

Ungdomar utanför gymnasieskolan

– ett förtydligt ansvar för stat och kommun

*Delbetänkande av Utredningen om unga som
varken arbetar eller studerar*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:13

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23896-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och biträdande utbildningsministern

Regeringen beslutade den 20 juni 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur arbetet med unga som varken arbetar eller studerar kan utvecklas. Ann-Marie Begler, generaldirektör, Skolinspektionen, förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 2 oktober 2010 Nihad Bunar, professor, Stockholms universitet, Olof Bäckman, professor, Stockholms universitet, Karin Flyckt, utredare, Socialstyrelsen, Caroline Hall, fil. dr, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Pia Lannerheim Hellberg, planeringssekreterare, Malmö stad, Petra Jansson, nationell projektledare Unga in, Arbetsförmedlingen, Lena Jutdal, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting, Therese Karlberg, verksamhetsområdeschef, Försäkringskassan, Maria Netz, projektledare, Communicare, Thomas Rotter, undervisningsråd, Skolverket, Kristina Stilmark, arbetsledare, Hudiksvalls kommun, Oscar Svensson, utredare, Ungdomsstyrelsen, Rodolfo Vera, samordnare, Västerås stad och Lena Östlund, handläggare, Folkbildningsrådet.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 2 oktober 2010 kanslirådet Anna Castberg, Finansdepartementet, kanslirådet Maria Götherström, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Karin Lundström, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Elisabet Modée, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Jan Schierbeck, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Magnus Sjöström, Socialdepartementet, kanslirådet Karin Stillerud, Socialdepartementet, departementssekreteraren Kristina Söderström, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Hanna Ågren, Finansdepartementet och ämnessakkunniga Tyri Öhman, Utbildningsdepartementet.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 augusti 2012 Gabriel Brandström, undervisningsråd, Skolverket och Eva Franzén, departementssekreterare, Socialdepartementet. Mikael Hellstadius, konsult, anställdes som sekreterare på deltid fr.o.m. den 1 november 2012. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar, överlämnar härmed delbetänkandet *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun* (SOU 2013:13).

Utredningens uppdrag i denna del är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2013

Ann-Marie Begler

/Gabriel Brandström
Eva Franzén
Mikael Hellstadius

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| En vision om fler unga i utbildning eller arbete år 2024 | 13 |
| Sammanfattning | 17 |
| Sammanfattning på lättläst svenska..... | 27 |
| Summary | 39 |
| Författningsförslag | 49 |
| 1 Inledning..... | 67 |
| 1.1 Uppdraget..... | 67 |
| 1.2 Utredningens arbete | 68 |
| 1.3 Principiella utgångspunkter..... | 69 |
| 1.3.1 Varje individ utanför är ett misslyckande för samhället..... | 69 |
| 1.3.2 Samhällsekonomisk effektivitet och långsiktighet | 70 |
| 1.3.3 Tidiga insatser för de med störst behov är avgörande | 70 |
| 1.3.4 Snabba, anpassade och samordnade insatser | 71 |
| 1.3.5 Oförändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun | 71 |
| 1.3.6 Delbetänkandets disposition..... | 71 |
| 1.4 Om slutbetänkandet | 72 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | Ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan | 73 |
| 2.1 | Unga som varken arbetar eller studerar – en heterogen grupp | 74 |
| 2.2 | Unga som varken arbetar eller studerar | 76 |
| 2.3 | Ungdomar utan behörighet till gymnasieskolan | 80 |
| 2.4 | Att inte börja i gymnasiet | 83 |
| 2.5 | Ungdomar utan slutbetyg efter fyra år | 84 |
| 2.6 | Ungdomar utan slutbetyg efter sju år | 85 |
| 2.7 | Avbrott från gymnasieskolan | 86 |
| 2.8 | Ungdomar med utländsk bakgrund | 87 |
| 2.9 | Ungdomar med funktionsnedsättning..... | 89 |
| 3 | Varför avbryter ungdomar en påbörjad gymnasieutbildning? | 91 |
| 3.1 | Gymnasievalet | 92 |
| 3.2 | Förändrade krav..... | 93 |
| 3.3 | Ohälsa vanlig orsak | 94 |
| 3.4 | Bristande stöd från skolan | 95 |
| 3.5 | Många orsaker påverkar risken för avbrott..... | 96 |
| 4 | Stöd och andra insatser i och utanför skolan | 99 |
| 4.1 | Stöd och vägledning i grund- och gymnasieskolan | 100 |
| 4.1.1 | Tillgång till studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskola | 100 |
| 4.1.2 | I grundskolan och övriga obligatoriska skolformer | 101 |
| 4.1.3 | I gymnasieskolan..... | 102 |
| 4.2 | Det kommunala informationsansvaret i praktiken | 105 |
| 4.2.1 | Stor variation i verksamheternas kvalitet..... | 106 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2.2 | Erbjudande om utbildning är den vanligaste åtgärden | 110 |
| 4.2.3 | Ansvar har reglerats olika över tid..... | 111 |
| 4.3 | Arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till ungdomar | 113 |
| 4.3.1 | Statliga arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar under 20 år | 113 |
| 4.3.2 | Arbetsförmedlingens ansvar för unga med funktionsnedsättning | 123 |
| 4.3.3 | Arbetsförmedlingens ansvar för vissa nyanlända invandrare | 123 |
| 4.3.4 | Kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser | 124 |
| 4.3.5 | Europeiska socialfondens projekt för ungdomar | 126 |
| 4.3.6 | Finansiell samordning och samordningsförbund | 127 |
| 4.4 | Nyligen beslutade förändringar | 128 |
| 5 | Kommunala och statliga insatser för ungdomar under 20 år – sammanfattande iakttagelser..... | 131 |
| 5.1 | De ungas behov..... | 131 |
| 5.2 | Ansvar för de unga behöver förtydligas | 132 |
| 5.3 | Kvaliteten i kommunernas arbete varierar för mycket | 134 |
| 5.4 | Arbetsförmedlingens verktyg för målgruppen är begränsade | 134 |
| 5.5 | Kunskap om metoder och resultat av insatser saknas | 135 |
| 6 | Förslagen i korthet – fler unga i utbildning eller arbete | 137 |
| 7 | Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år | 141 |
| 7.1 | Övergripande mål och syfte med förslagen..... | 143 |
| 7.2 | Benämning och placering i lag..... | 144 |
| 7.3 | Målgrupp | 145 |
| 7.4 | Arbetet ska bedrivas på ett strukturerat sätt..... | 147 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.5 | Kontinuerligt under året | 149 |
| 7.6 | Kommunens skyldigheter förtydligas | 151 |
| 7.7 | En skyldighet att dokumentera införs | 154 |
| 7.8 | Ett register ska föras | 155 |
| 7.9 | Kommunerna bör få vägledning | 156 |
| 7.10 | Bättre statlig tillsyn och granskning | 156 |
| 8 | Bättre verktyg för hemkommuner | 159 |
| 8.1 | Bättre information om omfattande otillåten frånvaro | 160 |
| 9 | Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år | 165 |
| 9.1 | Övergripande mål och syfte med förslagen | 166 |
| 9.2 | Strukturerade heldagsaktiviteter behövs | 168 |
| 9.3 | Ungdomar i åldern 16–17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen | 171 |
| 9.4 | 16–17-åringar ska kunna få ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program | 174 |
| 9.5 | Arbetsförmedlingen får möjlighet att ingå överenskommelse om insatser med kommunen | 180 |
| 9.6 | Samverkan mellan Arbetsförmedling och kommun behöver utvecklas | 181 |
| 10 | Nationell och lokal uppföljning | 185 |
| 10.1 | Hemkommunen ska föra ett register | 186 |
| 10.2 | Skolverket ska samla in uppgifter om de unga inom aktivitetsansvaret | 188 |
| 10.3 | Statistiken ska regelbundet redovisas och analyseras | 192 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11 | Kompletterande förslag och bedömningar | 195 |
| 11.1 | Förtydligt uppdrag för studie- och yrkesvägledningen | 195 |
| 11.2 | Anpassad studiegång..... | 198 |
| 11.3 | Kommunal vuxenutbildning för de som inte fyllt 20 år | 199 |
| 11.4 | Synnerliga skäl för att som behörig till ett nationellt program tas emot på introduktionsprogram i gymnasieskolan | 200 |
| 12 | Ekonomiska konsekvenser och finansiering | 203 |
| 12.1 | Kommunsektorn | 204 |
| 12.1.1 | Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år | 205 |
| 12.1.2 | Bättre verktyg för hemkommuner..... | 209 |
| 12.1.3 | Krav på register | 211 |
| 12.1.4 | Kommunerna ska lämna uppgifter om de unga inom aktivitetsansvaret..... | 212 |
| 12.2 | Staten | 213 |
| 12.2.1 | Arbetsförmedlingen | 213 |
| 12.2.2 | Skolverket..... | 217 |
| 12.2.3 | Skolinspektionen | 217 |
| 12.3 | Förslag till finansiering | 218 |
| 13 | Förslagens övriga konsekvenser och ikraftträdande..... | 219 |
| 13.1 | Konsekvenser för barn och ungdomar | 219 |
| 13.2 | Integrations- och jämställdhetspolitiska konsekvenser..... | 220 |
| 13.3 | Samhällsekonomiska konsekvenser för offentlig sektor | 222 |
| 13.4 | Konsekvenser för det kommunala självstyret | 222 |
| 13.5 | Brottsförebyggande konsekvenser..... | 223 |
| 13.6 | Konsekvenser för personlig integritet | 223 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13.7 | Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen | 224 |
| 13.8 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 225 |
| 14 | Författningskommentar | 227 |
| 14.1 | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 227 |
| 14.2 | Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) | 229 |
| 14.3 | Förslagen till förordningar om ändring i förordningarna (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritids-hemmet, (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall samt (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan | 229 |
| 14.4 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan | 230 |
| 14.5 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar | 230 |
| 14.6 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program | 231 |
| 14.7 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd | 231 |
| 14.8 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program | 232 |
| | Referenser | 233 |

Bilagor

| | | |
|----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2012:70..... | 245 |
| Bilaga 2 | Det kommunala informationsansvaret – en historisk genomgång..... | 257 |
| Bilaga 3 | Danmark, Norge och Finland | 265 |

En vision om fler unga i utbildning eller arbete år 2024

Året är 2024 och det har gått tio år sedan utredningens förslag genomfördes. Förändringarna har nu fått i det närmaste fullt genomslag i verksamheterna och det går att se effekter. Det tydligaste resultatet är att det är fler ungdomar under 20 år som är i utbildning eller arbete än någonsin tidigare. Färre ungdomar står utanför.

Det är *tydligare* för både stat och kommun vilket ansvar de har för ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan. Den unge får stöd och hjälp om han eller hon avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning. Ungdomar som varken arbetar eller studerar befinner sig numera *en kort tid* utanför gymnasieskolan. Sedan går de ofta tillbaka till utbildning eller vidare till Arbetsförmedlingen. *Kommunens aktivitetsansvar fungerar som en sluss för ungdomarna;* från en avbruten utbildning tillbaka till utbildning eller till annan sysselsättning. Utvärderingar visar att kommunerna numera arbetar *snabbt och effektivt*. Kommunerna har *god överblick* över vilka ungdomar som omfattas av ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar, det s.k. *aktivitetsansvaret*. Det förebyggande arbetet har också utvecklats. Hemkommunens *tillgång till information* om elever som har en omfattande otillåten frånvaro har lett till en ökad beredskap i hemkommunen. Uppföljningar visar att de unga anser att kommunernas insatser i hög eller mycket hög grad är snabba, tydliga och konkreta. De unga som har fått hjälp anser sig ha blivit sedda och fått en bra kontakt med ansvarig tjänsteman. Peter, 23 år, säger så här:

Kontakten med kommunens handläggare betydde mycket för mig. Jag fick träffa en vuxen som brydde sig och lyssnade till mina behov. Det var också bra att vi träffades i en plats utanför skolan. En plats där jag kände mig avslappnad. Det var bra att kommunen var så snabb. Att hoppa av skolan var ett svårt val och när de ringde en vecka efteråt och

ville prata kände jag att jag direkt fick en andra chans. Handläggaren lyssnade på mig och mina intressen, på ett annat sätt än skolan gjort. Samtidigt var hon tydlig med hur viktigt det var att gå klart gymnasiet. Efter ytterligare ett möte veckan efteråt kom vi fram till att jag skulle prova praktik på introduktionsprogrammen igen.”

Kommunerna har numera mer *enhetliga metoder för att identifiera de unga*. Det råder inga oklarheter om vilka ungdomar som omfattas av kommunens ansvar och inte heller vad som ingår i kommunens ansvar. Den nya regleringen som infördes år 2014 har, tillsammans med informationsinsatser från Skolverket, lett till att regelverket inte längre uppfattas som otydligt. Kommunerna *söker kontinuerligt under året upp och håller sig informerade om de unga som avbrutit eller aldrig påbörjat gymnasieutbildning*. Alla aktörer är medvetna om att tiden i utanförskap måste minimeras. Det finns numera ett flertal kommuner som har infört politiska mål om att det maximalt får gå fem dagar från att en ungdom har avbrutit gymnasieutbildningen till att kommunen tar en första kontakt. Nationella kartläggningar visar att nästan samtliga kommuner har politiskt beslutade mål eller handlingsplaner för att fler unga ska vara i utbildning eller arbeta.

Samarbetet mellan kommuner och Arbetsförmedling har utvecklats mycket sedan år 2014; det råder *inga oklarheter* vem som ansvarar för *arbetsmarknadspolitiska* respektive *utbildningspolitiska* åtgärder.

Den *nationella statistiken* visar att gruppen unga som varken arbetar eller studerar minskar i antal och andel. Kommunernas *lokala register* förser löpande det *nationella statistiksystemet* med data. Registren har bidragit till att *kunskapen om insatser och åtgärder* för de unga har utvecklats. Det har lett till en bättre förståelse för betydelsen av flexibla och individanpassade åtgärder. De unga får numera också ett snabbt individuellt och ändamålsenligt stöd av kommunerna. Den nationella statistiken visar också att den genomsnittliga tiden för en ungdom i utanförskap har minskat drastiskt. De unga befinner sig i genomsnitt i högst två veckor av inaktivitet innan de kommer in i en insats. De här möjligheterna till uppföljning fanns inte för tio år sedan. Av statistiken framgår också att gruppen med okänd aktivitet minskar för varje år som går. Preliminära resultat visar att förändringen till viss del beror på att kommunerna har blivit bättre i det uppsökande arbetet. En annan förklaring är att kommunernas förebyggande arbete har förbättrats så att inflödet i gruppen har minskat. *Arbetsförmedlingens för-*

ändrade arbetssätt för de allra yngsta ungdomarna har också visat sig ge effekt. Ungdomarna fångas upp mycket snabbare i dag, till viss del på grund av att *16–17-åringarna numera får ersättning när de deltar i programinsatser*. På nationell nivå framgår att unga som söker sig till Arbetsförmedlingen under de första åren efter reformens införande ökade, framförallt gällde detta de yngre i målgruppen. På senare år har dock även denna grupp minskat i antal och andel.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen har förbättrats. Det är betydligt vanligare att det finns ett strukturerat samarbete på lokal nivå. För ungdomarna innebär det smidiga övergångar mellan olika myndigheters insatser och att ingen faller mellan stolarna. Ungdomarnas individuella planering och övrig dokumentation tas väl om hand av Arbetsförmedlingen för de ungdomar som söker sig dit. Ungdomarna behöver inte börja om på nytt när de kommer till myndigheten; genom samverkan är Arbetsförmedlingen väl insatt i den unges situation från första dagen.

De samhällsekonomiska vinsterna är märkbara. Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minskar. Det är samtidigt fler unga som fullföljer sin gymnasieutbildning. Färre unga i statliga arbetsmarknadspolitiska program medför också lägre kostnader för staten. Förändringarna som genomfördes år 2014 har varit lönsamma, för stat, kommun och individ.

Sammanfattning

Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ungdomar som har avbrutit, eller aldrig påbörjat, en gymnasieutbildning är i många fall i en mycket utsatt situation. De ungdomar som saknar en gymnasieutbildning riskerar arbetslöshet och en rad andra negativa omständigheter på såväl kort som lång sikt. Att bistå ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan är därför av stor vikt både för individ och för samhälle. Cirka 2 000 ungdomar påbörjar årligen inte en gymnasieutbildning direkt efter avslutad grundskola och cirka 30 000 unga avbryter varje år en påbörjad gymnasieutbildning. Ett avbrott från en gymnasieutbildning kan innebära att den unge börjar arbeta, reser utomlands eller påbörjar någon annan form av utbildning. Uppföljningar visar dock att det varje år funnits i genomsnitt cirka 17 000 unga i åldrarna 16–19 år som varken har arbetat eller studerat under de senaste tio åren.

Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Utredningen ska också ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen ska 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.

De ungas behov

Unga som varken arbetar eller studerar har i många fall en komplex livssituation. De unga har ofta olika typer av sociala problem och skolmisslyckanden bakom sig. En bakgrund som i många fall leder till dålig självkänsla och svårigheter att hantera enkla vardags-

aktiviteter. En stor del är utrikes födda och bland dem finns de som nyligen har anlänt till Sverige. Psykiska funktionsnedsättningar är vanligt förekommande. Målgruppen har således särskilda behov av flexibla, individuellt anpassade och i vissa fall långsiktiga åtgärder.

Det finns gemensamma drag i de behov av insatser som de unga har. De handlar om behov av strukturerade vardagsaktiviteter med ett utbildnings- eller arbetsliknande innehåll. De vuxna i omgivningen bör vara lyhörda och lyssna till de ungas behov, samtidigt som förväntningarna ska vara höga och kraven tydliga. Det är inte en målgrupp som har lätt för att navigera i det stora utbudet av verksamheter och i ett komplicerat regelverk. Att vara i ett socialt sammanhang med andra unga i samma situation har lyfts fram som viktigt. En verksamhet som är fysiskt skild från skolan har också betonats för vissa ungdomar. År av motgångar och misslyckanden tar tid att bearbeta. Insatserna måste i många fall få ta tid. Det handlar om att bygga upp självförtroende och självkänsla. En kort eller oavslutad skolgång från ett annat land ställer också särskilda krav på de insatser som ska ges.

Kommunernas ansvar behöver förtydligas

Kommunerna är i dag skyldiga att hålla sig informerade om de ungdomar som inte är i gymnasieskolan och är under 20 år i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder; det s.k. kommunala informationsansvaret. Dock finns det stora skillnader i hur kommunerna väljer att organisera och genomföra sitt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Erfarenheterna visar att det är stora skillnader i hur kommunerna informerar sig om de ungas sysselsättning och vilka åtgärder de erbjuder. Allt för många ungdomar saknar sysselsättning och det tar allt för lång tid innan de kontaktas för att erbjudas stöd. Statens ambitionsnivå är otydlig. Det behövs tydligare lagstiftning för att säkerställa att ungdomarna får det stöd och hjälp som de behöver för att återgå till utbildning eller annan sysselsättning.

Staten behöver bättre verktyg

Ungdomar prioriteras även inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Målet är att hjälpa de unga att snabbt få ett arbete eller återgå till reguljär utbildning. De unga har behov av strukturerade hel-dagsaktiviteter. De statliga insatserna för den allra yngsta åldersgruppen bedöms inte vara tillräckliga. De allra yngsta, 16–17-åringarna, saknar tillgång till ett brett utbud av arbetsmarknadspolitiska verktyg. De saknar också möjlighet till ekonomisk ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket försvårar motivationsarbetet. Vidare är de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna för målgruppen som helhet alltför inriktade på självständigt jobb-sökeri och matchning. Det är också problematiskt att tiden oftast är alltför lång innan någon form av praktik eller annat arbetsmarknadspolitiskt program blir möjligt för de ungdomar som saknar gymnasieutbildning och som generellt sett är i stort behov av stöd för att komma vidare i arbete eller studier.

Kunskap om metoder och resultat av insatser saknas

Det saknas utvärderingar som ger kunskap om effekter av insatser som riktar sig till ungdomar som omfattas av det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Insatserna utvärderas men inte med metoder som gör det möjligt att jämföra effekterna. Bristen på kunskap gäller även de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna som riktas till målgruppen. Denna brist på effektstudier finns även generellt inom det arbetsmarknadspolitiska området. Det behövs ökad kunskap både när det gäller vilka metoder som bäst stödjer ungdomar att återgå till studier men också när det gäller vilket stöd som de bäst behöver för att förbättra förutsättningarna för att i framtiden erhålla ett arbete. Insatser för att stödja de ungdomar som avbryter eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning bör ändå genomföras, trots avsaknaden av systematisk kunskap. Den kunskap som finns vad gäller ungdomars marginalisering och utanförskap bör vara styrande för ett ställningstagande att erbjuda kvalificerade insatser till unga som varken arbetar eller studerar.

Förutsättningarna för uppföljning och utvärdering behöver utvecklas. Bättre lokal uppföljning där insatser systematiskt dokumenteras och som kan användas för såväl lokala som nationella

analyser behövs. En sådan utveckling skapar möjligheter för framtida forskning och utveckling av kunskap.

Utredningens förslag

Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år – från informationsansvar till aktivitetsansvar

Ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år

Kommunerna är i dag skyldiga att hålla sig informerade om de icke skolpliktiga ungdomar som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning och är under 20 år. Syftet är att kunna erbjuda ungdomarna insatser som stärker deras möjligheter att återgå till utbildning eller vidare till arbete. Detta ansvar är i dag otydligt reglerat. Utredningen föreslår därför flera förtydliganden.

Benämningen av kommunernas ansvar ska ändras från *informationsansvar* till *aktivitetsansvar*. Aktivitetsansvaret innebär ett förtydligande av att kommunen ska vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Vidare föreslår utredningen att hemkommunen ska bedriva ett strukturerat arbete. En förutsättning för ett strukturerat arbete är att det dokumenteras; därför införs krav på skriftlig dokumentation. Vidare förtydligas att kommuner kontinuerligt under året ska söka upp samt hålla sig informerade om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Det blir även tydligt att hemkommunen ska se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand motivera den unge till att återuppta sin utbildning. Om den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår också att Skolinspektionen ges i uppdrag att särskilt granska hur kommunerna tar sitt ansvar ett år efter att förändringarna har genomförts.

Bättre information om elever som riskerar att avbryta utbildningen

För att hemkommunen ska kunna fullfölja sitt aktivitetsansvar är det viktigt att snabbt kunna vidta nödvändiga åtgärder. När en ungdom avbryter sin utbildning vid en gymnasieskola ska tiden till att den unge kontaktas av kommunen med ett erbjudande inom ramen för aktivitetsansvaret vara så kort som möjligt. Hög frånvaro i utbildningen är en indikator på högre risk för ett senare studieavbrott. Hemkommunen behöver bättre möjligheter att i ett tidigt skede identifiera vilka individer som kan komma att omfattas av kommunens ansvar. Utredningen föreslår därför att när en elev är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Genom detta förslag förbättras hemkommunens förutsättningar att snabbt ta kontakt med den unge och bistå den unge med stöd för att fullfölja utbildningen eller erbjuda andra lämpliga insatser.

Studie- och yrkesvägledningen ska uppmärksamma elever i riskzonen

Studie- och yrkesvägledningen har en central roll när det gäller att informera och vägleda elever inför kommande studie- och yrkesval. Elever som inte påbörjar eller fullföljer en gymnasieutbildning riskerar att få det svårare att komma in på arbetsmarknaden och därmed även färre möjligheter att göra andra typer av aktiva livsval. Studie- och yrkesvägledningen har därför en särskilt viktig roll när det gäller elever som riskerar att avbryta sin utbildning. För att betona studie- och yrkesvägledningens ansvar för dessa elever föreslår utredningen att ett tillägg görs i bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan. Utredningen föreslår att studie- och yrkesvägledningen särskilt ska uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Syftet med anpassad studiegång förtydligas

Den främsta avsikten med anpassad studiegång i grundskolan och motsvarande skolformer är att möjliggöra en lösning som skapar förutsättningar för elever som annars skulle ha mycket svårt att tillgodogöra sig utbildningen och förhindra att eleven helt slutar

komma till skolan. Utredningen anser att det finns behov av att förtydliga syftet med anpassad studiegång. Det ska framgå att anpassad studiegång ska syfta till att eleven ska fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolan och fortsätta sin utbildning på gymnasienivå.

Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

Strukturerade heldagsaktiviteter behövs

Ungdomar under 20 år som inte genomför eller har genomfört en gymnasieutbildning får inte de strukturerade heldagsaktiviteter de har behov av från Arbetsförmedlingen. Ungdomarnas aktivitetsnivå i arbetsmarknadspolitiska program bör öka. Det krävs därför en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att myndigheten ska lyckas med sitt uppdrag i enlighet med gällande regelverk.

Ungdomar i åldern 16–17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen

Ungdomar utanför gymnasieskolan har ett stort behov av hjälp för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. De allra yngsta, 16–17-åringarna, kan i dag endast få tillgång till förstärkt förmedlingsstöd, jobbgarantin för ungdomar och den tillfälliga satsningen på studiemotiverande kurser vid folkhögskola. Ungdomar från 18 år har tillgång till fler arbetsmarknadspolitiska program och således finns det större möjligheter att stödja de äldre genom tidiga insatser från Arbetsförmedlingen. Även de yngsta ungdomarna behöver bättre tillgång till tidiga insatser från Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingens utbud ska breddas genom att ge 16–17-åringar tillgång till fler tidiga arbetsmarknadspolitiska program.

Statlig utvecklingsersättning införs för 16–17-åringar vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen föreslår att ungdomar i åldern 16–17 år ska ha rätt till utvecklingsersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program anvisat av Arbetsförmedlingen. Bristen på ekonomisk ersättning har visat sig försvåra arbetet med att motivera de allra yngsta till att vara aktiva och delta i insatser. Ett aktivt deltagande ska premieras. Enligt gällande regelverk är det möjligt att först från 18 år erhålla utvecklingsersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att ungdomar i åldern 16–17 år, i likhet med äldre ungdomar, ska ha rätt till utvecklingsersättning. Utvecklingsersättningens nivå ska vara densamma som för de ungdomar som har fyllt 18 år får i dag t.o.m. det första halvåret då de fyller 20 år, vilket ger 48 kronor per dag. Nivån ligger strax under studiebidraget.

Överenskommelse avseende arbetsmarknadspolitiska insatser mellan Arbetsförmedlingen och kommun möjliggörs

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller övriga åtgärder, i de fall då Arbetsförmedlingen inte hittat annan lämplig aktör. Arbetsförmedlingen har sedan 2008 möjlighet att för två prioriterade grupper, nyanlända invandrare och unga med funktionshinder, samverka med kommunen utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Utredningen föreslår att även unga som omfattas av kommunens aktivitetsansvar enligt skollagen ska vara en sådan målgrupp.

Nationell och lokal uppföljning ska förbättras

Krav på lokala register införs

Det saknas i dag kunskap om såväl omfattningen som innehållet i arbetet med det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år, informationsansvaret. Utredningen kan också konstatera att det saknas kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala insatser för dessa unga. Utredningen föreslår därför att hemkommuner ska vara skyldiga att upprätta register över de

ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret enligt skollagen. Ett kontinuerligt informationsansvar för fler än en individ förutsätter att informationen samlas systematiskt i en bestämd struktur. Ett register är således en förutsättning för kommuner att ha en löpande överblick över vilka ungdomar som berörs och vilka insatser de deltar i. Dessutom synliggör det hur kommunerna lever upp till lagens intentioner. Ett krav på register är också ett förtydligande av att kommunerna ska bedriva ett strukturerat arbete. Hemkommunen ska i registret även få behandla uppgifter om tidpunkt när en åtgärd för en ungdom inleds samt tidpunkt när åtgärden upphör och orsaken till detta. Uppgifterna ska gallras senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 21 år.

Nationell statistik för uppföljning och analys

Utredningen kan också konstatera att det saknas nationell kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala och statliga åtgärder och insatser för de unga. Den nationella uppföljningen av de unga utanför gymnasieskolan måste bli bättre. Ett första steg mot ökad kunskap är att systematiskt samla uppgifter om målgruppen och om de insatser de unga erbjuds. Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att årligen samla in uppgifter om unga utanför gymnasieskolan från hemkommuner. Den nationella insamlingen och statistiken ska baseras på uppgifter från de lokala registren. I uppdraget till myndigheten ska även ingå att regelbundet redovisa nationell statistik på området. Förändringarna skapar förutsättningar för utveckling av kunskap på området.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag kommer att medföra ökade kostnader för både stat och kommun. Förslagen kan innebära ökade kostnader för staten med mellan 24 och 48 miljoner kronor årligen. Det är främst ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser och utvecklingsersättning för 16–17-åringar. För kommunsektorn kan förslagen medföra ökade kostnader med mellan två och sju miljoner kronor årligen. Det är huvudsakligen förslagen om krav på skriftlig dokumentation och register som ger ekonomiska konsekvenser för sektorn. De redovisade kostnaderna gäller när för-

ändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag till författningsförändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. Övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

Sammanfattning på lättläst svenska

Utbildning är en av de viktigaste sakerna för ungdomars framtid. Ungdomar som saknar gymnasieutbildning riskerar att bli arbetslösa och få det svårt på många andra sätt. Därför är det mycket viktigt att ge stöd till ungdomar under 20 år som inte går i gymnasieskolan.

Ungefär 30 000 unga personer avbryter varje år sin gymnasieutbildning och ungefär 2 000 unga börjar inte en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan.

Några unga kanske avbryter sina studier på gymnasiet för att de börjar arbeta, reser utomlands eller börjar någon annan form av utbildning. Men undersökningar visar att varje år är det ungefär 17 000 unga i åldrarna 16 till 19 år som inte arbetar eller studerar.

Kommunerna har ett informationsansvar för unga som inte har fyllt 20 år. Det betyder att kommunerna ska veta vilka unga i kommunen som inte arbetar eller studerar. Det måste kommunen veta så att kommunen kan ge stöd till dessa ungdomar.

Regeringen har bett utredningen att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte går ut någon gymnasieutbildning.

Utredningen ska också säga om den tycker att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver bli tydligare när det gäller insatser för unga som inte arbetar eller studerar.

Utredningen ska föreslå ändringar i både lagar och förordningar och även lämna andra förslag på hur samhället bättre kan stödja unga som inte arbetar eller studerar.

De ungas behov

Unga som inte arbetar eller studerar har ofta olika typer av sociala problem och har ofta misslyckats med skolan. I många fall har de därför dålig självkänsla och svårt att klara sin vardag.

En del av dessa unga är födda i andra länder och har nyligen anlänt till Sverige. De har också ofta psykiska funktionsnedsättningar. De har därför särskilda behov och behöver särskilt stöd som passar just dem. De behöver också stöd under lång tid.

Den typ av stöd som de unga behöver är strukturerade vardagsaktiviteter med ett utbildningsliknande eller arbetsliknande innehåll.

De vuxna i omgivningen

ska lyssna till de ungas behov,
samtidigt som förväntningarna på de unga
ska vara höga
och kraven på dem tydliga.

En ung person som haft det svårt under många år
behöver lång tid på sig
för att komma över svårigheterna.
Därför måste samhällets insatser
i många fall få ta tid.
Det handlar om
att bygga upp självförtroende
och självkänsla hos den unga personen.

Kommunernas ansvar behöver bli tydligare

Kommunerna ska veta vilka ungdomar
som inte är i gymnasieskolan
och är under 20 år.
Kommunerna ska veta det
så att de kan ge ungdomarna passande stöd.
Det är en del i kommunens arbete.

Men det finns stora skillnader i
hur kommunerna arbetar med dessa frågor.
Det är stora skillnader i
hur kommunerna informerar sig
om de ungas sysselsättning
och vad kommunen gör för dessa ungdomar.

Alldeles för många ungdomar
saknar sysselsättning
och det tar allt för lång tid
innan kommunen kontaktar dem
för att erbjuda dem stöd.

Det är otydligt vad staten vill och kan göra
för dessa ungdomar.
Det behövs tydligare lagar
för att se till att ungdomarna
får det stöd och hjälp
som de behöver

för att gå tillbaka till skolan
eller gå till en annan sysselsättning.

Staten behöver hitta nya sätt att arbeta

Staten ska hjälpa de unga
att snabbt få ett arbete
eller utbildning.

Det gör staten också genom
arbetsmarknadspolitiska program.
Men det som staten gör
för den allra yngsta åldersgruppen
räcker inte till.

De allra yngsta,
16 till 17-åringarna,
får inte vara med
i arbetsmarknadspolitiska program.
De får heller inte ekonomisk ersättning
om de är med
i de arbetsmarknadspolitiska programmen.
Det leder till
att de kanske inte vill vara med
i arbetsmarknadspolitiska program.

De statliga arbetsmarknadspolitiska programmen
för unga handlar oftast
om att själv söka jobb
och hitta jobb som passar.
Det tar också lång tid att få praktik
eller att komma in på ett arbetsmarknadspolitiskt program.
Unga utan gymnasieutbildning
behöver i stället stöd
för att komma vidare i arbete
eller studier.

Vi vet inget om vad som verkligen fungerar

Det saknas undersökningar om
hur bra kommunens insatser för ungdomarna är.
Bristen på kunskap gäller även
de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna för de unga.
Det behövs mer kunskap

för att veta vilka metoder
som bäst stödjer ungdomar
att återgå till studier.
Det behövs också mer kunskap
när det gäller
vilket stöd som de bäst behöver
för att lättare få ett arbete i framtiden.

Men bara för att denna kunskap inte finns
så ska man inte sluta med att ge stöd.

Utredningens förslag

Ett tydligare ansvar för ungdomar under 20 år

Kommunerna måste idag
veta vilka ungdomar i kommunen
som inte går i gymnasiet
och är under 20 år.
Kommunen ska kunna erbjuda ungdomarna
insatser som hjälper ungdomarna
att gå tillbaka till skolan
eller vidare till arbete.

Reglerna för kommunernas ansvar är otydliga.
Utredningen föreslår därför
att reglerna måste bli tydligare.
Kommunernas ansvar ska ändras
från informationsansvar till aktivitetsansvar.
Aktivitetsansvaret innebär
ett förtydligande av
att kommunen ska vara aktiv
när den söker upp ungdomarna.

Utredningen föreslår också
att kommunens arbete ska dokumenteras.
Det ska vara krav på skriftlig dokumentation.

Kommunerna ska också flera gånger under året
söka upp ungdomarna
och ta reda på hur det går för dem.

Det ska också bli tydligt
att kommunen ska se till
att den unge får stöd.
Stödet ska få den unge
att vilja gå tillbaka till skolan.
Om kommunen inte kan få den unge
att vilja gå tillbaka till skolan
ska kommunen se till
att den unge kommer i kontakt
med Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår också
att myndigheten Skolinspektionen
ska granska hur kommunerna tar sitt ansvar
ett år efter att förändringarna genomförts.

**Bättre information
om elever som riskerar
att avbryta utbildningen**

För att kommunen
ska kunna arbeta med sitt aktivitetsansvar
är det också viktigt att kommunen kan arbeta snabbt.
När en ungdom avbryter sin utbildning
vid en gymnasieskola
ska kommunen så fort som möjligt
kontakta den unge.

Unga som ofta är borta från skolan
riskerar att senare hoppa av sin utbildning.
Kommunen behöver bättre sätt
att tidigt kunna se vilka unga
som kommer att sluta skolan.

Utredningen föreslår därför
att när en elev ofta är borta från skolan
så ska skolans ledning
tala om det för kommunen.
Då blir det lättare för kommunen
att snabbt ta kontakt med den unge
och ge den unge stöd

för att kunna gå klart gymnasiet.

**Studie- och yrkesvägledningen
ska uppmärksamma elever
som kanske kommer att sluta sin utbildning**

Studie- och yrkesvägledare är viktiga personer när det gäller att informera och vägleda elever inför kommande studie- och yrkesval.

Elever som inte börjar eller går klart en gymnasieutbildning riskerar att få det svårare att komma in på arbetsmarknaden. Studie- och yrkesvägledningen är därför särskilt viktig för att hitta de elever som kanske kommer att sluta sin utbildning.

Utredningen föreslår att det ska finnas nya regler i läroplanerna för studie- och yrkesvägledningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan. Utredningen föreslår att studie- och yrkesvägledningen särskilt ska stödja elever som riskerar att sluta gå till skolan.

**Gör det tydligare
varför anpassad studiegång kan vara bra**

Utredningen tycker att man ska vara tydligare med varför anpassad studiegång kan vara bra för vissa elever.

Det ska gå att förstå att anpassad studiegång är till för att eleven ska kunna klara sin utbildning och kunna fortsätta vidare till gymnasieskolan.

Strukturerade heldagsaktiviteter behövs

Ungdomar under 20 år som inte går en gymnasieutbildning får inte de strukturerade heldagsaktiviteter som de behöver från Arbetsförmedlingen. Ungdomarnas aktivitetsnivå i arbetsmarknadspolitiska program bör öka. Därför måste man försöka förstå mer om hur Arbetsförmedlingen arbetar. På så vis kan man hjälpa Arbetsförmedlingen att bli bättre på att arbeta med ungdomar.

Ungdomar i åldern 16 till 17 år ska få fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen

Ungdomar utanför gymnasieskolan har ett stort behov av hjälp för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. De allra yngsta, 16 till 17-åringarna, kan i dag bara få förstärkt förmedlingsstöd, jobbgarantin för ungdomar och den tillfälliga satsningen på studiemotiverande kurser vid folkhögskola. Ungdomar från 18 år kan få fler arbetsmarknadspolitiska program och de kan få dem tidigt.

De yngsta ungdomarna behöver tidiga insatser från Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska ge 16 till 17-åringar fler tidiga arbetsmarknadspolitiska program.

Statlig utvecklingsersättning införs för 16 till 17-åringar

Utredningen föreslår att ungdomar i åldern 16 till 17 år ska ha rätt till utvecklingsersättning när de är med i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Bristen på ekonomisk ersättning

har visat sig försvåra arbetet
med att få de allra yngsta ungdomarna
att vara med i insatser.

Enligt dagens regler
kan man få utvecklingsersättning först från 18 år.
Utredningen föreslår att ungdomar i åldern 16 till 17 år
utan gymnasieutbildning,
precis som äldre ungdomar,
ska ha rätt till utvecklingsersättning.

Utvecklingsersättningen ska vara lika mycket
som ungdomar som har fyllt 18 år får idag
till och med det första halvåret då de fyller 20 år,
vilket ger 48 kronor per dag.

Arbetsförmedlingen och kommunen borde kunna samarbeta

Utredningen föreslår
att Arbetsförmedlingen
ska kunna ha ett avtal med kommunen
om att ordna insatser.
Arbetsförmedlingen kan sedan år 2008
samarbeta med kommunen
när det gäller nyanlända invandrare
och unga med funktionsnedsättning.
Utredningen föreslår
att även unga som kommunen har ansvar för
ska kunna vara med i det samarbetet
när det inte finns andra aktörer.

Uppföljning ska bli bättre

Det saknas i dag kunskap om arbetet
med det kommunala ansvaret
för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år,
det som heter informationsansvaret.

Utredningen kan också se
att ingen vet om ungdomarna får hjälp.
Utredningen föreslår därför
att kommuner måste ha register

över de ungdomarna
som omfattas av aktivitetsansvaret.
Då kan man också kontrollera om ungdomarna får hjälp.

Nationell statistik för uppföljning och analys

Utredningen kan också se
att det saknas kunskap om
kommunerna och staten verkligen hjälper ungdomarna.
Vi måste få veta hur det går för de unga.
Ett första steg är att samla in uppgifter
om de unga
och om de stöd som de unga får.

Utredningen föreslår
att myndigheten Skolverket
varje år ska samla in uppgifter från kommunerna
om unga som inte går i gymnasieskolan.

Så mycket kostar våra förslag

Utredningens förslag
kommer att medföra ökade kostnader
för staten och kommunerna.

Förslagen kan ge ökade kostnader för staten
med mellan 24 och 48 miljoner kronor varje år.
Det är mest ökade kostnader
för att skapa fler tidiga programinsatser
och för att ge utvecklingsersättning för 16 till 17-åringar.

För kommunerna kan förslagen medföra ökade kostnader
med mellan två och sju miljoner kronor varje år.
Det är mest förslagen om krav på
skriftlig dokumentation och register
som kommer att kosta.

Kostnaderna gäller när förändringarna är gjorda.
Vi föreslår att de ökade kostnaderna
betalas med pengar från staten.

Utredningen tycker att förslagen till ändringar i både lagar och förordningar ska börja att gälla 1 juli år 2014.

Summary

Education is one of the most important factors for young people's future opportunities. Young people who have dropped out of, or never started, upper secondary education often find themselves in a very vulnerable position. Young people who lack upper secondary education risk unemployment and a range of other destructive factors in both the short and the long term. Assisting young people under the age of 20 who are outside upper secondary education is therefore highly important for both individuals and society. Each year, about 30 000 young people drop out of upper secondary education and some 2 000 never start. A young person may drop out of upper secondary education for various reasons, for example, to start working, travel abroad or start some other form of education. However, follow-up shows that in any given year, some 17 000 young people aged 16–19 are not in employment, education or training (NEETs).

The terms of reference from the Government instruct the Inquiry to undertake a review of the municipal responsibility to be informed about young people under the age of 20 who are not undergoing and have not completed upper secondary education. The Inquiry is also required to take a position on whether the division of responsibilities between central and local (municipal) government regarding measures for young people who are not in employment, education or training needs to be clarified. If necessary, the Inquiry is to propose legislative amendments and, if deemed appropriate, present other proposals on means of improving the assistance provided to the target group of young people who are not in employment, education or training.

