

Kommittédirektiv



Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar

Dir.
2012:70

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur arbetet med unga som varken arbetar eller studerar kan utvecklas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått,
- föreslå hur statistiken kan redovisas, med vilken regelbundenhet detta bör göras och vilken myndighet som bör ansvara för redovisningen,
- ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och de statliga myndigheterna behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar,
- göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska i den del som rör en översyn av det kommunala informationsansvaret redovisas senast den 31 januari 2013. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 augusti 2013.

En målgrupp som riskerar långvarigt utanförskap

Unga som varken arbetar, studerar eller söker arbete är en grupp som riskerar att hamna i långvarigt utanförskap. Trots omfattande insatser för att stärka alla ungas möjligheter till utbildning och arbete är det ca tio procent av de unga i åldern 16–25 år som varje år varken arbetar eller studerar. Dessa unga kan till och från delta i olika åtgärder som kommuner eller statliga myndigheter arrangerar. Till problembilden hör att många av dem kan behöva omfattande stödinsatser under lång tid, bl.a. för att kunna slutföra utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Unga med psykiska eller sociala problem och unga som debuterat i missbruk eller kriminalitet kan ha särskilda svårigheter.

Den senaste statliga utredningen om unga som varken arbetar eller studerar gjordes 2003. Av betänkandet Unga utanför (SOU 2003:92) framgår att gruppen som varken arbetar eller studerar är heterogen. Riskfaktorer och omständigheter som har samband med att unga är utanför utbildning och arbete är att de

- har levt eller lever med svåra hemförhållanden, t.ex. våld i hemmet, psykisk sjukdom eller alkoholmissbruk hos föräldrar,
- har egna psykiska eller sociala problem,
- har en sjukdom eller funktionsnedsättning,
- har blivit föräldrar i tonåren,
- har varit utsatta för kränkningar och mobbning i skolan,
- är födda utomlands och har vistats i Sverige kort tid,
- har missbruksproblem, eller
- har erfarenhet av kriminalitet.

Temagruppen Unga i arbetslivet (en av fem temagrupper inom Europeiska socialfonden 2007–2013) har uppskattat att 126 300 unga i åldern 16–25 år stod utanför arbete och utbildning under 2009 i Sverige. Gruppen utgjordes av ungefär lika många kvinnor som män. Unga utrikes födda var överrepresenterade då de utgjorde cirka 30 procent av hela gruppen, och knappt en tredjedel av dem hade invandrat till Sverige det aktuella året.

Mer än hälften av de unga som varken arbetar eller studerar, ca 65 procent, tycks enligt temagruppens beräkningar riskera att fastna i långvarigt utanförskap och bland dessa är unga med funktionsnedsättning och arbetsoförmåga på grund av sjukdom en särskild riskgrupp. Analysen av olika statistikällor visar även att det finns en stor grupp unga utan känd aktivitet. Av skriften 2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar – i spåren av den ekonomiska krisen (Temagruppen Unga i arbetslivet, 2011:4) framgår att det under 2009 helt saknades information om hur 39 000 unga var sysselsatta eller hur de på annat sätt fick sin försörjning, varav drygt 12 000 individer var i åldern 16–19 år och 27 000 individer i åldern 20–25 år.

Uppdraget om utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar

Det krävs ofta samverkan mellan olika verksamhetsområden, kommuner och statliga myndigheter för att få till stånd insatser för de unga som varken arbetar eller studerar. Statens skolverk har t.ex. under 2006 och 2010 följt upp kommunernas arbete med gruppen unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar. Den senaste uppföljningen Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret) (Skolverket, rapport 360, 2011) visar att vissa kommuners arbete med unga som är under 20 år och som varken arbetar eller studerar har utvecklats, samtidigt som det finns kommuner som inte alls arbetar med frågan. Det betyder att förutsättningarna för unga utanför gymnasieskolan att komma vidare till en meningsfull sysselsättning ser olika ut i landet. Det betyder också att ungas utanförskap kan börja i tidig ålder utan att det uppmärksammas av vare sig kommuner eller statliga myndigheter.

I rapporten Det lönar sig – En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential (Temagruppen Unga i arbetslivet 2011:2) görs en beräkning av den samhällsekonomiska potentialen, dvs. den möjliga lönsamheten när det gäller

insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Beräkningen visar att den samhällsekonomiska potentialen i genomsnitt ligger på drygt 600 000 kronor per deltagare och år. Potentialen bygger dock på en rad antaganden, bl.a. om att deltagaren lämnar bidragsberoende samt minskar konsumtion av vård och omsorg och i stället börjar producera och betala skatt.

