Utgångspunkten för förslaget är att förverkliga intentionerna bakom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning³¹.

13.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Samordnaren föreslår att de föreslagna författningsändringarna i skollagen (2010:800) och gymnasieförordningen (2010:2039) ska träda i kraft den 1 juli 2019 (se kapitel 12).

Samordnarens bedömning är att författningsändringarna inte kräver något särskilt förberedelsearbete och att ett lämpligt datum med hänsyn till tidsplanen för fortsatt beredningsarbete är den 1 juli 2019.

Samordnaren bedömer vidare att det inte finns behov av någon övergångsreglering.

³⁰ Se skollagen (2010:900) 1 kap. 5–5 a §§ och 7 §.

³¹ Se FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 3 maj 2008.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

15 kap.

20 a §

Om en elev riskerar att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller utan att erhålla examen, ska rektorn, innan eleven anses ha avslutat utbildningen, se till att eleven erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid sådant samtal.

Om ett samtal enligt första stycket inte kan hållas, ska samma information skriftligen lämnas till eleven.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 10.2.

Genom paragrafen införs en skyldighet för rektor vid gymnasieskolan att se till att de elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den, samt de elever som riskerar att slutföra sin utbildning utan att erhålla en gymnasieexamen, erbjuds ett *avslutande vägledningssamtal*. Vägledningssamtalet ska erbjudas eleven innan denne kan anses ha avslutat utbildningen i enlighet med vad som sägs i 12 kap. 4–4 a §§ gymnasieförordningen (2010:2039), samt innan eleven har fått ett studiebevis och därigenom formellt anses ha avslutat utbildningen.

Om eleven inte har fyllt 18 år ska vårdnadshavaren också erbjudas att delta vid vägledningssamtalet. Med *vårdnadshavare* jämställs förordnad förmyndare enligt 10 kapitlet föräldrabalken (1949:341) och 4 kap. 3 § lag (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden gällande äktenskap och förmynderskap, samt särskilt förordnad vårdnadshavare och god man enligt bestämmelserna i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (se 2 och 10 §§).

Med *elev* som ska erbjudas vägledningssamtal enligt denna bestämmelse avses elev som riskerar att avsluta sina studier i förtid på ett nationellt program eller introduktionsprogram inom gymnasieskolan, elev som riskerar att avsluta sin utbildning på ett introduktionsprogram utan behörighet till ett nationellt program samt elev som riskerar att slutföra ett nationellt program med ett studiebevis (i enlighet med vad sägs om studiebevis i 8 kap. 12 § gymnasieförordningen) och därmed, trots genomförd utbildning, inte uppfyller kraven för gymnasieexamen.

Vilken information eleven åtminstone ska få vid vägledningssamtalet framgår av en ny bestämmelse i gymnasieförordningen (2010:2039), 12 kap. 4 b §.

Rektorn ska antingen själv hålla i vägledningssamtalet eller kan, i enlighet med 2 kap. 10 § skollagen (2010:800), delegera detta till annan lämplig personal vid skolenheten.

Om ett vägledningssamtal inte kan hållas och en elev ska ges informationen enbart skriftligen i enlighet med paragrafens *andra stycke*, förutsätter detta att rektorn har vidtagit nödvändiga åtgärder för att se till att ett avslutande vägledningssamtal hålls, men att eleven exempelvis efter upprepade kontaktförsök inte har varit möjlig att få tag på, eller att vare sig elev eller vårdnadshavare kan eller önskar delta vid samtalet.

18 kap.

20 a §

Om en elev riskerar att avsluta sin gymnasiesärskoleutbildning i förtid, ska rektorn, innan eleven anses ha avslutat utbildningen, se till att eleven erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid sådant samtal.

Om ett samtal enligt första stycket inte kan hållas, ska samma information skriftligen lämnas till eleven.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 10.2.

Genom paragrafen införs en skyldighet för rektor vid gymnasiesärskolan att se till att de elever som riskerar att avsluta sin utbildning i förtid och utan att fullfölja den, erbjuds ett *avslutande vägledningssamtal*. Vägledningssamtalet ska erbjudas eleven innan denne anses

ha avslutat utbildningen i enlighet med vad som sägs i 12 kap. 4–4 a §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

Inom gymnasiesärskolan saknas krav motsvarande examen från ett nationellt gymnasieprogram, varvid samtliga elever som har genomfört en gymnasiesärskoleutbildning enligt 19 kap. 27 § skollagen (2010:800) får ett gymnasiesärskolebevis. Med *elev* enligt denna bestämmelse avses således en elev som går ett nationellt gymnasiesärskoleprogram och som riskerar att avsluta utbildningen i förtid och därmed att inte fullfölja den.

Om eleven inte har fyllt 18 år ska vårdnadshavaren också erbjudas att delta vid vägledningssamtalet. Med *vårdnadshavare* jämställs förordnad förmyndare enligt 10 kapitlet föräldrabalken (1949:341) och 4 kap. 3 § lag (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden gällande äktenskap och förmynderskap, samt särskilt förordnad vårdnadshavare och god man enligt bestämmelserna i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (se 2 och 10 §§).

Vilken information eleven åtminstone ska få vid vägledningssamtalet framgår av en ny bestämmelse i gymnasieförordningen (2010:2039), 12 kap. 4 c §.

Rektorn ska antingen själv hålla i vägledningssamtalet eller kan, i enlighet med 2 kap. 10 § skollagen (2010:800), delegera detta till annan lämplig personal vid skolenheten.

Om ett vägledningssamtal inte kan hållas och en elev ska ges informationen enbart skriftligen i enlighet med paragrafens *andra stycke*, förutsätter detta att rektorn har vidtagit nödvändiga åtgärder för att se till att ett avslutande vägledningssamtal hålls, men att eleven exempelvis efter upprepade kontaktförsök inte har varit möjlig att få tag på, eller att vare sig elev eller vårdnadshavare kan eller önskar delta vid samtalet.

Referenser

- Acara (2015). *National Standards for Student Attendance Data Reporting – second edition August 2015*. Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority.
- Andersson, A. B. (2017). *Network and Success – Access and Use of Social Capital among Young Adults in Sweden*. Stockholm University, Department of Sociology.
- Andersson, P., Nylander, E., Bernhard, D. & Rahm, L. *Folkhögskolor, funktionsnedsättningar och specialpedagogik*. Paper till Mimers forskarkonferens, Runö folkhögskola, 3–4 november 2015.
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik – en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Avhandling. Lunds universitet, socialhögskolan.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Ung Framtid – nulägeskartläggning och förslag på fortsatt arbete*. Stockholm. Powerpoint 23 juni 2015.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2017. Prognos för arbetsmarknaden 2017–2018*. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin – en översikt*. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Återrappport – förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2018). *Arbetsmarknadsläget – fokus etablering*. Powerpoint 31 januari 2018.