NEETs' needs

In many cases, young people who are not in employment, education or training are in a complicated situation. They often have a background of social problems and educational failure. Such backgrounds in many cases lead to poor self-esteem and difficulty in dealing with simple everyday activities. A large proportion of these people were born abroad, and this group includes recent arrivals in Sweden. Mental disabilities are common. The target group therefore has special needs for flexible, individually adapted and in some cases long-term measures.

The measures needed by these young people have certain shared features, such as a need for organised daily activities with an educational or work-like content. The adults around them should be sensitive and listen to their needs, while maintaining high expectations and clearly defined requirements. The target group is not one that finds it easy to navigate among the large variety of activities and complicated regulations. Being socially connected with other young people in the same situation has been underlined as an important factor. For some young people, activities physically separated from school have also been emphasised. Years of setbacks and failure take time to work through. In many cases, the measures provided must be allowed to take time. It is a matter of building up self-confidence and self-esteem. A short or incomplete period of schooling in another country also poses special demands on the measures to be taken.

Municipal responsibility needs to be clarified

Municipalities are currently required to keep themselves informed about young people who are not in upper secondary school and are under the age of 20, so as to be able to offer them appropriate individual measures. This is known as the 'municipal responsibility to be informed'. However, municipalities differ widely in how they choose to organise and implement their responsibility for young people beyond compulsory school age. Experience shows that there are considerable differences in how municipalities keep themselves informed about young people's occupations and the measures they are offered. Far too many young people are without an occupation and too much time is allowed to pass before they are

reached and offered support. Central government has been unclear about its level of ambition. Clearer legislation is required to ensure that young people receive the support and assistance they need to return to education or some other occupation.

Central government needs better tools

Young people also have priority in central government labour market policy. The objective is to help young people to quickly obtain work or return to mainstream education. The young people need organised full-day activities. The measures taken by central government for the very youngest group are considered inadequate. For example, this group (young people aged 16–17) lacks access to a broad range of labour market policy measures. Furthermore, financial benefits for participating in labour market policy measures are not available to them, which makes it difficult to motivate them. In addition, central government labour market policy measures for the target group as a whole are too focused on individual jobseeking and matching. It is also problematic that far too long a time generally passes before some form of work experience or other labour market policy programme becomes available to young people who lack upper secondary education and who in general are in great need of support in order to move forward in work or education.

Lack of knowledge about methods and effects

There is a lack of evaluations providing knowledge about the impact of measures targeting young people covered by the municipal responsibility for young people under the age of 20 who are beyond compulsory school age. Although the measures are evaluated, the methods used do not make it possible to compare the effects. This knowledge gap also applies to central government labour market policy measures addressed to this target group. The lack of impact studies is a general phenomenon in the labour market policy area. More evidence-based knowledge is needed both about the methods that best help young people to return to education, and about the assistance they need most to improve their prospects of obtaining work in the future. Measures to support

young people who drop out of or never start upper secondary education should be carried out anyway, despite the lack of systematic knowledge. The available knowledge about young people's marginalisation and exclusion should guide any decision to offer advanced measures to young people who are not in employment, education or training.

The conditions for follow-up and evaluation need to be improved. Better local follow-up is needed, in which measures are systematically documented and which can be used for both local and national analyses. Such a development will pave the way for future research and knowledge development.

The Inquiry's proposals

Clarification of responsibility for young people beyond compulsory school age but under the age of 20 – from a responsibility to be informed to a responsibility to act

Clarification of municipal responsibility for young people beyond compulsory school age but under the age of 20

Municipalities are currently required to keep themselves informed about young people beyond compulsory school age but under the age of 20 who are not undergoing and have not completed upper secondary education. The purpose is to be able to offer these young people measures that will strengthen their prospects of returning to education or moving on into work. This responsibility is not clearly regulated at present. The Inquiry therefore proposes several clarifications.

The municipal 'responsibility to be informed' will be renamed 'responsibility to act'. This will clarify the municipality's responsibility to be active in reaching out to young people and taking measures to assist them. In addition, the Inquiry proposes that the home municipality be required to work in an organised way. Since organised procedures depend on documentation, a requirement for written documentation will be introduced. Further, it will be made clear that municipalities have a continuous, year-round responsibility to reach out to and keep themselves informed about young people beyond compulsory school age but below the age of 20 who are not undergoing and have not completed upper secondary education. It is also made clear that the home muni-

unicipality is to ensure that the young person is offered appropriate individual measures. The primary purpose of such measures is to encourage the young person to resume education. If the young person cannot be induced to resume education, the municipality must ensure that the young person makes contact with the Swedish Public Employment Service (Arbetsförmedlingen).

The Inquiry also proposes that the Swedish Schools Inspectorate (Statens Skolinspektion) be instructed to conduct a special review of how the municipalities are taking their responsibility one year after the changes have been brought in.

Better information about pupils at risk of dropping out of school

For the home municipality to be able to meet its responsibility to act, it is important that the municipality is able to take necessary measures quickly. When a young person drops out of upper secondary school, the time that passes before the young person is contacted by the municipality with an offer under the responsibility to act must be as short as possible. A high level of absence from school is an indicator of a higher risk that a person will later drop out of school. The home municipality needs better opportunities to identify at an early stage which individuals it may need to take responsibility for. The Inquiry therefore proposes that when a pupil at an upper secondary school managed by a body other than the home municipality has a significant level of absence without valid reason, the managing body will be required to inform the home municipality promptly of this fact. This proposal will put the home municipality in a better position to quickly contact the young person and assist them in completing their education or offer other appropriate measures.

Study and vocational guidance services to pay attention to pupils in the risk zone

Study and vocational guidance has a key role in informing and guiding pupils ahead of study and vocational choices. Pupils who do not begin or complete upper secondary education risk having greater difficulty entering the labour market, which also limits their possibilities of making other types of active choices in life. Study

and vocational guidance therefore has a particularly important role with regard to pupils in the risk zone for dropping out of school. To emphasise the responsibility of study and vocational guidance services for these pupils, the Inquiry proposes an additional clause in the provisions on study and vocational guidance in the curricula for compulsory school, compulsory school for pupils with learning disabilities, special needs school and upper secondary school. The Inquiry proposes that study and vocational guidance services be given a special responsibility to pay attention to the situation of pupils who risk dropping out of school.

Clarifying the purpose of a tailored course of studies

The primary purpose of a tailored course of studies is to offer a solution that creates enabling conditions for pupils who would otherwise have great difficulty in learning from their education and preventing such pupils from completely stopping attending school. The Inquiry considers there is a need to clarify the purpose of a tailored course of studies. It must be clear that the purpose of a tailored course of studies is for the pupil to complete compulsory school education and go on to education at upper secondary school level.

More central government labour market policy measures from age 16

Organised full-day activities needed

Young people under the age of 20 who are not undergoing and have not completed upper secondary education do not receive the organised full-day activities they need from the Swedish Public Employment Service. Young people's activity level in labour market policy programmes should increase. Therefore, a deeper analysis of the activities of the Swedish Public Employment Service is needed with a view to taking measures to ensure that it succeeds in its task in accordance with the intentions of the regulations.

Young people aged 16–17 to have access to more early measures on the part of the Swedish Public Employment Service

Young people not in upper secondary school need a great deal of help to strengthen their position in the labour market. At present, the very youngest (those aged 16–17) only have access to enhanced employment service support, the job guarantee for young people and the temporary initiative for folk high school courses aimed at encouraging study. From the age of 18, young people have access to more labour market policy programmes, which means there are greater opportunities to support this older category through early measures from the Swedish Public Employment Service. The youngest category needs better access to early and swift measures from the Swedish Public Employment Service. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Public Employment Service broaden its services by offering 16–17-year-olds access to more early labour market policy programmes.

Introducing state development allowance for 16–17-year-olds participating in labour market policy programmes

The Inquiry proposes that young people aged 16–17 be entitled to development allowance when they take part in a labour market policy programme to which they have been assigned by the Swedish Public Employment Service. The lack of financial compensation has proved to be a difficulty in attempts to encourage the very youngest category to be active and take part in measures. Active participation must be rewarded. Under the current regulations, it is only possible to receive development allowance for participation in labour market policy measures from the age of 18. In view of this, the Inquiry proposes that young people aged 16–17 should be entitled to development allowance, just as older young people are. The level of the development allowance should be the same as young people aged 18 or over receive until and including the first six months of the year in which they turn 20, which is SEK 48 per day.

Allowing agreements on labour market policy measures between the Swedish Public Employment Service and municipalities

The Inquiry proposes that the Swedish Public Employment Service be allowed to enter into an agreement with a municipality on the provision of measures in cases where the Service has been unable to find another appropriate actor. Since 2008, for two priority groups – newly arrived immigrants and young people with disabilities – the Swedish Public Employment Service has had the option of cooperating with municipalities outside the job and development guarantee and the job guarantee for young people. The Inquiry proposes that young people covered by the municipal responsibility to act prescribed by the Education Act should be another such target group.

Improved national and local follow-up

Introducing a requirement for local registers

At present there is a lack of information about both the scope and the substance of work under the municipal responsibility for young people beyond compulsory school age but under the age of 20 (the responsibility to be informed). The Inquiry also notes that there is a lack of information about both the substance and the impact of municipal measures for these young people. The Inquiry therefore proposes that home municipalities be obliged to establish registers of the young people covered by the responsibility to act prescribed by the Education Act. A continuous responsibility to be informed covering more than one individual presupposes that the information is collected systematically in a set structure. A register is therefore necessary to give municipalities a continuous overview of the young people concerned and the measures in which they are participating. It will also reveal how the municipalities are complying with the intentions of the law. A register requirement will also clarify the obligation of the municipalities to work in an organised way.

National statistics for monitoring and analysis

The Inquiry also notes that there is a lack of national-level information about both the substance and the impact of municipal measures for young people. National monitoring of young people not in upper secondary school must improve. A first step towards increased information is to systematically collect data on the target group and the measures offered to young people. The Inquiry proposes that the Swedish National Agency for Education be instructed to collect annual data on young people not in upper secondary school from home municipalities. The national data collection and statistics should be based on data from the local registers. The instructions to the Agency should also include the task of publishing regular reports on the national statistics in the area.

Financial consequences of the proposals

The Inquiry's proposals will lead to increased costs for both central and local government. The proposals may entail increased costs to central government of between SEK 24 million and SEK 48 million per year. The increased costs will mainly be for labour market policy activities due to an anticipated increased volume of early programme activities and development allowance for 16–17-year-olds. For the local government (municipal) sector, the proposals may entail increased costs of between SEK 2 million and SEK 7 million per year. The financial consequences for the municipal sector mainly derive from the proposals for mandatory written documentation. The costs described apply for when the changes have taken full effect in activities and services. The Inquiry proposes that the increased costs be financed by appropriations.

Entry into force and transitional provisions

It is proposed that the Inquiry's proposed legislative amendments enter into force on 1 July 2014. Transitional provisions are not deemed necessary.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 29 kap. 9 § ska upphöra att gälla,

dels att 15 kap. 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap 30 a §, samt närmast före 2 kap. 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning *Aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar*

30 a §

En hemkommun ska kontinuerligt under året och på ett strukturerat sätt söka upp och hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Inom ramen för detta ansvar ska kommunen se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den unge att återuppta sin utbildning. Kommunens insatser ska dokumenteras skriftligt.

Kommunen ska även föra ett register över de ungdomar som omfattas av första stycket.

Kommunen ska, i de fall den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning, se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Kommunens skyldighet enligt första till tredje styckena omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasieskola eller motsvarande utbildning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt första och andra stycket.

15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan

Information till hemkommunen

15 §

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

När en elev börjar, slutar eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § samt rubriken närmast före 5 kap. 5 § skolförordningen (2011:185) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Arbetsplatsförlagd utbildning vid anpassad studiegång

Anpassad studiegång i de högre årskurserna

5 §

För en elev i de högre årskurserna får ett beslut om anpassad studiegång innebära att utbildningen delvis förläggs till en arbetsplats utanför skolenheten. Eleven ska ha en handledare på arbetsplatsen och få stöd från skolenhetens personal.

För en elev i de högre årskurserna ska ett beslut om anpassad studiegång syfta till att eleven ska fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolformen och fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan. För en sådan elev får ett beslut om anpassad studiegång innebära att utbildningen delvis förläggs till en arbetsplats utanför skolenheten. Eleven ska ha en handledare på arbetsplatsen och få stöd från skolenhetens personal.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Härigenom föreskrivs att avsnitt 2.6 i bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skolan och omvärlden

Eleverna ska få en utbildning av hög kvalitet i skolan. De ska också få underlag för att välja fortsatt utbildning. Detta förutsätter att den obligatoriska skolan nära samverkar med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Det förutsätter också en samverkan med arbetslivet och närsamhället i övrigt.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- kan granska olika valmöjligheter och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden,
- har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och
- har kännedom om möjligheter till fortsatt utbildning i Sverige och i andra länder.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö, och

- bidra till att elevens studie- och yrkesval inte begränsas av kön eller av social eller kulturell bakgrund.

Läraren ska

- bidra med underlag för varje elevs val av fortsatt utbildning, och
- medverka till att utveckla kontakter med mottagande skolor samt med organisationer, företag och andra som kan bidra till att berika skolans verksamhet och förankra den i det omgivande samhället.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som riskerar att avbryta sin utbildning*, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Härigenom föreskrivs att avsnitt 2.6 i bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skolan och omvärlden

Eleverna ska få en utbildning av hög kvalitet i skolan. De ska också få underlag för att välja fortsatt utbildning. Detta förutsätter att den obligatoriska skolan nära samverkar med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Det förutsätter också en samverkan med arbetslivet och närsamhället i övrigt.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- kan granska olika valmöjligheter och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden,
- har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och
- har kännedom om möjligheter till fortsatt utbildning i Sverige och i andra länder.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö, och

- bidra till att elevens studie- och yrkesval inte begränsas av kön eller av social eller kulturell bakgrund.

Läraren ska

- bidra med underlag för varje elevs val av fortsatt utbildning, och
- medverka till att utveckla kontakter med mottagande skolor samt med organisationer, företag och andra som kan bidra till att berika skolans verksamhet och förankra den i det omgivande samhället.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som riskerar att avbryta sin utbildning*, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan

Härigenom föreskrivs att avsnitt 2.6 i bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skolan och omvärlden

Eleverna ska få en utbildning av hög kvalitet i skolan. De ska också få underlag för att välja fortsatt utbildning. Detta förutsätter att den obligatoriska skolan nära samverkar med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Det förutsätter också en samverkan med arbetslivet och närsamhället i övrigt.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- kan granska olika valmöjligheter och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden,
- har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och
- har kännedom om möjligheter till fortsatt utbildning i Sverige och i andra länder.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö, och
- bidra till att elevens studie- och yrkesval inte begränsas av kön eller av social eller kulturell bakgrund.

Läraren ska

- bidra med underlag för varje elevs val av fortsatt utbildning, och

- medverka till att utveckla kontakter med mottagande skolor samt med organisationer, företag och andra som kan bidra till att berika skolans verksamhet och förankra den i det omgivande samhället.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som riskerar att avbryta sin utbildning*, och

- vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

Härigenom föreskrivs att avsnitt 2.4 i bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utbildningsval – arbete och samhällsliv

Gymnasieskolan ska nära samverka med de obligatoriska skolformerna, arbetslivet, universiteten och högskolorna samt med samhället i övrigt. Detta krävs för att eleverna ska få en utbildning av hög kvalitet och få underlag för val av kurser inom utbildningen och för vidare studier eller yrkesverksamhet. Det är särskilt viktigt att skolan samarbetar med arbetslivet om yrkesutbildningen.

Genom att arbetslivet fortlöpande förändras när det gäller behovet av kompetens och rekrytering av arbetskraft inom olika områden har studie- och yrkesvägledning i vid mening stor betydelse. Universitet och högskolor, arbetsförmedlingar, näringsliv samt arbetsmarknadens parter och branschorganisationer har därför viktiga roller i informationen till skolan och eleverna.

Mål

Skolans mål är att varje elev

- utvecklar sin självkänedom och förmåga till studieplanering,
- medvetet kan ta ställning till fortsatt studie- och yrkesinriktning på grundval av samlade erfarenheter och kunskaper,
- ökar sin förmåga att analysera olika valmöjligheter och bedöma vilka konsekvenser dessa kan ha,
- har kännedom om arbetslivets villkor, särskilt inom sitt studieområde, samt om möjligheter till fortsatt utbildning, praktik och arbete i Sverige och andra länder, och
- är medveten om att alla yrkesområden förändras i takt med teknisk utveckling, förändringar i samhälls- och yrkesliv samt ökad internationell samverkan och därmed förstår behovet av personlig utveckling i yrket.

Riktlinjer

Personalen ska, efter en av rektorn gjord arbetsfördelning,

- bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke,
- informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet och motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund,

- i informationen och vägledningen utnyttja de kunskaper som finns hos eleverna, hos skolans personal och i samhället utanför skolan,

- i undervisningen utnyttja kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna har eller skaffar sig under utbildningens gång,

- utveckla kontakter med universitet och högskolor samt med handledare och andra inom arbetslivet som kan bidra till att målen för utbildningen nås,

- i utbildningen utnyttja kontakter med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och

Personalen ska, efter en av rektorn gjord arbetsfördelning,

- bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke,
- informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet och motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund. *Särskild uppmärksamhet ska riktas mot de elever som riskerar att avbryta sin utbildning,*

- i informationen och vägledningen utnyttja de kunskaper som finns hos eleverna, hos skolans personal och i samhället utanför skolan,

- i undervisningen utnyttja kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna har eller skaffar sig under utbildningens gång,

- utveckla kontakter med universitet och högskolor samt med handledare och andra inom arbetslivet som kan bidra till att målen för utbildningen nås,

- i utbildningen utnyttja kontakter med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och

- bidra till att presumtiva elever får information om skolans utbildningar.
- bidra till att presumtiva elever får information om skolans utbildningar.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar

Härigenom föreskrivs att 4 och 7 §§ förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Personuppgifter som får behandlas

4 §

Kommunen får endast behandla följande personuppgifter om

de ungdomar som omfattas av en kommuns skyldighet enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800):

1. namn, personnummer eller samordningsnummer, bostadsadress, e-postadress, telefonnummer,

2. nuvarande och framtida sysselsättning i form av utbildning, arbete eller annan tjänstgöring, och

3. om det är aktuellt med någon individuell åtgärd, åtgärdens innehåll och tidpunkt när den kan inledas.

Kommunen får endast behandla följande personuppgifter om

de ungdomar som omfattas av en kommuns skyldighet enligt 2 kap. 30 a § skollagen (2010:800):

1. namn, personnummer eller samordningsnummer, bostadsadress, e-postadress, telefonnummer,

2. nuvarande och framtida sysselsättning i form av utbildning, arbete eller annan tjänstgöring, och

3. om det är aktuellt med någon individuell åtgärd, åtgärdens innehåll, tidpunkt när *den inleds samt tidpunkt för åtgärdens upphörande och orsaken till att den upphör.*

Gallring

| | | |
|---|-----|---|
| | 7 § | |
| Personuppgifter skall gallras när de inte längre behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 20 år. | | Personuppgifter skall gallras när de inte längre behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 21 år. |

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Kravet i 8 § första stycket att den som anvisas ska ha fyllt 25 år gäller inte för

1. unga med funktionshinder,
2. personer som uppfyller villkoren för att delta i arbetslivsintroduktionen,
3. personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
4. personer som deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7, och
5. personer som har fyllt 18 år och som på grund av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden.

6. personer som är 16–17 år och som omfattas av hemkommunens aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar enligt 2 kap. 30 a § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1996:100) om aktivitetsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utvecklingsersättning

Till vem utvecklingsersättning lämnas

2 §

Utvecklingsersättning är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som

- | | |
|---|---|
| <p>1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,</p> <p>2. har fyllt 18 men inte 25 år, och</p> | <p>1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 eller 6 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,</p> <p>2. har fyllt 16 men inte 25 år, och</p> |
|---|---|

3. inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Av 5 d § framgår att utvecklingsersättning i vissa fall även lämnas till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Insatserna eller aktiviteterna i överenskommelsen pågår längst till och med den tid programmet erbjuds.

Arbetsförmedlingen får i övrigt endast ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för

nyanlända invandrare och unga med funktionshinder.

Arbetsförmedlingen får i övrigt endast ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för

nyanlända invandrare, *unga med funktionshinder och de ungdomar som omfattas av hemkommunens aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar enligt 2 kap. 30 a § skollagen (2010:800).*

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 2014.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningen ska föreslå hur arbetet med unga som varken arbetar eller studerar kan utvecklas. I uppdraget ingår att särskilt göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Översynen ska göras i syfte att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda dessa unga åtgärder. Utredningen ska 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. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 31 januari 2013.

Utredningen ska även analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått. Vidare ska utredningen föreslå hur statistiken kan redovisas, med vilken regelbundenhet detta bör göras och vilken myndighet som bör ansvara för redovisningen. Därutöver ska utredningen ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och de statliga myndigheterna behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen ska även 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. Uppdraget ska i dessa delar slutredovisas senast den 1 augusti 2013 (se vidare Bilaga 1 – Kommittédirektiv).

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har på olika sätt skaffat sig en bred bild av kommunernas arbete med den aktuella målgruppen. Ett urval av kommuner, Eskilstuna, Göteborg, Ljusdal, Malmö, Stockholm, Sundsvall, Säter, Trelleborg och Umeå, har besökts. I urvalet finns en variation i befolkning i åldern 16–24 år, andel elever som ej uppnått målen i ett eller flera ämnen i grundskolan, geografisk placering, andel öppet arbetslösa i åldern 18–24 samt kommunens självskattning av arbetet med det kommunala informationsansvaret.¹ Vid kommunbesöken har politiker, förvaltningschefer, ansvariga handläggare, samt vid ett flertal tillfällen även unga som deltar i kommunala insatser medverkat.

Utredningen har också anordnat en hearing för nio kommuner² om arbetet med det kommunala informationsansvaret. Vidare har utredningen diskuterat liknande frågeställningar med representanter från tio kommuner³ i Sveriges kommuner och landstings nätverk Ungdomsgruppen samt med representanter från sju kommuner⁴ i Göteborgsregionens kommunalförbunds (GR) nätverk för det kommunala informationsansvaret. Sammanlagt har 33 kommuner lämnat information och synpunkter.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen samrått med Arbetsförmedlingen. Därutöver har samråd genomförts med representanter från Centrala studiestödsnämnden, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Kriminalvården, Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Statens skolverk (Skolverket), Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statistiska centralbyrån och Ungdomsstyrelsen. Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen och Myndigheten för handikappolitisk samordning har inbjudits till samrådsmöte, men de har av olika skäl inte deltagit. Utredningen har även träffat Sveriges Kommuner och Landsting, Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) och Samordningsförbundens nätverk Väster.

¹ Uppgiften om självskattning hämtades från Skolverkets enkätundersökning som redovisades i rapporten *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, 2011.

² Alvesta, Bromölla, Enköping, Falun, Knivsta, Kumla, Köping, Norrköping och Uddevalla.

³ Borås, Falköping, Helsingborg, Hudiksvall, Höganäs, Jönköping, Karlskrona, Luleå, Skövde och Sundsvall.

⁴ Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Lerum, Mölndal, Stenungssund och Tjörn.

Vidare har utredningen tagit del av erfarenheter från organisationer i det civila samhället genom en hearing då följande organisationer deltog: Rektorsakademien, Svenskt Näringsliv, Communicare, Folkbildningsrådet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Folkuniversitetet.

För att ta del av andra länders erfarenheter har besök gjorts i Danmark där utredningen träffade företrädare för Ministeriet for Børn og Undervisning samt Ungdommens Uddannelsesvejledning København i Köpenhamns kommun. Underlag från Norge och Finland har inhämtats skriftligen från respektive länders ansvariga departement.

Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen har tagit fram beskrivande statistik. Vidare har utredningen tagit del av tidigare utredningar, relevant forskning och andra studier.

Utredningen har i arbetet med delbetänkandet också genomfört ett sammanträde med vissa av de experter som regeringen har utsett. Därutöver har två sammanträden genomförts med utredningens sakkunniga.

1.3 Principiella utgångspunkter

1.3.1 Varje individ utanför är ett misslyckande för samhället

Regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken är full sysselsättning.⁵ Vidare konstaterar regeringen att en hög utbildningsnivå är nödvändig för att Sverige ska kunna konkurrera på världsmarknaden och säkra välståndet.⁶ Varje ung människa i utanförskap är således ett misslyckande, såväl för den enskilde som för samhället i stort. De långsiktiga målen som utredningens förslag syftar till att uppnå är att fler unga ska studera eller arbeta. Samhällets insatser för de unga i målgruppen ska därför bidra till att stärka förutsättningarna för den enskilde att i framtiden försörja sig själv.

⁵ Se exempelvis Regeringsförklaringen den 18 september 2012.

⁶ Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 – Utgiftsområde 16*, s. 47.

1.3.2 Samhällsekonomisk effektivitet och långsiktighet

Rätt stöd i tidig ålder är avgörande för att förhindra ett senare utanförskap. Tidiga insatser är också samhällsekonomiskt försvarbara då alternativkostnaden för långsiktigt utanförskap och utslagning ofta är betydligt högre än den för tidigt stöd. Samma perspektiv bör prägla de insatser som riktas till utredningens målgrupp. Det ska vara mer lönsamt att ge rätt stöd i rätt tid för att bryta utanförskap än att ta de långsiktiga kostnaderna av ett utanförskap.

Utredningens förslag ska bidra till att skapa långsiktiga strukturer för de insatser som stat och kommun genomför för den berörda målgruppen. Aktiva åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar är inte ett tidsbegränsat projekt.

1.3.3 Tidiga insatser för de med störst behov är avgörande

En skola av hög kvalitet som tidigt möter barn som har särskilda behov har en mycket stor betydelse för att minska risken för framtida utanförskap. Även andra samhällssektorer, som socialtjänsten och hälso- och sjukvården, har en viktig roll. Övergången mellan grundskola och gymnasieskola är här central. Ungdomar utan slutförd grundskoleutbildning är en särskilt utsatt grupp. De har i relation till sina jämnåriga hög risk att hamna utanför såväl framtida studier som arbete.⁷ De allra viktigaste insatserna för att förhindra ett senare utanförskap bör i många fall ges i betydligt lägre åldrar än den åldersgrupp som ingår i utredningens uppdrag. Utredningen kommer dock att avgränsas till frågor som har betydelse för ungdomar inom ramen för uppdraget.

I gruppen unga som varken arbetar eller studerar finns det både de som själva valt att vara där och de som inte har gjort det. Unga i den senare gruppen har många gånger en mycket svår livssituation. Missbruk, sociala problem och kriminalitet kan höra till vardagen. Många av dem har någon form av funktionsnedsättning. En stor del av målgruppen är utrikes födda, av dessa har vissa kommit sent till Sverige och har ett fåtal år i svensk skola. De förslag som utredningen lämnar syftar till att förbättra situationen för de unga som har störst behov av stöd. Utbildning först ska vara utgångspunkten,

⁷ Se exempelvis Ds 2003:33 *Skolmisslyckande – hur gick det sen?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, s. 66.

men de unga som väljer bort det alternativet ska ha möjlighet att få stöd till en meningsfull sysselsättning.

1.3.4 Snabba, anpassade och samordnade insatser

Det är av stor vikt att samhällets insatser för unga som varken arbetar eller studerar tar hänsyn till den enskilde individens förutsättningar, behov och även önskemål. Detta ställer krav på individuella och flexibla lösningar med ett tydligt ungdomsperspektiv. Det är individens behov och även önskemål som, så långt möjligt, ska vara utgångspunkten för samhällets insatser och inte det offentliga organiseringsstrukturen.

Samhällets insatser för unga som varken arbetar eller studerar ska sättas in så snart som möjligt. Varje dag utan erbjudande om stöd är en dag för mycket i en ung människas liv. Utredningen menar att det är centralt att samhällets stödjande insatser, såväl kommunala som statliga, är snabba och effektiva. Stödet ska också, så långt möjligt, baseras på forskning eller beprövad erfarenhet. Vidare måste en ung människa i en utsatt situation få tydligt och enkelt stöd från kommuner och statliga myndigheter. Insatserna ska vara begripliga för den unge. Det ska vara lätt att hitta rätt i utbudet av erbjudanden och stöd. Den enskilde ska inte bollas mellan olika myndigheter.

1.3.5 Oförändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun

En viktig utgångspunkt för utredningen är att den grundläggande ansvarsfördelningen för ungdomar under 20 år som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning ska vara oförändrad. Kommunen har det övergripande ansvaret för utbildning och för de ungdomar som är utanför utbildningen. Arbetsförmedlingen har ansvaret för den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten där ungdomar från 16 år inkluderas.

1.3.6 Delbetänkandets disposition

Betänkandet inleds med utredningens vision. Inledningskapitlet som, förutom en beskrivning av uppdraget och hur arbetet bedrivits, redovisar utredningens principiella utgångspunkter (kapitel 1). Där-

efter följer tre kapitel som ger en bakgrund till de förslag som utredningen lämnar. Det är ett kapitel som redovisar en samlad bild av den aktuella målgruppen (kapitel 2), ett som beskriver de ungas egna åsikter om varför de avbrutit sin utbildning (kapitel 3) samt ett kapitel som redogör för vilka stödinsatser de unga har kunnat få i och utanför skolan från stat och kommun (kapitel 4). Därefter följer ett kapitel som sammanfattar utredningens iakttagelser (kapitel 5), ett kapitel som sammanfattar förslagen (kapitel 6) samt fem kapitel som redovisar respektive förslag (kapitel 7–11). Betänkandet avslutas med två kapitel om konsekvenser av förslagen (kapitel 12 och 13). Därefter följer en författningskommentar (kapitel 14) och bilagor.

1.4 Om slutbetänkandet

I utredningens slutbetänkande, som ska överlämnas till regeringen senast den 1 augusti 2013, kommer den andra delen av utredningsuppdraget att redovisas. De frågor som kommer att behandlas i slutbetänkandet redovisas ovan i avsnitt 1.1. I slutbetänkandet berör frågorna hela målgruppen enligt utredningens direktiv, dvs. unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–25 år. Utredningen vill därför påpeka att förslag som berör den äldre åldersgruppen 20–25 år kommer att redovisas i slutbetänkandet.

Det bör också noteras att föreliggande betänkande behandlar målgruppen unga under 20 år som varken arbetar eller studerar och att de förslag som lämnas i huvudsak är relaterade till uppdraget att förtydliga det kommunala informationsansvaret. Som en konsekvens av detta lägger utredningen också vissa förslag avseende statens ansvar för målgruppen. Förtydliganden av kommunens ansvar förleder således behov av att säkerställa statens ansvar för målgruppen. Med anledning av denna avgränsning vill utredningen påpeka att det kan finnas anledning att även i slutbetänkandet behandla vissa frågor som berör den yngre åldersgruppen; dvs. unga i åldern 16–19 år.

2 Ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan

Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ju tidigare utbildningskedjan bryts desto sämre tenderar framtidsutsikterna att bli. Att öka möjligheten för samtliga unga att få en bra utbildning är därför mycket angeläget.

De senaste decenniernas utveckling av elevers skolsituation, dvs. att en relativt stor andel unga är obehöriga till gymnasieskolan samt att alltför många inte klarar gymnasieskolan, är i ljuset av ovanstående oroväckande. Samtidigt har andelen elever som påbörjar en gymnasieutbildning ökat kraftigt i jämförelse med några decennier tillbaka. Orsakerna till att ungdomar i dag avbryter utbildningen och att många inte är behöriga till en gymnasieutbildning varierar men det finns ett tydligt samband mellan studieavbrott och ett antal faktorer.¹

Detta avsnitt syftar till att beskriva hur många ungdomar under 20 år som saknar gymnasieutbildning och som omfattas av det kommunala informationsansvaret, dvs. de ungdomar som varken arbetar eller studerar. Dessutom görs här en beskrivning av ett antal faktorer som påverkar hur många som faller inom ramen för kommunens informationsansvar, dvs. antalet utan behörighet till gymnasiet, antalet som avbryter utbildningen samt antalet som aldrig avslutar en påbörjad utbildning.

En rad bakgrundsfaktorer är dessutom viktiga för att förstå varför vissa inte påbörjar eller fullföljer gymnasiet och därmed har större sannolikhet att hamna i en situation där de varken arbetar eller studerar. Därför inleds kapitlet med en sammanfattande beskrivning av betydelsefulla bakomliggande faktorer.

I syfte att beskriva lokala variationer när det gäller antalet unga som varken arbetar eller studerar, samt relaterade faktorer, görs

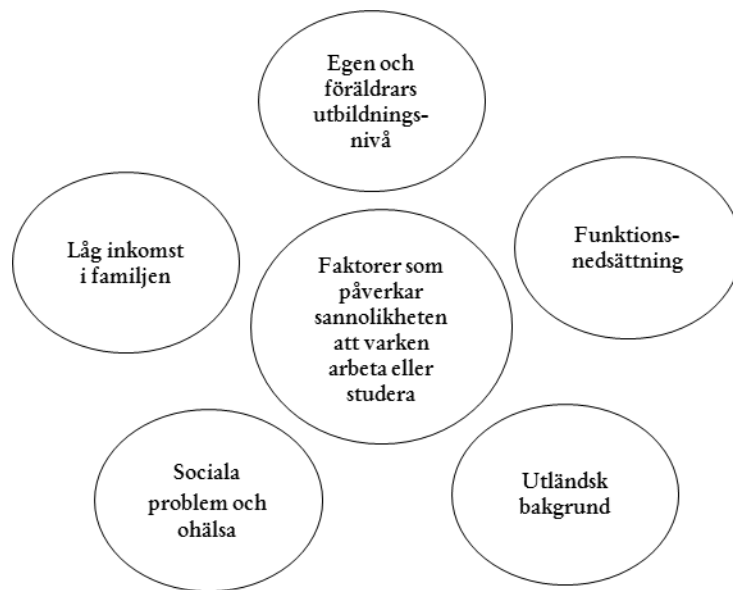
¹ Se kapitel 3.

också en närmare beskrivning av detta för Stockholm, Göteborg och Malmö.

2.1 Unga som varken arbetar eller studerar – en heterogen grupp

Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp. En del är arbetslösa utan att ha andra typer av problem. I tider av lågkonjunktur har yngre personer generellt fått allt svårare att hitta ett arbete. Det finns också icke-sårbara grupper bland dem som varken arbetar eller studerar. Några kan ha valt att ta ledigt för att t.ex. resa utomlands och det finns också ungdomar som har en konstruktiv sysselsättning inom exempelvis musik eller eget lärande.

Figur 2.1 Faktorer som påverkar risken för att varken arbeta eller studera²



² Figuren utgår ifrån Eurofound's (2012) genomgång av faktorer som påverkar risken att varken arbeta eller studera.

Men de allra flesta som varken arbetar eller studerar befinner sig i denna situation på grund av ett antal olika svårigheter eller problem. Vissa grupper löper större risk än andra att misslyckas med skolan och det finns därmed också en större sannolikhet för att varken arbeta eller studera. En sådan sårbar grupp är personer som på ett eller annat sätt är sjuka eller har någon form av funktionsnedsättning. Personer som har en funktionsnedsättning har en klart ökad risk att varken arbeta eller studera.³ En annan central faktor som också påverkar risken att varken arbeta eller studera är den unges egen utbildningsnivå. Ungdomar som saknar en fullföljd gymnasieutbildning har betydligt svårare att få ett arbete än dem med en gymnasieutbildning.⁴ Risken är cirka åtta gånger högre att varken arbeta eller studera för dem som överhuvudtaget inte påbörjat gymnasiet än för dem som gått ett studieförberedande program på gymnasiet.⁵ Även de som har hoppat av gymnasiet har en stor överrisk att varken arbeta eller studera i förhållande till dem med en fullföljd gymnasieutbildning.⁶

Även de ungas familjeförhållanden påverkar sannolikheten att varken arbeta eller studera. I de fall föräldrarna har låg utbildningsnivå eller låg inkomstnivå ökar risken för den unge att befinna sig i denna situation. Också det faktum att den unge har en utländsk bakgrund⁷ påverkar risken för att varken arbeta eller studera. Den viktigaste förklaringen till att unga med utländsk bakgrund är överrepresenterade är emellertid oftast inte på grund av föräldrarnas ursprung utan familjens socioekonomiska situation, dvs. att föräldrarna i genomsnitt har lägre utbildning, lägre inkomster och har mindre kontakt med arbetsmarknaden än ungdomar med svenskfödda föräldrar.⁸ Studier har dock visat att en lyckad gymnasieskolgång kan motverka den förhöjda risken för att varken arbeta eller studera bland dem med utländsk bakgrund och bland dem med föräldrar med låg utbildning.⁹ Överrisken försvinner dock inte helt. När det

³ Eurofound (2012) *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg; Temagruppen unga i arbetslivet (2012) *Funktionsnedsättning och etablering*, Preliminära resultat, Stockholm.

⁴ SOU 2003:92 *Unga utanför*; Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 79.

⁵ Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 82.

⁶ Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 82.

⁷ Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

⁸ Skolverket (2004) *Elever med utländskt ursprung. Rapport till regeringen 1 oktober 2004*. Dnr 75–2004:545, Stockholm; Statistiska centralbyrån (2011) *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan*, Integration: Rapport 4, Stockholm.

⁹ Socialstyrelsen (2010) *Social Rapport 2010*, Stockholm, s. 83.

gäller utländsk bakgrund är det framförallt dem vars båda föräldrar är födda utomlands som löper störst risk att varken arbeta eller studera.¹⁰ En särskild riskgrupp är personer som varit i Sverige en kort tid och därför inte kunnat tillgodogöra sig det svenska skolsystemet och av naturliga skäl heller inte hunnit lära sig det svenska språket tillräckligt.

Även ohälsa och sociala problem påverkar risken att varken arbeta eller studera. Det är inte ovanligt att unga som varken arbetar eller studerar lider av psykisk ohälsa.

Utöver dessa riskfaktorer framstår bostadsområdet som viktigt. Risken att vara utanför både utbildning och arbete är högre för de som bor i socioekonomiskt utsatta områden.¹¹ Tidigare studier har visat att andelen unga som varken arbetar eller studerar ökade markant under lågkonjunktur i områden som var ekonomiskt resurssvaga. Även i tider då ungdomsarbetslösheten minskat generellt tycks andelen unga som varken arbetar eller studerar inte minska i motsvarande grad i ekonomiskt resurssvaga områden.¹²

2.2 Unga som varken arbetar eller studerar

Det finns ingen vedertagen metod för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar. I ett flertal studier och rapporter har emellertid registerdata använts för att uppskatta antalet unga som inte har någon typ av sysselsättning.¹³ Genom att räkna de unga som inte återfinns i någon form av register, som indikerar på att den unge har ett arbete eller på att den unge studerar, ges en uppfattning om gruppens storlek.¹⁴ Temagruppen för Unga i

¹⁰ Se vidare avsnitt 2.8 för ett fördjupat resonemang om elever med utländsk bakgrund.

¹¹ Kassman, A. & Franzén, E. Unga vuxna utanför både skola och arbetsliv – nya etableringsmönster eller början till social utslagning? I Olofsson, J. & Thoursie, A. (red.) (2007) *Ungas framtidsvägar. Möjligheter och utmaningar*, Stockholm.

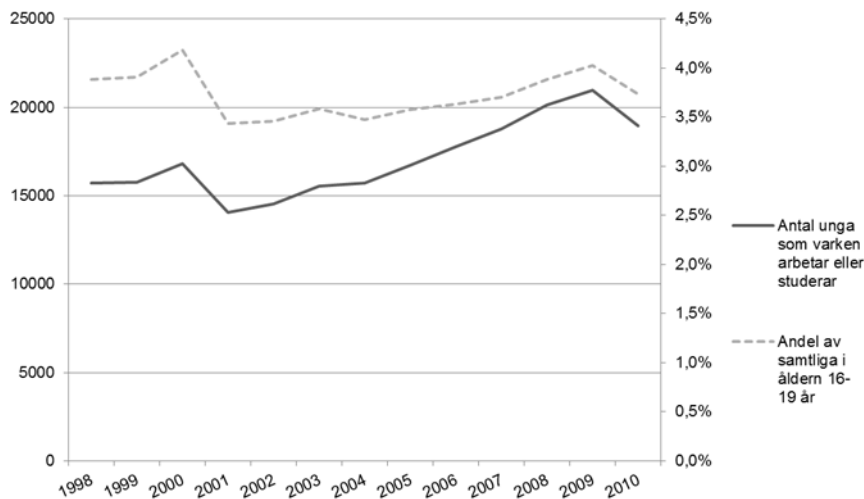
¹² Socialstyrelsen (2006) *Social Rapport 2006*, Stockholm, s. 222.

¹³ SOU 2003:92 *Unga utanför*; Franzén, E. & Kassman, A. (2005) Longer-term labour Market Consequences of Economic Inactivity during Young Adulthood – A Swedish National Cohort Study, *Journal of Youth Studies*, Vol.8, No 4:403–424; Socialstyrelsen (2006) *Social Rapport 2006*; Kassman, A. & Franzén, E. Unga vuxna utanför både skola och arbetsliv – nya etableringsmönster eller början till social utslagning? I Olofsson, J. & Thoursie, A. (red.) (2007) *Ungas framtidsvägar. Möjligheter och utmaningar*, Stockholm: Agora; Franzén, E. & Kassman, A. Unga vuxna utan känd sysselsättning – är det ett problem? I Olofsson, J. (red.) (2007) *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, Stockholm: SNS förlag; Bäckman, O. & Nilsson, A. ”Ung och utanför” I Alm, S m.fl. (red.) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Stockholm: Dialogos.