Vilka statistiska mått bör användas?

Ingen myndighet har i dagsläget uppdrag att ge en återkommande redovisning om gruppen unga som varken studerar eller arbetar i Sverige, varken avseende dess storlek eller sammansättning. De statistiska underlag som har tagits fram i utredningssammanhang för att kartlägga gruppen har bl.a. utgått från Statistiska centralbyråns (SCB) longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Medan utredningen om unga utanför i betänkandet SOU 2003: 92 byggde sin analys på unga som inte har haft inkomst eller låg inkomst har temagrupperna Unga i arbetslivet kombinerat fler variabler för att kunna spegla ungas aktivitet och inaktivitet. Det innebär att temagruppernas beräkning inkluderar – utöver unga utan inkomst eller känd aktivitet – unga som befinner sig i statliga arbetsmarknadsåtgärder, kommunalt stöd/åtgärder eller som har föräldrapenning, aktivitetsersättning eller ersättning för sjukdom.

SCB har gjort en kvalitetsgranskning av den beräkningsmodell som har tagits fram av temagrupperna och drar i rapporten Kvalitetsstudie av Ungdomsstyrelsens modell för ”unga som varken arbetar eller studerar” (SCB, 2011) slutsatsen att modellen, som bygger på registerdata, i princip skulle kunna användas för att kontinuerligt följa gruppen som varken arbetar eller studerar. SCB:s analys av olika variabler visar att det saknas information om tusentals unga mellan 16 och 25 år som inte har en känd aktivitet. Det behövs mer kunskap om vilken sysselsättning dessa unga har och hur denna information kan samlas in.

Från Europeiska kommissionens sida finns ambitionen att medlemsländerna ska kunna redovisa statistik när det gäller

gruppen som varken arbetar, studerar eller är i praktik, något som t.ex. framkommer i rapporten *Towards a benchmark on the contribution of Education and Training to Employability: A discussion note* (EUR 24147 EN 2010). På europeisk nivå är NEET (Not in Education, Employment or Training) en vanligt förekommande benämning på gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar. Eurostats löpande statistik när det gäller NEET utgår oftast från nationella arbetskraftsundersökningar vilka visserligen är internationellt harmoniserade, men är begränsade i detaljrikedom eftersom de är urvalsundersökningar. Detta medför att det kan vara svårt att använda Eurostats statistik för att gå på djupet i fråga om t.ex. gruppens sammansättning. När Eurostat beräknar NEET, dvs. antalet unga som varken arbetar eller studerar, så inkluderas arbetslösa som aktivt söker arbete, givet att dessa inte samtidigt deltar i reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiska program. Det finns dock ingen etablerad statistisk definition av termen NEET.

Utredaren ska

- i syfte att undersöka om det är möjligt att få fram ett tydligare underlag avseende gruppen av unga som varken arbetar eller studerar se över huruvida kommunerna skulle kunna rapportera uppgifter som kan ligga till grund för statistisk analys, t.ex. utifrån deras ansvar att hålla sig informerade om de unga som inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning,
- analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått som gör det möjligt för statliga myndigheter och kommuner att regelbundet få kunskap om antalet unga i åldern 16–25 år som varken arbetar eller studerar och som i möjligaste mån medger internationella, regionala och lokala jämförelser samt föreslå hur statistiken ska redovisas och med vilken regelbundenhet detta lämpligen bör göras,
- föreslå vilken myndighet som bör ansvara för ett sådant uppdrag, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Vilka bakgrundsfaktorer bidrar till utanförskap?

Det finns ett behov av att belysa olika bakgrundsfaktorer och undersöka om det finns strukturella faktorer som kan bidra till att unga som varken studerar eller arbetar kvarstår i långvarigt utanförskap. Det behövs t.ex. kunskap om huruvida ekonomiskt bistånd eller aktivitetsersättning påverkar ungas incitament till att arbeta eller studera. Skolverket lyfter också fram att kommunerna i arbetet med det kommunala informationsansvaret kan ha särskilda svårigheter att få kontakt med unga som är långvarigt frånvarande från skolan och unga som har sociala problem eller psykisk ohälsa, men också med unga som har invandrarbakgrund, myndiga ungdomar, unga som flyttar ofta, unga som har haft studieproblem i grundskolan och unga som missbrukar.