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2016/17: AU. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.* Avhandling. Högskolan i Halmstad.
- Balfanz, R. & Byrnes, V. (2013). *Meeting the challenge of combating Chronic Absenteeism.*
- Barnombudsmannen (2017). *Nyanlända barns hälsa. Delrapport i Barnombudsmannens årstema 2017 – Barn på flykt.* Stockholm.
- Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A. & Shannon, D. "The Life Course of Young Male and Female Offenders. Stability or change between Different Birth Cohorts?" i *British Journal of Criminology*. 2014, Vol 54, Nr 3, s. 393–410.
- Çelikaksoy, A. & Wadensjö, E. (2015). *De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden.* Stockholm: The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).
- Dataskyddsdirektivet (95/46/EG).
- Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa (S 2015:09). *Uppdrag till myndigheter som rör barn, unga och (psykisk) hälsa, pågående.* Komm2018/00162/S 2015:09.
- Den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa (S 2015:09). *Årlig avrapportering 2017.* Komm2017/01341/S 2015:09.
- Diskrimineringsombudsmannen (2017). *Direktiv för DO:s arbete inom inriktning samhällsområde arbetsliv.* Dnr LED 2017/193. Stockholm.
- Dir. 2015:70 *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar.*
- Dir. 2016:40 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.*
- Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen.*
- Dir. 2016:56 *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.*
- Dir. 2016:82 *Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).*
- Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning.*

- Dir. 2017:24 *Samordnad utveckling för en modern, jämlik, tillgänglig och effektiv vård med fokus på primärvården.*
- Dir. 2017:37 *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*
- Dir. 2017:41 *Flexibla insatser (exempelvis flexjobb) för att förbättra möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete.*
- Dir. 2017:81 *Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06).*
- Dir. 2017:88 *Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås.*
- Dir. 2017:92 *Tilläggsdirektiv till LSS-utredningen (S 2016:03).*
- Dir. 2017:116 *En utvecklad studie- och yrkesvägledning.*
- Dir. 2017:125 *Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen (U 2017:01).*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Felles problem – felles losning? Lardomar fra 0–24-samarbeidet.* Oslo.
- Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- Ds 2016:5 *Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen.*
- Ds 2016:24 *Validering med mervärde.*
- Ekonomistyrningsverket (2006). *Resultatindikatorer – en idéskrift.* Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket (2016). *Vägledning verksambetslogik.* Stockholm.
- Eliason, M., Hensvik, L., Kramarz, F., Nordström Skans, O. (2017). *Informella kontaktnäts betydelse för arbetssökande och företag på den svenska arbetsmarknaden.* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.* Sverige: Finansdepartementet.
- Eriksson, S. "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", Bilaga 4 i SOU 2010:88. *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration.* Stockholm: Fritzes.

- Eriksson, S., Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
- European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Brussels.
- Europeiska socialfonden (2017). *Hållbart arbetsliv för unga som varken arbetar eller studerar eller riskerar att inte fullfölja utbildning*. Utlysning för region Stockholm mål 2:2. Stockholm.
- Europeiska socialfonden (2017). *Utlysning för ESF Nationellt av genomförandeprojekt med inriktning ”Metoder för att öka ny-anlända kvinnors sysselsättning”*. Stockholm.
- Fi 2016/01355/SFÖ, Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07. *Agenda 2030 för hållbar utveckling*.
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 3 maj 2008.
- Folkbildningsförbundet, RIO, OFI/FHF och Folkbildningsrådet (2014). *Strategi för att stärka folkbildningens inflytande och deltagande i Europeiska socialfonden 2014–2020*. Stockholm.
- Folkbildningsrådet (2015). *Folkbildningen och Europeiska socialfonden – en kartläggning av folkhögskolornas och studieförbundens förutsättningar att genomföra ESF-projekt*. Stockholm.
- Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens betydelse för samhället 2015. Folkbildningsrådets samlade bedömning*. Stockholm.
- Folkbildningsrådet (2017). *Studiemotiverande folkhögskolekurs – perspektiv på folkbildning som arbetsmarknadsåtgärd*. Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2014). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14. Grundrapport*. Stockholm.

- Folkhälsomyndigheten (2015). *Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop? Övergripande slutsatser från regeringsuppdraget*. Stockholm.
- Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer*. Lund: Studentlitteratur.
- Forum – Idéburna organisationer med social inriktning (2016). *Idéburet offentligt partnerskap – var finns de? Uppdatering 2016-06-13*. Stockholm. Stencil.
- Forum, Riksidrottsförbundet, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Svenska Röda korset tagit för att verka för ett mer inkluderande Sverige (2017) *Vi växlar upp vårt samarbete för ett öppnare och mer inkluderande Sverige*.
- Fredriksson, P., Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2015). *Rätt man på rätt plats?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Frikommunlagen (1984: 382).
- Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordning (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.
- Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
- Förordning (2012:16) om ändring i förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.
- Förordning (2015:46) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
- Förordning (2015:520) om ändring i förordningen (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.
- Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens Skolverk.
- Förordning (2016:11) om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

- Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.
- Försäkringskassan (2012). *Personer med aktivitetsersättning, behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden – en kvalitativ undersökning genomförd med hjälp av djupintervjuer*. Underlagsrapport till Tio år med aktivitetsersättning. Stockholm.
- Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning*. Stockholm.
- Försäkringskassan (2016). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2016–2020*. Stockholm.
- Försäkringskassan (2016). *Försäkringskassans årsredovisning 2015*. Stockholm.
- Försäkringskassan (2017). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2017–2021*. Stockholm.
- Grönqvist, H., Hall, C., Vlahos, J. & Åslund, O. (2015). *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Gymnasieförordning (2010:2039).
- Hall, A.-M., & Irving, P. (2015). *Pes practices for the outreach and activation of NEETs – a contribution of the Network of Public Employment Services*. Brussels: European Commission.
- Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats för å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Civilsamhället – arena för arbete och sysselsättning*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsamhället*. Stockholm: PIACS.
- Hoffer Gittell, J. (2016). *Transforming Relationships for High Performance – The Power of Relational Coordination*. California: Stanford University Press.

- Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015). *Integrating Social and Employment Policies in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hök, L. & Sandaji, N. (2017). *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull*. Stockholm: Skandia Idéer för livet.
- Joyce, P. (2015). *Integrationspolitik och arbetsmarknadspolitik. En översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014*. Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier (Delmi).
- Karlsson, N. Skånberg, O. (2012). *Matchning på den svenska arbetsmarknaden. Underlagsrapport 9 till framtidskommissionen*. Stockholm: Fritzes.
- Knutsson, H. & Persson, K. (2001). *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013). *Malmös väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Kunskapsguiden.se
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
- Lag (2009:1038) om ändring i skollagen (1985:1100).
- Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Lagrådsremiss. 6 juli 2017. *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Lind, P. & Westerberg, A. (2015). *Yrkehögskolan: vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Lovén, A. "I skärningspunkten mellan skola och arbetsliv" i Olofsson, J. (red.). (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden*. Studentlitteratur: Lund.
- Länka Consulting (2016). *Samverkansmodellen – en modell för att leda samverkan strategiskt*. Stockholm.
- Lärarförbundet och Sveriges elevkårer (2017). *Arbetsmiljö i skolan*. Stockholm.