¹⁴ Gruppen utgörs av individer som inte mottagit något studiemedel, inte varit registrerad på någon utbildning, inte deltagit i SFI, inte arbetspendlat till Norge eller Danmark och dessutom inte haft sammanlagda inkomster som överstiger ett prisbasbelopp.

arbetslivet har under senare tid utvecklat mätmetoden ytterligare.¹⁵ I diagram 2.1 visas, baserat på Temagruppens mätmetod, antalet unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar under perioden 1998–2010.

Diagram 2.1 Unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar, år 1998–2010 (antal och andel)



Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Diagrammet visar att andelen unga som varken arbetar eller studerar var cirka fyra procent av samtliga 16–19-åringar såväl i början som i slutet av den studerade perioden.¹⁶ Andelen sjönk något under 2000-talets första år för att öka under lågkonjunkturen 2008. Under det senaste observationsåret, dvs. 2010, har andelen åter sjunkit och är då 3,7 procent. Detta motsvarar cirka 19 000 ungdomar.

¹⁵ Temagruppen för unga i arbetslivet (2011) *Unga som varken arbetar eller studerar – hur många är de och vad gör de?* Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011:1.

¹⁶ Antalet unga som varken arbetar eller studerar år 2007 överensstämmer inte med det antal som presenterats i andra sammanhang vilket beror på tidigare fel i grunddata.

Tabell 2.1 Unga som varken arbetar eller studerar per åldersgrupp, år 2000, 2005 och 2010 (antal och andel)

| Åldersgrupp | 2000 | | 2005 | | 2010 | |
|-------------|-------|---|-------|---|-------|---|
| | Antal | % | Antal | % | Antal | % |
| 16 år | 7 500 | 7 | 4 200 | 3 | 3 900 | 3 |
| 17 år | 2 500 | 3 | 3 300 | 3 | 3 600 | 3 |
| 18 år | 2 900 | 3 | 3 700 | 3 | 4 500 | 4 |
| 19 år | 4 000 | 4 | 5 500 | 5 | 6 900 | 5 |

Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Tabell 2.1 visar unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar per åldersgrupp vid tre olika år under 2000-talet. Generellt sett kan konstateras att andelen är runt tre procent i samtliga åldersgrupper och för samtliga år förutom 16-åringar år 2000 då andelen uppgick till sju procent. För såväl år 2005 som 2010 var dock andelen mellan tre och fem procent för samtliga åldrar.

Tabell 2.2 Andelen unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar fördelat på kön samt svensk respektive utländsk bakgrund, år 2010

| År | Svensk bakgrund (%) | | Utländsk bakgrund (%) | |
|------|---------------------|---------|-----------------------|---------|
| | Kvinnor (%) | Män (%) | Kvinnor (%) | Män (%) |
| 2000 | 3 | 5 | 11 | 4 |
| 2005 | 3 | 4 | 8 | 3 |
| 2010 | 3 | 4 | 8 | 3 |

Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

I tabell 2.2 visas unga som varken arbetar eller studerar fördelat på svensk- respektive utländsk bakgrund samt kön. Det framkommer tydligt att det är vanligare för ungdomar med utländsk bakgrund att varken arbeta eller studera. År 2000 var 11 procent av samtliga 16–19-åringar med utländsk bakgrund utan varken arbete eller studier. För personer med svensk bakgrund var motsvarande tre procent. Risken för att varken arbeta eller studera är konstant över tid, dvs. 2000–2010, för de med svensk bakgrund. För unga med

utländsk bakgrund sjunker andelen något under samma tidsperiod, dvs. från elva till åtta procent.

Fördelningen mellan könen är relativt jämn. Dock är det något vanligare att unga män varken arbetar eller studerar i förhållande till unga kvinnor.

Tabell 2.3 Andelen unga som varken arbetar eller studerar i Stockholm, Göteborg och Malmö, år 2010

| Stockholm | | Göteborg | | Malmö | |
|-----------------------|----|-----------------------|----|--------------------|----|
| | % | | % | | % |
| Rinkeby-Kista | 16 | Angered | 18 | Rosengård | 22 |
| Skärholmen | 14 | Östra Göteborg | 13 | Fosie | 21 |
| Spånga-Tensta | 14 | Västra Hisingen | 11 | Oxie | 16 |
| Hässelby-Vällingby | 10 | Norra Hisingen | 9 | Hyllie | 14 |
| Enskede-Årsta-Vantör | 10 | Askim-Frölunda-Högsbo | 9 | Kirseberg | 14 |
| Farsta | 10 | Lundby | 8 | Södra Innerstaden | 14 |
| Skarpnäck | 9 | Västra Göteborg | 8 | Husie | 12 |
| Älvsjö | 8 | Majorna-Linné | 7 | Centrum | 10 |
| Hägersten-Liljeholmen | 7 | Örgryte-Härlanda | 6 | Limhamn-Bunkeflo | 9 |
| Södermalm | 7 | Centrum | 5 | Västra Innerstaden | 7 |
| Östermalm | 7 | | | | |
| Norrmalm | 7 | | | | |
| Bromma | 6 | | | | |
| Kungsholmen | 6 | | | | |

Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar kraftigt mellan de olika stadsdelarna i respektive stad. I Rosengård och Fosie i Malmö är andelen över 20 procent. Men risken för att varken arbeta eller studera är också stor i andra delar av Malmö; i såväl Oxie, Hyllie, Kirseberg som i Södra Innerstaden är andelen över 14 procent. I Stockholm är andelen som högst i Rinkeby-Kista, Skärholmen och Spånga-Tensta. I samtliga av dessa stadsdelar är andelen över 14 procent. I Göteborg är andelen unga som varken arbetar eller studerar som högst i Angered, Östra Göteborg och Västra Hisingen.

Tidigare studier har visat att risken för att varken arbeta eller studera har ett starkt samband med var den unge bor.¹⁷ Unga som bor i socioekonomiskt resurssvaga områden har stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i dessa områden är andelen som varken arbetar eller studerar hög. Resultat från tidigare studier visar dessutom att risken att vara kvar i inaktivitet kvarstår även i ett längre tidsperspektiv.¹⁸ Vid en uppföljning sju år senare kvarstår en överrisk att varken arbeta eller studera för unga i ekonomiskt resurssvaga områden.

Som tidigare nämnts är unga som varken arbetar eller studerar en heterogen grupp. I kategorin finns också unga som t.ex. studerar eller reser utomlands. Det kan också vara ungdomar som är sjuka utan att motta sjukpenning. En tolkning av resultaten i tabellen är att det sannolikt förekommer unga som varken arbetar eller studerar men som inte har etableringsproblem och att detta är mer vanligt i resursstarka områden.

2.3 Ungdomar utan behörighet till gymnasieskolan

En grundläggande förutsättning för att kunna studera vidare är att gå ur grundskolan med betyg som ger behörighet att ansöka till ett nationellt program i gymnasieskolan. Nedanstående diagram visar att det är långt ifrån alla elever som har betyg som ger behörighet. Totalt i landet var det år 1998 nio procent av eleverna som var utan behörighet till gymnasieskolan. Andelen utan behörighet har ökat över tid och år 2011 var andelen 12 procent, vilket motsvarar cirka 13 000 elever. Att sakna behörighet till gymnasieskolans nationella program behöver emellertid inte betyda att den unge inte påbörjar gymnasieskolan. De allra flesta påbörjar ett s.k. introduktionsprogram. Introduktionsprogrammen vänder sig till de elever som inte uppnått behörighet till nationella program i gymnasieskolan enligt de behörighetsregler som gäller från och med hösten 2011. Introduktionsprogrammen ersätter tidigare individuella program. Introduktionsprogram syftar till att ge eleven sådana förberedelser, eller introduktion, att han eller hon kan påbörja annan gymnasial utbildning eller gå vidare till arbetsmarknaden. Eleverna kan inte få

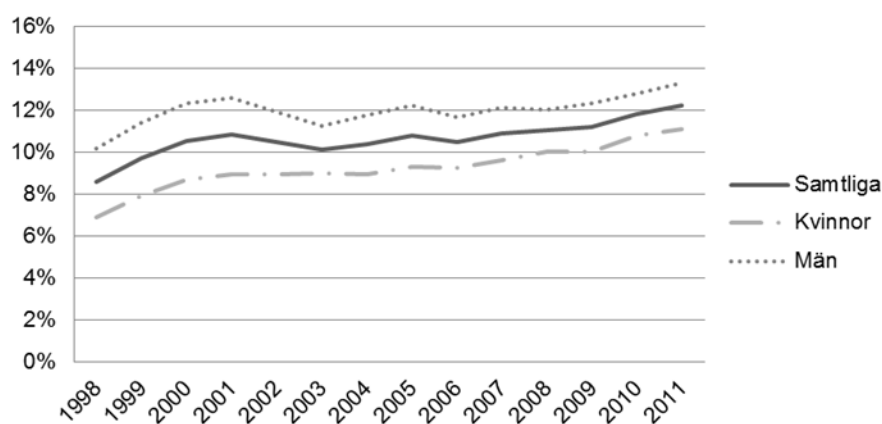
¹⁷ Kassman, A. & Franzén, E. Unga vuxna utanför både skola och arbetsliv – nya etableringsmönster eller början till social utslagning? I Olofsson, J. & Thoursie, A. (2007) *Ungas framtidsvägar, Möjligheter och utmaningar*, Stockholm: Agora.

¹⁸ Socialstyrelsen (2006) *Social Rapport 2006*, Stockholm, s. 227.

en examen från ett introduktionsprogram. Däremot får de ett gymnasieintyg på den genomförda utbildningen. En annan möjlighet för elever som inte är behöriga till nationella program är att gå kvar i grundskolan och därigenom uppnå behörighet. Eleven har rätt att gå kvar i grundskolan under högst två år efter att skolplikten har upphört för att på så sätt slutföra utbildningen.

Inför hösten 2011 skärptes behörighetskraven till gymnasieskolan, vilket sannolikt påverkat det sista årets ökning av antalet elever utan behörighet.¹⁹ Tidigare krävdes enbart godkända betyg i ämnena matematik, engelska och svenska alternativt svenska som andraspråk. De skärpta behörighetskraven innebär att det behövs godkända betyg i ytterligare fem ämnen, totalt åtta, för att söka yrkesprogram. För högskoleförberedande program behövs godkända betyg i ytterligare nio ämnen, totalt tolv.

Diagram 2.2 Andel elever utan behörighet till gymnasiet, år 1998–2011



Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Fördelningen mellan kvinnor och män bland dem som saknar behörighet skiljer sig endast något, dvs. 11 procent av kvinnorna respektive 13 procent av männen hade inte behörighet att söka till ett nationellt program i gymnasieskolan år 2011.

Andelen elever som saknar behörighet till nationellt program varierar kraftigt bland stadsdelarna i landets tre största städer. I tabell 2.4 visas att i vissa stadsdelar i Malmö saknar så många som 46 procent av niondeklassarna behörighet att söka till gymnasie-

¹⁹ Skolverket. Pressmeddelande 2011-08-23.

skolans nationella program. Även i Göteborg och Stockholm finns det stadsdelar med mycket höga andelar, 32 respektive 23 procent. Sammantaget kan man konstatera att det finns ett tydligt samband mellan andelen elever som saknar behörighet att ansöka till de nationella programmen och stadsdelarnas socioekonomiska karaktär.

Tabell 2.4 Andel utan behörighet till gymnasiet per stadsdel i Stockholm, Göteborg och Malmö, år 2011

| Stockholm | % | Göteborg | % | Malmö | % |
|-------------------------|----|------------------|----|--------------------|----|
| Rinkeby-Kista | 23 | Östra Göteborg | 32 | Rosengård | 46 |
| Skärholmen | 22 | Angered | 30 | Södra Innerstaden | 29 |
| Spånga-Tensta | 19 | Västra Hisingen | 19 | Fosie | 28 |
| Enskede-Årsta-V. Farsta | 13 | Lundby | 17 | Hylle | 24 |
| Hässelby-Vällingby | 12 | Norra Hisingen | 12 | Kirseberg | 18 |
| Skarpnäck | 11 | Västra Göteborg | 8 | Oxie | 14 |
| Hägersten-Liljeholmen | 7 | Örgryte-Härlanda | 7 | Centrum | 14 |
| Bromma | 5 | Askim-Frölunda | 7 | Husie | 8 |
| Södermalm | 5 | Centrum | 7 | Västra Innerstaden | 7 |
| Älvsjö | 5 | Majorna-Linné | 6 | Limhamn-Bunkeflo | 6 |
| Kungsholmen | 5 | | | | |
| Norrmalm | 3 | | | | |
| Östermalm | 2 | | | | |

Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Inom varje stadsdel är också variationen stor. I vissa skolor kan andelen utan behörighet vara så hög som 50 till 70 procent. I såväl Stockholm, Göteborg som Malmö finns det över tio skolor där andelen elever utan behörighet till gymnasieskolans nationella program år 2011 är över 40 procent.

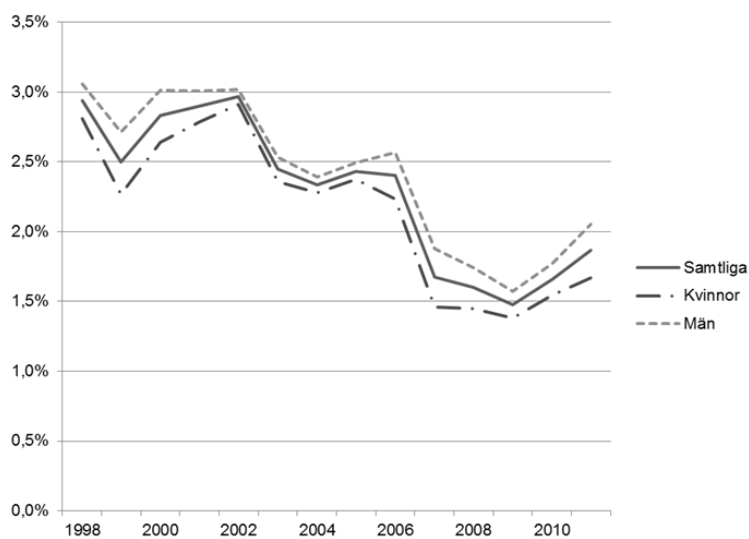
2.4 Att inte börja i gymnasiet

Andelen elever som påbörjar gymnasiet har ökat kraftigt under de senaste decennierna. År 1975 påbörjade cirka 66 procent gymnasiet direkt efter grundskolan.²⁰ År 2012 hade denna andel ökat till 98 procent. Det betyder emellertid att det fortfarande finns ett mindre antal elever som väljer, eller inte har möjlighet, att påbörja gymnasiestudier. I diagram 2.3 visas andelen som avslutat grundskolans årskurs nio på våren men inte påbörjat gymnasiet samma höst, antingen på ett nationellt program eller på ett introduktionsprogram.²¹ I diagrammet framgår att andelen elever som inte påbörjat gymnasiet minskade under perioden 1998 till 2011. 1998 var det tre procent som inte påbörjade gymnasiet. Tio år senare hade andelen halverats. Därefter har andelen ökat något och år 2011 var det cirka två procent som inte påbörjade en gymnasieutbildning. Detta motsvarar cirka 2 000 elever. Av diagrammet framgår att det endast är små könsskillnader när det gäller de ungdomar som inte påbörjat gymnasiet.

²⁰ Skolverket (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*, Skolverkets aktuella analyser 2008, Stockholm, s. 10.

²¹ Som nybörjare räknas en elev i år 1 i gymnasieskolan den 15 oktober eller näraliggande vardag det aktuella året och som inte fanns i år 1 något av de sex närmast föregående läsåren. I Skolverkets statistik räknas en nybörjare som en elev som inte har återfunnits i år 1 något av de två föregående åren.

Diagram 2.3 Andel elever som avslutat grundskolans årskurs nio men inte påbörjat gymnasiet samma höst, år 1998–2011



Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

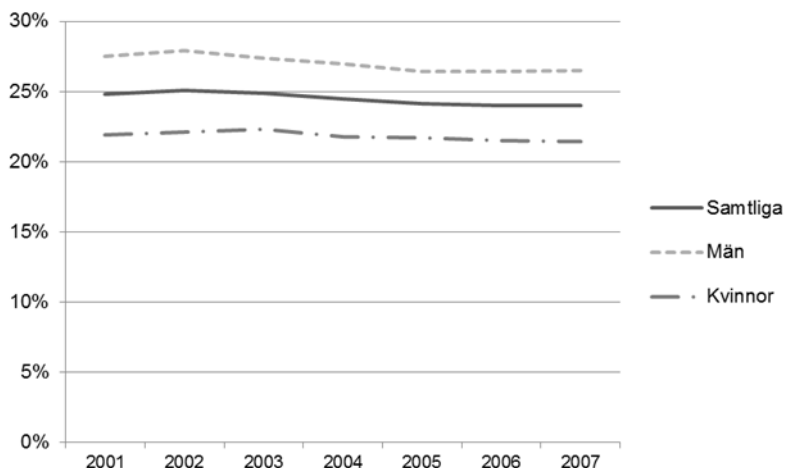
Även andelen elever som inte påbörjar gymnasiet varierar mellan de tre städernas olika stadsdelar. I vissa stadsdelar är andelen så låg som en procent medan andel i andra stadsdelar är sex procent.

2.5 Ungdomar utan slutbetyg efter fyra år

Mot bakgrund av att ungdomars arbetsmarknad krympt har en gymnasieutbildning mer eller mindre kommit att bli en nödvändighet för att en ungdom ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det har lett till att gymnasieskolan under några decennier utvecklats till att bli en utbildning för nästan samtliga unga. Men att påbörja en gymnasieutbildning är inte detsamma som att fullfölja hela utbildningen och därmed få ett slutbetyg eller det som numera är gymnasieexamen.

I diagram 2.4 framgår att 24 procent av samtliga som påbörjat gymnasiet inte har slutbetyg fyra år senare.²² Detta gäller över hela den studerade perioden, dvs. 2001 till 2007. Andelen varierar något mellan män och kvinnor. Kvinnor har i högre utsträckning än män ett slutbetyg efter fyra år; 21 procent av kvinnorna saknar slutbetyg medan motsvarande för män är 27 procent år 2007.

Diagram 2.4 Andel nybörjare i gymnasieskolan och som inte erhölet slutbetyg fyra år senare, år 2001–2007



Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

2.6 Ungdomar utan slutbetyg efter sju år

För elever som avbryter en gymnasieutbildning finns det möjlighet att fullfölja studierna vid ett senare tillfälle. Det kan t.ex. ske genom studier vid den kommunala vuxenutbildningen. Frågan är hur många som utnyttjar denna möjlighet. I uppföljning av elever sju år efter att de påbörjat sin gymnasieutbildning ges en bild av hur många som efter ett antal år trots allt fullföljer gymnasiestudierna. Data visar på en mycket liten förändring även efter en längre tids uppföljning. Under den studerade perioden, nybörjare år 2001 till 2004, framkommer att knappast någon förändring i jämförelse med uppföljningen efter fyra år. Andelen elever utan

²² Skolverket följer upp tre år efter påbörjad gymnasieutbildning. Av de elever som påbörjade årskurs 1 år 2009 och har fullföljd utbildning saknade 31 procent slutbetyg tre år senare.

slutbetyg minskade under denna förlängda period endast med en procent. Det betyder att andelen som saknar slutbetyg efter sju år är i genomsnitt 23 procent.²³

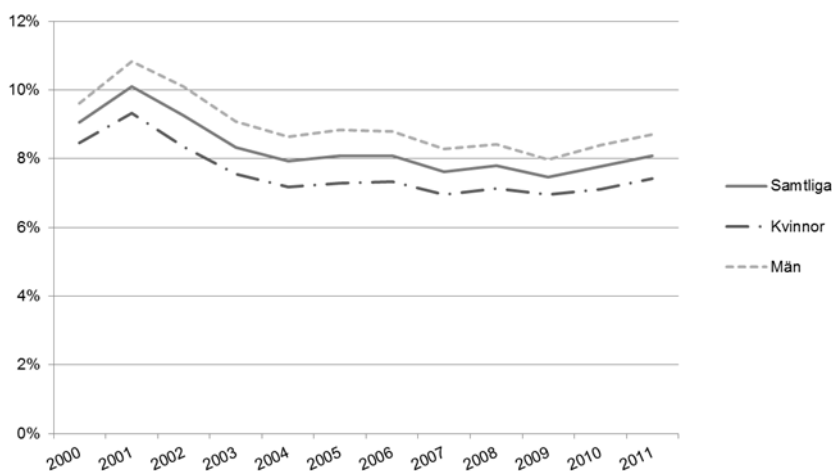
2.7 Avbrott från gymnasieskolan

När en elev avbryter gymnasieskolan behöver det inte självklart innebära att den unge blir arbetslös. Ett avbrott från en gymnasieutbildning kan innebära att den unge börjar arbeta, reser utomlands eller påbörjar någon annan form av utbildning. Kommunens informationsansvar innebär emellertid att hemkommunen ska kontakta den enskilde ungdomen och informera sig om sysselsättningen i syfte att vid behov erbjuda stöd och hjälp. Totalt sett avbröt cirka 31 000 elever gymnasieutbildningen år 2011.

Diagram 2.5 visar andelen elever som avbrutit sina studier, dvs. antalet elever som inte studerade innevarande år men väl föregående år. I diagrammet framkommer att cirka åtta procent av samtliga elever avbryter studierna. Andelen var något högre, dvs. tio procent, i början av perioden för att minska till cirka sju procent år 2007. Därefter har andelen avbrott åter ökat. Det framkommer inga större könsmissiga skillnader.

²³ Statistiska centralbyrån 2012.

Diagram 2.5 Andel ungdomar som avbryter en gymnasieutbildning, år 2000–2011



Källa: Statistiska centralbyrån 2012.

Tidigare studier har visat att de allra flesta avbrotten sker i årskurs tre. Det är vanligare med avbrott på yrkesprogram och individuella program i jämförelse med andelen avbrott på studieförberedande program. Av alla elever som börjar en gymnasieutbildning når nio av tio elever den 3:e årskursen av utbildningen.²⁴

Även andelen avbrott varierar kraftigt mellan olika gymnasieskolor. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns totalt 20 stycken skolor där andelen avbrott är högre än 20 procent. Bland vissa av dessa gymnasieskolor är avbrottsfrekvensen så hög som 40 procent. Det finns emellertid också de gymnasieskolor där det är mycket ovanligt med avbrott.

2.8 Ungdomar med utländsk bakgrund

Att ha utländsk bakgrund tycks ha ett starkt samband med skolresultaten. Ungdomar med utländsk bakgrund har såväl större sannolikhet för att sakna behörighet till gymnasieskolan som större sannolikhet att avbryta gymnasiestudierna vid väl påbörjad utbildning. Men gruppen med utländsk bakgrund är heterogen och för-

²⁴ Skolverket (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*, Skolverkets aktuella analyser 2008, Stockholm, s. 8, 25.

utsättningarna för att klara skolan varierar inom gruppen med utländsk bakgrund. Unga som invandrat efter ordinarie skolstartsalder eller i tonåren har oftast större problem än andra att klara av sina studier. Dessutom varierar skolprestationerna beroende på vilket land den unge kommer ifrån. Även skälen till invandringen tycks påverka skolresultaten. Överrepresentationen bland de med utländsk bakgrund har emellertid oftast inte att göra med familjens ursprungsland. Som tidigare nämnts i avsnitt 2.1 är det i stället ofta socioekonomiska faktorer som förklarar att personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland dem som t.ex. saknar behörighet och avbryter en påbörjad gymnasieutbildning.

De utrikes födda ungdomar som kommer till Sverige i högre åldrar har i större utsträckning stora svårigheter i skolan. Av de ungdomar som invandrat i 16–17 års åldern är det få som har slutbetyg från gymnasieskolan när de är 20 år gamla. Detta resultat kvarstår även när man tar hänsyn till en rad olika bakgrundsfaktorer.²⁵ En viktig förklarande faktor är sannolikt att dessa elever inte hunnit lära sig det svenska språket tillräckligt för att lyckas i utbildningen. Däremot tycks de som invandrat före skolåldern klara utbildningen i Sverige betydligt bättre. Av dessa har cirka 70 procent av kvinnorna och 60 procent av männen slutbetyg från gymnasiet när de är 20 år gamla.²⁶

Skolresultaten varierar också med i vilket land den unge är född. För de unga som är födda i länder utanför Europa är andelen 20-åringar med slutbetyg lägre än för de födda i länder i Europa. Att komma till Sverige när många av ens jämnåriga redan har börjat i gymnasieskolan är emellertid besvärligt oavsett var man är född. För ungdomar födda i Afrika och Asien är andelen med slutbetyg från gymnasieskolan under tio procent.²⁷ Men för personer som invandrat före sju års ålder är skillnaderna mellan ungdomar från olika delar av världen små när man tar hänsyn till socioekonomisk bakgrund.

²⁵ I analyserna har kontrollerats för födelseland, föräldrarnas utbildningsnivå och sysselsättningsstatus samt kommungrupp.

²⁶ Statistiska centralbyrån (2011) *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan*, Integration: Rapport 4, Stockholm, s. 22.

²⁷ Statistiska centralbyrån (2011) *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan*, Integration: Rapport 4, Stockholm, s. 28.

2.9 Ungdomar med funktionsnedsättning

Gruppen unga med funktionsnedsättning består av individer med varierande förutsättningar. Personer med funktionsnedsättning är, liksom personer med utländsk bakgrund, en heterogen grupp. Det finns stora skillnader inom gruppen, bland annat varierar vilka möjligheter och vilka behov den unge har. Det saknas dock detaljerad offentlig statistik över skolresultat bland elever med funktionsnedsättning. Undersökningar visar dock att det finns skillnader i utbildningsnivå mellan personer med funktionsnedsättning och övriga i befolkningen.²⁸ På flera punkter har unga med funktionsnedsättning en sämre utbildningssituation än andra ungdomar, t.ex. det är vanligare bland unga funktionsnedsatta att endast ha grundskoleutbildning och det är en lägre andel som har en gymnasial utbildning.²⁹

Temagruppen för unga i arbetslivet har analyserat personer med funktionsnedsättning bland dem som varken arbetar eller studerar. Preliminära resultat visar att högst andel som saknar behörighet till gymnasieskolan bland de unga som varken arbetar eller studerar finns hos de unga som tillhör undergruppen ”sjukdom eller funktionsnedsättning”.³⁰

²⁸ Socialstyrelsen (2010) *Inkomster och utgifter för vissa personer 20–64 år med funktionsnedsättningar*, Specialbearbetning av SCB:s undersökning HEK, Stockholm.

²⁹ Ungdomsstyrelsen (2012) *FOKUS 12, Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:3, Stockholm.

³⁰ Temagruppen unga i arbetslivet (2012) *Funktionsnedsättning och etablering*, Preliminära resultat, Stockholm.

3 Varför avbryter ungdomar en påbörjad gymnasieutbildning?

Varje år lämnar fler än 30 000 ungdomar gymnasieskolan i förtid. Som utredningen visat i kapitel två motsvarar det cirka åtta procent av samtliga som påbörjar en gymnasieutbildning. För en del ungdomar är avbrottet endast tillfälligt. Byte av kurs eller skola kan medföra att de senare genomför utbildningen. För andra innebär ett avbrott ett mer definitivt beslut. Ett misslyckande i gymnasieskolan kan för vissa ungdomar leda till att de aldrig återupptar utbildningen.

Det finns många olika förklaringar till studieavbrott. När en person avbryter sina gymnasiestudier kan problemet förstås utifrån olika perspektiv. Det kan vara frågan om individuella egenskaper dvs. problemet bottenar i en orsak som har att göra med individens egen förmåga. Orsakerna till studieavbrott kan också förstås som en följd av brister i skolans stödsystem. Skolan har ett långtgående ansvar för att stödja elever i behov av särskilt stöd och orsaken till avbrottet skulle utifrån detta perspektiv bero på att skolan inte har gjort tillräckligt utifrån elevens behov. Studieavbrott kan även analyseras i relation till elevens socioekonomiska bakgrund. Stöd hemifrån har en avgörande betydelse för hur elever lyckas i skolan. Oavsett vilket perspektiv man väljer kan det vara av intresse att ta del av elevernas egna åsikter om varför de avbrutit sina studier.

I detta kapitel sammanfattas vad ungdomar anger som orsaker till att de lämnat en påbörjad gymnasieutbildning. Avhopparna är ingen homogen grupp. Trots olikheter och varierande omständigheter återkommer emellertid ett antal faktorer som förklaringar. Bakom en ung persons beslut att avbryta sin gymnasieutbildning ligger ofta komplexa samband.

3.1 Gymnasievalet

Valet till gymnasiet beskrivs på flera olika sätt i ungdomarnas berättelser. För många är valet förknippat med stor osäkerhet och villrådighet. Mot bakgrund av det fria skolvalets införande under 1990-talet har valsituationen för en ungdom förändrats avsevärt. I dag finns det över 50 000 skolor, kurser och program att välja emellan.¹ Det medför möjligheter för de unga men också svårigheter. Att navigera i ett landskap av en mängd valmöjligheter kan bli problematiskt för vissa ungdomar. En ökad individualisering och ett allt större eget ansvar för utbildningsvalet innebär ökade krav och mer press på den enskilde individen.² Risken är stor att valet av program blir fel och att den unge vill byta studieinriktning eller avbryta skolan. Skolverkets statistik visar att många unga väljer om program i gymnasieskolan. Uppgifter från 2010 visar att var tionde gymnasieelev byter program under första läsåret. Somliga av eleverna som intervjuats i Skolverkets undersökning upplever att det är svårt att överblicka all tillgänglig information och att det är svårt att värdera och jämföra olika alternativa utbildningsvägar. Några ungdomar menar till och med att de inte känner sig mogna att välja.³ Elevernas osäkerhet, och ibland passivitet, inför valet ställer i sin tur krav på att deras omgivning ska kunna guida dem i det omfattande utbud av skolor och program som finns. Ungdomars behov av vägledning i processen framstår som stort. Här har studie- och yrkesvägledningen en central uppgift i att ge tydlig vägledning och information.

Av intervjuer med elever som avbrutit en gymnasieutbildning framgår att de till viss del är missnöjda med skolans information och vägledning samtidigt som de lägger en stor del av ansvaret på sig själva. De uppger att de varit dåligt insatta i vad olika program innebär. Ungdomar som gjorde ett programbyte tidigt under sitt första gymnasieår säger att de snabbt upptäckte att de valt fel, dvs. att den först valda utbildningen inte var deras ”grej”.⁴

Betydelsen av studie- och yrkesvägledning har ökat i och med att utbildningsvalen blivit fler. Bland flera ungdomar framstår osäkerheten i skolvalet som stor. ”Jag visste inte riktigt vad jag

¹ Skolverket (2013) *www.utbildningsinfo.se*, sidan hämtad: 2013-01-28.

² Angelin, A (2009) *Den dubbla vanmaktens logik – En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*, Lunds Universitet, Socialhögskolan, Lund, s. 23.

³ Skolverket (2012) *Ungdomars uppfattningar om gymnasievalet*, Skolverkets aktuella analyser 2012, Stockholm, s. 17.

⁴ Skolverket (2012) *Börja om på nytt program i gymnasieskolan*, Rapport 376, Stockholm, s. 89.

skulle gå. Jag hade sökt till Byggprogrammet men jag hade inte godkänt i engelska så jag kom inte in. Jag startade på samhälls. Det är den värsta linje man kan gå. Det är en sådan plugglinje så det är inte sant.”⁵ Lasse har bytt program flera gånger och startat om i årskurs ett för andra gången. Han tar upp sina byten som en orsak till att han inte hunnit med i studietakten. ”... när jag valde efter nian, då gick jag data på Skola J. Sedan hoppade jag av och skulle börja på Skola O, industriprogrammet året efter för det var så sent att hoppa in. Så då hoppade jag av och skulle börja här förra året men då bytte jag till fordon i stan och det var inte så jävla kul så då bytte jag tillbaka hit och då hann jag inte klart med kurserna som skulle göras så nu går jag i ettan.”⁶

Ungdomarnas första val till gymnasieskolan förefaller enligt deras utsagor att varken ha varit särskilt informerade eller väl övervägda. Det handlar t.ex. om att de hade bristande kunskap om innehållet i och målet för valda utbildningar. Dessutom tycks en del ungdomar inte veta vad de ville och hade svårt att orientera sig i utbudet av utbildningar. Gymnasievalet beskrivs i vissa fall som närmast slumpartat.

3.2 Förändrade krav

Elevers upplevelse av högt tempo och höga krav i gymnasieskolan jämfört med grundskolan framkommer också som en viktig omständighet som lett till studieavbrott. Tröskeln mellan de olika skolformerna är hög för flera ungdomar. Det framgår av intervjuer med ungdomar som hoppat av skolan. En tredjedel av flickorna och hälften av pojkarna säger att de hoppade av gymnasieskolan eftersom de var skoltrötta.⁷ Skoltrötthet kan bero på att det blev ”stressigt”. Sofi, som börjat på Natur, berättar att: ”Det blev liksom jättemycket helt plötsligt. Alla började ju samtidigt och då kommer proven samtidigt och då blev det så stressigt ...”⁸ I Skolverkets intervjustudie benämns denna omställning som ”gymnasiechocken”. Många elever upplever arbetssätt, tempo och krav i gymnasieskolan

⁵ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av? En studie som undersöker orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet*, Stockholm, s. 36.

⁶ Skolverket (2012) *Börja om på nytt program i gymnasieskolan*, Rapport 376, Stockholm, s. 49.

⁷ Statistiska centralbyrån (2007) *Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning och Valfärd, Tema Utbildning, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 4.

⁸ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av? En studie som undersöker orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet*, Stockholm, s. 44.

som alltför betungande. Jonas som valt Natur-elektronik säger att ”... jag valde programmet för att jag var stark i fysik och matte. Men det började köra ihop sig efter första terminen då det kom mycket prov, flera prov i veckan. Man var ju tvungen att plugga varje dag liksom och det tog på krafterna. Sen hörde jag runt lite, snackade med vuxna och sånt där och hörde att det var många som hade gjort såna här avbrott och lyckats bra, kommit tillbaka och varit mer motiverade ...”.⁹

För många elever uppstår det ett glapp mellan gymnasieskolans arbetssätt och det egna sättet att lära in. De ökade kraven drabbar sannolikt många elever. Men för en del ungdomar leder dessa svårigheter till avhopp. Skolans traditionella arbetssätt med långa arbetspass och mycket stillasittande tycks fungera dåligt för en del elever. Många avbryter därför sina studier. Det handlar om skolans inre arbete. Det har inte givits ett tillräckligt stöd genom förebyggande insatser. I stället har stödinsatserna kommit för sent dvs. efter att eleven har beslutat hoppa av.

3.3 Ohälsa vanlig orsak

Ett vanligt skäl till skolavbrott är fysisk eller psykisk sjukdom. Flera elever kommer efter i skolan på grund av ohälsa. Flera av dem förmår inte fortsätta med studierna. Enligt Statistiska centralbyråns intervjustudie är ohälsa en av de vanligaste anledningarna till att elever avbryter studierna. Cirka 13 procent av dem som inte fullföljt gymnasiestudierna avbröt på grund av att de varit fysiskt eller psykiskt sjuka under en längre tid.¹⁰ Dessa ungdomar tycks inte ha fått tillräckligt stöd under sjukdomstiden trots att skolan i sådana fall har skyldighet att erbjuda hemundervisning. Av den grupp som avbrutit sina studier hade 15 procent deltagit i stödundervisning i skolan, dvs. en stor majoritet, 85 procent, hade därmed inte gjort det.

Under utredningens samtal med såväl professionella som berörda ungdomar framstår psykisk ohälsa som ett stort problem i sammanhanget. Många ungdomar tycks ha problem i form av dålig självkänsla och psykisk ohälsa. De förmår inte att leva upp till de krav

⁹ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av? En studie som undersöker orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet*, Stockholm, s. 44.

¹⁰ Statistiska centralbyrån (2007) *Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning och Välfärd, Tema Utbildning, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 3.

som ställs på dem i det reguljära utbildningssystemet. Många av dessa ungdomar har varit med om skilsmässa, dödsfall inom familjen, flyttning till nya platser och skolor. Många saknar föräldrar som kan stötta och hjälpa dem i skolarbetet. Såväl tid som förmåga kan saknas. Enligt Skolverkets intervjustudie är skilsmässa mellan föräldrarna följt av boende omväxlande hos mamma och pappa en vanlig bakgrund till studieavbrott eller avhopp. Ronny berättar: ”Mina föräldrar skildes för tre år sedan. Nu bor jag hos farmor och farfar. Det har varit jobbiga perioder för alla, man pallar inte att tänka på skolan ...”.¹¹

Utredningen har, vid sina kommunbesök träffat ungdomar som deltar i olika insatser vars syfte är att stärka deras självkänsla. Med särskilda insatser vill man motivera dem till att antingen studera vidare eller söka arbete. Två elever som utredningen träffat berättar att deras liv var så fyllda av svårigheter och att de mådde psykiskt dåligt. I denna situation fungerade inte den ordinarie skolan. Först när de kom i kontakt med ett särskilt projekt kunde de börja ta tag i sin utbildning; ”... de dagar man inte fungerar kan man vara här och få stöd. Alla vet om att det finns sådana dagar man mår dåligt, men man blir ändå inte utkastad ... man är inte misslyckad för att man mår dåligt. Först nu vågar jag ta ett steg till en annan utbildning. Nu vet jag att jag vågar och vill ...”, säger en av deltagarna.

3.4 Bristande stöd från skolan

Det finns många svar på frågan om varför ungdomar avbryter en påbörjad gymnasieutbildning. Skolan är skyldig att stödja elever i behov av stöd oavsett orsak. Rätten till särskilt stöd gäller både i grund- och gymnasieskolan. Samtal med elever visar dock att de ofta saknar det stöd som de anser sig behöva. Statistiska centralbyråns intervjuundersökning riktade sig till de som avbrutit sina studier.¹² Endast 15 procent svarade att de deltagit i stödundervisning i gymnasieskolan. Hälften av flickorna och var tredje pojke tror att de med mer stöd av lärare eller annan skolpersonal skulle fullföljt studierna. De tillfrågade ansåg också att ett byte av gymnasieprogram, om det varit möjligt, kunde fått dem att fullfölja studierna.

¹¹ Skolverket (2007) *Varför hoppade du av? En studie som undersöker orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet*, Stockholm, s. 12.

¹² Statistiska centralbyrån (2007) *Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning och Välfärd, Tema Utbildning, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 4.

Mer praktik i studierna är också något som eleverna efterfrågar. Så många som 40 procent ansåg att mer praktik i utbildningen kunde ha underlättat för dem att fortsätta sina studier.¹³ En man som avslutat sina studier ser tillbaka på sin situation och säger: "Skolan var på gränsen till avskryvård. De hade ingen förståelse för mina behov. Jag blev mobbad hela grundskolan och kände aldrig någon gemenskap med någon i skolan utan jag var bara annorlunda och en utböling. Till slut i nian hade vi ett möte med rektor och föräldrar men ingenting blev bättre. Det kändes aldrig som om de stod på min sida. I gymnasiet var det samma sak men mer nedtonat".¹⁴ En 23-årig kvinna med en psykiatrisk diagnos säger: "... skolan var hemsk. Jag fick mycket skäll. Alla trodde jag gjorde saker för att vara djävlig. Jag kom efter eftersom jag inte kunde koncentrera mig, jag skolkade mycket och trivdes inte alls. Jag hade behövt hjälp men ingen gjorde något".¹⁵

3.5 Många orsaker påverkar risken för avbrott

Ungdomarna redovisar många olika orsaker till avhopp. Den bild som framtonar i detta kapitel är komplex. Studier visar emellertid att finns vissa skillnader mellan dem som avbryter en utbildning och de som fullföljer. Bland annat uppger de som avbryter att de hyst mindre intresse för det program de antagits vid, att de trivts sämre, att de oftare blivit mobbade samt att de inte fått tillräckligt med stöd i sina studier.¹⁶ Ungdomarnas berättelser, liksom befintlig statistik, visar också på betydelsen av socioekonomiska villkor. På gruppnivå finns det ett tydligt samband mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och studieavbrott. Avhopparna är klart överrepresenterade bland de elever med föräldrar som är arbetslösa, socialbidragstagare och låginkomsttagare. Samma föräldrar är dessutom ofta nya i landet och deras kunskaper i svenska språket är svaga. Avsaknad av studietradition i hemmet bidrar till att elever

¹³ Statistiska centralbyrån (2007) *Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning och Velfärd. Tema Utbildning, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 4.

¹⁴ Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, dnr. 06961-2011, 2012-11-30, Stockholm, s. 35.

¹⁵ Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, dnr. 06961-2011, 2012-11-30, Stockholm, s. 35.