I rapporten *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning* (Ungdomsstyrelsen, 2012) framkommer det att unga föräldrar i hög grad avbryter sina gymnasiestudier. Unga utrikes födda är som tidigare nämnts överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. SCB konstaterar vidare i rapporten *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan* (SCB, 2011) att endast drygt 20 procent av de unga som invandrat till Sverige i tonåren har slutbetyg från gymnasieskolan när de är 20 år gamla.

Olika grupper av unga som varken arbetar eller studerar bör alltså uppmärksammas av utredaren i syfte att inhämta särskild kunskap om bakomliggande orsaker till ungas utanförskap. Kunskap behövs också om vilka faktorer som bidrar till att unga hamnar utanför i övergången mellan utbildning och arbetsmarknad. Av rapporten *Aktivitetsersättning – Från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga* (Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2012:1) framgår t.ex. att många unga som har haft aktivitetsersättning för förlängd skolgång fortsätter att få aktivitetsersättning utan att få sin arbetsförmåga bedömd av Försäkringskassan.

Utredaren ska därför

- analysera vilka faktorer som kan bidra till att olika grupper unga varken arbetar eller studerar och särskilt

undersöka om det finns strukturella faktorer som bidrar till att en stor andel av dessa unga är långvarigt utanför.

Det kommunala informationsansvaret och samverkan för att förebygga utanförskap

Kommunerna har under lång tid haft en skyldighet att hålla sig informerade om unga som varken arbetar eller studerar. I 1985 års skollag fanns tidigare en bestämmelse om att hemkommunen hade uppföljningsansvar för ungdomar som hade lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning och som ännu inte hade fyllt 18 år. Enligt bestämmelsen skulle hemkommunen, genom Skolstyrelsen, hålla sig underrättad om hur ungdomarna var sysselsatta. Om de varken arbetade eller studerade hade hemkommunen ansvar för att erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan likande verksamhet. I propositionen Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen (prop. 1990/91:85) föreslogs att kommunernas uppföljningsansvar skulle ingå som en naturlig del av gymnasieskolan i form av individuella program (IV) samt att den uttryckliga bestämmelsen om det kommunala uppföljningsansvaret skulle tas bort. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet.1990/91:UbU16, rskr.1990/91:356). Av skollagen framgick därefter att hemkommunen var skyldig att erbjuda utbildning på individuella program för ungdomar som inte var behöriga till eller som hade avbrutit studierna på ett nationellt eller specialutformat program.

Den nuvarande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret infördes 2005. Enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att löpande hålla sig informerade om hur de ungdomar i kommunerna som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Skyldigheten gäller för ungdomar som inte genomför eller har fullföljt nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller mot-

svarande utbildning. Skolverkets tidigare nämnda uppföljning av hur kommunerna arbetar med informationsansvaret visar att närmare två tredjedelar av kommunerna uppgav att de hade en handlingsplan 2010, jämfört med mindre än hälften 2006. Trots att lagändringen trädde i kraft 2005 och kommunerna är ålagda att hålla sig informerade, finns det fortfarande kommuner som inte alls arbetar med frågan.

Kommunernas vanligaste insatser är olika åtgärder för att få tillbaka den unge i utbildning. Den allra vanligaste åtgärden har varit att erbjuda utbildning på IV. I och med införandet av den nya gymnasieskolan läsåret 2011/12 har IV ersatts av fem introduktionsprogram för unga som inte är behöriga till ett nationellt program: preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion.

Det är ännu för tidigt att säga vad detta kommer att innebära när det gäller unga som har avbrutit studierna i gymnasieskolan och som varken arbetar eller studerar, men som är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. För dessa unga kan kommuner behöva hitta andra åtgärder, utöver gymnasieskolan, eftersom ungdomar som är behöriga till nationella program endast i undantagsfall ska erbjudas utbildning på introduktionsprogram. Inte minst är det av betydelse att kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen och andra aktörer fungerar tillfredsställande.

Informationsansvaret är sektorsövergripande och omfattar t.ex. den kommunala barn- och utbildningsförvaltningen samt individ- och familjeomsorgen och Försäkringskassan. I praktiken handlar det om samverkan mellan kommunen, myndigheter, företag och andra aktörer i syfte att finna en lämplig åtgärd. Skolverket lyfter fram att informationsinsamlingen förutsätter ett medvetet arbete från kommunernas sida och att det behövs en struktur för att samla in information om de unga som berörs.

Skolverkets uppföljning visar att kommunerna ofta upplever svårigheter i sitt arbete. Cirka fyra av tio kommuner anser att de lyckas mycket eller ganska bra med att samla in information samt få kontakt med ungdomar och erbjuda dem åtgärder.