- Lärarnas riksförbund (2017). *Var tredje elev slås ut i svensk skola*. Stockholm.
- Malmö stad, FC Rosengård, Fryshuset, Hassela helpline, Malmö fotbollförening, Supporterhuset & Uppstart Malmö (2017). *Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap – uppsökande verksamhet av unga i åldern 20–24 som varken arbetar eller studerar eller är undersysselsatta*.
- Mawn, L., Oliver, E.J., Akhter, N., Bamba, C.L., Torgerson, C., Bridle, C. & Stain, H.J. "Are we failing young people not in employment, education or training (NEETS)? A Systematic review and meta-analysis" in *Systematic Reviews* 2017, 6:16.
- Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl, 2015*.
- Myndigheten för delaktighet (2016). *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*. Sundbyberg.
- Myndigheten för kulturanalys (2012). *Att utveckla indikatorer för utvärdering av kulturpolitik*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014). *Fokus 14 – ungas fritid och organisering*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *När livet känns fel – ungas upplevelser av psykisk ohälsa*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Fokus 16 – unga nyanländas etablering. Kartläggning av etableringsuppdraget*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Det stora steget – delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – ungas etablering. Etablering i arbets- och samhällslivet*. Stockholm.

- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga hbtq-personer. Etablering i arbetslivet*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017). *Fokus 17 – unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*. Stockholm.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem*. Stockholm.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *En primär angelägenhet. Kunskapsunderlag för en stärkt primärvård med patienten i centrum*. Stockholm.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*. Stockholm.
- Nordic Council of Ministers (2013). *Young people on the edge*. Copenhagen.
- Nordström Skans, O., Eriksson, S. & Hensvik, L. (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Stockholm: SNS förlag.
- OECD (2013). *Mental Health and Work: Sweden*. Paris.
- OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*. Paris.
- OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*. Paris.
- Oreopoulos, P. & Salvanes, K. (2011). "Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling" i *Journal of Economic Perspectives* 25:1, p. 159–184.
- Pello-Esso, W., Malm Lindberg, H. & Olofsson, J. (2017). *Ungas etablering och kommunala insatser*. Stockholm: Ratio.
- Personuppgiftslagen (1998:204).
- Plenty, S., Andersson, A.B., Hjalmarsson, S., Mood, C., Rudolphi, F. & Treuter, G. (2017). *Jobb, studier eller annat? En rapport om unga vuxnas sysselsättning och levnadsvillkor*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier & Institutet för social forskning Stockholms universitet. Preliminär version 2017-12-21.
- Polislag (1984:387).
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

- Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*
- Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*
- Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
- Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2017/18:18 *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti.*
- Prop. 2017/18:24 *Stärkt koppling mellan skola och arbetsliv.*
- Ramböll Management Consulting AB (2014). *Unga in. Slututvärdering.* Stockholm.
- Ramböll Management Consulting AB (2014). *Utvärdering av Origo.* Stockholm.
- Ramböll Management Consulting AB (2015). *Familjecentrum – utvärdering och kartläggning.* Stockholm.
- Ramböll Management Consulting AB (2016). *New Approaches to Policy Implementation. How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.*

- Rapporter från riksdagen 2017/18:RFR2, Arbetsmarknadsutskottet.
Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering. Stockholm.
- Regeringsbeslut (A2014/3616/A). *Uppdrag att förbereda införandet av en 90-dagarsgaranti för ungdomar.*
- Regeringsbeslut (A2017/01237/A, A2017/00623/A). *Uppdrag om service och närvaro på rätt plats.*
- Regeringsbeslut (A2017/02442/A, A2017/02368/SV, A2017/02382/SV [delvis] m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.*
- Finansdepartementet (Fi2016/00372/SFÖ[delvis]). *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.*
- Regeringsbeslut (N2016/07521/KSR). *Uppdrag att främja modeller för att skapa enkla jobb och enklare vägar till jobb i näringslivet.*
- Regeringsbeslut (U2014/07165/UF, U2015/00842/UF, U2015/01238/UF m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*
- Regeringsbeslut (U2014/7240/UC). *Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildningen.*
- Regeringsbeslut (U2015/05478/UF). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar.*
- Regeringsbeslut (U2016/01099/UF [delvis], U2016/05429/UF [delvis], U2016/05628/UF). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslagen 14:1, 14:2, 14:3 och 14:4 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier och trossamfund.*
- Regeringsbeslut (U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.*
- Regeringsbeslut (U2018/00210/UF). *Ändring av uppdrag att lämna underlag om och redovisa ungas levnadsvillkor.*
- Regeringsbeslut (U2017/01236/GV). *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*
- Regeringsbeslut (S2017/02622/SF [delvis]). *Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet.*
- Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05037/S). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*

- Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05038/GV).
Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion.
- Regeringsbeslut (U2017/05023/BS [delvis], U2017/05039/S).
Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Regeringsbeslut (S2017/07302/RS [delvis]). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för delaktighet.*
- Regeringsbeslut (S2017/07302/RS [delvis]). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Socialstyrelsen.*
- Regeringskansliet (2014). *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.*
- Regeringskansliet (2015). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling. Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07 (Fi2016/01355/SFÖ).*
- Regeringssammanträde (2018-02-01). *Ärendeförteckning, underprotokoll A, Nr 4.*
- Region Kronoberg (2017). *Skottlandsmodellen. Getting it Right For Every Child (GIFREC).*
- Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* Stockholm.
- Riksrevisionen (2015). *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* Stockholm.
- Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel.* Stockholm.
- Rskr. 2017/18:86.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016.* Stockholm.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Programförklaring april 2016.* Stockholm. Stencil.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *Forskning om unga som varken arbetar eller studerar åren 2006–2017. En tentativ forskningsöverblick, diskussionsunderlag för möte 2017-05-30.* Stockholm. Stencil.

- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017).
Förslag till inrättande av en Funktion som ska stödja de aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.
Komm2017/01392.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017)
Minnesanteckningar från workshopen Hur skulle samarbete kring personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kunna se ut?
Stockholm den 14 februari 2017. Komm2017/00129.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017).
Remissvar SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (Diarienummer U2016/04660/GV).
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017).
Seminariedag om effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar – sammanställning av rundabordssamtal.
Stockholm. Stencil.
- Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. En kvalitetsgranskning av programmen yrkesintroduktion och individuellt alternativ.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2014). *Kunskapsöversikt för studieavbrott i gymnasieskolan.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2015). *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2016). *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.* Stockholm.
- Skolinspektionen (2017). *Språkin introduktion i gymnasieskolan.* Stockholm.
- Skollag (2010:800).