¹⁶ Svensson, A. (2007) Dagens gymnasieskola – bättre än sitt rykte? *Pedagogisk forskning i Sverige*, årg. 12, nr 4, s. 301–323.

från lägre socialgrupper har svårare att hänga med i studierna. Att sakna stöd i hemmiljön försvårar skolarbetet för många, särskilt märkbart är det vid de studieförberedande programmen och speciellt vid de med naturvetenskaplig och teknisk inriktning.¹⁷ Omständigheter kring avbrott kan också sökas i att många unga gör fel val. Orsakerna till avbrottet kan således bero på att det är svårt att välja rätt i ett stort utbud av valmöjligheter. Att hamna i fel program bidrar till bristande motivation och kan bidra till avbrott eller byte av program. Eleverna tycks således sakna tillräcklig studie- och yrkesvägledning. Skolavbrott och avhopp kan förklaras med att enskilda individer har problem som behöver lösas. Många ungdomar tycks anse att de inte klarar av gymnasieskolans förväntningar. Vid övergången från grundskola till gymnasieskola upplever ungdomar en alltför stor skillnad i de olika skolformernas krav och arbetsätt. När en elev inte når kunskapsmålen ska skolan ta initiativ till insatser. Skolan har skyldighet att uppmärksamma, utreda, dokumentera, åtgärda och följa upp. Skolverket konstaterar emellertid att gymnasieelever inte får det stöd de behöver. Skolor lägger ansvaret på eleverna genom att ordna stödundervisning som bygger på att eleverna själva tar initiativ att delta.¹⁸ Skolan ställer krav på att eleverna själva ska ansvara för att gå på stödundervisningen även om eleverna är i behov av att utveckla sin förmåga att ta ansvar. Skolverket poängterar dock att skolan ansvarar både för att främja elevers motivation och för att utveckla förmåga att ta ansvar, vilket innebär mer än att bara ställa krav på ansvarstagande. Det är inte ovanligt att elever i behov av särskilt stöd placeras i särskilda undervisningsgrupper. Resultatet visar att många elever verkar nöjda med den hjälp de fått men att de har känt sig utpekade vilket i sin tur kan påverka motivationen, självbilden och i förlängningen elevens lärande negativt.¹⁹

Elevers bristande hälsa är en faktor som påverkar risken för att misslyckas i skolan. Under utredningens arbete har psykisk ohälsa bland ungdomarna framkommit som en faktor av stor betydelse. Många av de professionella som utredningen talat med menar att de unga som varken arbetar eller studerar i mycket stor utsträckning

¹⁷ Svensson, A. (2007) Dagens gymnasieskola – bättre än sitt rykte? *Pedagogisk forskning i Sverige*, årg. 12, nr 4, s. 301–323.

¹⁸ Skolverket (2010) *Risk för IG, Gymnasierektorer om skolornas stöd till elever som riskerar att inte nå målen*, Skolverkets aktuella analyser 2010, Stockholm.

¹⁹ Skolverket (2010) *Risk för IG, Gymnasierektorer om skolornas stöd till elever som riskerar att inte nå målen*, Skolverkets aktuella analyser 2010, Stockholm.

har olika former av psykisk funktionsnedsättning som hindrar dem från att delta i reguljär utbildning.²⁰

Det finns inga enkla lösningar för att förhindra avbrott. Dock kan det konstateras att det finns insatser som ökar förutsättningarna för eleven att kunna genomföra en gymnasieutbildning. Dessa insatser bör framför allt göras inom ramen för skolan och så tidigt som möjligt efter att problemet har identifierats. Genom att ge eleven tidiga stödåtgärder i skolan minskar risken för att eleven blir skoltrött, hamnar på efterkälken, tappar självförtroendet etc. Stödåtgärder kan kompensera för de sämre förutsättningar som elever från studieovana hem har. För de elever som trots allt avbryter utbildningen måste det finnas ett effektivt skyddsnät som utifrån den unges behov av insatser hjälper till med att motivera och stimulera att återgå till utbildning men också hjälper till med de problem som eleven står inför.

²⁰ Se även Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 5.

4 Stöd och andra insatser i och utanför skolan

De ungdomar under 20 år som varken arbetar eller studerar och inte har en fullföljd gymnasieutbildning har i många fall haft studie-svårigheter och skolfrånvaro som börjat långt tidigare. Det finns också ungdomar i gruppen som nyligen har kommit till Sverige och har gått en kort tid i svensk skola. Alla ungdomar som riskerar att inte nå målen har under sin skolgång rätt till omfattande stöd-åtgärder.

Utredningens fokus i detta delbetänkande är ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret. För att förstå kommunernas och statens ansvar och de ungas situation ges i detta kapitel en beskrivning av det stöd de unga har haft rätt till under skolgången. Därefter redovisas hur kommunerna har tagit sitt ansvar utanför skola inom ramen för informationsansvaret. Kapitlet avslutas med en beskrivning av statliga och kommunala arbetsmarknadsåtgärder till unga under 20 år. Syftet med kapitlet är att visa det skyddsnät som omger unga som riskerar att hamna utanför arbete och studier. Kapitlet avgränsas till åtgärder inom ramen för skola eller arbetsmarknad. De unga i målgruppen har dock ofta mångfacetterade problem och behov av insatser från exempelvis barn- och ungdomspsykiatri och andra delar av sjukvården, vilket inte beskrivs i detta betänkande. I sammanhanget bör nämnas att det utöver insatser från stat och kommun också finns flera organisationer i det civila samhället som arbetar för målgruppen.

4.1 Stöd och vägledning i grund- och gymnasieskolan

I detta avsnitt ges en sammanfattande bild av det stöd och den vägledning elever har haft rätt till under skolgången i grundskolan och senare i gymnasieskolan, sådant som kan ha betydelse för den enskildes möjlighet att fullfölja sin skolgång.

4.1.1 Tillgång till studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskola

Tillgången till kvalificerad studie- och yrkesvägledning är av stor betydelse för de elever som har svårigheter att välja utbildning inför gymnasieskolan eller är på väg att avbryta en påbörjad sådan utbildning. Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklass ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses.¹ Även i FN:s konvention om barnets rättigheter betonas vikten av att göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn.² Studie- och yrkesorienteringen ska syfta till att vägleda eleverna inför sin fortsatta studie- och yrkesbana och särskilt uppmärksamma möjligheter för elever med funktionsnedsättningar.³

Den senaste statliga kvalitetsgranskningen⁴ av studie- och yrkesvägledningen visade att det fanns få exempel på väl fungerande verksamhet och att eleverna inte fick den studie- och yrkesvägledning de har rätt till. Granskningen visade också att ”information och inslag i undervisningen om skolan och omvärlden, och viss vägledning, till stor del bedrivs med utgångspunkt i de tidsramar som satts utifrån [datumet för elevernas] ansökan till gymnasieskolan”.⁵

¹ 2 kap. 29 § skollagen (2010:800).

² Artikel 28 FN:s konvention om barnets rättigheter (1989).

³ SKOLFS 2009:20 Skolverkets allmänna råd om studie- och yrkesorientering.

⁴ Skolinspektionen genomför en kvalitetsgranskning under perioden 2012–2013. Resultaten från granskningen var inte tillgängliga vid tidpunkten för delbetänkandets publicering.

⁵ Skolverket (2007) *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering inom grundskolan*, Stockholm, s. 9.

4.1.2 I grundskolan och övriga obligatoriska skolformer

Alla barn har rätt att utifrån sina förutsättningar och behov utvecklas så långt som möjligt.⁶ En elev i grundskolan har omfattande rättigheter till särskilt stöd. Rättigheterna förtydligades i den nu gällande skollagen (2010:800). Det handlar om krav på huvudmannen att skyndsamt utreda behov av särskilt stöd, upprätta åtgärdsprogram och om möjligheter till anpassad studiegång, särskilda undervisningsgrupper och förlängd skolplikt. Elevens rättsäkerhet har också stärkts genom möjligheten att överklaga rektors beslut om åtgärdsprogram.

Trots att elever har en omfattande rättighet till särskilt stöd får de långt ifrån alltid det. Resultat från Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att cirka femton procent av de granskade grundskolorna hade brister i ett ge elever det särskilda stöd de har rätt till.⁷ Nästan hälften av alla kritikbeslut efter anmälningar inom grundskolan som kommer till myndigheten rör just särskilt stöd. Hälften av lärarna i skolor som Skolinspektionen har granskat under år 2011, uppger att de inte har möjlighet att hjälpa alla elever som behöver det. Vidare har fler än var femte förälder till elever i de granskade skolorna uppgett att deras barn behöver mer hjälp än skolan kan ge. Så många som två tredjedelar av skolorna har brister vad gäller att upprätta åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Bristerna kan avse att åtgärdsprogrammen saknar relevant information om vilka elevens behov är och hur de ska tillgodoses samt hur åtgärderna följs upp och utvärderas. Elever med funktionsnedsättning har i många fall behov av särskilt stöd. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan visade att det ofta fanns brister i huvudmannens och skolornas arbete med att anpassa undervisningen utifrån elevernas behov och förutsättningar.⁸ Det varierade vilken kompetens personalen hade om olika funktionsnedsättningar och dess påverkan på inlärningen. I de flesta fall var inte skolans lokaler fullt ut anpassade efter elevernas behov. Skolinspektionen har också konstaterat att elever som nyligen anlänt till Sverige inte får

⁶ 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁷ Skolinspektionen (2012) *En skola med tilltro lyfter alla elever – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011*, Stockholm, s. 36.

⁸ Skolinspektionen (2009) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, Kvalitetsgranskning, rapport 2009:6, Stockholm.

den utbildning de har rätt till.⁹ Eleverna får ofta undervisning som är avskild från övrig utbildning och de får inte studiehandledning på sitt modersmål i den utsträckning de behöver det.

Förutom rätten till särskilt stöd är skolplikten ett grundläggande verktyg för att säkerställa att alla barn ska få den utbildning de har rätt till. Det är elevens hemkommun som har det yttersta ansvaret för att se till att skolplikten fullföljs.¹⁰

Elever med långvarig frånvaro i grundskolan är en särskilt utsatt grupp. En ofullständig grundskoleutbildning ger mycket små chanser till framtida etablering på arbetsmarknaden och ökar risken för långvarigt utanförskap.¹¹ Enligt en kartläggning av Skolverket var cirka 1 700 skolpliktiga elever fullständigt frånvarande i minst en månad utan giltigt skäl i maj 2009.¹² Skolinspektionen genomförde under år 2010 en riktad tillsyn av skolors och huvudmäns skolpliktsbevakning.¹³ Skolinspektionen konstaterade att flera kommuner saknade en samlad bild av frånvarosituationen vid kommunens skolor. Omfattande insatser för elever med frånvaro gjordes på skolenivå, men insatserna ansågs inte vara tillräckligt effektiva. Det förekom brister i hur orsakerna till frånvaron utreddes. De fristående skolor som granskades kände i flera fall till sin skyldighet att anmäla betydande ogiltig frånvaro till hemkommunen. Det var dock inte ovanligt att de fristående skolorna dröjde onödigt länge med att rapportera.

4.1.3 I gymnasieskolan

Även i de frivilliga skolformerna har skolan en långtgående skyldighet att ge särskilt stöd till elever som har ett sådant behov. Den ovan beskrivna rätten till särskilt stöd i grundskolan gäller även i gymnasieskolan, dock inte bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång. Bestämmelserna om

⁹ Se exempelvis Skolinspektionen (2009) *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*, Övergripande granskningsrapport 2009:3, dnr. 00-2008-474, Stockholm, 6 ff.

¹⁰ 7 kap. 21 § skollagen (2010:800).

¹¹ Se exempelvis Ds 2003:33 *Skolmisslyckande – hur gick det sen?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, s. 66.

¹² Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka - Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*, rapport 341, Stockholm, s. 59.

¹³ Skolinspektionen (2011) *Riktad tillsyn inom området Skolpliktsbevakning - Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn*, dnr. 40-2010:268, 2011-06-28, Stockholm.

tillgång till studie- och yrkesvägledning gäller också de i gymnasieskolan.

Det finns ett stort utbud av stödåtgärder för elever som har studiesvårigheter eller som av andra skäl har behov av särskilt stöd i gymnasieskolan. Nedan ges en kortfattad genomgång av dessa möjligheter.¹⁴

En elev har vissa rättigheter att gå om en kurs en gång om eleven inte har fått lägst betyget E på kursen. Vidare kan en elev, efter beslut av rektor, läsa ett individuellt anpassat program som innebär att vissa kurser byts ut. Det finns också en möjlighet att läsa ett reducerat program, vilket innebär att eleven befrias från undervisning i en eller flera kurser. Ett reducerat program kan ges till elever som önskar det och har påtagliga studiesvårigheter. Det beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram. Om det finns särskilda skäl eller om eleven har läst ett reducerat program får huvudmannen besluta om att eleven får läsa programmet över längre tid än tre år. Det finns också en möjlighet att inrätta specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen. Slutligen har en elev som har behov också rätt till studiehandledning på sitt modersmål.

I sin årliga redovisning av erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning konstaterade Skolinspektionen att ”många gymnasieskolor behöver förbättra förutsättningarna för eleverna att uppnå tillräckliga kunskapsresultat och nå de nationella målen”.¹⁵ Vidare konstaterades också att många skolor behöver utveckla arbetet med de åtgärdsprogram som ska tas fram för elever i behov av särskilt stöd. Det framgick också att elever som inte behärskar det svenska språket tillräckligt inte alltid får studiehandledning på modersmålet, vilket de har rätt till. Anpassningen av lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning är också otillräcklig. Det framgår av Skolinspektionens granskning av situationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan.¹⁶ Brister i personalens förhållningssätt och kompetens och i uppföljningen och utvärderingen av elevernas resultat förekommer också.

¹⁴ Se 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁵ Skolinspektionen (2012) *En skola med tilltro lyfter alla elever – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011*, Stockholm s. 42.

¹⁶ Skolinspektionen (2010) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan*, Kvalitetsgranskning, Rapport 2010:4, Stockholm.

Introduktionsprogram

I den nya gymnasieskolan finns fem introduktionsprogram för de elever som inte är behöriga till nationella program. Syftet med programmen är att de ska leda till behörighet till ett nationellt program eller att underlätta för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden. De fem introduktionsprogrammen är preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion.¹⁷

Preparandutbildning syftar till att elever, som har fullföljt årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program, efter högst ett år ska uppnå sådan behörighet.

Elever som är inte är behöriga till ett yrkesprogram, men som har en dokumenterat godtagbar studieförmåga kan tas emot på *programinriktat individuellt val*. Programmet syftar till att elever ska få en utbildning som är inriktad mot ett nationellt yrkesprogram och att de så snart som möjligt ska kunna antas till det programmet.

Yrkesintroduktionen syftar till att eleven ska få en yrkesinriktad utbildning som ger eleven möjlighet att direkt etablera sig på arbetsmarknaden eller som leder till studier på ett nationellt yrkesprogram.

Individuellt alternativ syftar till att utveckla elevens kunskaper för att kunna gå vidare till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller till arbetsmarknaden.

Språkintröduktion syftar till att invandrarungdomar som nyligen anlant till landet ska få en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket som möjliggör för dem att komma vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

Från individuellt program till introduktionsprogram

Det är till allra största delen enbart elever som inte är behöriga till nationella program som får antas till ett introduktionsprogram.¹⁸ En kommun kan således inte regelmässigt erbjuda utbildning på introduktionsprogram för elever med behörighet till nationella program som väljer att avbryta sin utbildning, eller i sällsynta fall, inte väljer att påbörja en sådan. Det är en skillnad mot behörighetsreglerna för det tidigare individuella programmet.

¹⁷ 17 kap. skollagen (2010:800).

¹⁸ 17 kap. § 8–12 skollagen (2010:800).

Det finns dock ett undantag från kravet på att inte vara behörig till ett nationellt program. Undantaget innebär att ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram kan tas emot på introduktionsprogrammen yrkesintroduktion eller individuellt alternativ om huvudmannen bedömer att det finns synnerliga skäl. Innan huvudmannen prövar ett sådant beslut krävs att samtliga relevanta stödåtgärder inom ramen för det nationella programmet har övervägts.¹⁹

Regeringen motiverade denna förändring med att de hårda kraven på synnerliga skäl skulle ge tydliga incitament för ”gymnasieskolan att utveckla sin förmåga att erbjuda behöriga elever med olika svårigheter i skolarbetet effektiva stödåtgärder”. Regeringen ville med förändringen också motverka utvecklingen i det tidigare individuella programmet där cirka 50 procent av eleverna var behöriga till nationella program.²⁰

4.2 Det kommunala informationsansvaret i praktiken

Det är hemkommunen som har det yttersta ansvaret för de ungdomar som är under 20 år och som har fullgjort sin skolplikt men inte studerar inom gymnasieskolan eller motsvarande utbildning och inte heller har fullföljt en sådan utbildning.²¹ Hemkommunen är i dag skyldig att löpande hålla sig informerad om dessa ungdomar i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.²² De unga som avbryter eller inte påbörjar en gymnasieutbildning omfattas därför av detta ansvar. I följande avsnitt redovisas hur kommunerna hanterar detta ansvar i dag. Avslutningsvis ges en översikt över hur ansvaret har reglerats över tid.

¹⁹ 6 kap. § 2 gymnasieförordningen (2010:2039).

²⁰ Regeringskansliet (2009) *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*, Departementspromemoria, Utbildningsdepartementet, U2009/5552/G, s. 69.

²¹ Skolplikten upphör, dvs. är fullgjord, för en elev vid utgången av vårterminen det nionde året i grundskolan eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. För en elev som inte har gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört (dvs. efter nionde respektive tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten), upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år. Se 7 kap. 12–13 §§ skollagen (2010:800).

²² 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

4.2.1 Stor variation i verksamheternas kvalitet

Det finns stora skillnader i hur kommunerna väljer att organisera och genomföra sitt ansvar för de icke skolpliktiga ungdomarna under 20 år. Det finns positiva exempel på hur kommunerna arbetar, men det finns också många kommuner med svårigheter och problem. Nedan beskriver utredningen två olika typer av centrala problem som visar på de variationer som finns i landets kommuner. Ofta beror skillnader mellan kommuner på hur de organiserar sig och hur de samlar information om de unga.

Flera olika studier och kartläggningar av kommuners arbete med informationsansvaret visar att verksamheterna i många fall karaktäriseras av frånvaro av såväl tydlig ansvarsfördelning, dokumenterade rutiner som regelbunden avrapportering utifrån uppställda mål.²³ Denna bild bekräftas också i utredningens samtal och intervjuer med företrädare för kommuner. Här bör dock påpekas att den nationella bilden visar på en viss positiv utveckling i förekomsten av exempelvis handlingsplaner och register.²⁴ Det finns flera kommuner som har politiska mål och en tydlig organisation. Drygt 40 procent av kommunerna har exempelvis kommunövergripande mål för ungas etablering.²⁵

I utredningens intervjuer med kommuner framkommer att det finns en variation i hur kommunerna organiserar sig. Det finns de kommuner som har tydligt fastställda politiska mål och regelbunden återrapportering från ansvarig förvaltning till nämnd. Samtidigt har utredningen mött kommuner som nyligen har fått kritik efter kommunal revision och där ansvar och resurser ännu inte är fördelade. Det finns också kommuner som bedrivit verksamheten helt eller delvis i projektform med tidsbegränsad personal. Den

²³ Se exempelvis: Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm; Ungdomsstyrelsen (2009) *Vägarna in – Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11, Stockholm, s. 130 f; FoU i Väst/GR (2009) *Att inte följa den förväntade vägen – En studie om ungdomar utanför gymnasieskolan och om det kommunala uppföljningsansvaret*, Rapport 3:2009, Göteborg; Plug in Södra Småland och Kalmar län (2012) *Det kommunala informationsansvaret, KIA, i Kalmar län och Kronobergs län inom ramen för Projekt "Plug In" 2012*, 2012-09-12; FoU Välfärd i Södra Småland (2008) *Ung och utanför – kartläggning av arbetet med unga i utanförskap i Kronobergs län 2007-2008*, FOU-RAPPORT 2008:4.

²⁴ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm.

²⁵ Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet.

senare observationen bekräftas också i en nyligen publicerad rapport från Sveriges kommuner och landsting.²⁶

I statlig tillsyn har det framförts kritik som förstärker bilden av att det finns oklarheter i ansvarsfördelning och rutiner. Sedan år 2010 har Skolinspektionen kritiserat sju kommuner för sin hantering av informationsansvaret.²⁷ Kritiken handlar om att det saknas en systematik i kommunens hantering av frågan. De kritiserade kommunerna har ofta rutiner, men det saknas regelbunden återrapportering till ansvarig nämnd. Inget av myndighetens beslut har innehållit en bedömning av hur och om kommunerna erbjuder lämpliga individuella åtgärder. Att endast sju kommuner kritiserades kan bero på otydligheter i lagstiftningen.

Även slutsatser från kommunala revisioner förstärker den ovan beskrivna bilden.²⁸ Kommuner får kritik för bristande styrning och uppföljning. Det handlar om att ansvaret inte är tydligt fördelat och att regelbunden återrapportering till nämnd saknas. Vidare förekommer också kritik mot att rutiner för arbetet inte är dokumenterade och att vissa grupper av ungdomar, exempelvis de som flyttar in, inte omfattas av kommunens informationsinsamling. Det finns andra kommuner som bedöms uppfylla lagens intentioner. Revisionen konstaterar i ett sådant fall ”att det finns en organisation, en lokal arbetsplan, personella resurser har avsatts och att ansvariga på gymnasiet samlar information om hur många unga det rör sig om och hjälper de unga att komma igång med studier, praktik, etc”.²⁹

Skolverkets nationella kartläggning från år 2010 visade, som nämnts, att det är fler kommuner som uppger att de arbetar aktivt och strukturerat med informationsansvaret nu än år 2006.³⁰ Cirka två tredjedelar av kommunerna uppgav att de hade handlingsplan

²⁶ Sveriges kommuner och landsting (2012) *Kommunernas informationsansvar – En guide om lagstiftning, ekonomi och insatser för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 26

²⁷ Se Skolinspektionens beslut efter tillsyn av följande kommuner: Gävle (2012-03-08, dnr 43-2011:2170), Gotland (2011-03-09, dnr 43-2010:1398), Heby (2011-05-11, dnr 43-2010:5175), Rättvik (2011-09-20, dnr 43-2011:616), Sundbyberg (2011-05-12, dnr 43-2010:5174), Nordmaling (2010-04-26, dnr 43-2010:4135) och Älvdalen (2010-06-22, dnr 43-2010:402)

²⁸ Revisionsrapporter från Ernst & Young AB, Göteborg stad, KPMG AB, Stockholm stad, Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB: Åstorp (2012), Mariestad (2011), Eslöv (2011), Eskilstuna (2011), Jönköping (2011), Upplands-Bro (2010), Västerås (2010), Ljusdal (2010), Skara (2010), Göteborg (2009), Örnsköldsvik (2009), Bollnäs (2009), Älvkarleby (2009), Stockholm (2009), Arvika (2008), Uppsala (2008), Täby (2007).

²⁹ Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (2010) *Uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år – Skara kommun*, Revisionsrapport/förstudie, s. 3.

³⁰ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm.

för arbetet med ungdomar i åldern 16–19 år. Det är vanligast att barn- och utbildningsnämnd ansvarar för frågan. Det praktiska arbetet utförs vanligtvis av studie- och yrkesvägledare. Av kartläggningen framgår också att det är få kommuner som har avsatt särskilda medel i sin budget för informationsansvaret. Drygt en fjärdedel av kommunerna har svarat att de har gjort en utvärdering av informationsamlingen och av de erbjudna åtgärderna. Skolverket konstaterade också att det fortfarande finns kommuner som inte arbetar alls med uppdraget. Det kan i vissa fall vara kommuner som har färre än tjugo ungdomar som berörs. Kommunerna upplever enligt Skolverkets undersökning flera svårigheter i arbetet med informationsansvaret. Nästan alla kommuner, 89 procent, tycker att det är svårt att erbjuda rätt individuell åtgärd och att få kontakt med ungdomarna. Hälften av kommunerna anser också att det är svårt att veta vilka ungdomar som omfattas av bestämmelsen. En lika stor andel anser att bestämmelsen är otydlig. Kommuner som har hög ungdomsarbetslöshet och en hög andel unga som får ekonomiskt bistånd har i högre grad svårigheter att veta vilka ungdomar som omfattas.³¹ Den här typen av kommun anser också i högre grad att otydliga bestämmelser är ett hinder i arbetet.

Olika sätt att definiera målgruppen och ett tidsödande arbete att nå de med störst behov

Kommunernas hantering av register och listor på de ungdomar som berörs av det kommunala informationsansvaret genererar ett relativt omfattande merarbete. Det handlar många gånger om ett manuellt och tidskrävande arbete. Metoderna för att ta fram information varierar. Kommunerna använder olika källor för att hitta de unga. Denna variation framgår också i Skolverkets kartläggning.³² Informationen kan hämtas från kommunens egna skolor, regionala antagningskanslier, fristående skolor, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Mycket tid används för att identifiera vilka ungdomar som berörs av informationsansvaret och att kontrollera om de har en sysselsättning. Kommunerna kontaktar i många fall individer som

³¹ Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet, s. 46.

³² Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 33.

redan har en känd sysselsättning hos en annan myndighet. Det medför ett omfattande dubbelarbete och onödiga kostnader.

Ett vanligt tillvägagångssätt för en kommun att identifiera ungdomarna är följande: uppgifter från befolkningsregistret (KIR) om unga i åldern 16–19 år jämförs med kommunens elevregister, vanligtvis registret för elever antagna till gymnasieutbildning. Vilka uppgifter kommuner har i elevregister varierar. Större städer och regioner har ofta väl utvecklade egna elevdatabaser och gemensamma antagningssystem med information om elever på kommunala och fristående gymnasieskolor. Om det är en mindre kommun finns ofta inte en direkt koppling till vilka elever som går på fristående gymnasieskolor. Då måste uppgifter om vilka dessa elever är inhämtas manuellt genom avstämningar mot exempelvis kommunens utbetalningar av ersättning för elever vid fristående skolor.

De ungdomar som kvarstår på listan är ofta de som kontaktas av kommuner per brev eller telefon. En varierande andel av personerna på listan kan studera på högskola, vara föräldralediga, sjuka, arbeta, vara utomlands eller i militärtjänstgöring. Det finns också den grupp som har en okänd aktivitet och som aktivt eller passivt har valt att inte ha kontakt med några myndigheter. Det varierar hur kommuner samkör sina register mot myndigheter som kan ha information om de unga; exempelvis Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden eller Arbetsförmedlingen. Det är exempelvis bara kommuner inom Kommunförbundet Skåne och Kommunförbundet Stockholms län som regelbundet samkör sina elevregister med Verket för högskoleservice (VHS) betygssdatabas.³³ Informationsutbytet sker genom avtal och mot en viss kostnad. Följden av denna svårhanterliga informationsinsamling blir att informationsansvariga i kommuner ringer eller skickar brev till ett stort antal individer som redan har en aktivitet som är känd av en annan myndighet. De individer som slutligen svarar på förfrågan blir senare de som erbjuds eventuella åtgärder. Nedan ges ett exempel på hur det konkreta arbetet kan gå till från att en handläggare har fått ”listan” till att de individer som är berörda har identifierats.³⁴

³³ Kommunikation med Verket för högskoleservice, 2012-11-26.

³⁴ Exemplet är hämtat från FoU i Väst/GR (2009) *Att inte följa den förväntade vägen-- En studie om ungdomar utanför gymnasieskolan och om det kommunala uppföljningsansvaret*, Rapport 3:2009, Göteborg, s. 55.

Det kom två listor med totalt 43 ungdomar. Av dessa var nio utomlands, två gick på folkhögskola, en låg i lumpen och en var föräldraledig. Och de som var utanför, så att säga, var 25 stycken. Tre av dem bodde inte i stadsdelen. Sen var det åtta som var kända utav oss och som hade pågående insatser, alltifrån placerad på institution till stödkontakt – 11 bort från 25. Då blir det 14 kvar som jag ringde. Det visade sig att fyra av dem var utomlands, en jobbade, en var aktivt arbetssökande, två gjorde inget speciellt och ville inte ha någon hjälp. Tre gick på folkhögskola, en hade kontakt med lärcentrum, en hade fyllt 20 år och en var psykisk sjuk. Så de fick kontakt med socialbidrag. Där blev man lite upprörd att det var en som satt hemma och mådde jättedåligt. Föräldrarna var jätteförtvvlade. Så de var ju väldigt glada att jag ringde.

I ovanstående exempel är handläggaren anställd inom socialförvaltningen, vilket gör att informationen om de unga som redan hade en insats inom den förvaltningen var kända. Så är vanligtvis inte fallet eftersom det operativa ansvaret ofta är utbildningsförvaltningens.

4.2.2 Erbjudande om utbildning är den vanligaste åtgärden

Kommuner erbjuder oftast olika former av utbildning till de ungdomar som omfattas av informationsansvaret.³⁵ I Skolverkets kartläggning, som genomfördes innan de nuvarande introduktionsprogrammen infördes, erbjöd nästan samtliga kommuner utbildning på det individuella programmet (IV). En kombination av arbete och praktik inom ramen för IV var också vanligt. Även studier på andra gymnasieprogram eller folkhögskola, komvux eller svenska för invandrare erbjöds. Cirka 30 procent av de svarande kommunerna angav svarsalternativet att de erbjudit jobbgarantin för ungdomar. Eftersom det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för det arbetsmarknadspolitiska programmet innebär det att kommunerna har väglett de unga till den statliga myndighetens program. Cirka 95 procent av kommunerna har också erbjudit de unga studie- och yrkesvägledning ofta eller ibland. Kommunerna erbjöd även andra typer av åtgärder, exempelvis olika arbetsmarknadspolitiska projekt, ofta inom ramen för Europeiska socialfonden.³⁶

I en nyligen publicerad rapport har sambandet mellan de åtgärder som kommuner erbjuder och kommuners socioeko-

³⁵ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 37 f.

³⁶ Ex. CICERON (Eskilstuna), FILUR (Stockholm), Unga till arbete (Säter) m.fl.

nomiska förhållanden³⁷ undersökts.³⁸ Studiens resultat visar att det fanns ett visst samband mellan kommuners insatser inom ramen för informationsansvaret och deras socioekonomiska struktur. Den tredjedel av kommunerna där arbetslösheten bland unga, och liknande faktorer, var lägst erbjöd oftare fler åtgärder till de unga än kommuner med hög ungdomsarbetslöshet och hög andel unga utan fullföljd gymnasieutbildning. Studiens resultat visar också att det är bland kommuner med svårare socioekonomiska förhållanden som det i arbetet med informationsansvaret oftare saknas såväl handlingsplan, konkreta mål som register som uppdateras löpande.

4.2.3 Ansvar har reglerats olika över tid

Fram till 1970-talet låg ansvaret för ungdomar som varken arbetade eller studerade på arbetsmarknadsmyndigheterna.³⁹ Det var först med utredningen om skolans inre arbete och den följande propositionen år 1976 som skolan fick ett ansvar för arbetslösa ungdomar i åldern 16–17 år.⁴⁰ I den nämnda propositionen fick kommunerna för första gången ett ansvar för att följa upp elever som lämnat grundskolan och inte hade påbörjat studier i gymnasieskolan eller senare hade avbrutit sina gymnasiestudier. Ansvaret gällde ungdomar under 18 år som efter avslutad grundskola varken studerade eller hade arbete och det beskrevs som ”uppföljande studie- och yrkesorientering”.⁴¹ Syftet med uppföljningen var att ge berörda ungdomar en möjlighet till arbete eller studier. Skolstyrelsen skulle genom uppföljningen kontinuerligt hålla sig informerad om ungdomar i behov av stöd. Regeringen förespråkade i propositionen att ”var och en som inte studerar eller har arbete bör sökas upp för personlig kontakt”.

Det fanns en uttrycklig reglering om uppföljningsansvaret i skollagen fram till år 1992 då det individuella programmet infördes.⁴² Det individuella programmet innebar ”en rätt till utbildning för dem som av någon anledning inte sökt eller tagits in på

³⁷ De socioekonomiska förhållandena har operationaliserats genom ett index sammansatt av andelen arbetslösa unga, andelen unga med ekonomiskt bistånd och andelen utan fullföljd gymnasieutbildning.

³⁸ Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet, s. 8 f.

³⁹ Se Bilaga 2 för en längre version av denna historiska genomgång av regleringen.

⁴⁰ Prop. 1975/76:39 om skolans inre arbete.

⁴¹ Prop. 1978/79:180 om läroplan för grundskolan, s. 102.

⁴² Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och dess utveckling*.

något nationellt program eller som avbrutit sin utbildning där”.⁴³ Den uttryckliga bestämmelsen om uppföljningsansvaret togs då bort från skollagen med motiveringen att kommunernas åtgärdsansvar för unga som varken arbetar eller studerar bör utökas och starkare inriktas mot utbildning. Uppföljningsansvaret skulle ingå som en naturlig del i gymnasieskolan genom det individuella programmet. Denna reglering gällde därefter fram till år 2005.

Den 1 juli 2005 återinfördes i skollagen den nuvarande bestämmelsen om kommunernas ansvar för information om icke skolpliktiga ungdomar. I och med den nya regleringen benämndes det *informationsansvar* i stället för *uppföljningsansvar*. Förändringen föranleddes av flera utredningar som hade pekat på behovet av ett förtydligande av lagstiftningen.⁴⁴ Regeringens motiv till förändringen var att undanröja otydligheter i tolkningen av lagstiftningen och för att skapa en enhetlig hantering i landets kommuner.⁴⁵ I samband med förändringen gav regeringen också Skolverket tillsynsansvar för informationsansvaret. De lämpliga individuella åtgärder som regeringen avsåg i propositionen var huvudsakligen åtgärder inom ramen för gymnasieutbildningen. I författningskommentaren till ovan nämnda proposition definieras kommunens möjliga åtgärder som ”sådan verksamhet för vilken kommunen svarar, till exempel gymnasieskola eller socialtjänst”.⁴⁶ Regeringen exemplifierade inte vad begreppet ”löpande hålla sig informerad” kan betyda, men valde att betona att det handlar om att *kontinuerligt* hålla sig informerad. Året efter att den nya lagen trädde i kraft införde regeringen en förordning i syfte att kommunerna skulle kunna hantera personuppgifter inom ramen för informationsansvaret.⁴⁷

Regeringen ändrade inte bestämmelsen om informationsansvaret i samband med införandet av den nu gällande skollagen. Däremot infördes bestämmelser som kan påverka kommuners arbete med informationsansvar.⁴⁸ Enskilda huvudmän och skolkommuner blev skyldiga att anmäla till hemkommunen när en elev

⁴³ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och dess utveckling*, s. 64.

⁴⁴ Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det? – Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16–20 år som inte går i gymnasieskolan*, dnr 2002:2046, Stockholm, s. 5; SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*, s. 295 ff; SOU 2003:92 *Unga utanför*, s. 126 ff.

⁴⁵ Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*, s. 84 ff.

⁴⁶ Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*, s. 149.

⁴⁷ Förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar.

⁴⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 596 ff.

avbryter gymnasieutbildningen.⁴⁹ Denna förändring infördes bl.a. i syfte att underlätta för hemkommuner att hålla sig informerade om elever som avbryter sin gymnasieutbildning. Den kanske största förändringen som dock genomfördes i samband med den nya skollagen var införandet av de nya introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. Introduktionsprogrammen ersatte, som tidigare beskrivits, det individuella programmet.

4.3 Arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till ungdomar

De ungdomar under 20 år som inte går i gymnasiet utan söker arbete hänvisas till Arbetsförmedlingen vars uppdrag är att sammanföra dem som behöver anställa med dem som söker arbete. Arbetsförmedlingen ska också ge den enskilde arbetssökande olika typer av stöd. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna är att förbättra de arbetssökandes förutsättningar på arbetsmarknaden.

För ungdomar är det största arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgarantin för ungdomar. Inom ramen för garantin ska ungdomarna erbjudas olika insatser och aktiviteter som ska bidra till att de ska kunna gå vidare till en anställning eller studier. Även kommuner erbjuder unga arbetslösa arbetsmarknadspolitiska insatser. I avsnittet nedan ges framför allt en sammanfattande beskrivning av det stöd som olika aktörer erbjuder unga arbetslösa under 20 år.

4.3.1 Statliga arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar under 20 år

Mot bakgrund av att många ungdomar har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och de långsiktiga konsekvenserna av arbetslöshet i unga år har Sverige, liksom många andra länder, särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar. Arbetsförmedlingen är den myndighet som har huvudansvaret för unga i arbetsmarknadsrelaterade frågor. Detta understryks ibland annat i regeringens proposition om en jobbgaranti för ungdomar.⁵⁰ Att motverka ungdomsarbetslöshet och underlätta ungas etablering på arbetsmark-

⁴⁹ Bestämmelsen infördes år 2009 och kommenterades i samband med prop. 2009/10:165.

⁵⁰ Prop. 2006/07:118 *En jobbgaranti för ungdomar*.

naden är en del av Arbetsförmedlingens huvuduppdrag. För ungdomar innebär detta att de från 16 år ska kunna ta del i vissa av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsförmedlingens insatser under de tre första månaderna

När en arbetssökande ungdom tar kontakt med Arbetsförmedlingen görs en inskrivning och matchning mot lediga jobb. Den unge får information om Arbetsförmedlingens uppdrag och möjliga tjänster. Arbetet med den unge ska påbörjas omedelbart och en handlingsplan ska upprättas. Arbetsförmedlingen erbjuder därefter insatser baserat på den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Under den första tiden kan ungdomen erbjudas t.ex. söka jobb-kurser och rekryteringsträffar. Även studie- och yrkesvägledning kan erbjudas. Ungdomar som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen har också möjlighet att ta del av folkhögskolesatsningen. Denna insats beskrivs längre fram i kapitlet.

Från och med 2013 förstärks Arbetsförmedlingens resurser ytterligare för att kunna ge aktivt förmedlingsstöd redan från första dagen i arbetslöshet till de ungdomar som är under 25 år som skriver in sig på Arbetsförmedlingen och som riskerar långtidsarbetslöshet.⁵¹ Syftet är att ge dessa ungdomar förstärkta matchnings- och vägledningsinsatser även före inträdet i jobbgarantin för ungdomar, alltså under de första tre månaderna efter inskrivning på Arbetsförmedlingen.

Jobbgaranti för ungdomar

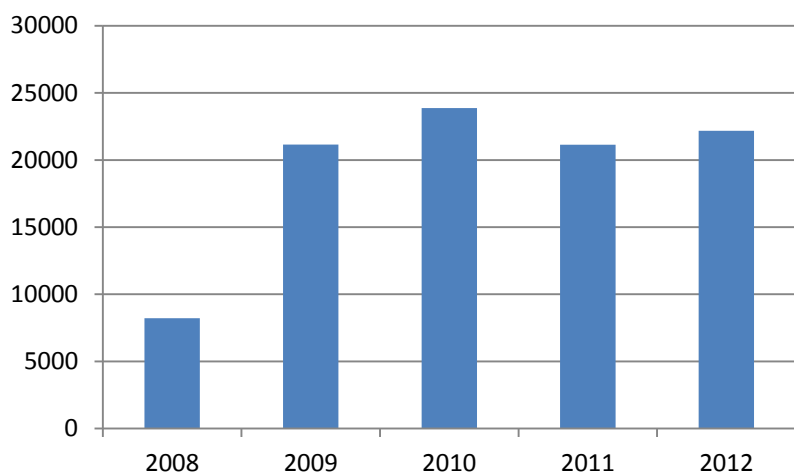
Sedan den 1 december 2007 har arbetslösa ungdomar i åldern 16–24 år haft tillgång till den så kallade jobbgarantin för ungdomar (UGA).⁵² Jobbgarantin för ungdomar är ett paraplyprogram som vänder sig till ungdomar som har varit arbetslösa och inskrivna hos Arbetsförmedlingen under en period om sammanlagt tre månader.⁵³

⁵¹ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 37; Redan år 2012 fick Arbetsförmedlingen resurser för ökad förmedlartäthet, prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*, s. 55.

⁵² Prop. 2006/07:118 *En jobbgaranti för ungdomar*.

⁵³ Dessa regler har förändrats över tid. Arbetsförmedlingen kan numera anvisa till jobbgarantin för ungdomar om den unge under en period om 90 kalenderdagar inom en ramtid av fyra månader varit arbetslös och anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

Diagram 4.1 Antal nya personer i åldern 16–19 år anvisade till jobbgarantin för ungdomar per månad (år 2008–2012)



Källa: Arbetsförmedlingens statistikdatabas 2012.

Diagram 4.1 visar antalet ungdomar i åldern 16–19 år som var nya i jobbgarantin för ungdomar per år. Antalet anvisade var som högst år 2010 då cirka 24 000 16–19-åringar påbörjade jobbgarantin för ungdomar. Detta motsvarade i genomsnitt under året cirka 40 procent av de ungdomar som varit arbetslösa eller deltagit i program med aktivitetsstöd. Motsvarande för år 2012 var cirka 22 000 ungdomar, vilket motsvarar i genomsnitt 39 procent av de ungdomar som varit arbetslösa eller deltagit i program med aktivitetsstöd.

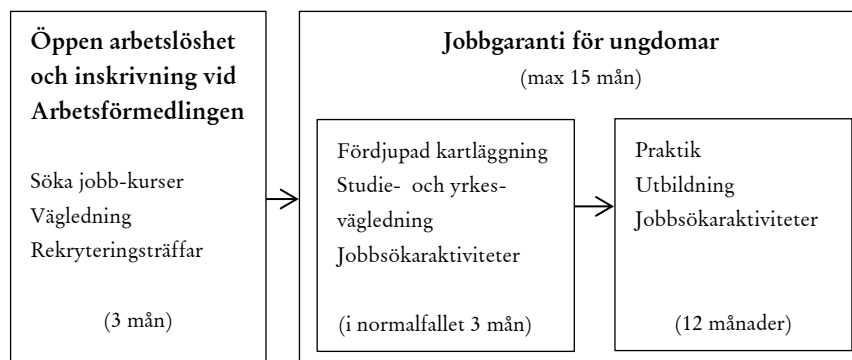
Jobbgarantin för ungdomar ska vara individuellt utformad. Samtliga arbetssökande ska ha en handlingsplan som ska innehålla aktiviteter på vägen till arbete eller utbildning. Målet är att ungdomarna ska finna ett arbete, alternativt återgå till eller påbörja studier.