Några förändringar har skett för att öka kommunernas möjlighet att få information om elever. När det gäller de elever som har påbörjat gymnasieskoleutbildning efter den 1 juli 2011 har t.ex. gymnasieskolorna en skyldighet att meddela elevernas hemkommuner om eleverna avbryter studierna.

Regeringen har under senare år tagit initiativ till flera reformer för att generellt höja kvaliteten i skolan och se till att alla barn och elever får det stöd de behöver. Genom att tydliggöra kunskapsmålen och förstärka utvärderingen av elevernas kunskaper ökar skolans möjligheter att tidigt identifiera elever i behov av särskilt stöd. Andra initiativ har syftat till att stödja kommuner och skolor bl.a. genom ett riktat statsbidrag för att stödja tidiga insatser när det gäller läsning, skrivning och matematik, återinförandet av speciallärarutbildningen samt en reformerad lärarutbildning. Även gymnasieskolan har reformerats i syfte att höja kvaliteten och öka genomströmningen i utbildningen. Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa (U2011/5947/S). I uppdraget ingår bl.a. att fördela statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan samt att erbjuda utbildningsinsatser om elevhälsans inriktning och organisation och skolans ansvar för elever med psykisk ohälsa och barn som far illa eller riskerar att fara illa.

År 2007 infördes jobbgarantin för ungdomar i åldern 16 och 24 år på Arbetsförmedlingen. Ett av syftena med garantin är att öka matchningen mellan arbetsökande och lediga arbeten. I december 2010 trädde även lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. Av de personer som hittills har omfattas av denna lag utgör personer under 25 år en fjärdedel. Många har enbart en kortare utbildningsbakgrund. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för olika insatser inom ramen för etableringsreformen. Genomförandet av reformen förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner.

Såväl Ungdomsstyrelsen som Sveriges Kommuner och Landsting har pekat på behovet av bättre samverkan mellan statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och kommunala myndigheter inom utbildnings- och

socialtjänstområdet. De har också lyft fram behovet av tidiga insatser för att förebygga att unga varken arbetar eller studerar. Samverkan över myndighetsgränser har under lång tid utpekats som en central framgångsfaktor i arbetet med unga som står långt från arbetsmarknaden. Som en konsekvens av utredningen om unga utanför genomfördes t.ex. under 2005–2007 en satsning på ideella och kommunala s.k. navigatorverksamheter i syfte att förstärka myndigheternas och andra aktörers samverkan när det gäller denna målgrupp.

Det finns olika befintliga former för samverkan. Ett exempel är att det via samordningsförbund finns en etablerad struktur för att åstadkomma samordnade rehabiliteringsinsatser mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting enligt lagen (2003:210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera såväl det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, som specifika insatser som riktas till gruppen unga som varken arbetar eller studerar,
- analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas och vilka organisatoriska hinder som finns för att uppnå en effektiv samverkan,
- undersöka hur redan etablerade strukturer kan användas för att uppnå effektiv samverkan i syfte att stödja unga som varken arbetar eller studerar,
- ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och de statliga myndigheterna behöver förtydligas när det gäller insatser för denna grupp,
- särskilt göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning, i syfte att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda dessa unga åtgärder,
- vid behov föreslå författningsändringar, och

- om det anses motiverat även lämna andra förslag om hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras.

Konsekvensbeskrivningar

I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering. Eventuella konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förslagen ska särredovisas. Om något av utredarens förslag påverkar det kommunala självstyret ska förslagets konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till dem särskilt redovisas.

Den statistik som tas fram ska vara könsuppdelad. Vidare ska utredaren synliggöra villkoren för unga kvinnor respektive unga män och tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser och förslag så att insatser för unga som varken arbetar eller studerar bidrar till att öka förutsättningarna för jämställdhet. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Utredaren ska också ha ett barnrättsperspektiv och beskriva hur unga under 18 år berörs av de förslag som utredaren lämnar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter som berörs av utredarens arbete, däribland Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Specialpeda-

gogiska skolmyndigheten, Statistiska centralbyrån och Ungdomsstyrelsen. Utredaren ska även samråda med Temagruppen Unga i arbetslivet, Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för ett antal kommuner som aktivt arbetar med unga som varken arbetar eller studerar samt med relevanta organisationer i det civila samhället. Utredaren ska i sitt arbete beakta den kunskap om unga som varken arbetar eller studerar som har tagits fram på nordisk och europeisk nivå.

Uppdraget ska i den del som rör en översyn av det kommunala informationsansvaret redovisas senast den 31 januari 2013. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 augusti 2013.

(Utbildningsdepartementet)