- Skolverket (2006). *Redovisning av uppdrag om information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Stockholm.
- Skolverket (2011). *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informations-ansvaret (uppföljningsansvaret)*. Stockholm.
- Skolverket (2012). *Allmänna råd för arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*. Stockholm.
- Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning*. Stockholm.
- Skolverket (2014). *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Stockholm.
- Skolverket (2015). *Beskrivande data 2015*. Stockholm.
- Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*. Stockholm.
- Skolverket (2017). *Elever i gymnasiesärskolan läsåret 2016/17, Tabell 3, elever per årskurs läsåren 2013/14–2016/17 enligt Gysär13 (fd 3B)*. Stockholm.
- Skolverket (2017). *Nära examen. En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen*. Stockholm.
- Skolverket (2017). *Programblad, introduktionsprogram, språkintroduktion*. Stockholm. Stencil.
- Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?* Stockholm.
- Skolverket (2017). *Redovisning av regeringsuppdrag. Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017*. Stockholm.
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödsatser under införandet av regionalt yrkesvux*. Stockholm.
- Skolverket (2017). *Uppföljning av språkin introduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och exempel på hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen*. Stockholm.

- Skolverket 2017-05-11. *PM – betyg och stöd från årskurs 6 till 9*. Dnr 2017-690.
- Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*. Stockholm.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.
- Socialdepartementet (2015). *Plan för den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*.
- Socialdepartementet (2017). *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*.
- Socialstyrelsen (1999). *Expertrådet för kvalitet i vård och omsorg. Ledning för kvalitet i vård och omsorg*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2013). *Insatser för att främja goda matvanor och fysisk aktivitet bland barn och ungdomar – en systematisk översikt*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2015). *Att utveckla grunddata och indikatorer – för barn och unga med psykisk ohälsa och personer med komplicerad psykiatrisk problematik*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2017). *Bilaga 3. Kunskapsunderlag med metodbeskrivning – behandling av spelmissbruk och spelberoende*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – till och med 2016*. Stockholm.
- Socialstyrelsen & Skolverket (2018). *Förstudie avseende utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*. Stockholm.
- Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*.
- SOU 1998:89. *Greppet – att vända en regions utveckling*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Fritzes: Stockholm.

- SOU 2006:102 *Hur påverkar demografin arbetsmarknaden för unga?* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:102 *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:86 *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:2 *Effektiv vård.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:38 *Samling för skolan – nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.* Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar.* Wolters Kluwer: Stockholm.
- SOU 2017:19 *Uppdrag: samverkan – steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.* Wolters Kluwer: Stockholm.
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet.* Wolters Kluwer: Stockholm.
- SOU 2017:43 *På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.* Wolters Kluwer: Stockholm.
- SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – förslag för ett långsiktigt arbete för en god jämlik hälsa.* Wolters Kluwer: Stockholm.

- SOU 2017:49 *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet*. Wolters Kluwer: Stockholm.
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Statistiska centralbyrån (2014). *UF 84 SM 1601, Befolkningens utbildning och sysselsättning 2014, Tabell 6*. Örebro.
- Statistiska centralbyrån (2017). *Integration – utrikes föddas matchning på arbetsmarknaden i Sverige*. Örebro.
- Statistiska centralbyrån (2017). *På tal om kvinnor och män*. Örebro.
- Statistiska centralbyrån (2017). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2016*. Örebro.
- Statistiska centralbyrån (2017). *Unga utanför? Så har det gått på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning*. Örebro.
- Statnord (2011). *Gränsregional statistik. Utvecklingsarbetet 2008–2010, slutrapport*. Statistiska centralbyrå, Statistisk sentralbyrå och Danmarks statistik.
- Statskontoret (2007). *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*. Stockholm.
- Statskontoret (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former*. Stockholm.
- Statskontoret (2014). *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*. Stockholm. Dnr 2013/273-5.
- Statskontoret (2016). *Behov av en mer sammanhållen statlig styrning. Bilaga 2*. Stockholm
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm.
- Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Stockholm.
- Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Arvsfondsdelegationen*. Stockholm.
- Statskontoret (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm.

- Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*. Stockholm.
- Stenberg, A. (2016). *Att välja utbildning – betydelse för individ och samhälle*. Stockholm: SNS förlag.
- Stockholms stad och Arbetsförmedlingen. *Lokal överenskommelse om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten 2016–2018*. Dnr AMN 2015–0170-01.05.
- StorSTHLM (2017). *Länsövergripande utvecklingsarbete kring problematisk skolfrånvaro*. Stencil.
- Strandh, M., Winefield, A., Nilsson, K., & Hammarstrom, A. "Unemployment and mental health scarring during the life course" i *European journal of public health*. 2014, Vol 24, Nr 3, s. 440–445.
- Studieförbunden (2016). *För en bättre etablering av unga och asylsökande på arbetsmarknaden*. Stockholm.
- Studieförbunden (2016). *Verksamhetsplan 2017*. Stockholm.
- Studieförbunden (2017). *Studieförbunden, de unga, arbetsmarknaden och framtiden*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Vänta inte! – guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Plug In – Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott*. Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting (2017). *Barns- och ungas hälsa i Sverige. En beskrivning av nuläget*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Funktionshinder och delaktighet – positionspapper*. Stockholm.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm.
- SÖ 1990:20. *FN:s konvention om barnets rättigheter*. New York 20 november 1989.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2012). *Kreativa projekt. Kartläggning av projekt i programområde 2*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *Tio orsaker till avhopp*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. En samlad analys av 61 utvärderingar finansierade av Europeiska socialfonden 2007–2013*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2016). *Gräv där du står*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Tid för aktivitetsersättning för unga!* Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Unga utanför i åtta regioner. En beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Unga vill och kan i nytt land. Vad kan projekt inom Europeiska socialfonden lära oss om unga nyanländas etablering?* Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Vägar och omvägar till arbetsmarknaden. Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Thorén, K. "Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar" i Olofsson, J. (red.) (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden – om unga utanför*. Lund: Studentlitteratur.
- Tosun, J. & Shore, J. (2017). *The Scope of European NEET Outreach Measures*. European Policy Brief. Brussels: European Commission.
- Tranquist, J. (2017). *Utvärdering av SUVAS. Delrapport 1. September 2017*. Lomma.
- Ungdomsstyrelsen (2007). *Navigatörcentrum visar vägen till arbete. Resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatörcentrumverksamhet*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2008). *En andra chans. Utvärdering av ideella navigatörcentrum för unga*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2013). *Fokus 13 – unga och jämställdhet*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2013). *Ung idag 2013 – en beskrivning av ungdomars villkor*. Stockholm.
- U.S Department of Education (2016). *Issue Brief: Early Warning Systems – September 2016*. Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service.
- Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:UbU6 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

- Virtanen, P., Hammarström, A. & Janlert, U. "Children of boom and recession and the scars to the mental health. A comparative study on the long term effects of youth employment" i *International Journal for Equality in Health*. 2016. Online.
- Vårdanalys (2017). *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*. Stockholm.
- WHO (2011). *Global burden of mental disorders and the need for a comprehensive, coordinated response from health and social sectors at the country level*. EB130/9.
- www.dua.se
- www.forte.se
- www.lr.se
- www.ne.se
- www.samordnarepsyiskhalsa.se
- www.skl.se
- www.skolverket.se
- www.temaunga.se
- www.ungdomstorget.nu
- www.ungidag.se
- Öhman, A. (2016). *Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan*. Stockholm: Prestationsprinsen och Idéer för livet Skandia.
- Östgöta-kommissionen (2014). *Östgöta-kommissionen för folkhälsa – slutrapport*.