I normalfallet inleds jobbgarantin för ungdomar, som alltså startar efter att den unge varit inskriven i tre månader eller längre, med en ytterligare period om högst tre månader där den unge erbjuds fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt jobbsökaraktiviteter och coachning. Det betyder att för den unge är det till att börja med minst tre månader av öppen arbetslöshet. Under den perioden hänvisas de, vilket är beskrivet ovan, till Arbetsförmedlingens öppna serviceutbud. Därefter är det ytter-

ligare högst tre månader som består av jobbsökaraktiviteter inom ramen för jobbgarantin. I normalfallet⁵⁴ är det således efter ett halvt års inskrivning på Arbetsförmedlingen som andra insatser såsom praktik eller kortare yrkesinriktad eller teoretisk utbildning erbjuds.⁵⁵ För många inom utredningens målgrupp, dvs. de unga som är under 20 år och som saknar en gymnasieutbildning, föregår tiden innan inskrivningen på Arbetsförmedlingen ofta av en tid där den unge har kontakt med kommunens informationsansvar. Det betyder att tiden kan bli mycket lång innan någon form av arbetsliknande insats blir möjlig för en ung person som avbrutit sina gymnasiestudier eller inte påbörjat gymnasiet.

När den unge beviljats en praktik inom ramen för jobbgarantin kan denna pågå maximalt i tre månader på samma arbetsplats. Utbildningsinslaget i jobbgarantin kan pågå maximalt i sex månader. Totalt kan jobbgarantin pågå i 15 månader. Därefter kan den unge anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. I detta program, vilket beskrivs längre fram, erbjuds den unge jobbsökaraktiviteter med coachning. Som längst kan den unge i ytterligare fem månader befinna sig i insatser som är av kartläggande karaktär.

Figur 4.1 Beskrivning av olika faser för ungdomar inskrivna på Arbetsförmedlingen och i jobbgarantin för ungdomar



Ungdomarna kan delta i jobbgarantin för ungdomar antingen hos Arbetsförmedlingen eller hos en kompletterande aktör. Kompletterande aktör (KA) är ett samlingsnamn för privata företag som

⁵⁴ Faserna i jobbgarantin för ungdomar ska vara flexibla.

⁵⁵ Från och med januari 2011 har en förändring införts som inneburit att det blivit möjligt att arbeta eller ha andra avbrott i arbetslösheten upp till en månad inom en fyra månaders period och ändå kunna få tillgång till jobbgarantin för ungdomar.

samverkar med Arbetsförmedlingen och bidrar med en kompletterande arbetsförmedlingstjänst. En arbetssökande ungdom kan vara hos en KA i högst sex månader.⁵⁶ Syftet med samarbetet med kompletterande aktörer är att förbättra matchningen och motverka utanförskap, ge möjlighet till individuellt anpassade tjänster och service samt låta arbetssökande få del av andra aktörers kunskap och erfarenhet. Ett annat syfte är att införandet av privata aktörer också ska leda till nya, och mer effektiva, arbets sätt. Privata aktörer syftar också till att öka valfriheten inom arbetsmarknadspolitiken.⁵⁷ Framför allt anses de kompletterande aktörernas förmåga att pröva nya angreppssätt och nya lösningar öka den arbetssökande möjligheter att få ett arbete. Utvärderingar har visat att förekomsten av kompletterande aktörer inte givet innebär att sannolikheten att få ett arbete för den arbetslöse ökar.⁵⁸

Innehållet och aktivitetsnivån i jobbgarantin för ungdomar har varit föremål för diskussion.⁵⁹ Uppföljning av antalet aktiviteter inom jobbgarantin för ungdomar visar att jobbsökaraktiviteter är den allra vanligaste insatsen som ungdomar erbjuds. Arbetsplatsförlagda aktiviteter är däremot mindre vanligt. Dessa utgör 25 procent av samtliga aktiviteter.⁶⁰ I Arbetsförmedlingens egen undersökning framkommer att hälften av ungdomarna var mycket eller ganska nöjda med jobbgarantin, medan 13 procent inte var nöjda.⁶¹ I en tidigare undersökning uppger 43 procent att de inte har någon aktivitet eller inte var aktiva i tillräcklig utsträckning.⁶² Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) studie av jobbgarantin för ungdomar år 2010 visade att ungdomar i genomsnitt var aktiva fjorton timmar per vecka och sex av tio gjorde färre än tio timmar per vecka. Arbetsförmedlingens egen uppföljning av aktivitetsnivån visar att antalet timmar i aktivitet

⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 – Kompletterande aktörer*, Stockholm.

⁵⁷ Harkman, A., Mikkonen, M & S. Okeke (2010) *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Working Paper 2010:2. Arbetsförmedlingen.

⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 – Kompletterande aktörer*, Stockholm; Benmarker, H. m.fl. (2009) *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*, IFAU Rapport 2009:23.

⁵⁹ T.ex. prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 25; Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU Rapport 2010:22; SOU *Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande*, s. 16.

⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15, Stockholm, s. 20.

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15, Stockholm, s. 21.

⁶² Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsförmedlingens återrapportering, Fördjupade analyser*, 2011-08-01, Stockholm, s. 8.

eller eget jobbsökande fortfarande är i genomsnitt 14 timmar per deltagare och vecka.⁶³ Detta resultat står i stor kontrast till regeringens ambitioner med programmet där tydliga mål är att insatserna ska bestå av aktiva förmedlingsinsatser med tydliga krav. I regleringsbrevet för budgetåret 2012 får Arbetsförmedlingen i uppdrag av regeringen att öka kvaliteten och aktivitetsnivån i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar och erbjuda effektiva aktiviteter för att bidra till en hög aktivitetsnivå. Regeringen noterar i budgetpropositionen för 2013 att aktivitetsgraden inte nådde upp till den önskade nivån.⁶⁴ Trots den låga aktiviteten ansåg dock de tillfrågade ungdomarna i relativt stor grad, sju av tio, att jobbgarantin i hög eller i viss grad gett dem tillräckligt med stöd. Frågan om jobbgarantin för ungdomar är effektiv eller inte kvarstår. Det finns få effektutvärderingar av programmet och de resultat som finns att tillgå visar inte på några tydliga positiva effekter.⁶⁵

Tidiga insatser för personer med behov av särskilt stöd

Arbetsförmedlingen fick i uppdrag av regeringen att under 2012 införa ett nytt sätt att arbeta med personer som är arbetslösa och som inte deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar.⁶⁶ Enligt uppdraget ska de arbetsmarknadspolitiska insatserna riktas till de personer som har störst behov, det vill säga till dem som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. För att motverka långa tider utan arbete kan personer som bedöms riskera långtidsarbetslöshet tidigt få individanpassat stöd i form av framför allt förstärkta förmedlingsinsatser.⁶⁷ Förmedlingsinsatser var för ungdomarna den vanligast förekommande insatsen inom ramen för tidiga insatser (62 procent). För personer över 18 år kan även

⁶³ Avser tertial 1 år 2012. Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15, s. 19.

⁶⁴ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 25 och 35.

⁶⁵ Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU Rapport 2010:22; Hall, C. & Liljeberg, L. (2011) *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, IFAU rapport 2011:1; Gerdes, C (2011) *Jobbgaranti för ungdomar – en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få ett jobb*, Working Paper 2011:5, Arbetsförmedlingen.

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, A2011/3992/A, 2011-12-22.

⁶⁷ Förmedlingsinsatser består av flera olika moment, dvs. denna insats kan bestå av täta kontakter med arbetsförmedlare, coachande samtal, vägledning, utredande samtal, arbetsplatsförlagd kartläggning samt kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

programinsatser komma i fråga.⁶⁸ Av de ungdomar som har tagit del av tidiga insatser utgör programinsatserna 36 procent av de anvisade insatserna. Arbetsförmedlingen har under 2012 blivit tilldelad 400 platser inom ramen för tidiga insatser för ungdomar, vilka ska ges till ungdomar som löper störst risk att hamna i långvarig arbetslöshet.

För ungdomar i åldern 16–18 år innebär tidiga insatser att ta del av folkhögskolesatsningen, tätare kontakter med arbetsförmedlare, jobbsökaraktiviteter, coaching och vid behov utredning via specialist. Ungdomar över 18 år och som på grund av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden kan enligt 9 § 5 p i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program även anvisas till arbetsmarknadspolitiska program, om särskilda skäl finns.⁶⁹ Ungdomar som har fyllt 18 år kan således, till skillnad från unga under 18 år, förutom att erbjudas de ovan nämnda insatserna också erbjudas programinsatser såsom arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning, förberedande insatser samt rehabiliterande insatser.

För att identifiera de arbetssökande som riskerar att bli långtidsarbetslösa använder Arbetsförmedlingen ett bedömningsstöd som ska ge underlag för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.⁷⁰ För att den unge ska få ta del av tidiga insatser krävs, enligt Arbetsförmedlingens interna rutiner, bland annat att den unge har ofullständiga gymnasiebetyg samt att hon eller han har eller har haft kontakt med andra myndigheter i ärenden som bedöms påverka arbetsförutsättningarna eller någon form av ohälsa som bedöms påverka ungdomens förutsättningar att få arbete.⁷¹

En handlingsplan ska upprättas inom fem dagar. Handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning, matchningsresultat och information om vilka jobbförslag den arbetssökande har fått, relevanta aktiviteter mot målet arbete samt datum för ny kontakt och uppföljning.⁷²

Utifrån Arbetsförmedlingens uppföljning framkommer att åtta procent av det totala antalet nyinskrivna ungdomar, 24 år eller yngre, har bedömts vara i behov av tidiga insatser under perioden

⁶⁸ Programinsatser inom ramen för tidiga insatser kan bestå av arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning, förberedande insatser, folkhögskola samt rehabiliterande insatser.

⁶⁹ Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program; Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012 Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a*, Månadsrapport 2012-10-30, Stockholm.

⁷⁰ Bedömningsstödet infördes i januari 2012.

⁷¹ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012 Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a*, Månadsrapport 2012-12-20, Stockholm, s. 8.

⁷² Uppgifter hämtade från Arbetsförmedlingens interna arbetsrutiner.

januari till november 2012. Av de ungdomar som fått bedömningen tidig insats under perioden januari till november 2012 (10 918 personer) har 27 procent lämnat Arbetsförmedlingen. Av dessa har 21 procent fått ett arbete utan stöd, 27 procent har påbörjat reguljär utbildning och 52 procent har avaktualiserats av övriga orsaker.⁷³

Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar

Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag av regeringen att från och med 2013 arbeta mer aktivt med ungdomar under 25 år redan från första dagen i arbetslöshet.⁷⁴ Ungdomar, som ofta saknar egna nätverk, ska ges stöd genom matchnings- och vägledningsinsatser, bl.a. för att öka jobbchanserna direkt eller kunna hitta vägar tillbaka till studier. Syftet med att möjliggöra tidiga och mer effektiva insatser från Arbetsförmedlingen är att studiesvaga ungdomar ska få en starkare anknytning till arbetsmarknaden genom referenser och arbetslivserfarenhet. Denna förstärkta förmedlingsinsats gäller således samtliga ungdomar. Sedan tidigare har unga, som har fyllt 18 men inte 25 år, vilket beskrivits tidigare, kunnat ta del av programinsatser innan de anvisas till jobbgarantin för ungdomar.

Folkhögskolesatsningen

Den så kallade folkhögskolesatsningen är en tillfällig insats som vänder sig till arbetslösa ungdomar mellan 16–24 år som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen. Satsningen, som pågår under 2010–2014, syftar till att öka deltagarnas motivation att återgå till och avsluta sin reguljära utbildning. Denna insats är tillgänglig för målgruppen från och med den första dagen i arbetslöshet.⁷⁵ Insatsen bygger på ett samarbetsavtal mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet.

Ungdomarna anvisas en tre månader lång studiemotiverande utbildning som ska underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Utbildningen innehåller kurser av orienterande, repeterande eller motivationshöjande karaktär. Under

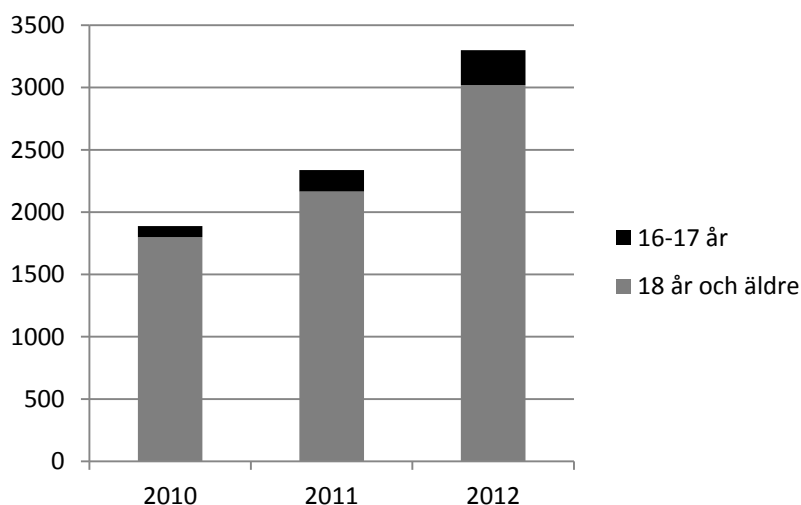
⁷³ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012 Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a*, Månadsrapport 2012-12-20, Stockholm, s. 20.

⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2012/4138/A, 2012-12-20; Redan år 2012 fick myndigheten förstärkta medel för att generellt öka antalet förmedlare, prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*, Utgiftsområde 14, s. 50.

⁷⁵ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013*, Utgiftsområde 14, s. 26.

2010 var det enbart deltagare i jobbgarantin för ungdomar som kunde ta del av satsningen. Från och med den 1 januari 2011 har målgruppen utvidgats, vilket möjliggjort för samtliga ungdomar mellan 16 och 25 år som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan att ta del av den studiemotiverande insatsen. Den 15 maj 2012 gjordes, till följd av den nya skollagen (2010:800), en viss ytterligare justering av målgruppen. Målgruppen består därför numera av ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen.⁷⁶

Diagram 4.2 Antal ungdomar i den s.k. folkhögskolesatsningen (år 2010–2012)



Källa: Arbetsförmedlingens statistikdatabas 2012.

Diagram 4.2 visar antalet ungdomar i olika åldrar som deltar i folkhögskolesatsningen. Under 2010 deltog totalt cirka 1 900 ungdomar varav 88 personer var yngre än 18 år. Antalet ungdomar som deltog i satsningen har ökat till 2 400 respektive 3 400 under 2011 och 2012. Dock är det även under dessa år få ungdomar som är yngre än 18 år och som har deltagit i utbildningen. Andelen

⁷⁶ Under 2013 och 2014 öppnas även insatsen upp för långtidsarbetslösa som fyllt 25 år och deltar i jobb och utvecklingsgarantin och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen.

personer som var yngre än 18 år var endast sju respektive nio procent.

Av det totala antalet ungdomar som deltagit i satsningen från 2010 till och med april 2012 har cirka 23 procent gått vidare till studier och cirka 17 procent till arbete eller nystartsjobb.⁷⁷

Arbetsförmedlingens övriga insatser för ungdomar under 20 år

Sedan november 2009 driver Arbetsförmedlingen projektet Unga in på Fryshuset i Stockholm. Från juni 2012 har projektet öppnat verksamhet på fyra ytterligare orter: Göteborg, Malmö, Gävle och Skellefteå. Unga in medfinansieras av Europeiska socialfonden och av de kommuner där den nationella satsningen bedrivs. Det sker även i samarbete med ett antal externa aktörer.

Unga in vänder sig till unga i åldern 16–24 år som inte studerar, arbetar eller har någon annan känd planering. Målgruppsbilden visar att det är unga människor som ofta saknar sociala och professionella nätverk, som inte har avslutat eller ens påbörjat gymnasie-studier, har låg motivation och är i behov av anpassade insatser. Många av ungdomarna har oftast ett stort misstroende mot myndigheter.

Syftet med projektet är att möta ungdomar på deras egna arenor för att motivera och erbjuda samtliga ungdomar som befinner sig i utanförskap en möjlighet att bryta sin situation genom deltagande i Unga in på deras väg till arbete eller utbildning.⁷⁸

Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett program för dem som varit utan arbete under en längre tid. När det gäller utredningens målgrupp kan jobb- och utvecklingsgarantin bli aktuell när den unge har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader.

Jobb- och utvecklingsgarantin innehåller tre faser. Fas 1 innebär att arbetsförmedlaren kartlägger den arbetssökandes behov av aktiviteter, jobbsökaraktiviteter med coachning och förberedande insatser. Fas 1 omfattar längst 150 dagar. Fas 2 ska, förutom det som finns att tillgå i fas 1, även innehålla arbetspraktik, arbets-

⁷⁷ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 26.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering – Ungdomar, 2012-03-30*, Stockholm, s. 38.

träning eller förstärkt arbetsträning. Om personen fortfarande är utan arbete efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin, kommer han eller hon bli erbjuden sysselsättningsfasen som är en sysselsättning hos en anordnare (arbetsgivare).

Enligt Arbetsförmedlingens statistik var cirka 200 ungdomar i åldern 16–19 år i jobb och utvecklingsgarantin under 2011 respektive 2012.

4.3.2 Arbetsförmedlingens ansvar för unga med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag att bedriva verksamhet för vissa unga med funktionsnedsättning för att säkerställa och underlätta övergången från skola till arbetsliv.⁷⁹ Målgruppen är de elever som har fyllt 16 år men inte 30 år, med en diagnostiserad funktionsnedsättning och som finns i skolan eller som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i nära anslutning till skolslut.⁸⁰ Även unga under 30 år som har aktivitetsersättning från Försäkringskassan är en målgrupp för särskilda insatser. Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan kring den senare målgruppen för att unga med aktivitetsersättning lättare ska kunna aktualiseras på Arbetsförmedlingen.

4.3.3 Arbetsförmedlingens ansvar för vissa nyanlända invandrare

Utredningens målgrupp kan i vissa fall omfattas av lagen om (2010:197) etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen trädde ikraft den 1 december 2010 och innebär att staten genom Arbetsförmedlingen tar ett tydligare ansvar för vissa nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna och upprättar tillsammans med den nyanlände en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Aktiviteterna i etableringsplanen ska som huvudregel motsvara verksamheter på heltid och minst innehålla utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. En nyanländ

⁷⁹ 15 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁸⁰ Underlag från Arbetsförmedlingen (2013-02-05).

med etableringsplan har även rätt att välja etableringslots.⁸¹ Den målgrupp som omfattas av lagen är nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande samt anhöriga till dessa som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Lagen omfattar nyanlända mellan 20 och 64 år som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring samt nyanlända som fyllt 18 men inte 20 år förutsatt att han eller hon saknar föräldrar i Sverige. Personer som går i gymnasieskolan har inte rätt till en etableringsplan. Nyanlända som medverkar till upprättande av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har rätt till etableringsersättning.

4.3.4 Kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser

Kommunerna har sedan krisåren på 1990-talet blivit allt större aktörer när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. Staten har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men kommunerna har samtidigt parallella insatser för arbetslösa. Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser uppgick till ungefär 3,5 miljarder kronor under år 2008.⁸² Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gör uppskattningen att cirka 118 000 personer var berörda av kommunala insatser under år 2011.⁸³ Så gott som samtliga kommuner erbjuder arbetsmarknadspolitiska åtgärder i någon form.⁸⁴ Kommunernas motiv för denna typ av verksamhet tycks vara att de tycker att kostnaderna för försörjningsstöd är för höga och att Arbetsförmedlingen inte tillräckligt aktivt arbetar med arbetslösa som mottar försörjningsstöd.⁸⁵

Kommunerna får t.ex., efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vilket framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommunerna. Vidare har kommunerna även rätt att med stöd av socialtjänstlagen begära att den som mottar försörjningsstöd ska delta i aktiviteter.⁸⁶ En prioriterad grupp för

⁸¹ Etableringslots är en aktör som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen med uppgift att underlätta och bistå de nyanländas integrering i arbetslivet.

⁸² Skr. 2009/10:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

⁸³ Uppskattningen avser arbetssökande i alla åldrar.

⁸⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012*, Stockholm, s. 5.

⁸⁵ SOU 2011:11 *Långtidsutredningen, 2011, Huvudbetänkande*, s. 68.

⁸⁶ 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

kommunerna är ungdomar med försörjningsstöd. De kommunala insatserna kan också avse stöd till ungdomar under 20 år och som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Även feriearbetande ungdomar, ungdomar som är inskrivna i skolan och som behöver andra insatser parallellt med skolarbetet är målgrupp för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Omfattningen av de kommunala insatserna har ökat över tid och har allt mer kommit att omfatta andra målgrupper än ungdomar. Utvidgningen av insatserna kan å ena sidan ses som en reaktion på att Arbetsförmedlingen inte i tillräckligt hög grad tillgodoser de arbetslösas behov och å andra sidan som ökade krav på de arbetslösa.

Det finns krav på att en individuell bedömning görs samt att insatserna som erbjuds försörjningsstödstagare ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv.⁸⁷ Studier på området pekar emellertid mot att de kommunala åtgärderna inte i tillräcklig stor utsträckning utgår från individuella bedömningar utan att de arbetslösa istället automatiskt hänvisas till en aktivitet.⁸⁸ Såväl forskning på området som Socialstyrelsens tillsyn pekar på denna brist. Detta leder, tillsammans med stora lokala variationer, till rättsosäkerhet samt olika behandling av individer med likartade problem.⁸⁹

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har låtit ta fram en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.⁹⁰ I denna framkommer att det saknas kunskap om insatserna såväl vad gäller omfattning som effekter. Det finns hittills få tydliga vetenskapliga bevis på att de kommunala åtgärderna har förbättrat deltagarnas ställning och chanser på arbetsmarknaden.⁹¹

⁸⁷ I Ds 2012:26 föreslås att lagen ändras i syfte ge socialtjänsten ökade möjligheter att anvisa personer som mottar försörjningsstöd, oavsett ålder, till praktik och kompetenshöjande verksamheter. Dock ska kravet på individuell bedömning gälla även fortsättningsvis.

⁸⁸ Socialstyrelsen (2011) *Socialstyrelsens tillsynsrapport 2011*, Stockholm.

⁸⁹ Salonen, T. (2006) Socialt arbete med arbetslösa, I Denvall, V. & B. Vinnerljung (red.), *Nytta & fördärv: socialt arbete i kritisk belysning*, Stockholm: Natur och Kultur; Johansson, H & Hornemann Möller, I. (2009) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.

⁹⁰ Thorén, K. (2012) *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*, Rapport från riksdagen 2011/12:RFR15.

⁹¹ Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, IFAU Rapport 2008:13.

Vad innehåller de kommunala åtgärderna riktade till ungdomar?

Sverige Kommuner och Landstings (SKL) undersökning visar att 67 procent av kommunerna har arbetsmarknadsinriktade insatser att erbjuda de ungdomar under 20 år som omfattas av det kommunala informationsansvaret.⁹² Målet för insatserna är ofta att stärka den unges självkänsla och tro på sin egen förmåga att förändra sin framtid. Det förekommer också insatser som innebär att den unge får en visstidsanställning inom kommunens regi.

Den absolut vanligaste insatsen som kommunerna tillhandahåller är praktik. Andra insatser riktade till ungdomar är aktivt arbetssökande, cv-skrivande och intervjuträning, coachning och matchning och arbetsträning.⁹³

4.3.5 Europeiska socialfondens projekt för ungdomar

Det finns en allmän prioritering av unga inom Europeiska socialfonden (ESF) i Sverige under perioden 2007–2013. Att underlätta ungas etablering i arbetslivet och förbygga utanförskap är ett av fyra mål inom programområde 2, dvs. de projekt som riktar sig till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Av de 379 projekt som startats efter 2008 inom programområde 2, är det 123 projekt som domineras av ungdomar.⁹⁴ Till dessa projekt har cirka 838 miljoner kronor beviljats. Totalt har cirka 50 000 ungdomar i åldern 16–24 år har deltagit i ett eller flera av ESF-projekten i programområde 1 eller 2 under perioden. Svenska ESF-rådet gör bedömningen att samtliga landets kommuner deltar i projekt inom programområde 2 som medfinansierare eller deltagande aktör.⁹⁵ Andelen deltagare som är under 18 år är relativt liten, vilket kan bero på att det finns krav på medfinansiering som baseras på individens ersättning.⁹⁶ För unga under 18 år saknas en sådan ersättning.

⁹² Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012*, Stockholm, s. 13.

⁹³ Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012*, Stockholm, s. 15.

⁹⁴ Projekt där minst 75 procent av deltagarna är 16–24 år.

⁹⁵ Uppgifter hämtade från svenska ESF-rådets projektdata i november 2012.

⁹⁶ Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt – Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 13; Temagruppen Unga i arbetslivet (2010) *Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2013*, 2010-05-20, Stockholm, s. 7 ff.

Under 2012 gjorde svenska ESF-rådet en samlad projektsatsning gällande insatser för den grupp av ungdomar som brukar benämnas dropouts. Projekten kommer att pågå drygt två år. Det totalt sökta ESF-stödet uppgick till cirka 150 miljoner kronor fördelat på åtta projekt över hela landet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har det största projektet med en budget på nästan 100 miljoner kronor i ESF-stöd. Resterande sju projekt har ESF-stöd mellan fem och tio miljoner kronor. Gemensamt för de olika projekten är att de ska utveckla metoder för att stödja ungdomar som är på väg att lämna eller har lämnat skolan. Det kan gälla insatser såsom motiverande samtal, individuell coachning och samverkan mellan relevanta organisationer.

Temagruppen för unga i arbetslivet har gjort en genomgång av ett antal utvärderingar av ungdomsprojekt som delfinansierats av ESF. Resultatet från genomgången visar att det är svårt att utifrån de projektutvärderingar som finns beskriva vilka metoder och arbets sätt som används och i förlängningen också jämföra vilka effekter projekten har. Därför föreslår Temagruppen för unga i arbetslivet att de projekt som delfinansieras av ESF bör öka fokus på sådana utvärderingar som kan bidra till att utveckla kunskapen om projektens effekter.⁹⁷ Genomgången av projektens utvärderingar visade däremot att det är en stor projektflora bland projekten inom ramen för socialfonden. Projekten omfattar insatser såsom arbete med samtalsstöd, projekt där friskvård och struktur i vardagen står i fokus samt arbetsmarknadsprojekt där innehållet är vägledning, praktik och yrkesutbildning.

4.3.6 Finansiell samordning och samordningsförbund

Genom finansiell samordning (FINSAM) inom rehabiliteringsområdet finns möjligheter till samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att uppnå eller förbättra den enskildes förmåga till förvärvsarbete.⁹⁸ Målgruppen för FINSAM- verksamheter avser också ungdomar som av olika anledningar behöver stöd för att komma

⁹⁷ Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Utvärdering av arbetsmarknadsprojekt för unga. Vad utvärderingar och utvärderare säger om ungdomsprojekt delfinansierade av Europeiska socialfonden*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:2, Stockholm, s. 74 och s. 77.

⁹⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, Rapport 2011:14, Stockholm.

tillbaka till studier eller förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

Lagen (2003:121) om finansiell samordning infördes med syftet att förbättra samarbetet mellan berörda verksamheter. Finansiell samordning bedrivs av samordningsförbund och är en frivillig samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting samt en eller flera kommuner. Av resurserna till den finansiella samordningen ska Försäkringskassan bidra med statens andel motsvarande hälften av medlen, landsting och kommuner ska bidra med var sin fjärdedel. Avsikten är att göra det möjligt för samverkande myndigheter att identifiera enskilda individers samlade behov av rehabilitering. I maj 2012 var 83 samordningsförbund i drift vilket omfattar 220 av landets 290 kommuner.⁹⁹ De insatser som initieras av samordningsförbunden kan i hög grad riktas till ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Ungdomar med aktivitetsersättning är en av målgrupperna. Syftet är att tidsbegränsa aktivitetsersättningen, minska beroendet av ekonomiskt bistånd och underlätta självförsörjning. En del projekt inom ramen för FINSAM är direkt riktade till ungdomar som inte gått i gymnasieskolan, som hoppat av sin utbildning i förtid och riskerar att hamna i utanförskap. Dessa insatser syftar till att bryta ungdomars sociala utanförskap och erbjuda verksamheter som leder till fortsatta studier eller arbete.¹⁰⁰

4.4 Nyligen beslutade förändringar

I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen ett antal reformer för att stärka kopplingen mellan skola och arbetsliv och för att möta den svaga konjunkturen. När det gäller ungdomsåtgärder inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har beslutats att det ska skjutas till 427 miljoner kronor för perioden 2013–2016. Utredningen kan konstatera att de allra flesta av dessa förändringar avser ungdomar över 18 år. För vissa av åtgärderna gäller åldersgränsen 20 år.

Bland annat avser förändringarna en förstärkning av nystartsjobben för ungdomar, som fyllt 20 men inte 26 år, och som varit

⁹⁹ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 29.

¹⁰⁰ T.ex. Finsamprojektet Ungdomskraft på Gotland och Ungdomsteamet i Haninge.

arbetslösa minst 12 månader.¹⁰¹ I och med detta får arbetsgivare som anställer ungdomar som varit arbetslösa i 12 månader ett större stöd, motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften. Därutöver kommer arbetslösa ungdomar att erbjudas förmedlingsstöd redan från första dagen i arbetslösheten. För att stimulera till ökad rörlighet ska på försök även långtidsarbetslösa ungdomar omfattas av flyttningsbidrag.¹⁰²

Inom ramen för utbildningspolitiken har beslutats att 7 700 miljoner kronor tillskjuts av regeringen för perioden 2013–2016. Därutöver har beslut fattats om en utökad varaktig finansiering om cirka 900 miljoner årligen inom området. Satsningen omfattar fler utbildningsplatser inom exempelvis yrkesinriktad vuxenutbildning, lärlingsutbildning för vuxna, yrkeshögskolan och folkhögskolan. Vidare har en förlängning av satsningen på studiemotiverande kurser inom folkhögskolan beslutats, liksom möjligheten för vissa arbetslösa unga mellan 20–24 år att få ett förhöjt studiebidrag. Fortbildningsinsatser för att förbättra studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan kommer också att genomföras. För att underlätta ungas kontakter med arbetsgivare sker särskilda satsningar på lärlingsprogram och gymnasiala yrkesutbildningar.

¹⁰¹ I dag kan arbetsgivare som anställer ungdomar som varit arbetslösa i minst 6 månader få ett stöd som uppgår till 31,42 procent av lönen (dvs. som motsvarar arbetsgivaravgiften för vuxna).

¹⁰² Flyttningsbidrag gäller vanligtvis från 25 år. Ett treårigt försök kommer dock att genomföras som innebär att åldersgränsen för flyttningsbidrag för långtidsarbetslösa ungdomar sänks.

5 Kommunala och statliga insatser för ungdomar under 20 år – sammanfattande iakttagelser

Att som ung vuxen varken arbeta eller studera är förknippat med såväl svårigheter som risker. Uppföljningar visar att sedan slutet av 90-talet befinner sig årligen cirka 17 000 ungdomar i åldern 16–19 år i en sådan situation. Ungdomar som har avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning har stora svårigheter att hitta ett arbete och riskerar arbetslöshet även på lång sikt. Att varken arbeta eller studera i unga år tycks också leda till betydligt högre risk för att hamna i andra problem såsom ohälsa, psykisk sjuklighet och missbruk.

Det finns en rad olika insatser riktade till dessa ungdomar. Det är dock nödvändigt att konstatera att de inte alltid är tillräckliga eller utformade för att möta dem som har ett omfattande behov av stöd och hjälp. Utredningen menar att det finns behov av förändringar för att på ett bättre sätt kunna bistå de unga som saknar gymnasieutbildning och som varken arbetar eller studerar. Nedan görs först en beskrivning av målgruppens specifika behov. Därefter sammanfattas de fyra problemområden som utredningen har identifierat när det gäller statens och kommunernas insatser för ungdomar under 20 år som saknar gymnasieutbildning. Dessa leder fram till ett antal behov av förändringar som konkretiseras i och med utredningens förslag i kapitel sju till elva.

5.1 De ungas behov

Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp. Individerna har olika behov, förutsättningar och målsättningar. De unga har ofta en bakgrund med, ibland mycket tidiga, skolmiss-

lyckanden och olika typer av sociala problem. En bakgrund som i många fall leder till dålig självkänsla och svårigheter att hantera enkla vardagsaktiviteter. En stor del är utrikes födda och bland dem finns de som nyligen har anlänt till Sverige. I utredningens samtal med företrädare för kommunala verksamheter, myndigheter och intresseorganisationer framkommer en samstämmig bild av att ungdomarna ofta har en mycket komplex problembild och att psykiska funktionsnedsättningar är vanligt förekommande. Målgruppen har särskilda behov av åtgärder. Det har framkommit att åtgärderna bör vara flexibla, individuellt anpassade och i vissa fall långsiktiga.

Utredningen kan konstatera att det finns gemensamma drag i de behov av insatser som professionella anger att de unga har. De har behov av en tydligt strukturerad vardag och en regelbunden arbets- eller utbildningsliknande sysselsättning. Insatser ett par timmar om dagen ger inte tillräcklig struktur. Det bör finnas vuxna som ser och lyssnar till deras behov, gärna med höga förväntningar och tydliga krav. De unga behöver ofta också en hjälpande hand i kontakter med andra myndigheter. Det är inte en målgrupp som är aktiv och har lätt för att navigera i det stora utbudet av verksamheter och i ett komplicerat regelverk. Vikten av att vara i ett socialt sammanhang med andra unga i samma situation har lyfts fram. En verksamhet som är fysiskt skild från skolan har också betonats för vissa ungdomar. Slutligen behöver insatser få ta tid. År av motgångar och misslyckanden kan inte bearbetas med en självstärkande kurs på några veckor. En kort eller oavslutad skolgång från ett annat land ställer också särskilda krav på de insatser som ska ges. Det handlar om att bygga upp självförtroende, förstå att man kan lyckas och få möjlighet att lyckas.

5.2 Ansvaret för de unga behöver förtydligas

Det är hemkommunen som har det övergripande ansvaret för ungdomar under 20 år som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Hemkommunen är skyldig att erbjuda de unga gymnasial utbildning fram till det första kalenderhalvåret de fyller 20 år. Hemkommunen har också långtgående skyldigheter att erbjuda stödinsatser och olika utbildningsalternativ inom ramen för gymnasieskolan för de ungdomar som har behov. När en ungdom väl väljer att avbryta gymnasieutbildningen, eller inte påbörjar en sådan, är det också hemkommunen som genom det kommunala informa-

tionsansvaret ska hålla sig informerad om den unges sysselsättning i syfte att kunna erbjuda lämpliga individuella åtgärder.

Statens arbetsmarknadspolitiska ansvar för målgruppen träder in först när den unge väljer att skriva in sig på Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Staten har genom införandet av jobbgarantin för ungdomar förtydligat att Arbetsförmedlingens ansvar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder börjar från den dag den unge fyller 16 år. Åldersgränsen sammanfaller med de frivilliga skolformernas nedre åldersgräns. Det är också då skolplikten upphör för de flesta unga. Det pågår statliga initiativ för att stärka unga arbetslösas etableringsmöjligheter; tidiga arbetsmarknadspolitiska insatser, studiemotiverande kurser vid folkhögskola etc.

Även kommunerna erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar. Ytterst regleras kommunernas ansvar för unga, liksom för andra åldersgrupper i socialtjänstlagen. Kommunerna har en frihet att inom ramen för de nationella regelverken formulera strategier, mål och åtgärder som är anpassade till de skiftande lokala förutsättningarna. Under senare decennier har så gott som samtliga kommuner byggt upp särskilda arbetsmarknadsenheter där framförallt ungdomar som mottar ekonomiskt bistånd är en av de grupper som får kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. På grund av att unga i mycket liten utsträckning kvalificerar sig för ersättning via arbetslöshetsförsäkring är de många gånger hänvisade till ekonomiskt bistånd. De kommunala insatserna för ungdomar är inte sällan projektverksamheter med ESF-finansiering. Projektverksamheterna har i utvärderingar många gånger visat sig vara en ryckig verksamhet då tidsramarna är korta och finansieringen osäker. De kommuner utredningen har samtalat med har framhållit att även kommuners utbud av insatser för ungdomar utanför gymnasieskolan under 18 år är begränsat.

Utvecklingen i kommunerna har lett till att statens och kommunernas insatser när det gäller ungdomar inte alltid är koordinerade. Det saknas inte sällan en helhetssyn när det gäller vilka insatser som unga som varken arbetar eller studerar ska erbjudas och hur ansvaret ska fördelas. På vissa håll uppfattas också samarbetet mellan kommun och Arbetsförmedling som ansträngt. Denna bristande samverkan ökar risken för att ungdomar hamnar mellan myndigheternas ansvar och att insatserna som erbjuds de unga i allt för hög grad överlappar varandra eller att unga faller mellan stolarna. Utredningen menar att den rådande ansvarsfördelningen för ungdomar under 20 år utan fullföljd gymnasieutbildning behöver

förtydligas. Det finns oklarheter i vilket ansvar kommunerna har för ungdomsgruppen och vilken statens ambitionsnivå är. Kommunernas ansvar för dessa ungdomar behöver förtydligas. För att skapa en sammanhållen strategi måste i detta sammanhang även statens arbetsmarknadspolitiska ansvar förtydligas. Arbetsförmedlingen har behov av bättre verktyg för att kunna ge adekvata insatser till målgruppen.

5.3 Kvaliteten i kommunernas arbete varierar för mycket

Det finns stora skillnader i hur kommunerna väljer att organisera och genomföra sitt ansvar för de icke skolpliktiga ungdomarna under 20 år. På många håll är kvaliteten i arbetet för låg och når inte upp till lagstiftningens intentioner. Allt för många kommuner uppger att de saknar en struktur för arbetet. Många kommuner saknar handlingsplaner för hur de ska arbeta med uppdraget. Det finns också oklarheter i ansvarsfördelning och rutiner i kommunernas arbete med informationsansvaret. Även bristande styrning och uppföljning i kommunernas arbete bidrar till stora variationer i kvaliteten i arbetet. I vissa kommuner saknas till och med helt arbete med uppdraget. Inte sällan råder det också tveksamhet avseende avgränsningen av vilka ungdomar som omfattas av kommunernas ansvar, hur de ska informera sig om de ungas sysselsättning samt vilka åtgärder som bör erbjudas. I flera kommuner är dessutom tiden allt för lång innan de unga kontaktas för att erbjudas stöd efter det att de avslutat utbildningen.

5.4 Arbetsförmedlingens verktyg för målgruppen är begränsade

Ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden ska prioriteras inom den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten. De statliga insatserna för den allra yngsta åldersgruppen bedöms emellertid vara svaga och otillräckliga. De arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas till ungdomar bedöms dessutom inte vara anpassade till målgruppen. Insatserna är i för stor utsträckning inriktade på självständigt jobbsökeri och matchning. Det är också problematiskt att tiden är alltför lång innan någon form av praktik eller annan pro-

graminsats blir möjlig för de ungdomar som saknar gymnasieutbildning och som generellt sett är i stort behov av stöd för att komma vidare i arbete eller studier. De allra yngsta ungdomarna, 16–17-åringarna, saknar bland annat möjligheter till ekonomisk ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket försvårar motivationsarbetet och ökar risken för att dessa unga förblir utanför arbetskraften.

5.5 Kunskap om metoder och resultat av insatser saknas

Trots att en del finns en rad insatser som riktar sig till ungdomar som omfattas av det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år saknas det utvärderingar som ger kunskap om insatsernas effekter. Många av de insatser som genomförs utvärderas men inte sällan används utvärderingsmetoder som gör det svårt att utifrån resultaten beskriva vilka metoder och arbetssätt som används och i förlängningen jämföra insatserna effekter. Bristen på kunskap om insatsernas effekter gäller även de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna som riktar sig till ungdomar som avbrutit, eller aldrig påbörjat, en gymnasieutbildning. Det behövs således ökad kunskap både när det gäller vilka metoder som bäst stödjer ungdomarna att återgå till studier men också när det gäller vilket stöd som de bäst behöver för att förbättra förutsättningarna för att i framtiden erhålla ett arbete. Men även om sådana kunskaper saknas bör insatser ändå genomföras för att stödja de ungdomar som avbryter eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning.

Mot bakgrund av att målgruppen ofta har stort behov av stöd för att komma vidare till arbete eller till vidare studier finns det skäl för att särskilt utveckla kunskapen om dessa ungdomars specifika behov. För att möjliggöra en ökad kunskap på området behövs förutsättningarna för uppföljning och utvärdering utvecklas. För detta behövs lokala register där insatser systematiskt dokumenteras och som användas för såväl lokala som nationella analyser. I och med en sådan utveckling skapas också möjligheter för framtida forskning och utveckling av kunskap.

6 Förslagen i korthet – fler unga i utbildning eller arbete

Unga människor som har avbrutit, eller aldrig påbörjat, sin gymnasieutbildning är i många fall i en mycket utsatt situation. Det är en riskgrupp som stat och kommun prioriterar. Trots detta kan utredningen se en rad problem och föreslår därför ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra situationen för dessa unga personer. Det övergripande målet ska vara att fler unga fullföljer en gymnasieutbildning. Det ska på sikt leda till att fler unga är i utbildning eller arbete. Utredningens förslag är till sin karaktär generella. För individer där det behövs särskilda insatser beroende på t.ex. funktionsnedsättning eller språkliga hinder, bör det ske en differentiering av insatser på respektive myndighet utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Regleringen av kommunernas ansvar för information om icke skolpliktiga ungdomar är otydlig. Det har lett till att kommunernas arbete med det s.k. informationsansvaret varierar. Variationen är alltför stor. Hur de unga identifieras och hur det uppsökande arbetet bedrivs skiljer sig från kommun till kommun. I vissa kommuner kan det ta upp till ett halvår eller mer innan en kontakt tas med en ungdom som avbrutit sin gymnasieutbildning medan andra är betydligt snabbare. Samtidigt läggs i många kommuner mycket tid på kartläggning och identifiering. Det är också oklart vilket ansvar kommunen har för att erbjuda åtgärder. Kommunernas ansvar i förhållande till Arbetsförmedlingen behöver också förtydligas. Arbetsförmedlingen behöver ha ett brett utbud av verktyg för att på ett effektivt sätt kunna arbeta med de unga som inte kan tänka sig att återgå till utbildning. Sådana verktyg saknas i dag för de allra yngsta ungdomarna. Utredningens bedömning är att arbetet med unga under 20 år som varken arbetar eller studerar behöver utvecklas. Tiden som de unga befinner sig i inaktivitet måste bli kortare och inflödet i gruppen ska minimeras. Det kräver en för-

tydligad statlig ambitionsnivå, tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och bättre tillgång till information för hemkommunen.