Kommittédirektiv 2015:70

Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Sammanfattning

Allt för många unga har i dag svårt att etablera sig i arbetslivet. En särskilt utsatt grupp är unga som varken arbetar eller studerar. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar är heterogen och alla dessa unga befinner sig inte i en utsatt situation. Det finns dock de som har en kombination av olika svårigheter, såsom skolmisslyckanden, långvarig tid utan arbete, ekonomiska problem och ohälsa. Dessa ungdomar har ofta behov av samordnat stöd från ett flertal statliga och kommunala aktörer.

En rad verksamheter och insatser riktas till unga arbetslösa. Det finns ändå behov av ett strategiskt arbete som är specifikt inriktat på unga som varken arbetar eller studerar och en utvecklad samverkan kring insatser till denna grupp, för att öka deras möjligheter att etablera sig i samhället.

En särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Samordnaren ska bland annat

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar och arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan kring gruppen förbättras, bland annat mot bakgrund av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till målgruppen för att främja kunskaps- och erfarenhetsbaserade insatser och utvecklingen av kvaliteten i insatser till ungdomarna,
- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats och lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat,
- vid behov lämna författningsförslag, och
- nära samarbeta med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06) i syfte att samordnaren och delegationen ska komplettera och förstärka varandras arbete.

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

Bakgrund

Antalet unga som varken arbetar eller studerar har varit relativt konstant under de senaste åren. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar befann sig 86 500 unga i åldern 15–24 år i en sådan situation 2014.

Gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar består dock av individer som befinner sig i olika situationer. En del har inte behov av vare sig enskilda eller samordnade insatser för att etablera sig i arbetslivet eller i samhället i stort. För andra ungdomar som söker arbete är Arbetsförmedlingens olika insatser tillräckliga. I gruppen finns även arbetslösa unga som inte är inskrivna hos Arbetsförmedlingen samt unga som behöver stöd från en rad myndigheter och aktörer för att förbättra sina chanser att komma in på och klara av en utbildning eller kunna söka och få ett arbete.

Det finns ett flertal faktorer som påverkar ungas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden negativt. En stor del av de ungdomar som varken arbetar eller studerar saknar fullföljd gymnasieutbildning. Många har en historia av skolmisslyckanden bakom sig, vilket kan minska motivationen att återuppta studier. Att ha avbrutit eller aldrig påbörjat gymnasieutbildning är den faktor som tydligast påverkar risken att återfinnas i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

En del ungdomar lider av psykisk ohälsa eller annan sjukdom som försvårar vägen tillbaka till studier eller till ett arbete. Det finns de som har ekonomiska svårigheter och som varit arbetslösa under lång tid. Flertalet av dem som varken arbetar eller studerar saknar arbetslivserfarenhet eller har inte arbetat tillräckligt mycket för att kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom många inte heller är inskrivna hos Arbetsförmedlingen deltar de inte i arbetsmarknadspolitiska program, där ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan lämnas. Detta kan leda till en försörjningsmässig utsatthet och till beroende av ekonomiskt bistånd eller behov av att försörjas av andra, till exempel sina föräldrar. Många unga blir dessutom skuldsatta. Det är inte ovanligt att unga som varken arbetar eller studerar har en kombination av dessa olika problem.

Inom gruppen unga som varken arbetar eller studerar är utrikes födda överrepresenterade och med ett ökande antal nyanlända kan andelen komma att öka framöver. Många som kommer till Sverige som unga kan ha särskilda behov beroende på att de inte behärskar svenska språket. Det kan t.ex. vara orsaken till att de inte fullföljer studier. Andelen unga med funktionsnedsättning, och särskilt unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, har ökat under senare år. När det gäller könsfördelningen är andelen kvinnor respektive män bland unga som varken arbetar eller studerar relativt jämn sett till hela åldersgruppen. Det går dock att urskilja skillnader när det gäller inkomst och vård av barn. Unga män som varken arbetar eller studerar har i högre utsträckning än unga kvinnor ersättning med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Unga kvinnor har i högre utsträckning föräldraledighet eller vård av närstående som huvudsaklig inkomstkälla (SCB 2012). Vidare är utrikes födda kvinnor överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Att bli förälder tidigt, särskilt när det gäller föräldraskap i tonåren, ökar risken för främst kvinnor att hamna i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

Risken för att unga under en längre tid varken arbetar eller studerar skiljer sig åt och är även relaterad till vilka förutsättningar dessa personer har i sin omgivning. Föräldrars utbildningsbakgrund och familjens ekonomi har avgörande påverkan på ungdomars etableringsmöjligheter. Ungdomar från resurssvaga familjer eller familjer med sociala problem har sämre förutsättningar att lyckas i skolan. Som grupp når

elever med funktionsnedsättningar i lägre utsträckning målen för utbildningen. Ofta finns tecken redan under tiden i grundskolan på att en ungdom riskerar att inte påbörja eller fullfölja en gymnasieutbildning.

Risken att hamna i gruppen unga som varken arbetar eller studerar är även olika stor i olika delar av landet och varierar stort mellan olika län och kommuner. Kommuner med en svag lokal arbetsmarknad och en stor andel unga med enbart förgymnasial utbildning har en högre andel unga som varken arbetar eller studerar. Det finns även skillnader inom län och kommuner. Exempelvis har resurssvaga stadsdelar i storstadsregioner en högre andel unga som varken arbetar eller studerar.

De långsiktiga konsekvenserna av att varken arbeta eller studera är betydande både för individen och för samhället. Att varken ha arbetat eller studerat under ett år ökar risken att långvarigt hamna utanför arbetsmarknaden och risken förstärks ju längre tid en individ står utanför. Studier visar att 60–70 procent av unga som varken arbetat eller studerat under ett år återfinns i samma situation det påföljande året och att drygt hälften av de unga fortfarande varken arbetar eller studerar efter tre år (SOU 2013:74 s. 114). De långsiktiga konsekvenserna handlar om att långvarigt befinna sig i en ekonomiskt utsatt situation, men även om försämrad hälsa och ökad dödlighet samt att individer söker sig bort från arbetsmarknaden. En del hamnar även i kriminalitet. Misslyckas samhället med att stärka framtidsutsikterna för unga som varken arbetar eller studerar äventyras inte bara framtida produktivitet och skatteintäkter, utan även samhällets sammanhållning och unga individers hälsa och sociala tilltro.

Flera insatser har genomförts och planeras framöver för unga som varken arbetar eller studerar och för att bekämpa ungdomsarbetslösheten generellt. Sedan den 1 januari 2015 har kommunerna fått ett tydligare ansvar för att följa upp vad de ungdomar gör, som inte fyllt 20 år och som inte går i gymnasieskolan och inte har fullföljt en gymnasieutbildning. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar, som är ett förtydligande av det tidigare informationsansvaret för ungdomar, innebär att kommuner har en skyldighet att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder för dessa unga. Åtgärderna ska i första hand leda till att de unga påbörjar eller återupptar en utbildning. Kommunerna ska även föra ett register över de ungdomar

som omfattas av ansvaret och dokumentera sina insatser på lämpligt sätt (prop. 2013/14:191). SCB samlar in statistik åt Statens skolverk om dessa ungdomar, bl.a. i syfte att få en ökad nationell kunskap om de ungdomar som omfattas. Reformen genomfördes mot bakgrund av ett förslag i delbetänkandet (SOU 2013:13) från Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

Vidare genomförs, som en del av det nationella socialfondsprogrammet 2014–2020, EU:s sysselsättningsinitiativ för unga. Därtill har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att analysera och redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv.

Nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har rätt till en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen är personer som har fyllt 20 år, men även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas om de saknar föräldrar i Sverige. Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna för denna målgrupp.

Regeringen tillsatte i december 2014 en kommitté i form av en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå (dir. 2014:157). Denna delegation, som har tagit namnet Delegationen för unga till arbete, har i uppdrag att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att minska ungdomsarbetslösheten. Delegationens uppdrag har utvidgats till att främja att lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ingås för att minska ungdomsarbetslösheten. Delegationen får även besluta om att lämna statsbidrag till kommuner, bl.a. för att ingå lokala överenskommelser om att minska ungdomsarbetslösheten. För arbetslösa ungdomar som fyllt 20 men inte 25 år och som saknar fullföljd gymnasieutbildning har regeringen vidare infört utbildningskontrakt. Ett utbildningskontrakt är en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, ungdomen och den kommun som ungdomen är folkbokförd i och syftar till att ungdomen ska påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Målsättningen är att så många som möjligt ska studera på heltid. I de fall studierna bedrivs på deltid ska de kombineras med arbete, praktik eller annan insats inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Behovet av en samordnare

Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar framhöll i sitt slutbetänkande (SOU 2013:74) att det finns ett stort behov av samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen poängterade att denna samverkan många gånger är eftersatt och att de unga riskerar att falla mellan stolarna vad gäller kommunala insatser och insatser från olika myndigheter.

Kommunernas aktivitetsansvar är ett viktigt steg i att förstärka åtgärderna för unga som varken arbetar eller studerar. Kommunernas aktivitetsansvar omfattar dock inte alla unga i denna grupp, eftersom det är begränsat till ungdomar som inte har fyllt 20 år. Det finns också andra aktörer som riktar insatser till gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Arbete för unga bedrivs bland annat inom samordningsförbunden, inom vilka Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting samverkar när det gäller finansiering av rehabiliteringsinsatser för personer med behov av samordnade sådana insatser. Genom samverkan i samordningsförbund sker en lokalt förankrad utveckling mellan parterna. Samordningsförbundens uppgift är i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Försäkringskassan har också ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamhet.

Som nämnts tidigare har regeringen tillsatt Delegationen för unga till arbete. Delegationen arbetar för att öka mobilisering och samverkan i kampen mot ungdomsarbetslösheten, främst genom att främja att lokala överenskommelser ingås mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att minska ungdomsarbetslösheten.

Det finns dock behov av ytterligare kunskaper och en utvecklad samordning samt stöd specifikt avseende gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Regeringen anser att förutom statliga myndigheter, kommuner och landsting kan det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet spela en viktig roll i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. En samordnare kan fylla en angelägen funktion för att stödja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan alla dessa aktörer.

En samordnare kan även bidra till att skapa bättre helhetsbild över behoven av att ytterligare koordinera de berörda aktörerna och deras insatser samt lyfta frågan om vissa unga som varken arbetar eller

studerar på flera samhällsnivåer. En samordnare kan dessutom föra dialog med ungdomar och organisationer som representerar ungdomar och förmedla ungas egna röster och perspektiv på behovet av stöd från samhället.

Uppdraget

Fokus för uppdraget

En särskild utredare ska som nationell samordnare främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06). Samordnaren ska fokusera på behovet av en utvidgad samordning kring gruppen unga i åldern 15–25 år som varken arbetar eller studerar samt samla och analysera kunskap om insatser till dessa unga.

Utveckla former för ett samordnat stöd

Kommuner, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården m.fl. erbjuder insatser till vissa unga som varken arbetar eller studerar. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar utgör en grund för tidiga kommunala insatser riktade till en del av gruppen, men ytterligare åtgärder behövs för ungdomar 15–25 år som varken arbetar eller studerar. De insatser som görs är heller inte alltid samordnade mellan aktörerna.

Ett arbete för att utveckla samverkan vad gäller arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå genomförs redan i dag genom Delegationen för unga till arbete, och omfattar de kommuner som ingått eller som kommer att ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om samverkan. Det behövs dock en särskild samordning vad gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar, bland annat beträffande insatser för att förhindra utslagning ur samhället. Samarbetet mellan aktörer som kommunerna, övriga huvudmän inom skolväsendet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, Centrala studiestödsnämnden och Krono-

fogdemyndigheten samt med det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet kan behöva utvecklas för att de unga som har störst behov ska få bättre stöd.

Det finns också exempel på kommunala initiativ till ett samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar, exempelvis så kallade navigatorcenter eller En väg in-satsningar dit unga i målgruppen ska kunna vända sig och få ett samlat stöd när det gäller utbildnings- eller arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Det finns även goda exempel på hur kommuner samverkar med näringslivet, arbetsmarknadens parter samt det civila samhället för att förbättra möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar. En viktig aktör är folkhögskolorna som bland annat bedriver studiemotiverande kurser som riktar sig till målgruppen. Erfarenheter från dessa olika verksamheter behöver uppmärksammas och spridas till fler kommuner.

Det finns också ett behov av att stödja kommunernas och landstingens samlade kunskap om gruppen och samverkan med såväl statliga myndigheter som andra aktörer, till exempel övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället. Denna samverkan kan både gälla åtgärder i samband med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar och insatser riktade till hela målgruppen. Samverkan bör även inbegripa åtgärder för att bryta ungas ekonomiska utsatthet eller skuldberoende.

Samordnaren ska därför, bland annat mot bakgrund av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar,
- stödja kommunernas samverkan med andra aktörer, såsom övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringsliv och organisationer inom det civila samhället, när det gäller insatser för dessa unga, och
- arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan förbättras för att öka möjligheterna för unga att komma i arbete eller studier.

Kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling

Kunskapen om i vilken mån insatser för unga som varken arbetar eller studerar hjälper individer till utbildning eller arbete är begränsad. Det finns också begränsad kunskap om hur väl insatserna passar olika delar av gruppen. För att samhället långsiktigt ska kunna erbjuda insatser som hjälper unga till arbete eller utbildning och som är anpassade till den enskildes behov, behövs en förbättrad kunskapsbas om hur insatser som görs utformas och vilka effekter olika insatser har. Det behövs också ett erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället. Med denna kunskap som grund bör en kvalitetsutveckling när det gäller insatserna ske.

Samordnaren ska därför

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar och om insatsernas effekter för olika delar av målgruppen,
- verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället, och
- tillsammans med aktörerna främja utvecklingen av kvaliteten i insatser för dessa ungdomar.

Förslag på fortsatta åtgärder

Det är viktigt att ett långsiktigt, samordnat och effektivt stöd till unga som varken arbetar eller studerar kan fortsätta att ges efter det att samordnaren har avslutat sitt uppdrag.