Utredningen föreslår därför ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år (kapitel 7). Ansvaret ska benämnas *aktivitetsansvaret*; ett ansvar för kommunen att vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Hemkommunen ska bedriva ett strukturerat arbete. Krav på skriftlig dokumentation, som en förutsättning för ett strukturerat arbete, införs. Kommunerna ska kontinuerligt under året söka upp samt hålla sig informerade om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Hemkommunen ska även se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder; åtgärder som i första hand ska motivera den unge till att återuppta sin utbildning. I de fall den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår också att skolhuvudmannen ska förstärka sitt förebyggande arbete genom vissa insatser inom studie- och yrkesvägledningen (kapitel 11). Studie- och yrkesvägledningen i grundskola, grundsärskola, specialskola och gymnasieskola ska inriktas mot elever som riskerar att avbryta sin utbildning.¹

Förslagen ska resultera i att statens ambitionsnivå tydliggörs och att kvaliteten i de kommunala verksamheterna höjs, något som ska leda till att de ungas tid i inaktivitet kortas. Aktivitetsansvaret markerar att de unga aktivt ska slussas vidare, inte fastna i passivt utanförskap.

Unga människor utan utbildning riskerar att fastna i utanförskap. En period av inaktivitet innebär en betydligt lägre sannolikhet för att individen inleder eller fullföljer sin gymnasieutbildning. De inaktiva perioderna måste därför kortas. Kommunerna måste bli bättre på att identifiera de unga och snabbt nå fram med erbjudande om stöd. En förutsättning för det är att hemkommunerna får bättre verktyg. Utredningen föreslår därför att hemkommunen ska få bättre tillgång till tidig information om elever som riskerar att avbryta sin utbildning (kapitel 8). Hemkommunen ska få information om när en elev, i en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, är frånvarande utan giltigt skäl i betydande utsträckning. Bättre information ska ge kommunerna en ökad beredskap för

¹ Utredningen bedömer att motsvarande förtydligande bör göras i den kommande läroplanen för gymnasiesärskolan.

att arbeta med de unga som har stor risk att senare omfattas av aktivitetsansvaret. Informationsflödet till hemkommunen är centralt eftersom det alltid är hemkommunen som har det övergripande ansvaret för de unga.

Det behövs förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser för de ungdomar som omfattas av kommunens aktivitetsansvar. Utbudet av insatser för de allra yngsta ungdomarna, 16–17-åringarna, behöver breddas. Dessa ungdomar kan i dag, via Arbetsförmedlingen, få tillgång till studiemotiverande kurser på folkhögskola och även delta i jobbgarantin för ungdomar. De får däremot ingen ersättning för att delta i insatserna. Det får de först när de fyller 18 år. Det är inte heller möjligt för de allra yngsta att få snabbt och effektivt stöd från Arbetsförmedlingen genom tidig tillgång till arbetsmarknadspolitiska program. Ingen ung människa ska få falla mellan stolarna. Den allra yngsta åldersgruppen är särskilt utsatt. Det handlar många gånger om unga med en komplex livssituation. Lätt tillgängliga arbetsmarknadspolitiska insatser måste särskilt finnas för denna målgrupp. Det bör också finnas ett tydligare flöde mellan kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för målgruppen. Arbetsförmedlingen måste få verktyg att kunna arbeta med de unga som saknar såväl utbildning som arbetslivserfarenhet (kapitel 9). Utredningen föreslår därför sänkt åldersgräns för tidig tillgång till programinsatser, från dagens gräns vid 18 år till 16 år. De allra yngsta ska också få ersättning för att delta i arbetsmarknadspolitiska program; åldern för att få utvecklingsersättning ska sänkas från 18 till 16 år. Genom ekonomiska incitament premieras aktivitet framför inaktivitet.

Förändringarna ska förtydliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utredningens förslag ska säkerställa att de unga får snabbt och tydligt stöd, oavsett om de får stöd från kommunen eller om de vänder sig till Arbetsförmedlingen. Det är avgörande att deras tid i utanförskap blir så kort som möjligt.

Nationell uppföljning av unga som omfattas av kommunernas ansvar saknas. Möjligheterna att bygga nationell kunskap om målgruppen är begränsad. Kommunala register, eller ”listor”, över ungdomarna är inte enhetliga. Nationella uppföljningar kan i dag enbart baseras på kommuners beskrivningar och självvärderingar av verksamheten. Såväl den lokala som den nationella statistiken över målgruppen behöver utvecklas. Utredningen föreslår därför krav på lokala register och nationell statistikinsamling (kapitel 10). Kommunerna och staten har i stor utsträckning samma behov av

information. Den nationella statistiken ska därför baseras på de lokala registren. Statistiken ska redovisas årligen och utgöra grund för nationell uppföljning av hur kommunerna tar sitt ansvar. Den kommer att möjliggöra lokala och regionala jämförelser. Individbaserad statistik kommer att ge bättre förutsättningar för studier om insatsers effekter. Kunskapen om vilka insatser och åtgärder som ger effekt kan därmed fördjupas. Det bör i framtiden kunna leda till mer ändamålsenliga och effektiva insatser för att slussa de unga vidare till utbildning eller arbete.

7 Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år

Cirka 30 000 unga i åldern 16–19 år avbryter varje år gymnasieutbildningen. Samtidigt är det cirka två procent av varje årskull, dvs. cirka 2 000 elever, som inte påbörjar gymnasieskolan direkt efter avslutad grundskola. De ungdomar som avbryter sin utbildning kan ha olika former av sysselsättning. Det finns dock en relativt stor grupp ungdomar som varken arbetar eller studerar. Som visats i tidigare kapitel kan denna grupp omfatta i storleksordningen 15 000 till 20 000 ungdomar per år. Även om gymnasieskolan är en frivillig skolform har kommuner och enskilda huvudmän mycket långtgående skyldigheter att erbjuda anpassad utbildning och stöd. Dessutom finns det mycket små chanser att etablera sig på arbetsmarknaden utan genomförd gymnasieutbildning.

Kommunerna är skyldiga att hålla sig informerade om de ungdomar som inte är i gymnasieskolan och är under 20 år. Det finns många skyddsnet mellan påbörjade studiesvårigheter eller bristande motivation och en avbruten gymnasieutbildning: åtgärdsprogram, rätt att gå om en kurs, individuellt anpassat program med mera (se vidare kapitel 4.1). Det sista skydds nätet som faller inom utbildningssystemets ansvar är det kommunala informationsansvaret. För att motverka att de unga hamnar i långvarig arbetslöshet är det avgörande att denna funktion håller hög kvalitet i varje kommun. Så är inte fallet i dag.

Utredningen ska enligt direktivet 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. Utredningen föreslår här flera förändringar i regleringen av det kommunala informations-

ansvaret. Lagstiftningen föreslås bli tydligare i syfte att säkerställa att samhället erbjuder de unga som väljer bort utbildning en väg tillbaka eller vidare till annan sysselsättning.

Det kommunala informationsansvaret hanteras mycket olika av landets kommuner (se vidare avsnitt 4.2). Vissa kommuner bedriver en ambitiös uppsökande verksamhet och de unga erbjuds olika typer av insatser. Samtidigt finns det flera kommuner där ansvaret inte är tydligt delegerat, regelbunden återrapportering till den politiska nivån saknas och rutinerna för arbetet är bristfälliga. Utredningen kan också konstatera att verksamheter i både stora och små kommuner i stor utsträckning delvis bedrivs i projektform utan fast finansiering.

Unga utan fullföljd gymnasieutbildning har hög risk att hamna i ett långvarigt utanförskap. Det är därför avgörande för både individ och samhälle att det finns fungerande verktyg för att nå denna grupp.

I utredningens samtal med kommuner och även i andra sammanhang har det framkommit att den nuvarande regleringen av informationsansvaret uppfattas som otydlig.¹ Det är för många oklart vilken ambitionsnivå staten förväntar sig. Vidare kan utredningen konstatera att den statliga tillsynen av området behöver stärkas. Mot bakgrund av den samlade bild som har framkommit lämnar utredningen nedan förslag som syftar till att alla ungdomar utanför gymnasieskolan ska erbjudas en effektiv väg tillbaka till utbildning eller vidare till sysselsättning i form av arbete eller deltagande i arbetsmarknadsåtgärd.²

För att klargöra kommunernas ansvar föreslår utredningen att det ska bli tydligare vilket ansvar hemkommunerna respektive staten har vad gäller ansvar för åtgärder till målgruppen. Hemkommunen ska i första hand motivera de unga att återgå till utbildning. Det ska också tydliggöras att ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder i första hand är statens, dvs. Arbetsförmedlingens. Hemkommunen

¹ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm; Utredningens möte med företrädare för Sveriges kommuner och landsting, 2012-08-14; Olofsson J. m.fl. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1, Lunds Universitet; Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas informationsansvar – En guide om lagstiftning, ekonomi och insatser för unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm; Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Det kommunala uppföljningsansvaret – som kommunerna ser det*, Stockholm.

² Dvs. ungdomar som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.

föreslås dock vara skyldig att vid behov se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. Vidare föreslår utredningen att kommunerna ska bedriva ett strukturerat arbete för att kontinuerligt under året söka upp samt hålla sig informerade om målgruppen. Hemkommunens arbete med de unga ska därför dokumenteras skriftligt. Ett register över de unga som berörs ska upprättas och uppdateras regelbundet. De förslag utredningen lämnar syftar samlat till att säkerställa en hög kvalitet i den kommunala verksamheten. Effektiva och snabba åtgärder från kommunen ska leda till att korta ungdomarnas tid i utanförskap. Ett förtydligande av kommunernas ansvar i relation till statens ska leda till att unga inte bollas mellan myndigheter i en tidsödande och för den unge ineffektiv process.

7.1 Övergripande mål och syfte med förslagen

Arbetsmarknaden ställer allt högre krav på utbildning³ och riskerna för ett långvarigt utanförskap för de personer som saknar utbildning är uppenbar. Åtgärder för unga utanför gymnasieskolan bör därför prioriteras. Det är viktigt att alla ungdomar får meningsfulla och intressanta utbildnings- eller sysselsättningsalternativ. Syftet med att kommuner ska ha information om ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan är att erbjuda de unga insatser som stärker deras möjligheter att återgå till utbildning eller vidare till arbete. Ett mål som på lång sikt stärker Sveriges konkurrenskraft och individernas livschanser. Utbildning eller arbete ökar förutsättningarna för ungdomar att få verklig tillgång till välfärd och inflytande. Det minskar också riskerna för fattigdom, sociala problem och ohälsa. Att stärka ungdomars förutsättningar inom detta område ligger väl i linje med de ungdomspolitiska målen som regeringen fastställt.⁴

Utredningens förslag syftar till att tydliggöra de krav som kommuner har haft sedan 1970-talet: dvs. att erbjuda unga utanför gymnasieskolan lämpliga åtgärder för att återgå till studier eller vidare till arbete (se avsnitt 4.2.3). Även kraven på Arbetsförmedlingen tydliggörs. Gymnasieskolan är frivillig för individen, samtidigt är kostnaderna för ett långvarigt utanförskap inte frivilliga för kom-

³ Regeringskansliet (2012) *Matchning på den svenska arbetsmarknaden*, Framtidskommissionen, s. 23.

⁴ Regeringens skrivelse 2009/10:53 *En strategi för ungdomspolitiken*.

mun och stat. Det finns således goda argument för stat och kommun att flytta fram sina positioner på området.

7.2 Benämning och placering i lag

Utredningens förslag: Kommunens ansvar ska framöver benämnas *aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar* i stället för information om icke skolpliktiga ungdomar. Bestämmelserna om ansvaret ska också flyttas från 29 kap. till 2 kap. skollagen.

Utredningen föreslår att begreppet *informationsansvar* ändras till *aktivitetsansvar*. Som en konsekvens av detta bör rubriken till bestämmelsen i skollagen ändras till att lyda: *aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar*. Kommunernas ansvar betecknas ofta *informationsansvaret* och fortfarande av vissa kommuner *uppföljningsansvaret*. Att två olika begrepp används i olika kommuner för att beskriva ansvar medför att förutsättningarna för en enhetlig tillämpning försämrats. De använda namnen fokuserar på den uppföljande i stället för den åtgärdande delen i kommunens ansvar. Det är den senare delen som har störst betydelse för de unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen väljer därför, genom benämningen aktivitetsansvar, att förtydliga att hemkommunen har ett omfattande ansvar för dessa ungdomar. Ett ansvar som både omfattar en uppsökande och en åtgärdande verksamhet och som innebär att kommunen på olika sätt ska vara aktiv. Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen om kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar flyttas från 29 kap. skollagen till 2 kap. skollagen. Motivet till detta är främst att genom en mer central placering i skollagen betona att detta är en viktig uppgift för kommunerna. Utredningens uppfattning är också att bestämmelsen till sin utformning passar bättre i lagens 2 kap. om huvudmän och ansvarsfördelning m.m. än i 29 kap. om övriga bestämmelser.

I utredningens kontakter med kommuner har det föreslagits att bestämmelsen eventuellt bör flyttas till annan lag. Exempelvis har förvaltningslagen (1986:223) nämnts. Utredningen har övervägt en sådan lösning, men funnit att bestämmelsen har starkast anknytning till utbildningssektorn och att den därför bör vara kvar i skollagen. Placeringen i skollagen innebär att verksamheten står under

Skolinspektionens tillsyn och att Skolverket har möjlighet att följa upp och utvärdera den.

7.3 Målgrupp

Kommunernas ansvar ska även i fortsättningen omfatta de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år samt inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Utredningen anser att det inledningsvis finns anledning att kommentera målgruppen i två avseenden: innebörden av begreppet *fullföljt utbildningen* samt *asylsökande barn och unga i åldern 16 till och med 19 år*.

Fullföljd gymnasieutbildning

Av den nu gällande regleringen av informationsansvaret framgår att ansvaret inte omfattar elever som ”har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning”. Vad som ligger i begreppet *fullföljt utbildning* är centralt för att kunna avgränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen. Utredningen kan konstatera att begreppet varken definieras i författning eller förarbeten.

Skolverket har tidigare konstaterat att elever som har ett slutbetyg från gymnasieskolan har fullföljt utbildningen och att elever som har läst tre år i gymnasieskolan men saknar ett slutbetyg omfattas av det kommunala informationsansvaret.⁵ Vidare är Skolverkets tolkning att slutbetyg i den tidigare gymnasieskolan jämföras med gymnasieexamen i den nu gällande regleringen av gymnasieskolan. Det innebär att alla elever som inte når fram till en gymnasieexamen omfattas av det kommunala informationsansvaret när de inte längre befinner sig i utbildning och är under 20 år.⁶

Utredningen delar Skolverkets bedömning i frågan, dvs. att ha *fullföljt utbildningen* innebär numera att eleven har fått en gymnasieexamen. Tolkningen är en konsekvens av bestämmelserna om den nya gymnasieskolan som innebär något striktare krav på innebörden av fullföljd utbildning.

⁵ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 23.

⁶ Kommunikation med Skolverket, 2012-12-03.

I den gamla gymnasieskolan utfärdades ett slutbetyg när eleven hade gått igenom ett nationellt eller specialutformat program och fått betyg på alla kurser och det projektarbete som ingår i elevens studieväg samt när en elev på individuellt program hade fullföljt den studieplan som lagts upp för eleven.⁷ De elever i den nya gymnasieskolan som avslutar utbildningen vid ett introduktionsprogram och får ett gymnasieintyg anses däremot inte ha en fullföljd gymnasieutbildning.⁸

För kommunerna innebär Skolverkets nuvarande tolkning att fler ungdomar troligtvis kommer att omfattas av ansvaret än tidigare. Hur de samlade förändringarna i den nya gymnasieskolan, exempelvis nytt betygssystem och gymnasieexamen, kommer att påverka vilka som omfattas av kommunernas ansvar är för tidigt att uttala sig om.

Asylsökande barn och unga i åldern 16 till och med 19 år

Utredningen har i kontakter med kommuner uppmärksammat på att det är oklart om gruppen asylsökande barn och unga omfattas av informationsansvaret. Asylsökande barn har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn, men de omfattas inte av bestämmelserna om skolplikt.⁹ Rätten till gymnasieutbildning gäller dock om utbildningen påbörjas innan barnet har fyllt 18 år.¹⁰ Vidare gäller rätten till utbildning även om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats.¹¹ Det gäller fram till dess att barnet eller ungdomen lämnar landet. Stat och kommun har således ett tydligt ansvar för asylsökande barn. Regleringen om informationsansvaret riktar sig till de ungdomar som har omfattats av skolplikt. Asylsökande barn och unga ingår därför inte i kommunernas ansvar med nuvarande bestämmelser.

Regeringen har lämnat förslag till riksdagen om utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd. Av regeringens förslag framgår att informationsansvaret inte kommer att omfatta ungdomar under 18 år, dvs. barn, som vistas i landet utan tillstånd eftersom de inte föreslås omfattas av reglerna om skolplikt.¹²

⁷ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, s. 121.

⁸ 8 kap. 21 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁹ 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 29 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹¹ 29 kap. 4 § skollagen (2010:800).

¹² Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*, s. 19.

Utredningen menar att det finns anledning att se över om asylsökande barn och ungdomar ska ingå i kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Detta mot bakgrund av att det är en särskilt utsatt grupp som i många fall har stora behov av stöd. Frågan innehåller dock en mängd olika aspekter som behöver utredas i särskild ordning.

7.4 Arbetet ska bedrivas på ett strukturerat sätt

Utredningens förslag: Hemkommunen ska på ett *strukturerat sätt* söka upp och hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta.

Utredningen föreslår att det ska bli tydligare att kommunernas arbete med icke skolpliktiga ungdomar ska bedrivas strukturerat för att därmed öka kvaliteten i verksamheten. Det finns ett behov av att i lagstiftningen peka på vikten av att arbetet bedrivs i en välplanerad och strukturerad process av hemkommunen. Ett strukturerat arbete är inget nytt krav utan ska ses som ett förtydligande av det ansvar kommunerna redan har. De skillnader som finns mellan olika kommuner i dag är inte acceptabla. Förtydligade krav ska bidra till att öka kvaliteten i verksamheterna. Därigenom ska fler ungdomar än i dag få snabba och effektiva åtgärder, oavsett vilken kommun de bor i.

Motivet till förslaget är den stora variationen i kvaliteten i kommunernas arbete med det kommunala informationsansvaret (se avsnitt 4.2). Utredningen kan konstatera att bilden av den varierande kvaliteten är samstämmig, oavsett var och hur undersökningar av informationsansvaret har genomförts. Verksamheten är i många kommuner lågt prioriterad, svagt bemannad och ansvarsfördelningen är många gånger oklart fördelad. Samtidigt finns det flera exempel på kommuner som har en strukturerad verksamhet med en tydlig organisation, dokumenterade riktlinjer och ett utbud av individanpassade åtgärder.

Ytterligare en bild som utredningen har fått utifrån sina intervjuer med ett urval av kommuner är att det är vanligt förekommande att informationsansvaret hanteras delvis i projektform eller med tidsbegränsade tjänster. Detta ger en indikation på vilken

prioritet uppdraget har. En temporär organisation kan medföra svårigheter vad gäller möjligheterna att skapa långsiktiga och stabila former för verksamheten, inte minst vad gäller rekrytering av lämplig kompetens. En annan iakttagelse är att i princip samtliga kommuner utredningen besökt relativt nyligen har påbörjat ett arbete för att bygga upp eller förstärka verksamheten. Detta trots att den nu gällande lagstiftningen infördes år 2005 och att ansvaret har funnits i olika former sedan 1970-talet. Utredningen gör mot bakgrund av sina iakttagelser bedömningen att kvaliteten i verksamheterna kan förbättras.

Därför föreslår utredningen ett förtydligande som innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat.

Ett strukturerat arbete förutsätter följande:

- *Tydlig ansvarsfördelning och målsättning*
Uppdraget är delegerat från politisk nivå till ansvarig förvaltning. Det finns regelbundna tidpunkter för återrapportering av resultat utifrån uppställda mål.
- *Dokumenterade rutiner för arbetet*
Det finns dokumenterade rutiner för hur arbetet ska bedrivas; exempelvis rutiner för informationshantering vid studieavbrott, hur den unge ska kontaktas och hur ofta.
- *Ändamålsenlig resurstilldelning*
Verksamheten får en adekvat och långsiktig finansiering. Resurserna omprövas utifrån verksamhetens behov.
- *Samverkan*
Ansvarig förvaltning får förutsättningar för samverkan inom kommunen samt med berörda myndigheter.
- *Uppföljning och utvärdering*
Arbetet dokumenteras, följs upp och utvärderas regelbundet utifrån uppställda mål i syfte att utveckla verksamhetens kvalitet.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är att i stället för förtydligad lagstiftning enbart föreslå förstärkta statliga informations- och vägledningsinsatser samt stöd till erfarenhetsutbyten för kommuner. Nackdelen med alternativet är att information inte är tvingande för kommuner. Utredningen har därför ansett att ett förtydligande är att föredra. Ett förtydligande ökar sannolikheten för genomslag i berörda kommuner och informationsinsatser bör

ses som ett komplement till en regleringsändring. Ett förtydligande skapar också bättre möjligheter för statlig tillsyn.

7.5 Kontinuerligt under året

Utredningens förslag: Hemkommunen ska *kontinuerligt under året söka upp samt hålla sig informerad* om hur de unga under 20 år som fullgjort sin skolplikt är sysselsatta.

Utredningen föreslår att begreppet *löpande* ska bytas mot *kontinuerligt under året*. Vidare ska det framgå att hemkommunen ska *söka upp och hålla sig informerad* om de ungas sysselsättning. Variationen i hur det tidigare begreppet har tolkats är enligt utredningen alltför stor. Utredningen menar att formuleringen är oklar vilket gör att det är svårt att rikta tydliga krav på vad kommunerna ska göra. Av Skolverkets senaste undersökning framgår att cirka en tredjedel av landets kommuner uppdaterar sina register varje halvår eller mer sällan.¹³ Ett halvår i en ung människas liv är en lång tid, det motsvarar t.ex. en sjättedel av tiden i en treårig gymnasieutbildning. Ju längre en individ är utanför utbildning eller annan sysselsättning, desto längre tid tar det att komma tillbaka och desto större är riskerna för ohälsa och sociala problem.¹⁴ Kommuner har tolkat begreppet *löpande* på olika sätt vad gäller att hitta de unga. Å ena sidan finns kommuner som en gång per läsår skickar ett brev till de elever från kommunens grundskolor som inte återfinns i gymnasieskolan till höstterminen. Å andra sidan finns kommuner som har system som upptäcker nya elever i princip direkt efter att de har avbrutit utbildningen eller har flyttat in till kommunen och inte påbörjat utbildning. Lagstiftningen behöver förtydligas på denna punkt. Det bör framgå att kommunerna ska vara skyldiga att uppdatera sina förteckningar över ungdomarna kontinuerligt under året så att de omedelbart kan ta en kontakt med unga som t.ex. avbrutit sin utbildning.

Kommunerna har också uppmärksammat utredningen på att begreppet *löpande* kan uppfattas som oklart vad gäller hur ofta en individ ska kontaktas. Det är tydligt att begreppet uppfattas mycket

¹³ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Skolverket, s. 32.

¹⁴ Se exempelvis Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*, Stockholm, s. 76 f.

olika av kommuner. Det finns exempel på kommuner som skickar ett brev per år till de personer som finns på listan över målgruppen. Av brevet framgår kommunens erbjudande om stöd, ofta en inbjudan till ett första samtal. Om den unge inte svarar eller om den tackar nej gör kommunen ingen ytterligare åtgärd. Året därefter får samtliga ungdomar på listan ett brev och de ungdomar som eventuellt återfinns får ett nytt brev med samma innehåll. Motsatsen till ovanstående exempel är kommuner som kombinerar ett flertal informationskanaler. Det kan vara brev, telefonsamtal, sms, hembesök och annonser i sociala medier och tidningar. Dessa kommuner börjar vanligtvis med att skicka ett brev till samtliga ungdomar som berörs. De personer som inte har svarat följs upp med telefonsamtal, sms och i vissa kommuner även via sociala medier och hembesök.

Begreppet *löpande* betyder något som *försiggår eller framskrider utan avbrott*. Även begreppet *kontinuerligt* har en liknande innebörd. Statens ambition har varit, och kommer med utredningens förslag att vara, att kommunerna ska informera sig om och söka upp de unga regelbundet vid flera tillfällen under hela året.

Utredningens förslag att kommunerna *ska söka upp och hålla sig informerad* om de unga innebär också ett förtydligande av att kommunen ska bedriva ett aktivt arbete i två steg. Det innebär i ett första steg att skaffa sig information om de ungas sysselsättning genom en uppsökande verksamhet. Därefter, i ett andra steg, ska kommunen hålla sig informerad om de unga så länge som de omfattas av kommunens ansvar. Utredningen tar inte ställning till hur kommunerna ska bedriva den uppsökande och informationsinsamlade verksamheten. I vissa fall är brevutskick lämpligt, medan det i andra sammanhang kan vara sociala medier eller telefon som är det mest lämpade verktyget. För att nå målet att hjälpa de unga ut i arbete eller vidare i utbildning måste kommunerna utveckla olika strategier som är anpassade till individernas behov. Exempelvis medför skyldigheten att hålla sig informerad att kommunen ska följa de ungdomar som av olika anledningar inte har en meningsfull sysselsättning och tidigare har tackat nej till ett erbjudande. Syftet med att följa denna grupp är att kommunen utifrån individernas behov och förutsättningar med lämpliga intervall ska kunna återkomma med erbjudanden om åtgärder. Som framgår ovan anser utredningen att den uppsökande verksamheten är ett kommunalt ansvar. Det kan inte betraktas som en uppgift som ligger inom ramen för Arbetsförmedlingens ansvar.

7.6 Kommunens skyldigheter förtydligas

Utredningens förslag: Hemkommunen ska inom ramen för sitt ansvar se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den unge att återuppta sin utbildning. Hemkommunen ska även, i de fall den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning, se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Hemkommunens skyldigheter behöver förtydligas. Utredningen anser att det ska vara tydligt vilka åtgärder kommunen respektive staten ansvarar för. Vidare ska det inte råda oklarhet i om en kommun ska *kunna erbjuda* eller *ska erbjuda* åtgärder. Förtydligandet ligger väl i linje med regeringens tidigare intentioner i frågan.¹⁵ Intentioner som riksdagen senare ställde sig bakom.¹⁶ Syftet med kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar är att unga utanför gymnasieskolan ska erbjudas sysselsättning så att de på sikt kan fullfölja sin utbildning. Vägen till fullföljd utbildning kan gå via exempelvis motiverande samtal, praktik eller arbete. Det kan ta olika lång tid och individerna kan ha mycket olika förutsättningar, behov och mål. Utredningen bedömer att otydligheten i den nuvarande lagstiftningen bidrar till att unga utanför gymnasieskolan inte får stöd tillräckligt snabbt. De riskerar att falla mellan stolarna. Ett förtydligt ansvar för såväl kommuner som staten ska bidra till att de unga snabbare får tillgång till det stöd de har behov av. Snabbare tillgång ska leda till att fler unga utanför gymnasieskolan får en sysselsättning som på sikt kan leda till att de fullföljer sin utbildning.

En aspekt av otydlighet som har diskuterats är hur aktivt kommunerna ska tolka formuleringen *i syfte att kunna erbjuda*. Det framgår tydligt av förarbetena¹⁷ att intentionen är att kommunen *ska* erbjuda åtgärder till de unga inom informationsansvaret. Trots att så är fallet är utredningens samlade bild att kommunerna har valt att tolka formuleringen mycket olika. Det har också funnits en osäkerhet om kommunen måste erbjuda åtgärder.

En annan central aspekt i lagstiftningen är vad som menas med *lämpliga individuella åtgärder*, dvs. vilka åtgärder hemkommunen

¹⁵ Se exempelvis prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*, s. 149.

¹⁶ Kulturutskottet betänkande 2004/05:KRU2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.

¹⁷ Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*, s. 149.

förväntas erbjuda. I de kommuner som utredningen har besökt varierar vilka åtgärder som erbjuds de unga. Den senaste nationella kartläggningen visar att det förekommer stora variationer mellan kommunerna.¹⁸ Den vanligaste åtgärden som erbjuds är utbildning. (se vidare avsnitt 4.2.2). Tidigare var de kommunala ungdomsprogrammen (KUP) också en vanlig åtgärd till de unga. I och med att IV och KUP togs bort ändrades kommunernas förutsättningar för arbetet inom ramen för informationsansvaret.¹⁹

Kommunens skyldighet att erbjuda insatser ska vara begränsad till de åtgärder som faller inom kommunens ansvar. Utredningen väljer att förtydliga detta genom att peka på att kommunen i första hand ska erbjuda åtgärder som syftar till att motivera den unge att återgå till utbildning och i andra hand till annan sysselsättning, exempelvis arbete. Det innebär att det i första hand kommer att och ska handla om att erbjuda de unga olika möjligheter till utbildning. Det kan exempelvis handla om utbildning inom vuxenutbildningen (se utredningens bedömning i avsnitt 11.3). Den nya gymnasieskolan ställer höga krav på kommunerna att erbjuda lämpliga stödåtgärder för elever med studiesvårigheter och kommuner är skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning av god kvalitet till och med det första halvåret ungdomen fyller 20 år.²⁰ Kommunens erbjudande ska rikta sig till de ungdomar som varken arbetar eller studerar. Syftet med bestämmelsen är inte att hemkommunen ska tvingas erbjuda studiemotiverande åtgärder till ungdomar som har en anställning eller är sysselsatta i en åtgärd.

Utredningen föreslår att kommunen även i framtiden ska erbjuda *lämpliga individuella åtgärder*. Begreppet bör finnas kvar eftersom det inte är rimligt att i detalj föreskriva vilka åtgärder kommunen ska erbjuda. Målgruppen är mycket heterogen och individerna har många olika behov. Det är därför betydelsefullt för kommunerna att ha samma möjlighet som i dag att utforma individuellt anpassade åtgärder utifrån den unges behov. Lämpliga åtgärder med en tydlig inriktning på utbildning kan vara motiverande samtal med en studie- och yrkesvägledare. I andra fall kan det vara aktuellt med en åtgärd där flera aktörer, inom utbildning, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsförmedling, samverkar. Det kvarstår dock att

¹⁸ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 39.

¹⁹ Utredningens samtal med Sveriges kommuner och landsting, 2012-08-14.

²⁰ 15 kap. 5 § skollagen (2010:800). För ungdomar med svårt rörelsehinder gäller rättigheten till och med det första halvåret de fyller 21 år (15 kap. 36 § skollagen (2010:800)).

lämpliga individuella åtgärder ska erbjudas inom ramen för det kommunala uppdraget och bör omfatta heltidsaktiviteter. Det är viktigt att påpeka att dessa åtgärder inte ska vara renodlade arbetsmarknadsåtgärder. De bör dock syfta till att förbättra den unges förutsättningar på arbetsmarknaden.

Det finns ungdomar som, trots att kommunen har prövat samtliga stödåtgärder inom ramen för gymnasieutbildningen och erbjudit vägledningsinsatser, ändå väljer att avbryta sin utbildning. Dessa ungdomar är i många fall inte intresserade, just vid denna tidpunkt, av fortsatt utbildning, oavsett form. Många gånger har de år av skolmisslyckanden bakom sig och de har många gånger inte fått det stöd för att klara av skolan som de har rätt till. Om dessa unga i samtal med kommunen framför att de vill pröva att söka arbete och det inte är möjligt att motivera dem till utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. Att *se till* innebär en aktivitetsskyldighet för kommunen. Det räcker inte att enbart informera om Arbetsförmedlingens roll. Samtidigt innebär det inte att hemkommunen blir skyldig att fysiskt följa med varje individ till Arbetsförmedlingens kontor. Detta tillägg tydliggör att kommunen har ett långtgående ansvar för målgruppen, men att det är staten som har ansvaret för arbetsmarknadsåtgärder. Vidare syftar bestämmelsen till att säkerställa att den unge inte bollas mellan myndigheter eller hamnar mellan stolarna. Kommunen föreslås således få en skyldighet att se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen och Arbetsförmedlingen föreslås få bättre verktyg för målgruppen (se vidare utredningens förslag i kapitel 9). Ovanstående uppgift ligger väl inom ramen för kommunens nuvarande ansvar. Här bör påpekas att kommunen, genom aktivitetsansvaret, har det övergripande ansvaret för de unga. Det innebär att kommunen ska söka upp och se till att erbjuda åtgärder till de unga under 20 år som lämnar Arbetsförmedlingens insats utan att ha fått en sysselsättning.

7.7 En skyldighet att dokumentera införs

Utredningens förslag: Hemkommunens insatser ska dokumenteras skriftligt.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ha en skyldighet att dokumentera de aktiviteter och den planering om framtida åtgärder som kommunen och den unge kommer överens om. En dokumentation av åtgärder för enskilda ungdomar bör innehålla en individuell planering med konkreta åtgärder som baseras på samtycke. Det finns i dag inga krav på att kommunens arbete med en individ ska dokumenteras. Sådana krav finns däremot inom ramen för utbildningen, exempelvis en individuell studieplan i gymnasieutbildningen²¹, och i statliga arbetsmarknadsåtgärder, den individuella handlingsplanen²² som Arbetsförmedlingen ska upprätta. Ett krav på dokumentation ska öka tydligheten för individen och höja kvaliteten i kommunens verksamhet. Det syftar också till att professionalisera mötet mellan individ och kommun. Högre kvalitet i verksamheten ska leda till att fler unga får förutsättningar att utifrån sina behov och intressen komma vidare till arbete, utbildning eller annan lämplig sysselsättning. En tydligare arbetsprocess ska göra det enklare för den unge att förstå hur han eller hon ska kunna nå sina mål.

Dokumentationen ska vara ett stöd för individen och för kommunen att komma överens om lämpliga individuella åtgärder; dvs. det ska vara tydligt hur individen ska komma vidare till utbildning, arbete eller annan lämplig sysselsättning. Dokumentationen kan innehålla en aktuell kartläggning av den unges förutsättningar, behov, mål och förväntningar. Vidare bör de åtgärder individen planerar att genomföra för att nå sina mål dokumenteras skriftligt. Annan lämplig information kan vara tidpunkter för uppföljning. Dokumentationen bör vid behov uppdateras kontinuerligt. Det är också lämpligt att det av dokumentationen tydligt framgår vilka insatser som den unge ansvarar för och vilka insatser kommunen, eller annan aktör, ansvarar för. Innehållet ska anpassas till den enskildes behov och kommunens förutsättningar att ge stöd. I de fall den unge är under 18 år ska vårdnadshavare delta i planeringen

²¹ 16 kap. 25 § skollagen (2010:800) för nationella program i gymnasieskolan samt 17 kap. 7 § skollagen (2010:800) för introduktionsprogram i gymnasieskolan.

²² 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

av insatser och åtgärder. Förutom att vårdnadshavaren deltar i möten är det också lämpligt att denne får ta del av individens dokumenterade planering. Vårdnadshavarna är en viktig part i samtalen om den unges vägval. Det finns inget som hindrar att kommunen även efter individen har fyllt 18 år, genom samtycke, involverar vårdnadshavarna. De arbetsmoment som ingår i planeringen och genomförandet av aktiviteter och åtgärder är i sig inga nya krav för kommuner. Ett krav på skriftlig dokumentation bör ses som en kvalitetshöjning av de samtal mellan kommun och ungdom som redan sker i dag. Utredningen anser att dokumentation är en förutsättning för att ett strukturerat arbete ska kunna bedrivas av en kommunal myndighet. Ett viktigt mervärde av de dokumentationskrav som här föreslås blir därför att mötet mellan kommun och individ dokumenteras och att processen blir transparent för de inblandade parterna.

Hemkommunens arbete ska stödja den enskilde individen att nå vidare till utbildning eller arbete. Det är därför viktigt att den dokumentation som upprättas, genom individens samtycke, kan kommuniceras med andra myndigheter som den unge får stöd av. Exempelvis bör innehållet vara en del i kommunikationen mellan hemkommun och Arbetsförmedling i de fall den unge väljer att vända sig till den statliga myndigheten. Dokumentationskravet omfattar även kommunens uppsökande verksamhet för de ungdomar som inte kommer i åtgärd. Kravet i denna del uppfylls genom det register som utredningen föreslår att hemkommunen ska föra (se nedan).

7.8 Ett register ska föras

Utredningen föreslår vidare att hemkommunen ska föra ett register över de ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret. Syftet med att förtydliga att kommuner ska föra ett register är att säkerställa att kommunen har identifierat samtliga ungdomar som omfattas av ansvaret. Vidare är ett lokalt register en förutsättning för nationell uppföljning. Förslaget beskrivs närmare i kapitel 10 – Nationell och lokal uppföljning.

7.9 Kommunerna bör få vägledning

Utredningens bedömning: Allmänna råd för kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år bör tas fram.

Utredningen bedömer att den förtydligade lagstiftningen som föreslås behöver kompletteras med ytterligare vägledning till kommunerna genom allmänna råd. Utredningen menar att även om gruppen ungdomar utanför gymnasieskolan är liten utgör den en grupp med hög risk för framtida utanförskap och därmed stora kostnader för stat och kommun. Det är en grupp som samhället bör prioritera och kvaliteten i insatserna riktade till gruppen bör säkerställas. Det finns därför skäl att staten utöver lagstiftningen förtydligar hur kommunen kan och bör arbeta för att stödja de unga tillbaka till utbildning, eller vidare till annan sysselsättning.

7.10 Bättre statlig tillsyn och granskning

Utredningens förslag: Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra en särskild kvalitetsgranskning av kommunernas hantering av aktivitetsansvaret. Granskningen ska genomföras ett år efter att utredningens föreslagna förändringar har trätt i kraft.

Den statliga tillsynen av informationsansvaret har hittills inte varit tillräcklig enligt utredningens bedömning. Detta kan delvis förklaras av oklar lagstiftning på området. Att tillsynen har riktat kritik mot endast ett fåtal kommuner ska inte tolkas som att övriga granskade kommuner har en väl fungerande verksamhet. Den statliga tillsynen på området är i behov av bättre verktyg. Utredningens förslag om förtydligad lagstiftning bidrar till förbättrade förutsättningar för den statliga tillsynen på området.

Tydligare krav på struktur, kontinuerlig uppföljning, dokumentation, kommunala register och allmänna råd ger Skolinspektionen tydligare utgångspunkter i granskningen av kommuners regelefterlevnad i denna fråga.

Den regelbundna tillsynen bör kompletteras med en särskild kvalitetsgranskning av hur kommunerna lever upp till de förändringar utredningen föreslår. Erfarenheten från det tidigare för-

tydligandet av lagstiftningen år 2005 visar att det fortfarande finns kommuner som inte lever upp till lagens intentioner. Det är därför viktigt att på ett tidigt skede säkerställa att så sker. Utredningen föreslår att Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra kvalitetsgranskningen ett år efter att förändringarna har genomförts. Ett viktigt syfte med granskningen blir att säkerställa att kommunerna tar sitt ansvar för ungdomarna och inte övervältrar ansvaret på staten.

8 Bättre verktyg för hemkommuner

Kommunerna har ansvaret att informera sig om ungdomar utanför gymnasieskolan. Att veta vilka ungdomar som omfattas är avgörande för att kunna erbjuda dem lämpliga åtgärder. Kommuner har emellertid olika förutsättningar att hitta de unga. Det finns en stor variation i hur kommunerna går tillväga för att sammanställa de s.k. "listorna" över ungdomar som omfattas av det kommunala ansvaret.

Utredningen har utifrån intervjuer med kommuner och utifrån tidigare utredningar identifierat ett förslag till förändring som kan komma att underlätta hemkommunernas informationsinsamling. Informationsinsamlingen ska underlättas genom tidig information till hemkommunen om elevers frånvaro i gymnasieskolan. Kommunernas hantering av register och listor på de ungdomar som berörs av det kommunala ansvaret genererar i dag ett relativt omfattande merarbete. Utredningen menar att kommunerna behöver få förutsättningar att lägga mer tid på att erbjuda de unga som har behov åtgärder och mindre tid på uppsökande verksamhet. Här kan arbetet bedrivas mer effektivt.

8.1 Bättre information om omfattande otillåten frånvaro

Utredningens förslag: När en elev är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

Utredningen föreslår att liknande krav på rapportering av frånvaro till hemkommunen som gäller för grundskolan¹ ska gälla i gymnasieskolan. Om en ung människa avbryter sin utbildning vid en gymnasieskola ska tiden till att kommunen ger ett erbjudande inom ramen för aktivitetsansvaret vara så kort som möjligt. Med nuvarande lagstiftning kan den unge gå hemma i en månad eller längre innan hemkommunen får information och kan erbjuda åtgärder. Hemkommunen behöver därför bättre möjligheter att på ett tidigt skede identifiera vilka individer som kan komma att omfattas av kommunens ansvar.