Samordnaren ska därför

- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats,
- lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat för att öka möjligheterna för dessa unga att etablera sig i samhället, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Samordnaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen bedöms leda till kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska förslag till finansiering lämnas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska utgå från ett ungdomsperspektiv, ett icke-diskrimineringsperspektiv och ett funktionshindersperspektiv samt integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete. Av särskild vikt är även ungas delaktighet och att ungas egna röster och erfarenheter belyses och beaktas.

Samordnaren ska inhämta och beakta pågående kunskapsarbete om unga som varken arbetar eller studerar, bland annat Statistiska centralbyråns uppdrag att genomföra uppföljning av unga utan gymnasieutbildning (U2014/5385/UC). Samordnaren ska även inhämta kunskap och erfarenheter från relevanta utredningar avseende svårigheter i skolgången i grundskolan för ungdomar från 13 år och uppåt.

Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06). Delegationen och samordnaren ska komplettera och förstärka varandras arbete i syfte att underlätta möjligheterna för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Samordnaren ska, där så är relevant, gemensamt med Delegationen för unga till arbete bl.a. planera de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för de båda uppdragen och, där det är möjligt, genomföra dessa gemensamt med delegationen. Samordnaren och delegationen ansvarar för att deras kontakter med kom-

munerna och övriga aktörer hanteras på lämpligt sätt för att undvika dubbelarbete från de externa aktörernas sida.

Vid genomförandet av uppdraget ska samordnaren föra en dialog med relevanta myndigheter och andra aktörer, t.ex. Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, samordningsförbund, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Brottsförebyggande rådet, Statistiska centralbyrån, Kronofogdemyndigheten, Svenska ESF-rådet, Centrala studiestödsnämnden, Sveriges Kommuner och Landsting, Landsorganisationen, Svenskt Näringsliv och LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, liksom med berörda departement inom Regeringskansliet.

Samordnaren ska knyta en referensgrupp till sig med representanter för olika delar av samhället som myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet, arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informera om arbetet. Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 28 februari 2017.

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:82

Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2016

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillsätta en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70). Enligt direktiven ska samordnaren främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Utredaren får nu också i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för ungdomar. Utredaren ska dessutom stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av aktivitetsansvaret. Utredaren ska redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och lämna förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för aktivitetsansvaret. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag. Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över om målgruppen för aktivitetsansvaret bör ändras.

Utredaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informera om arbetet. Uppdraget ska redovisas då samordnarens uppdrag redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar

Kommunernas uppgifter inom aktivitetsansvaret

Kommunerna har sedan den 1 januari 2015 ett förtydligt ansvar för att följa upp vad de ungdomar gör som inte går i gymnasieskolan och inte har fullföljt en gymnasieutbildning (29 kap. 9 § skollagen [2010:800]). Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar innebär att kommuner har en skyldighet att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder för unga som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning och som inte fyllt 20 år. Åtgärderna ska i första hand syfta till att de unga återupptar en utbildning. Kommunerna ska även föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och dokumentera sina insatser på lämpligt sätt (prop. 2013/14:191). Ansvaret avser ungdomar som är folkbokförda i landet, och därmed ingår inte exempelvis asylsökande ungdomar i kommunens aktivitetsansvar. Reformen genomfördes mot bakgrund av ett förslag i delbetänkandet (SOU 2013:13) från Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar och är ett förtydligande av det tidigare informationsansvaret för ungdomar.

Statens uppgifter i fråga om aktivitetsansvaret

Statens skolverk ska erbjuda stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret (19 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Stödet Skolverket ger i dag gäller register och statistik samt dokumentation av kommunernas insatser för ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Myndigheten har bl.a. tagit fram en modell för nationell uppföljning och publicerade i februari 2016 allmänna råd för kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (SKOLFS 2015:62).

Med anledning av förtydligandet av aktivitetsansvaret hade Statens skolinspektion enligt regleringsbrev för myndigheten för 2014 och 2015 i uppdrag att förbereda och genomföra en kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret.

Regeringen inrättade i december 2014 Delegationen för unga till arbete (Dua). Delegationens arbete har hittills resulterat i att 287 kommuner tecknat överenskommelser med Arbetsförmedlingen om bättre

samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Inom ramen för överenskommelserna har kommunerna och Arbetsförmedlingen gemensamt kartlagt också gruppen unga mellan 16 och 19 år som varken arbetar eller studerar och som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. I många kommuner är denna grupp unga även föremål för samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling.

Kommunernas arbete med aktivitetsansvaret behöver utvecklas

I sin rapport från uppdraget att kvalitetsgranska kommunernas arbete med aktivitetsansvaret har Statens skolinspektion noterat ett antal återkommande brister i de granskade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret och mer specifikt med att erbjuda de unga individuellt behovsanpassade insatser (U2015/05831/UF). Enligt rapporten förekommer det bland annat att kommuner inte har löpande kontakt och inte heller gör individuella bedömningar av de ungas behov. De unga erbjuds inte heller alltid individuellt utformade insatser och det förekommer att kommunerna inte följer upp och utvärderar om insatserna som erbjuds fungerar väl för individen. Skolinspektionen anser att detta tyder på att arbetet i vissa av kommunerna saknar tillräcklig struktur, vilket bl.a. beror på oklarheter i styrning och i ansvars- och uppgiftsfördelning. Det saknas också en tillräckligt välfungerande samverkan. Inom kommunens egen organisation förekommer brister i samverkan mellan exempelvis arbetsmarknadsenhet, socialförvaltning och utbildningsförvaltning. Det brister också i samverkan med externa aktörer som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Skolinspektionen konstaterar emellertid också att samtidigt som mycket återstår för ett väl utvecklat aktivitetsansvar finns det kommuner som bedöms ha ett välfungerande arbete.

I arbetet med att ta fram en modell för nationell uppföljning konstaterar Skolverket bl.a. att flera kommuner upplevt svårigheter med att få arbetet med aktivitetsansvaret att fungera tillfredsställande och att det finns en variation i hur kommunerna definierar målgruppen (U2015/05222/UF).

Det är av vikt att alla ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar får tillgång till ett gott och likvärdigt stöd oavsett var de bor.

Regeringens mål är att alla ungdomar ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. De unga som har störst risk att hamna i en situation där de varken arbetar eller studerar är unga utan gymnasieutbildning, unga med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och unga utrikesfödda, särskilt de som anlänt till Sverige efter ordinarie tidpunkt för skolstart. Särskilt den sistnämnda gruppen har ökat i antal i och med ökad invandring. Andelen unga som börjat i svensk skola under grundskolans senare år eller i gymnasieskolan har ökat under 2014 och 2015. Det har visat sig att det kan vara svårt att uppnå behörighet för att studera på ett nationellt program inom gymnasieskolan för elever som kommer sent in i det svenska skolsystemet. Det kan också vara svårt att fullfölja studier på nationellt program. De som är under 20 år och som inte har påbörjat eller fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning omfattas av aktivitetsansvaret för ungdomar. Mot denna bakgrund är det av vikt att kommunernas arbete med aktivitetsansvaret fungerar väl.