I princip samtliga kommuner som utredningen har varit i kontakt med har pekat på att de har behov av att få informationen om studieavbrott snabbare än vad de får i dag. Detta behov framgår också i en nyligen genomförd studie av Skolverket.² Kommunerna har till utredningen indikerat att det finns ett problem med fördröjningen i rapportering av elevers studieavbrott och att problemet är störst vad gäller fristående skolor, men att det även förekommer i kommunala skolor. Det har framkommit att det finns negativa ekonomiska incitament för skolhuvudmännen att rapportera avbrott i studier så snart som möjligt. Samtidigt har det betonats att de tydliga kraven på gymnasieskolan att ge särskilt stöd också gör att tiden från att eleven börjar överväga ett avbrott till att det sker kan och ska vara flytande; dvs. det finns ingen exakt tidpunkt för när avbrottet sker. Utredningen har fått exempel på att information om avbrott har kommit till hemkommunen ett halvår eller mer efter att eleven avslutade utbildningen.

Det bör betonas att regeringen relativt nyligen förstärkte hemkommunens möjligheter att få information genom att införa en anmälningsskyldighet när en elev börjar och slutar vid en gymnasie-

¹ 7 kap. 22 § skollagen (2010:800).

² Skolverket (2012) *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Det kommunala informationsansvaret*, dnr. 2012:279, 2012-12-10, Stockholm, s. 7.

skola med annan huvudman än hemkommunen.³ Utredningen menar dock att hemkommunen bör få ännu bättre möjligheter att få information än i dag.

I dag regleras fristående skolors och skolkommuners skyldighet att rapportera avbrott i 15 kap. 15 § skollagen (2010:800):

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

Det finns utöver denna bestämmelse ingen annan reglering av fristående skolors och skolkommuners rapportering av avbrott till hemkommunen. Som nämnts ovan infördes bestämmelserna i skollagen relativt nyligen. Regeringens motiv till införandet var att det ansågs vara särskilt angeläget att säkerställa att hemkommunen skulle få information om en elev hade avbrutit utbildningen. Vidare konstaterades att många kommuner har elever spridda över olika kommuner vilket gör det svårt att följa upp eleverna. Förslaget syftade också till att underlätta för kommunerna att fullfölja sitt uppdrag vad gäller information om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år.⁴

Tidpunkten för när en elev har avbrutit utbildningen framgår av gymnasieförordningen (2010:2039).⁵ Det är vid någon av följande tidpunkter:

- Om eleven inte kommer till den utbildning eleven har antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att terminen startat.
- Om en elev anmäler det själv till rektorn. En elev som inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap ska visa att vårdnadshavaren samtycker till att eleven slutar i förtid.
- Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter har uteblivit från den under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet. Rektorn får dock besluta att eleven inte ska anses ha avslutat utbildningen, trots att eleven uteblivit under mer än en månad i följd, om det finns synnerliga skäl.

³ Bestämmelsen infördes år 2009 (SFS 2009:1038) och kommenterades i prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 597.

⁴ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, s. 124.

⁵ 12 kap. 3–4 §§ gymnasieförordningen (2010:239).

Anmälningsskyldigheten vid påbörjad och avslutad utbildning i skollagen samt regleringen i gymnasieförordningen om när en elev anses ha avslutat utbildningen utgör tillsammans ramverket för när hemkommunen kan få information om studieavbrott från skolhuvudmannen. Med nuvarande bestämmelser innebär det således att hemkommunen tidigast kan få information om avslutad utbildning från tre dagar in på terminsstarten till en månad efter att en elev har varit frånvarande från utbildningen.

Informationen om en elevs avbrott i utbildningen är central för kommunerna för att de ska kunna ta sitt ansvar. Vidare har hemkommunen alltid ett ansvar att kunna erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning.⁶ Det innebär att hemkommunen måste ha en beredskap att kunna erbjuda en plats, om en elev väljer att sluta i en fristående skola eller i en skola i en annan kommun. Det finns därför anledning att ge hemkommunen möjlighet att förbereda sig inför ett eventuellt avbrott genom att få information om elever som utan giltiga skäl är frånvarande från skolarbetet i betydande utsträckning.

Utredningen menar att det är lämpligt att skolhuvudmannens rapportering av frånvaro utan giltigt skäl, dvs. otillåten frånvaro, till hemkommunen bör göras samtidigt som skolans rapportering av otillåten frånvaro till Centrala studiestödsnämnden (CSN). Utredningens förslag ska inte bidra till att en omfattande administrativ redovisning av ogiltig frånvaro mellan gymnasieskolor och hemkommunen införs. Det är därför viktigt att skyldigheten för skolhuvudmannen att rapportera till hemkommunen överensstämmer med CSN:s tolkning av hur skolorna ska rapportera otillåten frånvaro som grund för indragen studiehjälp. Otillåten frånvaro ska rapporteras till myndigheten om det rör sig om mer än några enstaka timmar under en månad och om det sker vid upprepade tillfällen.⁷ Tidigare fanns en norm att den otillåtna frånvaron skulle uppgå till cirka 20 procent av studietiden per månad för att studiebidraget skulle dras in. Någon sådan gräns finns inte längre.

Utredningen har övervägt alternativet att CSN i stället ska skicka information om frånvaro till hemkommuner. En sådan lösning skulle kunna vara något mer effektiv för hemkommunerna och skolhuvudmännen. En nackdel är dock att det skulle innebära

⁶ Jfr hemkommunens ansvar för att skolplikten fullgörs, prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 341 ff.

⁷ Centrala studiestödsnämnden (2011) *Vad händer med studiebidraget om du skolkar?* Informationsblad.

en viss tidsfördröjning från att elevens skola rapporterar frånvaron till att hemkommunen får informationen. Vidare skulle en sådan ordning medföra att CSN skulle få ett uppdrag som ligger långt utanför myndighetens kärnverksamhet. Eftersom syftet med förslaget är att ge hemkommuner tidig information om elever som kan vara på väg att avbryta utbildningen bedömer utredningen att informationsflödet bör gå den snabbaste vägen, dvs. från elevens skola direkt till hemkommunen. Ytterligare en fördel med att reglera denna rapportering i skollagen, i stället för att ge uppdraget till en myndighet, är att all verksamhet under skollagen faller under statlig tillsyn. Skolinspektionen får med förslaget möjligheten att granska kommuner och enskilda huvudmäns rutiner för rapportering. En granskning som, om det visar sig att huvudmannen inte följer lagstiftningen, kan leda till ett vitesföreläggande.⁸

⁸ 26 kap. 27 § skollagen (2010:800).

9 Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

Under de senaste decennierna har det skett dramatiska förändringar på arbetsmarknaden. Förändringarna har direkt påverkat ungdomars möjligheter till arbete och egen försörjning. Under finanskrisen som bröt ut år 2008 ökade arbetslösheten bland ungdomar kraftigt och är fortfarande hög, både i jämförelse med arbetslösheten i befolkningen som helhet och i jämförelse med nivåerna före krisen. Ungdomars arbetslöshetsperioder är generellt sett korta, men de negativa arbetsmarknadsrelaterade effekterna kan bli varaktiga. Detta gäller särskilt för unga som inte har avslutat sin gymnasieutbildning. Utredningens förslag om ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år, det s.k. aktivitetsansvaret, klarlägger att det är hemkommunen som har det övergripande ansvaret för den berörda ungdomsgruppen (se vidare kapitel 5 och 7). Med utredningens förslag ska kommunen i första hand försöka motivera de unga att återuppta utbildning och erbjuda lämpliga åtgärder. Det är först därefter, då övriga alternativ har prövats och där den unge uttryckligen så önskar som jobbsökande och Arbetsförmedlingen blir ett alternativ. Arbetsförmedlingens verktyg behöver då vara väl anpassade för att stödja de unga. Utredningens förslag i detta kapitel syftar till att säkerställa att så är fallet. Förslagen syftar till att förtydliga den rådande ansvarsfördelningen och därigenom minska risken för att de unga hamnar i långvarigt utanförskap. Förändringarna rör en liten del av de cirka 7 000–8 000 individer i åldrarna 16–17 år som varje år varken arbetar eller studerar.¹ Huvuddelen av ungdomsgruppen ska och kommer att vara i kommunala insatser.

¹ Statistiska centralbyrån 2012.

Statens insatser behöver utvecklas

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommuner och statliga myndigheter behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen kan också lämna förslag på hur insatserna för gruppen skulle kunna förbättras. Det görs åtskilliga insatser för utredningens målgrupp. Utredningen anser inte det finns anledning att i detta sammanhang utförligt beskriva samtliga av de insatser som görs för målgruppen utan fokuserar i detta avsnitt främst på de områden där insatser saknas eller där insatserna bedöms vara bristfälliga och där det därför har bedömts motiverat att föreslå förändringar.

Införandet av jobbgarantin för ungdomar samt reformeringen av gymnasieskolan är två stora förändringar som i hög grad påverkar arbetet med ungdomar som varken arbetar eller studerar. Utredningen anser att det finns anledning till ytterligare förändringar inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i syfte att bättre stödja ungdomar som saknar gymnasieutbildning. I dag är det alltför många unga i åldern 16–19 år som varken är i arbete eller studier.² Många ungdomar som saknar gymnasieutbildning, och som inte kan tänka sig börja studera, behöver bättre stöd för att få arbetslivserfarenheter eller i ett senare skede åter börja studera. För att få ett sammanhållet stöd för unga som varken arbetar eller studerar under 20 år föreslår utredningen i detta delbetänkande fler möjligheter till statliga arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar från 16 år.

9.1 Övergripande mål och syfte med förslagen

Utredningens förslag syftar sammantaget till att antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar ska minska. Genom ett bättre stöd till de unga ska förutsättningarna för att återgå till studier eller annan sysselsättning öka. Utredningen föreslår förändringar som syftar till att förbättra förutsättningarna för att ge ungdomar utan gymnasieutbildning som söker sig till Arbetsförmedlingen stöd. I första hand handlar det för dessa ungdomar att börja eller återuppta gymnasieutbildning. Utredningen konstaterar dock att det finns en grupp 16–19-åringar som anser att utbildning är otänkbart och i

² Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, Stockholm.

stället önskar annan form av sysselsättning. Först och främst föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska få fler verktyg för att kunna erbjuda snabba och intensifierade insatser för ungdomar från 16 år som saknar gymnasieutbildning. Utredningen anser att snabba och intensiva insatser är centrala för den grupp av unga som saknar gymnasieutbildning och som därmed har extra svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Ungdomsgruppen är heterogen, men erfarenheten talar för att individerna har ett stort behov av strukturerade heldagsaktiviteter. Risken för dem att varaktigt hamna utanför arbetsmarknaden är uppenbar om de inte får tillgång till anpassat stöd. Det är samtidigt viktigt att konstatera att det övergripande målet för alla ungdomar är att avsluta sin gymnasieutbildning. Däremot kan den bästa åtgärden under en period vara någon annan typ av sysselsättning.

Utredningen föreslår även att ungdomar i åldern 16–17 år ska erhålla ersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program anvisat av Arbetsförmedlingen. I dag saknas ersättning till denna åldersgrupp och utredningen kan konstatera att det därför finns en risk att alltför många inaktiva ungdomar väljer bort insatser från Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar också att arbetet med ungdomar som riskerar utanförskap bör präglas av samsyn och helhetssyn för att undvika att de unga faller mellan stolarna. Många gånger handlar det om ungdomar som har stora behov av stödåtgärder och där Arbetsförmedlingens matchnings- och coachningsinsatser inte är tillräckliga. Samordning av insatser är av särskild betydelse för ungdomar som har sammansatta och komplexa behov. Det kan även handla om stödinsatser som faller utanför denna utrednings uppdrag, t.ex. insatser inom ramen för barn- och ungdomspsykiatri.

Därutöver ska det, enligt utredningens förslag, vara möjligt för Arbetsförmedlingen att ingå överenskommelser med kommunen om insatser för unga utan gymnasieutbildning, i de fall kompletterande aktör saknas.

Sammantaget syftar utredningens förslag i denna del till att säkerställa att staten har väl anpassade verktyg för att bistå ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan. Det ska ske genom intensifierade insatser kompletterade med ekonomiska incitament som fångar de unga som har avbrutit, eller aldrig påbörjat, en gymnasieutbildning. Förslagen väntas leda till färre inaktiva ungdomar i målgruppen.

9.2 Strukturerade heldagsaktiviteter behövs

Utredningens bedömning: Ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning får i dag inte de strukturerade heldagsaktiviteter de har behov av från Arbetsförmedlingen. Ungdomarnas aktivitetsnivå i arbetsmarknadspolitiska program, såväl inom som utanför jobbgarantin för ungdomar, bör öka. Det krävs en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att höja aktivitetsnivån för ungdomarna.

Ungdomar under 20 år utan gymnasieutbildning har stora svårigheter på arbetsmarknaden och är i behov av särskilda insatser för att inte hamna i långvarig arbetslöshet. Arbetsförmedlingens förmedlingsinsatser och jobbsökaraktiviteter bedöms inte vara tillräckliga insatser för ungdomar som saknar såväl tillräcklig utbildning för att konkurrera på arbetsmarknaden som tidigare arbetslivserfarenhet. Insatserna bör, enligt utredningen, i stället i högre grad bestå av arbetsmarknadspolitiska program med heldagsaktiviteter med praktik eller insatser med arbetslikande inslag. Erfarenheter från professionella som utredningen har mött och uppföljningar av arbetsmarknadspolitiska projekt³ riktade till målgruppen är samstämmiga. De unga har generellt en komplex problembild och ofta ett stort behov av stöd. Vidare har det under utredningsarbetet tydligt framkommit att många av de ungdomar som valt bort gymnasiet är i stort behov av strukturerade heldagsinsatser. För många handlar det om stöd för att skapa en struktur i vardagen. De unga saknar ofta nätverk och har inte tillräcklig förmåga att på ett självständigt sätt förbättra sina förutsättningar för att konkurrera på arbetsmarknaden. Enstaka förmedlingsinsatser bedöms därför inte vara tillräckliga för dessa ungdomar. En för låg aktivitetsnivå riskerar att leda till förlängd inaktivitet för den unge. En inaktivitet som ökar risken för allvarigare former av ohälsa och signifikant fördröjd etablering på arbetsmarknaden.⁴

Utredningen gör bedömningen att när det gäller ungdomar som saknar gymnasieutbildning behövs mer intensiva insatser än vad de erbjuds i dag. Enligt förordningen om jobbgarantin för ungdomar,

³ Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt – Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen unga i arbetslivet 2012:6, s. 13 ff.

⁴ Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*, Stockholm, s. 77.

det största arbetsmarknadspolitiska programmet för ungdomar, ska insatserna vara på heltid. Detta gäller även övriga arbetsmarknadspolitiska program som ungdomar anvisas till. Dock har såväl utvärderingar av jobbgarantin för ungdomar som intervjuer med ungdomar och berörda aktörer under utredningens genomförande visat att detta är långt ifrån hur det i praktiken fungerar. Även regeringens egen bedömning pekar på problemet med den låga aktivitetsnivån i jobbgarantin för ungdomar. I budgetpropositionen för såväl 2012 som 2013 gör regeringen bedömningen att aktivitetsnivån inte har uppgått till önskad nivå. Ungdomar ska, enligt regeringen, inom ramen för jobbgarantin för ungdomar erbjudas aktiviteter utifrån individuella behov och aktiviteterna ska täcka individens arbetsutbud.⁵ Arbetsförmedlingen tilldelades 672 miljoner kronor 2012 för att öka handläggartätheten i jobb- och utvecklingsgarantin samt i jobbgarantin för ungdomar men ökningen har hittills haft begränsad effekt på aktivitetsnivån för deltagarna.⁶

Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterar att aktivitetsnivån är låg i jobbgarantin för ungdomar. Resultatet från IFAUs studie på området visar att ungdomarna var i genomsnitt bara aktiva 14 timmar per vecka, vilket var långt under deras arbetsutbud. Även kontakten med handledare eller arbetsförmedlare var begränsad.⁷ Aktivitetsnivån är på samma nivå i början av år 2012 enligt Arbetsförmedlingens egen uppföljning.⁸ Problem med aktivitetsnivån inom jobbgarantin för ungdomar konstateras också i Långtidsutredningen 2011. Enligt Långtidsutredningen är en ökad aktivitet inom jobbgarantin för ungdomar ett av de mest angelägna målen inom arbetsmarknadspolitiken.⁹

Utredningen gör mot bakgrund av ovanstående bedömningen att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att ungdomar anvisas till arbetsmarknadspolitiska program som avser verksamheter på heltid. Utredningen vill också mena att detta inte endast gäller för

⁵ Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 25.

⁶ Regeringen gör i budgetpropositionen för 2013 (Utgiftsområde 14, s. 23) bedömningen att orsakerna till svårigheterna att upprätthålla de ursprungliga intentionerna kring handläggartäthet och kvalitet i insatserna beror på att antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat kraftigt. Dessutom motiveras svårigheterna med att nyrekrytering och utbildning av personal ännu inte fått genomslag i verksamheten.

⁷ Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU Rapport 2010:22, s. 38.

⁸ Arbetsförmedlingen (2012) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15, s. 19.

⁹ SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011*, Huvudbetänkande, s. 192.

de insatser som ges inom ramen för jobbgarantin för ungdomar utan avser också de programinsatser som kan ges innan inträdet i jobbgarantin, dvs. som tidiga insatser.

Mot bakgrund av att problemet med den låga aktivitetsnivån kvarstår trots vidtagna åtgärder från regeringen anser utredningen att det är synnerligen angeläget att problemet analyseras ytterligare för att säkerställa att Arbetsförmedlingen framöver kan fullgöra sitt uppdrag när det gäller ungdomar. Utredningen kan konstatera att problemet inte beror på otydlig reglering av myndighetens uppdrag. Utredningen bedömer, mot denna bakgrund, att det krävs en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att Arbetsförmedlingen ska lyckas med sitt uppdrag i enlighet med regelverken. Utredningen vill också peka på att Riksrevisionen för närvarande gör en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden.¹⁰

Behov av längre studiemotiverande kurser vid folkhögskola

Utredningens bedömning: Det bör övervägas om studiemotiverande kurser vid folkhögskola, den s.k. folkhögskolesatsningen, bör kunna pågå längre än tre månader för ungdomar i utredningens målgrupp.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att fler ungdomar ska återgå till studier. Sedan 2010 har arbetslösa ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan kunnat ta del av en tre månader lång, studiemotiverande utbildning i folkhögskolornas regi, den s.k. folkhögskolesatsningen. Från och med den 1 januari 2012 har målgruppen utvidgats från att tidigare endast gällt deltagare i jobbgarantin för ungdomar till att omfatta samtliga ungdomar mellan 16 och 25 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen.

Under utredningens arbete har det framkommit att denna insats uppfattas som positiv för de ungdomar där den reguljära gymnasieutbildningen inte fungerat. Folkhögskolornas arbetsformer tycks i många fall kunna motivera ungdomar som inte vill studera på

¹⁰ Resultatet av granskningen kommer att presenteras i mars 2013.

gymnasieskolan. Dock anses tre månader i vissa fall vara för kort tid. Utredningen gör bedömningen att det bör övervägas om anvisningstiden till den studiemotiverade utbildningen på folkhögskolor ska kunna vara längre för utredningens målgrupp. Syftet med en förlängning är att ge ett mer anpassat stöd till ungdomar som ofta har en lång väg tillbaka till reguljär utbildning.

9.3 Ungdomar i åldern 16–17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Ungdomar som är 16–17 år och som omfattas av hemkommunens aktivitetsansvar enligt skollagen ska kunna få ett bredare utbud av tidiga insatser från Arbetsförmedlingen.

Utredningen anser att ungdomar från 16 år behöver bättre stöd från Arbetsförmedlingen. Därför föreslår utredningen att ungdomar i åldern 16–17 år som inte går i gymnasieskolan ska kunna få ett bredare utbud av tidiga insatser genom att de tidigt ska få tillgång till fler arbetsmarknadspolitiska program än i dag.

Utredningen gör bedömningen att de allra yngsta ungdomarna har en mycket liten chans att utan stöd hitta ett arbete. Risken för inlåsnings i arbetsmarknadspolitiska program bedöms därför vara marginell för denna grupp. Risken är i stället stor att dessa ungdomar lämnar arbetskraften. Utredningen menar att de unga som av olika anledningar väljer bort utbildning står särskilt långt från arbetsmarknaden och således har ett stort behov av stöd från Arbetsförmedlingen.

Det saknas studier i Sverige som visar vilka insatser som ger resultat för utredningens målgrupp. Få studier är genomförda på ungdomar under 20 år som varken arbetar eller studerar. Forskning har visat att förstärkta förmedlingsinsatser generellt har lett till positiva effekter för att få arbetslösa i sysselsättning.¹¹ Huruvida dessa resultat kan överföras till utredningens målgrupp och om de även gäller effekter av tidiga programinsatser är inte belagt i empiriska studier. Däremot gör utredningen antagandet att tidiga strukturerade insatser behövs för denna särskilt utsatta målgrupp, inte minst mot

¹¹ Forslund A. & Vikström J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7, s. 25 ff.

bakgrund av att ungdomarna saknar såväl tillräcklig utbildning som arbetslivserfarenhet för att konkurrera på arbetsmarknaden.¹² Detta antagande överensstämmer också med vad de professionella som dagligen möter målgruppen har uttryckt till utredningen.¹³ Dessutom kan det inte vara rimligt att avsaknaden av vetenskapligt stöd leder till att unga arbetslösa blir utan kvalificerade och aktiva insatser. Däremot menar utredningen att det är angeläget att utveckla forskningen kring vilka insatser som ger goda effekter för unga som varken arbetar eller studerar. För att motverka risken för passivering och utanförskap bör ett brett utbud av insatser kunna sättas in tidigt. Insatserna ska vara flexibla och kunna anpassas till individens behov. Det är viktigt att tiden i inaktivitet är så kort som möjligt. Ett intensifierat arbete med målgruppen bör bidra till att behålla de unga i arbetskraften eller motivera dem till vidare studier.

Tidiga insatser till ungdomar från 18 år

Arbetsförmedlingen har sedan 2012 möjlighet att, efter bedömning, gå in med s.k. *tidiga insatser*.¹⁴ Enligt 9 § 5 p förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan Arbetsförmedlingen numera bevilja tidiga insatser till de ungdomar som är 18 år och äldre och som löper risk för långvarig arbetslöshet genom att anvisa till ett arbetsmarknadspolitiskt program redan innan inträdet i jobbgarantin för ungdomar, om särskilda skäl finns (se vidare avsnitt 4.3.1). De insatser som kan komma ifråga för dem som beviljas tidiga insatser är förstärkta förmedlingsinsatser, dvs. de unga erbjuds tätare kontakter med arbetsförmedlare, jobbsökaraktiviteter, coaching, studie- och yrkesvägledning och vid behov utredning via specialist. Tidiga insatser kan också vara olika arbetsmarknadspolitiska program, såsom till exempel arbetsplatsförlagda aktiviteter, arbetsmarknadsutbildning, subventionerade anställningar, studiemotiverande kurser vid folkhögskola och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

¹² Se liknande resonemang om rimligheten i tidiga insatser i Forslund A. & Vikström J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7, s. 58.

¹³ Se liknande slutsatser i Ungdomsstyrelsen (2009) *Vägarna in - Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11, Stockholm, s. 12.

¹⁴ Begreppet *tidiga insatser* är inte reglerat i författning. Det definieras av Arbetsförmedlingen i myndighetens interna arbetsrutiner.

Detta innebär att redan i dag kan de ungdomar som är 18 år och äldre komma i fråga för ett brett utbud av tidiga insatser i form av förmedlingsinsatser och arbetsmarknadspolitiska program.

Ett bredare utbud av tidiga insatser till 16–17-åringar

För de ungdomar som är yngre än 18 år finns det däremot inte möjlighet för Arbetsförmedlingen att ge tillgång till andra arbetsmarknadspolitiska program än den förberedande insatsen studiemotiverande kurs vid folkhögskola, den s.k. folkhögskolesatsningen, före inträdet i jobbgarantin för ungdomar.¹⁵ Den förstnämnda satsningen är tidsbegränsad. De ungdomar som är i åldern 16–17 år och bedöms vara i behov av tidiga insatser kan således endast erbjudas förstärkta förmedlingsinsatser¹⁶ och den tre månader långa studiemotiverande folkhögskolesatsningen. För de allra yngsta ungdomarna innebär detta således att väntetiden på mer strukturerade arbetsmarknadspolitiska program i form av praktik och utbildning vanligtvis inte erbjuds förrän efter sex månaders arbetslöshet. Orsaken till att ungdomar, enligt huvudregeln, får tillgång till jobbgarantin först efter tre månader är enligt förarbeten till förordningen om jobbgarantin för ungdomar att drygt hälften av alla de ungdomar som skrevs in 2005 hade funnit arbete eller påbörjat en reguljär utbildning efter några månader av arbetslöshet.¹⁷ Tremånadersregeln motiveras också mot bakgrund av de forskningsresultat som visat att desto tidigare insatser sätts in ju större är risken för inläsningseffekter.¹⁸ Risken för en sådan effekt är störst för de ungdomar som har lätt att hitta ett jobb. Ungdomar i utredningens målgrupp har dock generellt svårt att få ett arbete, varför inläsningseffekten således bör vara betydligt lägre än för ungdomar generellt. För utredningens målgrupp bör snarare risken för fördröjd etablering på arbetsmarknaden öka i takt med att tiden i inaktivitet förlängs.

¹⁵ Arbetsförmedlingen ska när det gäller unga med funktionshinder från 16 år särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete (§ 15 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen).

¹⁶ Förstärkta förmedlingsinsatser införs från 2013 för samtliga ungdomar under 25 år som en tillfällig satsning för åren 2013–2015.

¹⁷ 2007/08:AU2. *En jobbgaranti för ungdomar*.

¹⁸ Se resonemang om inläsningseffekter i Forslund A. & Vikström J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7, s. 50.

Genom att ge Arbetsförmedlingen tillgång till fler verktyg för den allra yngsta målgruppen bedömer utredningen att myndighetens möjligheter att ge rätt stöd till målgruppen ökar. Ungdomarna har alla olika behov, förutsättningar och mål. Det är därför avgörande att de ska kunna få ett flexibelt stöd. För vissa ungdomar kan en period av arbetspraktik vara ett sätt att åter finna motivationen för studier. För denna yngsta målgrupp som ofta är i en utsatt position är det väsentlig att det finns arbetsgivare som är beredda att ta ett särskilt ansvar som handledare. För andra kan tillgång till projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning vara rätt alternativ. Det begränsade utrymmet för att i dag använda exempelvis arbetspraktik tidigt under en ungdoms inskrivningsperiod har framförts som en möjlig nackdel med nuvarande system.¹⁹ Erfarenheter från Europeiska socialfondens projekt med särskilt fokus på att minska ungas utanförskap visar också att en bred verktygslåda ofta tillämpas; vanliga insatser är vägledning, stöd för att skapa struktur i vardagen, samtalsstöd för att sätta mål, praktik, stöd för att kunna avsluta en utbildning och hälsofrämjande insatser.²⁰ Att varje projekt tillämpar ett flertal olika metoder synliggör målgruppens komplexa behov och vikten av att kunna ge individuellt anpassade åtgärder.

9.4 16–17-åringar ska kunna få ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningens förslag: Även unga i åldern 16–17 år ska ha rätt till statlig utvecklingsersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program.

Utredningen föreslår att ungdomar från 16 års ålder ska ha rätt till utvecklingsersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program anvisat av Arbetsförmedlingen. Under utredningsarbetet har det framkommit att kommuner och andra aktörer uppfattar att bristen på ekonomisk ersättning försvårar arbetet med att motivera de allra yngsta till att vara aktiva och delta i insatser. Kommunernas erfarenheter har visat att många unga inte har haft möjlighet eller

¹⁹ Nordström Skans, O. (2009) *Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6, IFAU, Uppsala universitet och IZA, s. 20.

²⁰ Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt – Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 22 f.

funnit det tillräckligt motiverat att delta när det helt saknas ersättning. Vikten av en ersättning till unga som varken arbetar eller studerar framgår även i en studie genomförd av Ungdomsstyrelsen.²¹ Intervjuade kommuner framhåller att ekonomisk ersättning förbättrar möjligheten att nå de unga och att ersättningen bör vara kopplad till en motprestation. Uppföljningar visar också att en mycket stor andel, cirka 70 procent, av unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 är inaktiva två år i rad.²² Det finns således skäl att i ett tidigt skede ge de unga stöd för att förhindra ett långvarigt utanförskap. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att ungdomar i åldern 16–17 år, i likhet med ungdomar som har fyllt 18 år, ska ha rätt till utvecklingsersättning. Ersättningens nivå ska bestämmas på samma sätt som för ungdomar som har fyllt 18 år och som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning. Beloppet ska således motsvara det studiebidrag inom studiehjälpen som lämnas enligt 2 kap. 7 § studiestödslagen, delat med 22.²³

Ungdomar som har fyllt 18 år kan få ersättning i dag

I dag har ungdomar från 18 år rätt till ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning när de deltar i arbetsmarknadspolitiska program i Arbetsförmedlingens regi.²⁴ Gränsen vid 18 år tillkom i samband med införandet av jobbgarantin för ungdomar år 2007.²⁵ Riksdagens arbetsmarknadsutskott motiverade åldersgränsen med hänvisning till föräldrars underhållsskyldighet och poängterade att denna gäller till barnet fyller 18 år alternativt till den unge fyller 21 år om han eller hon fortfarande går i skolan. I såväl utskottets betänkande som i regeringens proposition konstaterades att ungdomar i åldern 16 t.o.m. 17 år ska kunna delta i jobbgarantin för ungdomar och de aktiviteter som erbjuds inom ramen för denna insats men att någon ersättning inte bör lämnas till dessa om de inte har rätt till arbetslöshetsersättning.²⁶ Innan

²¹ Ungdomsstyrelsen (2009) *Vägarna in - Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11, Stockholm, s. 67 f.

²² Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, s. 4.

²³ Se 3 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd; Ersättningen motsvarar i dag 960 kronor per månad, dvs. 48 kronor per dag.

²⁴ Förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

²⁵ Förordningen (2007:814) om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

²⁶ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU2. *En jobbgaranti för ungdomar*; Prop. 2006/07:118 *En jobbgaranti för ungdomar*, s. 25.

ovanstående förändring år 2007 hade kommuner möjlighet att besluta om ersättning till unga i åldern 16–19 år som deltog i kommunal praktik eller annan verksamhet inom ramen för kommunala ungdomsprogram.²⁷ Från och med 2002 motsvarade ersättningen nivån på studiebidraget för den som studerade i gymnasieskolan. Motivet till denna nivå var att deltagande i kommunala ungdomsprogram inte skulle medföra högre ersättning än vid gymnasial utbildning och således medföra negativa incitament för studier.²⁸

Ett aktivt deltagande ska premieras

Utredningen anser att det viktigaste skälet till att införa en ersättning även för 16–17-åringar är att markera betydelsen av ett aktivt deltagande. Ersättningen ska fungera som en morot för att delta och som ett erkännande av deltagandet. Utredningen menar vidare att en ersättning till de allra yngsta i målgruppen är rimlig eftersom gymnasieskolan är frivillig och att staten genom framför allt jobbgarantin för ungdomar har det tydliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för åldersgruppen. Det kommer alltid att finnas en grupp ungdomar som trots kommunens insatser, inom i första hand utbildningsväsendet och i andra hand aktivitetsansvaret, väljer att pröva att söka arbete via Arbetsförmedlingen. Eftersom statens ansvar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder börjar vid 16 års ålder bör villkoren för de ungdomar som berörs vara lika som för de ungdomar som har fyllt 18 år. Ersättningen bör utformas så att den stimulerar de unga att välja reguljära studier, dvs. som utvecklingsersättningen, vilket innebär en något lägre nivå än studiebidraget.

Utredningen menar vidare att det ska vara mer förmånligt för de unga som är aktiva och söker sig till Arbetsförmedlingen än för de som inte gör det. Det är inte rimligt att som i dag likställa ersättningen för de unga som inte deltar i en insats med de som gör ett aktivt val att delta, dvs. ingen av grupperna får ersättning. Ersättningen ska tydligt visa att aktivitet ska premieras framför inaktivitet.

²⁷ Lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar.

²⁸ Prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002, Utgiftsområde 13*, s. 33.

Möjliga konsekvenser

Införandet av en ersättning bedöms komma att beröra en mycket liten grupp individer. De senaste tio åren har det varje år funnits 7 000–8 000 ungdomar i åldersgruppen som varken arbetar eller studerar.²⁹ Utredningens förslag om ett förtydligat ansvar för hemkommunen, aktivitetsansvaret, syftar till att minska antalet unga som inte arbetar eller är i utbildning. Det är hemkommunen som har det övergripande ansvaret för de unga, men samtidigt ska statens ansvar och verktyg för det fåtal unga som så väljer vara väl anpassade och utformade. Utredningens bedömning är att införandet av en ersättning kan leda till att något fler ungdomar som varken arbetar eller studerar söker sig till Arbetsförmedlingen. I bedömningen ingår att det huvudsakligen är ungdomar som saknar sysselsättning som kommer att söka sig till den statliga verksamheten. Här är det viktigt att påpeka att utredningens förtydligande av hemkommunens skyldigheter att erbjuda utbildning och att motivera till utbildning syftar till att säkerställa att kommunerna inte ska övervältra ansvaret för de unga till staten. En ny ersättning handlar således inte om ett utökat statligt ansvar.

Ytterligare skäl för en ersättning

En ersättning till de allra yngsta medför bättre möjligheter för Arbetsförmedlingen att ställa krav på motprestationer och deltagande. Vikten av höga förväntningar och tydliga krav på regelbundet deltagande är viktiga aspekter i arbetet med de unga. Sådana krav är svåra att förena med en verksamhet som inte berättigar till ersättning. De bättre möjligheterna till tidiga insatser för de allra yngsta, som föreslås ovan, kan med en ersättning också kombineras med bättre kontroll av de ungas aktivitetsnivå.

En ersättning från 16 år har också föreslagits av Temagruppen Unga i arbetslivet.³⁰ Motivet för deras förslag var att en sådan ersättning skulle möjliggöra att de yngsta i större utsträckning skulle kunna delta i arbetsmarknadspolitiska projekt i Europeiska socialfondens regi. Ersättningen är en grund för medfinansiering till dessa projekt. Dagens system missgynnar därför projekt som riktar sig till deltagare med ingen eller låg ersättning. Temagruppen

²⁹ Underlag från Statistiska centralbyrån (2012), se vidare kapitel 2.

³⁰ Temagruppen Unga i arbetslivet (2010) *Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007-2013*, 2010-05-20, s. 9.

menar att 16 år är en relevant ålder eftersom den obligatoriska utbildningen i normalfallet upphör vid den åldern.

Det finns också positiva erfarenheter från försök i Storbritannien att med ekonomiska incitament få 16–17-åringar som varken arbetar eller studerar att delta i aktiviteter. Utvärderingar visar att ekonomiska incitament kan leda till att fler unga deltar. Incitamenten hade olika betydelse för olika typer av individer som deltog i programmen; majoriteten av ungdomarna hade dock inte deltagit utan ersättning. För en grupp var ekonomin avgörande för att väcka intresset för att delta, för andra var aktiviteterna i sig viktigare.³¹ En systematisk kartläggning av insatser för unga som varken arbetar eller studerar i anglosaxiska länder, drar också slutsatsen att ekonomiska incitament verkar vara den mest effektiva metoden för att aktivera ungdomar som har avbrutit, eller riskerar att avbryta, utbildningen.³²

Som redovisats ovan var argumentet för en åldersgräns vid 18 år att föräldrarna har försörjningsplikt fram till myndighetsåldern. Utredningen anser emellertid att den aktuella ersättningen i första hand ska ses som en ersättning för deltagande i en aktivitet och inte sammanblandas med vårdnadshavarnas försörjningsplikt. Den föreslagna ersättningen bör i detta fall jämföras med möjligheten för unga i samma ålder att erhålla studiebidrag vid deltagande i studier på gymnasial nivå.

Ersättningen kan ge önskade effekter

En ersättning till de allra yngsta kan ha såväl önskade som oönskade effekter. Det kan finnas en risk att skoltrötta elever väljer att lämna gymnasiet för att söka sig till Arbetsförmedlingen där de skulle kunna få en motsvarande ersättning. Utredningen bedömer dock att denna risk är liten. Tidigare undersökningar visar att huvudskälet till avbrott från gymnasiestudier handlar om skoltrötthet och inte om viljan att söka ett arbete.³³ Sannolikheten att en ersättning till 16–17-åringar för deltagande i arbetsmarknads-

³¹ Johnson C, Newton B, Usher T, Hillage J (2008) *Activity and Learning Agreement Pilots – Programme Theory Evaluation: Incentivising Participation in Activity Agreements (Working Paper 1)*, Working Paper RW028, Department for Children, Schools and Families, 2008.

³² Britton, J, Gregg P, Macmillan L & Mitchell S. (2011) *The Early Bird... Preventing Young People from Becoming a NEET statistic*, November 2011, Department of Economics and CMPO, University of Bristol, s. 70 f.

³³ Statistiska centralbyrån (2007) *Tema utbildning: Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 3 ff.

politiska åtgärder ska ge oönskade spridningseffekter bedöms således vara låg. Den tidigare Studiehjälpsutredningen konstaterade att studiehjälpen generellt inte hade någon rekryterande effekt till utbildning. Däremot fanns det en viss rekryterande effekt för unga från familjer med svag ekonomi.³⁴ Givet att dessa slutsatser även är giltiga för den målgrupp utredningens förslag vänder sig till är det ytterligare ett argument för att många i målgruppen kan stimuleras från inaktivitet till aktivitet.

Alternativa lösningar och behovet av begränsningsregler

Utredningen har övervägt andra former av ersättningar. Eftersom deltagande i en aktivitet ofta medför någon form av kostnad för den enskilde, har utredningen övervägt om en ersättning för reella kostnader vore att föredra framför en generell ersättning. Utredningen bedömer att ett sådant handlingsalternativ innebär en alltför stor administrativ börda samt att en individuell prövning för den unge skulle framstå som orättvis. Eftersom antalet 16–17-åringar som avbryter skolan är relativt liten, anser utredningen, att en generell ersättning i form av utvecklingsersättning ska utgå för dem som deltar i en arbetsmarknadspolitisk insats. Det är också viktigt att 16–17-åringar behandlas på samma villkor som de äldre ungdomarna i åldersgruppen.

Utredningen har även övervägt om det är motiverat att införa någon form av begränsningsregel för ersättningen, exempelvis i tid. Syftet med en begränsningsregel kan vara att motverka ett för stort flöde av de allra yngsta ungdomarna till statliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Eftersom det inte finns några begränsningsregler för ungdomar som har fyllt 18 år finner utredningen inga skäl att införa särskilda regler för 16–17-åringarna. Statistik visar också att de allra flesta avbrott sker i årskurs 3 i gymnasieskolan.³⁵ Det skulle i sådana fall finnas större skäl att införa begränsningsregler för de äldre ungdomarna i målgruppen.

Utredningen finner således att argumenten för att införa en ersättning överväger risken att eventuellt fler unga skulle avbryta sina studier.

³⁴ SOU 2003:28 *Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier*, avsnitt 4.4.

³⁵ Statistiska centralbyrån (2007) *Tema utbildning: Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*, Befolkning & välfärd, 2007 nr 4, Stockholm, s. 8.

9.5 Arbetsförmedlingen får möjlighet att ingå överenskommelse om insatser med kommunen

Utredningens förslag: Det ska finnas en möjlighet för Arbetsförmedlingen att även för de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret enligt skollagen, ingå överenskommelser med en kommun om anordnande av programinsatser eller övriga åtgärder, utöver jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.

Arbetsförmedlingen har sedan 2008 möjlighet att för två prioriterade grupper, nyanlända invandrare och unga med funktionshinder, samverka med kommunen utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.³⁶ Utredningen föreslår att även unga som omfattas av hemkommunens aktivitetsansvar enligt skollagen ska vara en sådan prioriterad grupp. Utredningen anser att det är angeläget att förbättra möjligheterna till samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunen i de fall andra aktörer saknas. Utredningen föreslår därför förändring av förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program. Med utredningens förslag ska Arbetsförmedlingen kunna ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller övriga åtgärder i de fall då Arbetsförmedlingen inte hittat annan lämplig aktör.

Regeringen gav 2007 Arbetsförmedlingen i uppdrag att komplettera med flera olika aktörer i syfte att öka utbudet av förmedlingstjänster och att förbättra matchningen samt ge utvecklad service till arbetslösa. Parallellt med Arbetsförmedlingens åtgärder för arbetslösa ordnar kommunerna i relativ stor utsträckning också insatser för arbetslösa. Kommuners rätt att ordna sådana insatser regleras i lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Denna lag gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att teckna överenskommelser med kommunen om att genomföra åtgärder för deltagare i t.ex. jobbgarantin för ungdomar. Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program anger i vilka situationer Arbetsförmedlingen kan anlita kommuner. En viktig förutsättning är att Arbetsförmedlingen efter upphandlingsför-

³⁶ Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

farande inte hittat annan lämplig aktör att genomföra åtgärderna. Arbetsförmedlingens aktivitet, eller av myndigheten upphandlad aktör, ska således prioriteras.