Tilläggsuppdragets innehåll

Alla som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar ska få tillgång till ett gott och likvärdigt stöd oavsett var de bor. De unga ska erbjudas individuella åtgärder som i första hand ska motivera de unga att påbörja eller återuppta studier. Detta är viktigt för att ge alla ungdomar, såväl pojkar som flickor, möjlighet att etablera sig i arbets- och samhällslivet och är dessutom angeläget mot bakgrund av de utmaningar ett stort antal ungdomar som anlänt till Sverige sent i tonåren medför.

Mot den angivna bakgrunden bedöms kommunerna behöva ytterligare stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret utöver det stöd Skolverket erbjuder för att åtgärderna till de unga ska ges med god kvalitet utifrån individens behov och förutsättningar och vara likvärdiga över landet. En del av stödet kan bestå i att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner i syfte att öka kvaliteten i insatserna och ge fler kommuner kunskap om arbetssätt som fungerar och inspiration i sitt arbete med ansvaret. Det behövs också en förstärkt dialog mellan stat och kommun i syfte att utbyta kunskap liksom att

tydliggöra de förväntningar som finns på de aktiviteter och insatser som kommunerna genomför inom ramen för aktivitetsansvaret. Utredaren ska därför

- komplettera Skolverkets stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar genom att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner,
- stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,
- redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret, och
- vid behov lämna författningsförslag.

I genomförandet av uppdraget ska situationen för de ungdomar som anlänt till Sverige under grundskolans senare år eller i gymnasieåldern särskilt uppmärksammas. Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över om målgruppen för aktivitetsansvaret bör ändras.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redovisa de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för stat, kommuner eller landsting av de förslag som lämnas. I de fall förslagen innebär ökade kostnader ska det anges hur förslagen ska finansieras. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver konsekvenser för det kommunala självstyret, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med relevanta myndigheter och andra aktörer.

Det som anges i direktiven till utredningen (dir. 2015:70) när det gäller genomförandet av uppdraget om att samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06) gäller även vid genomförandet av uppdraget enligt tilläggsdirektiven.

Utredaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informera om arbetet.

Uppdraget ska redovisas då samordnarens uppdrag redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:81

Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2017

Utvidgning av uppdraget

Utvidgning av uppdraget Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillsätta en utredare som ska fungera som samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70). Enligt direktiven ska utredaren främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Utredaren får nu ett mer preciserat uppdrag att lämna förslag till hur ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar bör vara utformat, hur det bör bemannas och hur det bör följas upp. Stödet ska integreras som en ordinarie verksamhet på en befintlig myndighet. Stödet ska vara långsiktigt och i uppdraget ingår att föreslå hur och vid vilka tidpunkter som verksamheten ska utvärderas. I uppdraget ingår också att redovisa de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen utredaren lämnar. Förslagen ska utformas så att kostnaderna ryms inom de 10 miljoner kronor som finns avsatta under anslag 12:3 inom utgiftsområde 17 Särskilda insatser inom ungdomspolitiken. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag. Redovisningen av denna del av uppdraget tidigareläggs och ska i stället lämnas senast den 13 oktober 2017 i en särskild promemoria.

Ett mer samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar

Ansvaret ligger på många aktörer och behöver samordnas

Arbetet för att stödja unga som varken arbetar eller studerar präglas av bristande samordning och ansvar ligger på många olika aktörer. Flera tidsbegränsade stödfunktioner som i dag arbetar med sådana unga, t.ex. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Temagruppen för unga i arbetslivet, som finansieras av svenska ESF-rådet (europeiska socialfonden) och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) projekt Pluginnovation upphör i slutet av 2017 eller under 2018. Stödfunktionerna har bidragit till att öka kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar, om arbetssätt och metoder för att möta gruppen och har utvecklat statistiken avseende denna grupp. Stödfunktionerna har också gett konkret stöd till kommunernas arbete med denna grupp unga.

Behov av fortsatt stöd lyfts fram både i det delbetänkande som Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har lämnat (SOU 2017:09) och i Statens skolverks årsredovisning för 2016. I svar på den enkät om det kommunala aktivitetsansvaret som Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar och SKL genomförde 2016 efterfrågar många kommuner stöd från nationella myndigheter i form av hjälp med erfarenhetsutbyte mellan kommuner och kompetensutveckling för att bättre kunna stödja olika delar av ungdomsgruppen. Kommunerna uttrycker även behov av löpande stöd i form av vägledning och råd för att genomföra nya insatser och åtgärder samt stöd med uppföljning av individers resultat. Två tredjedelar av de kommuner som svarat på enkäten ser också behov av att bedriva uppsökande arbete även mot unga i åldern 20–25 år.

Ett stöd som integreras i en befintlig myndighet

För att främja att unga som varken arbetar eller studerar erbjuds likvärdigt stöd i hela landet och att fler unga kvinnor och unga män ska kunna etablera sig behövs ett fortsatt och utvecklat stöd till de aktörer som möter dessa unga. Det behövs en funktion som tillvaratar det arbete som har genomförts och som fortsätter att stödja arbetet som görs i exempelvis kommuner och landsting.

Utredaren får nu ett mer preciserat uppdrag att lämna förslag till hur ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar bör vara utformat, hur det bör bemannas och hur det bör följas upp. Stödet ska integreras som en ordinarie verksamhet på en befintlig myndighet. Stödet ska vara långsiktigt och i uppdraget ingår att föreslå hur och vid vilka tidpunkter som verksamheten ska utvärderas. I uppdraget ingår också att redovisa de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen samordnaren lämnar. Förslagen ska utformas så att kostnaderna ryms inom de 10 miljoner kronor som finns avsatta under anslag 12:3 inom utgiftsområde 17 Särskilda insatser inom ungdomspolitik. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag. Vid utförande av uppgiften att svara för ett samordnat stöd är utgångspunkten att verka över sektors- och politikområdesgränser. Uppgiften är att ge verksamhetsnära råd och processstöd, ha ett ansvar för att ta fram, samla och sprida kunskap om unga som varken arbetar eller studerar, erbjuda kompetensutveckling till aktörer samt arbeta strategiskt för att främja målgruppens etablering i arbets- och samhällslivet.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med relevanta myndigheter och aktörer. I arbetet ska bl.a. de erfarenheter som hittills har vunnits inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) tas i beaktande.

Uppdraget att lämna förslag i fråga om samordnat stöd ska enligt nu gällande direktiv (dir. 2015:70) lämnas den 28 februari 2018. Redovisningen av denna del av uppdraget tidigareläggs och ska i stället lämnas senast den 13 oktober 2017 i en särskild promemoria. Om utredaren finner att det finns behov av att lämna ytterligare förslag kring samordnat stöd, utöver förslaget om stöd som ska integreras som en ordinarie verksamhet på en befintlig myndighet, får utredaren göra det i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda
för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som
blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning –
samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetstgemensam indelning – sam-
verkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetstgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
- Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda
för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]