Arbetet och insatserna för att bistå ungdomar i övergången mellan skolan och arbetslivet måste förstärkas. Hemkommunen har det övergripande ansvaret för de ungdomar som inte går i gymnasieskolan (se kapitel 7). Det finns därför anledning att skapa förutsättningar för ett ökat samarbete mellan kommun och Arbetsförmedling. Kommunerna har dessutom stor erfarenhet från de tidigare ungdomsprogrammen och har i relativt stor omfattning upparbetat kommunala program för ungdomar. I dag har så gott som samtliga kommuner inom ramen för den egna kommunala verksamheten numera arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till arbetssökande.³⁷ Behovet av bättre samverkan mellan stat och kommun beträffande ungdomar i målgruppen bekräftas av såväl Ungdomsstyrelsen som Sveriges Kommuner och Landsting. I ett flertal rapporter har det beskrivits hur rollerna och ansvaret i arbetet med unga som varken studerar eller arbetar är uppdelat och hur unga alltför ofta hamnar mellan stolarna.³⁸ Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen ska få möjlighet ingå överenskommelse om programinsatser direkt från kommunen i syfte att, vid behov och där kompletterande aktör saknas, öka samarbetet med kommuner. Syftet är att stärka samarbetet och helhetssynen kring de unga i åldern 16–19 år som saknar gymnasieutbildning.

9.6 Samverkan mellan Arbetsförmedling och kommun behöver utvecklas

Utredningen kan konstatera att det finns ett behov av att underlätta samordning mellan kommun och stat och för att minimera risken för att den unge ska hamna mellan stolarna. Eftersom det finns ett starkt samband mellan den unges utbildningsnivå och hans eller hennes framtida arbetsmarknadsutsikter³⁹ är det av största vikt att kopplingen mellan kommunala insatser i och utanför gymnasie-

³⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012, Stockholm*.

³⁸ Ungdomsstyrelsen (2008) *FOKUS 08 - En analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm; Ungdomsstyrelsen (2009) *Vägarna in - Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11, Stockholm; Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *En dörr in. En gemensam ingång för arbetssökande*, Stockholm.

³⁹ Socialstyrelsen (2006) *Social Rapport 2006*, Stockholm.

skolan, statliga arbetsförmedlare och andra aktörer fungerar på ett tillfredsställande sätt. Som utredningen beskrivit i avsnitt 7.6 ska kommunen inom ramen för aktivitetsansvaret erbjuda de ungdomar som är under 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning en lämplig individuell åtgärd. För många ungdomar hittas en lösning inom ramen för gymnasieskolan. Dock finns det ungdomar som av olika skäl inte ser skolan som en möjlig lösning. För de unga som väljer att lämna det reguljära utbildningssystemet för att söka arbete med stöd av Arbetsförmedlingen är det viktigt att även fortsättningsvis ha kontinuerlig kontakt med hemkommunen och aktuell utbildningsanordnare. Syftet med samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen är att, på lång sikt, motivera den unge till fortsatta studier.

Kommuner bedömer generellt att det arbetsmarknadspolitiska samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar bra eller mycket bra.⁴⁰ På en del håll uppfattas dock samarbetet mellan kommun och Arbetsförmedlingen avseende arbetslösa ungdomar som ansträngd.⁴¹ Ungdomsstyrelsen har t.ex. påpekat att jobbgarantin för ungdomar förändrade formerna för samarbetet och att det därför finns ett behov av förbättrad samverkan kring ungdomar.⁴² Ett samverkansproblem som kommuner nämner är kopplat till reglerna kring jobbgarantin för ungdomar. Bristen på samarbete har bl.a. gällt arbetet kring praktikplatser. Införandet av jobbgarantin för ungdomar har inneburit att de ungas anknytning till arbetsmarknaden genom praktik har inskränkts.⁴³

Jobbgarantin för ungdomar infördes som ett resultat av kritiken mot de tidigare kommunala ungdomsprogrammen och i syfte att stärka Arbetsförmedlingens ansvar för arbetslösa ungdomar. Utredningen kan emellertid konstatera att det fortfarande finns brister i samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. För många av de unga som avbryter gymnasiet är vägen mellan utbildning och arbete inte linjär. Unga utan gymnasieutbildning är i behov av stöd från flera aktörer. Utredningen menar att samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen bör förbättras för att stödja den unge i övergångarna mellan arbete och utbildning. Ett

⁴⁰ Sveriges kommuner och landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser – Enkätstudie 2012*, s. 20.

⁴¹ Olofsson, J. m.fl. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelande från Socialhögskolan 2009:1.

⁴² Ungdomsstyrelsen (2011) *Ung idag 2011*, Stockholm.

⁴³ Ungdomsstyrelsen (2008) *FOKUS 08 – En analys av ungdomars utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm, s. 238.

intensifierat samarbete mellan stat och kommun kring de ungdomar som har störst behov kan också gynna andra former av samverkan inom kommunen, t.ex. med socialtjänsten. Många av de ungdomar som inte går i gymnasiet har en rad olika problem. För att finna långsiktiga och hållbara lösningar bör individens hela situation beaktas av en rad olika aktörer som samverkar.

Det finns således ett behov av utvecklade former för samverkan för unga som varken arbetar eller studerar. Denna fråga berör dock hela utredningens målgrupp och inte enbart ungdomar under 20 år. Utredningen avser därför att återkomma till frågan om samverkan i det slutbetänkande som ska lämnas till regeringen senast den 1 augusti 2013.

10 Nationell och lokal uppföljning

Det saknas i dag kunskap om såväl omfattningen av som innehållet i kommunernas arbete med de unga som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Ungdomar utanför gymnasieskolan är en särskilt utsatt grupp och det finns behov av att öka kunskapen om vilka insatser som kan hjälpa dessa unga. Därför behöver förutsättningarna för uppföljning och utvärdering förbättras. Utredningen ska enligt direktiven undersöka om det är möjligt att låta kommuner rapportera uppgifter som kan ligga till grund för statistisk analys.

Kommunerna använder en mängd olika metoder och register för att samla in informationen om de unga. Att jämföra listor på ungdomar som omfattas mellan kommuner blir i dag som att jämföra äpplen och päron. I en kommun inkluderas de ungdomar som nyligen har flyttat in, i en annan exkluderas de. I en kommun baseras listan på de som inte börjat i kommunens gymnasieskola, i en annan på de som inte börjat i någon gymnasieskola, såväl fristående som kommunal, inom regionen. Att i dag samla in och sammanställa statistiska uppgifter från kommuner skulle därför inte vara möjligt enligt utredningen. Kommunernas underlag är alltför varierande. Utredningen anser att det är möjligt att utveckla nationell statistik om målgruppen. Två förutsättningar bör dock vara uppfyllda. För det första måste det vara möjligt att samla in uppgifter från kommuner, dvs. det måste finnas krav på att kommuner registrerar uppgifter om de unga. För det andra måste det finnas krav på att kommuner ska lämna uppgifter till grund för nationell statistik. En framtida nationell uppföljning bygger på lokal statistik av god kvalitet.

I det följande lämnar utredningen därför förslag om att hemkommuner ska vara skyldiga att föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Vidare föreslår utredningen att Skolverket ska få i uppdrag att

årligen samla in uppgifter om unga utanför gymnasieskolan från hemkommuner. Den nationella insamlingen och statistiken ska baseras på uppgifter från de lokala registren. I uppdraget till myndigheten ska även ingå att regelbundet redovisa nationell statistik på området. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet bör också få utvärderande uppdrag inom området.

10.1 Hemkommunen ska föra ett register

Utredningens förslag: Hemkommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

Hemkommunen ska i registret även få behandla personuppgifter om tidpunkt när en åtgärd inleds samt tidpunkt för åtgärdens upphörande och orsaken till att den upphör. Uppgifterna ska gallras senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 21 år.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska föra ett register över de ungdomar som berörs av ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Syftet med att förtydliga att kommuner ska föra ett register är att säkerställa att kommunen har identifierat samtliga ungdomar som omfattas av ansvaret. Det säkerställer i sin tur att ungdomarna kan erbjudas stöd och synliggör om kommunerna lever upp till lagens intentioner. Kommunala register kan vidare bidra till att harmonisera kommunernas metoder för att samla in uppgifter om de unga som berörs av informationsansvaret. Lokala register är också en förutsättning för nationell statistik. Enligt Skolverkets senaste undersökning uppger 82 procent av kommunerna att de har ett register eller en förteckning över de unga.¹ En skyldighet för kommunerna att föra ett register innebär således inte någon förändring i sak för majoriteten av landets kommuner.

Utredningen menar att ett kontinuerligt eller löpande informationsansvar för fler än en individ förutsätter att informationen samlas systematiskt i en bestämd struktur. Ett register är således en

¹ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 32.

förutsättning för kommuner att ha en löpande överblick över vilka ungdomar som berörs. En beräkning baserad på Temagruppen Unga i arbetslivets statistik av andelen unga som varken arbetar eller studerar visar att samtliga kommuner har fler än en ung person som står utanför gymnasieskolan.² Att ha ett register eller någon form av förteckning för att samla informationen om dessa individer blir således en nödvändighet.

Ett argument mot att ställa krav på register är hänsynen till de ungas integritet. Kommunala register för unga utanför gymnasieskolan kan upplevas stämplande och utgöra ett hot mot de ungas personliga integritet. Det ska dock endast vara nödvändig och aktuell information om de unga som samlas i registren. Dessutom finns registren i stor utsträckning redan i dag. De uppgifter utredningen föreslår att kommunerna ska samla är de som får samlas in i dag, med vissa förändringar. Följande uppgifter får samlas in i dag enligt förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar:

- namn, personnummer eller samordningsnummer, bostadsadress, e-postadress, telefonnummer,
- nuvarande och framtida sysselsättning i form av utbildning, arbete eller annan tjänstgöring, och
- om det är aktuellt med någon individuell åtgärd, åtgärdens innehåll och tidpunkt när den kan inledas.

Utredningen föreslår att kommunerna ska samla uppgifter om när en åtgärd *inleds* i stället för, som i ovan, när den *kan inledas*. Den förra uppgiften är mer relevant för kommunal och nationell uppföljning än den senare. Vidare föreslår utredningen att kommuner även ska få samla uppgifter om *tidpunkten när åtgärden för den unge upphörde och orsaken till att den upphörde*. Syftet med att samla denna information är att stat och kommun bättre ska kunna följa upp de åtgärder som erbjuds. Vidare föreslår utredningen att den ovan nämnda förordningen ändras så att det framgår att kommunen ska gallra uppgifter om individer tidigast vid utgången av det kalenderår den unge fyller 21 år. Syftet med att förlänga den tid de unga kan finnas i registret är att möjliggöra uppföljning.

² Utredningens beräkningar baserade på uppgifter i Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) 2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4.

Kravet på register bör också ses som ett förtydligande av att kommunerna ska bedriva ett strukturerat arbete. Att förvalta ett individregister ställer höga krav på verksamheterna. Det förutsätter att det finns rutiner för att uppdatera informationen och säkerställa att informationen är korrekt. Ytterligare en fördel med ett register är att det möjliggör nationella och regionala jämförelser. Genom att alla kommuner ska ha ett register kommer det också gå att hämta information till grund för nationell uppföljning.

10.2 Skolverket ska samla in uppgifter om de unga inom aktivitetsansvaret

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter från hemkommuner om de unga som omfattas av kommunens aktivitetsansvar.

De uppgifter som ska samlas in ska baseras på de uppgifter kommuner samlar i de lokala registren. Det närmare innehållet i uppgiftsinsamlingen bör preciseras av Skolverket i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting.

Hur kommunerna väljer att samla in uppgifterna om de unga varierar, som tidigare nämnts, i dag alltför mycket. Variationen i vilka individer som omfattas av informationsansvaret i olika kommuner är alltför stor. Avsaknaden av enhetliga register och likartade metoder för att ta fram de s.k. listorna försvårar nationell uppföljning och lokala jämförelser. Utredningen kan också konstatera att det saknas nationell kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala åtgärder och insatser för de unga. Såväl den lokala som den nationella uppföljningen av de unga utanför gymnasieskolan måste bli bättre. Ett första steg mot ökad kunskap är att systematiskt samla uppgifter om målgruppen och om insatser de unga erbjuds. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att inhämta uppgifter om individer som omfattas av kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar från hemkommuner. Myndigheten föreslås få i uppdrag att samla in individbaserad statistik och sammanställa den på nationell nivå. Skolverkets uppgiftsinsamling ska baseras på de register utredningen föreslår att kommuner ska bli skyldiga att föra.

Skolverket har ansvar för den officiella statistiken inom utbildningsväsendet. Myndigheten ska följa upp och utvärdera skolväsendet och övriga utbildningar som står under Skolinspektionens tillsyn.³ Huvudmän som är föremål för Skolverkets uppföljning eller utvärdering är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för verksamheten.⁴ Hemkommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar, informationsansvaret, står under Skolinspektionens tillsyn och Skolverket har således redan möjligheten att inhämta uppgifter från kommunerna. Eftersom detta inte sker i dag föreslår utredningen att Skolverket får i uppdrag av regeringen att hämta in dessa uppgifter årligen.

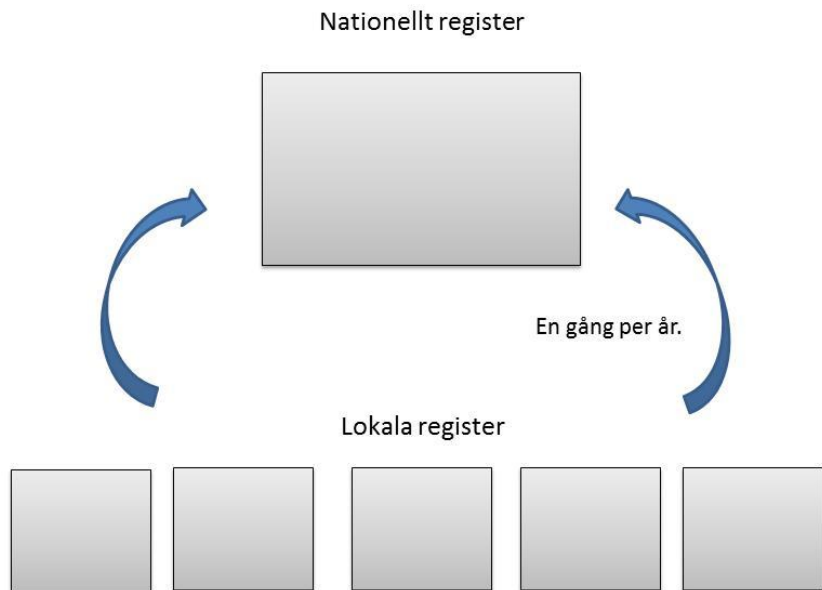
Den nationella statistiken ska baseras på uppgifter från kommunala register (se ovan). Som visats ovan får kommunerna lagra uppgifter om individernas personnummer. Det möjliggör för Skolverket att inhämta sådana uppgifter och utifrån dem få fram bakgrundsfaktorer som kön, individens födelseland och föräldrars utbildningsnivå.⁵ Den konkreta utformningen av insamlingen bör beslutas av myndigheten i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta myndigheter. En gemensam kategorisering och definition av de individuella åtgärder kommuner erbjuder behövs. Flödet av uppgifter illustreras i figuren nedan.

³ 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁴ 26 kap. 25 § skollagen (2010:800).

⁵ Det vill säga samma metod som används för elevstatistiken för gymnasieskolan. Där hämtar Skolverket, via Centrala studiestödsnämnden, endast uppgifter om elevers personnummer, skolenhet, årskurs, namn på klass samt studievägs kod. Uppgifter om exempelvis födelseland tas fram genom samkörning av Statistiska centralbyrån med Registret över totalbefolkningen. Samtal med Skolverket, 2013-01-07.

Figur 10.1 Nationell uppgiftsinsamling



Innehåll – individer som registrerats under perioden den 1 jan till den 31 dec aktuellt år:

- namn, personnummer, etc,
- nuvarande sysselsättning,
- om individuell åtgärd, åtgärdens innehåll och tidpunkt när den kan inledas (inleddes), annars markering "ej aktuell för åtgärd",
- tidpunkt när en åtgärd upphör och orsaken till att åtgärden upphörde.

Enligt utredningens förslag är kommunerna skyldiga att kontinuerligt under året hålla sig informerade om de unga som omfattas av aktivitetsansvaret (se kapitel 7). Utredningen har dock bedömt att ett rapporteringstillfälle per år är lämpligt för den nationella statistiken. Det innebär en begränsad ökning av kommunernas uppgiftslämnarbörda. Rapporteringen ska avse samtliga unga som har omfattats av aktivitetsansvaret under året, dvs. även de som har haft en sysselsättning. Tidpunkten för kommunernas uppgiftslämnning bör beslutas av Skolverket. Utredningen anser också att en tätare nationell uppföljning på sikt bör övervägas. Norge har exempelvis nyligen förändrat den nationella insamlingen på området. De har gått från två till tre rapporteringstillfällen per år,

bl.a. i syfte att rikta större uppmärksamhet på ungdomsgruppen under hela året.⁶

Det främsta argumentet för att införa en nationell uppgiftsinsamling är att kunna följa de ungas utbildningsvägar och arbetsmarknadsetablering. Uppgifterna kan generera systematisk och rikstäckande kunskap som ska komma målgruppen till godo. Ett annat argument för den föreslagna insamlingen är att staten löpande ska få en överblick över hur kommunerna tar sitt ansvar för uppdraget. Nationell insamling kan också motiveras utifrån en normerande och kvalitetsutvecklande aspekt. Nationella riktlinjer för insamling av data kan stödja kommuner som har behov av vägledning i arbetet. Dessutom ges förutsättningar för lokal verksamhetsutveckling. En regelbunden uppföljning möjliggör också vidare analyser, exempelvis sambandsstudier av åtgärd och utfall för individen. Vidare skulle en nationell datainsamling möjliggöra analyser av exempelvis faktorer som utmärker målgruppen och individernas etableringsmönster på kort och lång sikt. Analyser kan också användas för kommunala och regionala jämförelser.

Utredningen anser att Sverige har en blygsam hållning till den nationella uppföljningen inom området i jämförelse med de nordiska grannländerna.⁷ Det finns därför all anledning att flytta fram positionerna.

Ett argument som talar emot att införa en nationell insamling av denna typ av individdata är att det kan vara ett intrång i den personliga integriteten för de ungdomar som omfattas av registreringen. Exempelvis ökar risken för att obehöriga får tillgång till uppgifterna, eller att individerna kan känna olust över att finnas i ett nationellt register. Ett annat argument mot insamlingen kan vara att det i många kommuner kommer att röra sig om ett fåtal individer. Det kan innebära att statistik på kommunnivå inte kan redovisas. Detta bör inte vara ett hinder för att införa förslaget. Vidare bör inte de uppgifter som samlas in vara av sådan karaktär att en enskild kan lida men av dem. Ett viktigt syfte med insamlingen är att utveckla ny kunskap som på sikt ska komma kommuner och ytterst de unga till nytta.

Utredningen har övervägt alternativa lösningar till en tvingande uppgiftsinsamling. Det mest rimliga alternativet är att ge Skolverket, eller annan myndighet, i uppdrag att regelbundet genomföra kartläggningar för att analysera hur kommunerna fullföljer sitt

⁶ Kunnskapsdepartementet (2012) *Midtveisrapport Ny GIV 2012*, Norge, s. 25.

⁷ Se Bilaga 3 – Danmark, Norge och Finland.

uppdrag; dvs. den typ av uppföljande uppdrag som myndigheten har fått hittills. Denna typ av studie har emellertid begränsningar och möjliggör varken analyser av insatsernas effekter eller långsiktiga utfall.

10.3 Statistiken ska regelbundet redovisas och analyseras

Utredningens förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att årligen redovisa den nationella statistiken.

Utredningens bedömning: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet bör ges i uppdrag att utifrån den nationella statistiken utvärdera kommunernas åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret.

Skolverket har hittills regelbundet fått i uppdrag att följa upp hur kommunerna fullföljer sitt informationsansvar. Uppföljningarna har baserats på kommunernas självvärderingar av verksamheterna. Det har inte funnits möjlighet att följa upp de individer som har varit i kommunala åtgärder. Det saknas därmed kunskap om vad kommunernas insatser leder till och hur många individer som omfattas av verksamheten. Regeringen har tagit initiativ till att utveckla ett nationellt verktyg för att följa upp de åtgärder som kommunerna erbjuder unga som varken arbetar eller studerar.⁸ Det finns dock ännu inget sådant verktyg.

Utredningen anser att kunskapen om de unga och de åtgärder de får ta del av inom ramen för ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar bör systematiseras och utvecklas. Skolverket föreslås därför få i uppdrag att årligen redovisa statistiken. Utredningen bedömer vidare att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering eller annan lämplig myndighet bör studera effekterna av kommunernas insatser och exempelvis ställa dem i relation till Arbetsförmedlingens insatser för samma åldersgrupp.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Ungdomsstyrelsen, IJ2009/1644/UF, 2010-12-16.

Ett annat syfte med att årligen redovisa och analysera statistiken är att återföra kunskapen till kommunerna. Kunskap som bör kunna bidra till en bättre verksamhet.

11 Kompletterande förslag och bedömningar

Tidiga och förebyggande insatser är avgörande för att stödja unga att slutföra sin utbildning. Utredningens förslag i de föregående kapitlen har fokuserat på kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år och statens ansvar för arbetsmarknadsåtgärder för samma målgrupp. Här lägger utredningen förslag om förändringar i grundskolan och andra obligatoriska skolformer samt i gymnasieskolan som syftar till att förbättra förutsättningarna för elever som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning. I avsnittet kommenteras också möjligheterna för kommuner att erbjuda vuxenutbildning till unga under 20 år och konsekvenser av de nya introduktionsprogrammen i gymnasieskolan.

11.1 Förtydligt uppdrag för studie- och yrkesvägledningen

Utredningens förslag: Genom ändringar i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan förtydligas att studie- och yrkesvägledningen särskilt ska uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Utredningens bedömning: Motsvarande förtydligande bör göras i den kommande läroplanen för gymnasiesärskolan.

Studie- och yrkesvägledaren, eller annan personal som fullgör den funktionen, har en central roll när det gäller att informera och vägleda elever inför kommande studie- och yrkesval. Elever som inte har en fullföljd gymnasieutbildning har stora svårigheter att

komma in på arbetsmarknaden och därmed även färre möjligheter att göra andra typer av aktiva livsval. Studie- och yrkesvägledningen har därför en särskilt viktig roll när det gäller elever som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning efter att skolplikten upphört. För att betona studie- och yrkesvägledningens ansvar för dessa elever bör ett tillägg göras i bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan. Studie- och yrkesvägledningen ska särskilt uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Motsvarande tillägg bör göras i den kommande läroplanen för gymnasiesärskolan.

Kommuner och företrädare för organisationer i det civila samhället har i samtal med utredningen betonat vikten av förebyggande och tidiga insatser för de unga inom ramen för utredningens målgrupp. Forskningen visar också att tidiga insatser för barn som har särskilda behov är avgörande för deras framgång i skolan och senare i livet.¹ Utredningens målgrupp omfattar ungdomar som inte påbörjar en gymnasieutbildning och de som senare avbryter en sådan. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå tidiga insatser i förskola och grundskolans tidiga år. Inte heller har utredningen i uppdrag att föreslå tidiga insatser från andra delar av samhället t.ex. inom hälso- och sjukvården. Däremot anser utredningen att det finns anledning att förtydliga vikten av att stödja ungdomar i övergången mellan grundskola och gymnasieskola samt senare i gymnasieskolan. Det ska därför förtydligas att studie- och yrkesvägledningen i grundskolan och motsvarande obligatoriska skolformer samt i gymnasieskolan särskilt ska stödja de elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Enligt nu gällande bestämmelser i läroplaner för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan framgår att studie- och yrkesvägledaren, eller annan personal som fullgör den funktionen, ska informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen.² I arbetet ingår också att vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser. Möjligheterna för elever med funktionsnedsättning ska särskilt uppmärksammas. I de nämnda läroplanerna finns även riktlinjer för alla som arbetar i skolan. Exempelvis att alla ska bidra till att elevens studie-

¹ Se exempelvis Von Grieff C. m.fl. (2012) *En god start? – En rapport om att stötta barns utveckling*, IFAU Rapport 2012:11.

² Se exempelvis avsnitt 2.6, förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

och yrkesval inte begränsas av kön eller av social eller kulturell bakgrund. I gymnasieskolan ska personalen informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet och motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund.³ Information om framtida utbildningsvägar och valmöjligheter är en viktig del i elevens val av fortsatt studie- och yrkeskarriär.

Att särskilt inrikta studie- och yrkesvägledningen mot elever som riskerar att avbryta sin utbildning är en förebyggande insats för att förhindra ett senare avbrott. Framgångsrik vägledning kan motivera eleverna och höja deras ambitionsnivå. En annan viktig funktion är att vägleda elever utan sociala nätverk i ett alltmer komplext skolsystem. Forskning visar att studie- och yrkesvägledning till marginaliserade grupper kan ha effekt på deras studieresultat.⁴

Statistiken visar också att elever som byter program i gymnasieskolan fullföljer utbildningen på tre år i lägre utsträckning än de som inte byter program.⁵ Endast drygt en tredjedel av de elever som byter program slutför sin utbildning på tre år. Motsvarande andel för elever som läser vid ett program under ordinarie studietid var 85 procent. Studie- och yrkesvägledning inför valet till gymnasieskolan blir mot bakgrund av denna statistik särskilt viktig.

Skolverket pekar också på betydelsen av väl fungerande studie- och yrkesvägledning, särskilt för elever som saknar erfarenhet av det svenska skolsystemet eller elever från studieovana hem som inte har samma förutsättningar att värdera information om och välja i utbudet av olika utbildningar.⁶ Myndigheten menar att dagens allt mer komplexa skolsystem ställer högre krav på en väl fungerande studie- och yrkesvägledning än tidigare.

Även inom EU och OECD framhävs studie- och yrkesvägledningens betydelse för att stödja elever som riskerar att avbryta eller

³ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

⁴ Smith D, Lilley R, Marris L, Krechowicka I. (2005) A systematic review of research (1988–2004) into the impact of career education and guidance during Key Stage 4 on young people's transitions into post-16 opportunities. In: *Research Evidence in Education Library*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education..

⁵ Skolverket (2010) *Gymnasieelevers byten av program och skolor*, Skolverkets aktuella analyser 2011, Stockholm, s. 35.

⁶ Skolverket (2010) *Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 2 – Bedömningar och slutsatser*, rapport 350, Stockholm, s. 14.

avbryter sin utbildning.⁷ Skraddarsydd vägledning kan motverka ett senare avbrott, även om den bara ges under ett fåtal tillfällen.⁸

Sammantaget finner därför utredningen flera skäl till att förtydliga inriktningen på studie- och yrkesvägledningen i grundskolan, motsvarande obligatoriska skolformer och i gymnasieskolan. Förändringen syftar till att stärka skolans vägledande stöd till elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Härigenom skapas förutsättningar för att färre ungdomar kommer att omfattas av kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar.

11.2 Anpassad studiegång

Utredningens förslag: Syftet med anpassad studiegång i de obligatoriska skolformerna förtydligas. I skolförordningen skrivs in att ett beslut om anpassad studiegång i de högre årskurserna ska syfta till att eleven ska fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolan och fortsätta sin utbildning på gymnasienivå.

Anpassad studiegång är en särskild variant av särskilt stöd för elever i någon av de obligatoriska skolformerna. Denna stödåtgärd får bara användas i de fall skolan kommit fram till att annat särskilt stöd inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Ett beslut om anpassad studiegång får innebära att avvikelser görs från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. Beslutet kan bl.a. innebära att en elev inte läser alla ämnen eller inte får sin garanterade undervisningstid tillgodosedd. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång så långt som möjligt får en utbildning som är likvärdig med övrig utbildning inom den aktuella skolformen. Ett beslut om anpassad studiegång för en elev i de högre årskurserna får innebära att utbildningen delvis förläggs till en arbetsplats utanför skolenheten. Eleven ska ha en handledare på arbetsplatsen och få stöd från skolans personal.

⁷ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) (2010) *Guiding at-risk youth through learning to work - Lessons from across Europe*, Research Paper No 3; OECD (2004) *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*, Paris, s. 49 ff.

⁸ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) (2010) *Guiding at-risk youth through learning to work - Lessons from across Europe*, Research Paper No 3, s. 64.

Den främsta avsikten med anpassad studiegång är att möjliggöra en lösning som skapar förutsättningar för elever som annars skulle ha mycket svårt att tillgodogöra sig utbildningen och förhindra att eleven helt slutar komma till skolan. Skolinspektionens erfarenheter är dock att bestämmelsen tillämpas olika och att anpassad studiegång sätts in utan varken tidsbegränsning, behovsprövning, utredning eller formella beslut.⁹ Det förekommer också att den används som en disciplinär åtgärd. Det finns behov av att tydliggöra att ett viktigt syfte med anpassad studiegång ska vara att få eleven att fullfölja sin utbildning. Därför föreslår utredningen att det i skolförordningen skrivs in att ett uttryckligt syfte med anpassad studiegång i de högre årskurserna ska vara att eleven fullföljer sin utbildning i den obligatoriska skolformen och fortsätter sin utbildning på gymnasienivå.

11.3 Kommunal vuxenutbildning för de som inte fyllt 20 år

Utredningens bedömning: Kommunen bör i de fall då det är motiverat erbjuda de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret kommunal vuxenutbildning redan innan det andra kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Enligt utredningens uppfattning är detta möjligt att åstadkomma med tillämpning av nu gällande regelverk.

Av skollagen följer att behörighet till kommunal vuxenutbildning enligt huvudregeln infaller andra kalenderhalvåret det år den unge fyller 20 år. Enligt förordningen om vuxenutbildning är dock även den som är yngre än så behörig, om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.¹⁰ I förarbetena till skollagen anges att de fall som kan utgöra särskilda skäl för att börja tidigare bl.a. kan vara att den unge redan bildat familj eller på något annat sätt tagit ett stort och avgörande steg in i vuxen världen och därför har lite gemensamt med sextonåriga ungdomar som påbörjar sina studier i gymnasieskolan.¹¹ Enligt utredningens uppfattning kan tillgång till vuxenutbildning många gånger vara en värdefull åtgärd när det gäller ungdomar som omfattas av kom-

⁹ Utredningens samtal med Skolinspektionen, 2012-09-11.

¹⁰ 3 kap. 2 § förordningen (2011:110) om kommunal vuxenutbildning.

¹¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 481 och 486.

munens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Utredningen anser också att utrymmet för att göra undantag med hänsyn till att den sökande på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl möjliggör att elever som omfattas av kommunens aktivitetsansvar tas emot i vuxenutbildning innan andra kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Någon ändring av bestämmelserna behövs således inte men utredningen vill betona att det är angeläget att kommuner uppmärksammar möjligheten att ta in elever tidigare än enligt huvudregeln i dessa fall. Samtidigt bör betonas att vuxenutbildningen är en annan typ av utbildning än gymnasieskolans. Den kräver att den studerande tar mycket eget ansvar för sina studier. Det är därför viktigt att det alltid görs en individuell bedömning av den unges förutsättningar att klara av denna studieform.

11.4 Synnerliga skäl för att som behörig till ett nationellt program tas emot på introduktionsprogram i gymnasieskolan

Utredningens bedömning: Skollagens bestämmelse om att det ska krävas synnerliga skäl för att som behörig till ett nationellt program antas till ett introduktionsprogram tillkom relativt nyligen i samband med tillkomsten av den nya gymnasieskolan. Även om bestämmelsen tillämpas mycket olika ute i kommunerna anser utredningen inte att det finns skäl att i nuläget ändra bestämmelsen.

Den reformerade gymnasieskolan som gäller för elever som påbörjat sin utbildning i gymnasieskolan efter den 1 juli 2011 medförde bl.a. att det numera finns mycket begränsade möjligheter för elever som är behöriga till ett nationellt program att i stället tas emot på ett introduktionsprogram. Möjligheten finns bara för introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt alternativ och endast då huvudmannen bedömer att det finns synnerliga skäl för detta.¹² I förarbetena till bestämmelsen anges att med synnerliga skäl här avses t.ex. att en elev trots anpassningar och kraftfulla insatser från skolans sida står i begrepp att helt avbryta sina studier i gymnasieskolan och där yrkesintroduktion eller individuellt alter-

¹² 17 kap. 11 § andra stycket skollagen (2010:800).

nativ framstår som de enda alternativen till detta.¹³ En kommun har således i dag mycket begränsade möjligheter jämfört med tidigare att erbjuda elever som är behöriga till ett nationellt program sådan utbildning som är avsedd för icke behöriga elever.

Denna förändring har ändrat förutsättningarna för kommunerna. De har nu inte samma möjligheter som tidigare att erbjuda insatser till de elever som avbryter eller aldrig påbörjar ett nationellt program. Tidigare användes det individuella programmet till att förbereda eleverna för utbildning på ett nationellt program. Som tidigare beskrivit i avsnitt 4.1.3 infördes denna bestämmelse i syfte att förtydliga gymnasieskolans skyldighet att stödja elever med olika svårigheter.

Kommuner har tolkat bestämmelserna om synnerliga skäl olika. Bland de kommuner som utredningen har besökt varierar tillämpningen. En kommun tillåter samtliga elever som avbryter sin gymnasieutbildning, oavsett om de är behöriga till ett nationellt program eller ej, att påbörja ett introduktionsprogram. En annan kommun tolkar bestämmelsen strikt och kräver synnerliga skäl för att en elev som är behörig till ett nationellt program ska få börja på ett introduktionsprogram. I Skolverkets delrapportering av den pågående uppföljningen och analysen av gymnasiereformen framgår också att vissa kommuner har en vid tolkning av synnerliga skäl.¹⁴ Av studien framgår att majoriteten av de intervjuade kommunerna tolkar bestämmelsen restriktivt.

Bestämmelserna om introduktionsprogrammen infördes relativt nyligen. Det är ännu för tidigt att bedöma konsekvenserna av förändringen. Även om det finns signaler att kommuner tolkar lagstiftningen olika bör förändringarna få tid att implementeras. Utredningen lämnar därför inga förslag i denna fråga men anser det angeläget att tillämpningen av bestämmelsen bevakas så att den inte används i situationer som lagstiftaren inte har avsett.

¹³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 450.

¹⁴ Skolverket (2012) *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring - Introduktionsprogrammen*, 2012-12-10, dnr 2012:279, Stockholm.

12 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Utredningens förslag:

Utredningens förslag kommer i vissa delar att medföra ökade kostnader för stat och kommun. De kan medföra ökade kostnader med mellan två och sju miljoner kronor årligen för kommunsektorn. För staten kan förslagen innebära ökade kostnader med mellan 24 och 48 miljoner kronor årligen. De redovisade beloppen gäller när förändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna. En del av de ökade kostnaderna för kommunsektorn av enskilda förslag kan finansieras med förväntat minskade kostnader av andra förslag. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

Utredningens bedömning:

Beräkningarna baseras på flera osäkra parametrar. Den ekonomiska konsekvensanalysen ska därför ses som ett underlag för diskussion om möjliga ramar för kostnaderna.

I detta kapitel redovisas de ekonomiska konsekvenser som ska beaktas enligt utredningens direktiv och som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). I avsnittet redovisas även utredningens förslag till finansiering.

Det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar omfattar cirka 30 000 individer årligen. Ungdomsgruppen är rörlig och individerna kan gå in i och ut från studier och vidare till arbete eller inaktivitet. De flesta kommuner har relativt få ungdomar som berörs av ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar. En stor del av målgruppen är koncentrerad till storstäder och större städer. I tabellen redovisar utredningen samlat i vilken grad förslagen förväntas ge ekonomiska konsekvenser för stat, kommun eller

enskilda huvudmän. Det bör påpekas att samtliga beräkningar som baseras på individantal är prognoser som kommer att variera över åren beroende på exempelvis storlek på årskullar och hur väl kommunala huvudmän stödjer de unga som riskerar att lämna utbildningen.

Tabell 12.1 Bedömning av konsekvenser av utredningens förslag

| Förslag (- = påverkar ej, Δ = påverkar) | Påverkan |
|--|----------|
| <u>1. Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år</u> | Δ |
| a. Krav på strukturerat arbete | - |
| b. Kontinuerligt under året | - |
| c. Förtydligande av kommuners skyldigheter | - |
| d. Krav på skriftlig dokumentation | Δ |
| e. Uppdrag till Skolinspektionen om kvalitetsgranskning | Δ |
| <u>2. Bättre verktyg för hemkommunen</u> | Δ |
| a. Frånvarorapportering till hemkommunen | Δ |
| <u>3. Nationell och lokal uppföljning</u> | Δ |
| a. Kommunala register | Δ |
| b. Uppdrag till Skolverket | Δ |
| <u>4. Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år</u> | Δ |
| a. Fler tidiga insatser för ungdomar i åldern 16-17 år | Δ |
| b. Utvecklingsersättning till 16-17-åringar | Δ |
| c. Arbetsförmedlingens får möjlighet att ingå överenskommelse om insatser med kommunen | - |
| <u>5. Kompletterande förslag</u> | - |
| a. Förtydligt uppdrag för studie- och yrkesvägledningen | - |
| b. Förtydligande av anpassad studiegång | - |

En mer utförlig redovisning av hur förslagen bedöms påverka stat, kommun och enskilda huvudmän redovisas nedan.

12.1 Kommunsektorn

Kommunsektorn får med utredningens förslag vissa ökade kostnader. Det är främst utredningens förslag om krav på skriftlig dokumentation och att ett register ska föras som ger ekonomiska konsekvenser för sektorn.

12.1.1 Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år

En principiell utgångspunkt vid beräkningen av ekonomiska konsekvenser är om utredningens förslag är ambitionshöjande eller ej. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Det omvända gäller också; om kostnaderna minskar görs en motsvarande minskning av anslag i statsbudgeten. Utredningens förslag i denna del får ekonomiska konsekvenser för hemkommuner. Samtliga kommuner kan beröras, men i olika grad. Utredningen menar att förslagen huvudsakligen är förtydliganden av en verksamhet som kommuner redan är skyldig att genomföra.

Det bör poängteras att kommunerna i samband med den nya gymnasieskolan år 1991 tillfördes resurser för ett, i relation till tidigare lagstiftning, utökat informationsansvar. Kommuner, som tidigare hade fått specialdestinerade statsbidrag för arbetet för ungdomar under 18 år utanför gymnasieskolan¹, fick i och med den nya gymnasieskolan en schabloniserad ersättning inom ramen för det dåvarande sektorsbidraget. Ersättningen till en enskild kommun beräknades då utifrån antalet ungdomar inom ramen för uppföljningsansvaret i relation till det totala antalet ungdomar som kunde komma i fråga för uppföljningsansvaret i riket. Beräkningen tog således hänsyn till kommunernas olika behov.² Kommunerna hade med det tidigare uppföljningsansvaret både ett informationsansvar, dvs. att hålla sig informerade om de unga, och ett åtgärdsansvar som innebar att de var skyldiga att erbjuda ungdomarna studie- och yrkesorientering och sysselsättning i form av arbete.³ Regeringen föreslog i propositionen om en ny gymnasieskola 1991 att åtgärdsansvaret skulle utökas och starkare inriktas mot utbildning. Ansvar utökades genom att åldern för de ungdomar som omfattades höjdes från de som inte hade fyllt 18 år till 20 år. Det utökade åtgärdsansvaret gällde de insatser som avsåg utbildning. Inriktningen mot utbildning medförde att det tidigare uppföljningsansvaret skulle ingå som en naturlig del i gymnasieskolan. Regeringen sänkte inte ambitionsnivån och tog varken bort informations- eller åtgärdsansvaret. Regeringen betonade att de ungdomar som valde att

¹ Se exempelvis förordningen (1983:583) om statsbidrag till uppföljningsinsatser för ungdomar under 18 år.

² Prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan, s. 75 ff.

³ Prop. 1990/91:85 Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen, s. 92 ff.

avbryta sin utbildning och söka sig utanför gymnasieskolan skulle få åtgärder och service från arbetsmarknadsmyndigheterna. Kommunerna skulle ansvara för utbildning och staten för arbetsmarknadsåtgärder. Det senare ansvaret gällde för de ungdomar som hade fyllt 18 år.⁴

Det tidigare statsbidraget fördelades via det s.k. sektorsbidraget vidare in i det senare generella bidraget för kommunsektorn. Kommunerna har således en gång fått medel för att erbjuda utbildningsinsatser för alla ungdomar i gymnasieskolan samt för de som står utanför gymnasieskolan. Den oklara lagstiftningen från 1991 och framåt medför dock svårigheter att definiera vilket innehåll kommunernas verksamhet för de unga utanför gymnasieskolan ska omfatta. Det kvarstår dock att kommunen har fått ersättning för verksamhet för samtliga ungdomar. Det är därför rimligt att argumentera för att vissa av de förtydliganden som utredningen föreslår inte är en ambitionshöjning som medför ökade kostnader för kommunen.

Förtydliganden som inte medför ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen om att arbetet ska bedrivas på ett *strukturerat sätt, kontinuerligt över året, att kommuners skyldigheter förtydligas* samt att *kommunen ska se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen* medför inte ökade kostnader för kommunsektorn.

Utredningen gör mot bakgrund av ovanstående historik bedömningen att förslagen om att arbetet ska bedrivas på ett *strukturerat sätt, kontinuerligt över året* och att *kommuners skyldigheter förtydligas* inte medför ökade kostnader för kommunsektorn. Förslagen är förtydliganden av den gällande lagstiftningen och bedöms inte vara ambitionshöjande.

Utredningens förslag om att kommuner inom ramen för sitt ansvar ska se till att ungdomar kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen bedöms inte vara ett ökat åtagande för kommuner. Förslaget medför därför inte ökade kostnader för hemkommuner.

⁴ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*, s. 92 ff.

Krav på skriftlig dokumentation

Utredningens bedömning: Förslaget om krav på skriftlig dokumentation medför ökade kostnader för kommunsektorn med mellan tre och sex miljoner kronor årligen.

Den nationella statistiken visar att det är cirka 30 000 unga som varje år kan omfattas av kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar (se vidare kapitel 2). Av de 30 000 individerna kan en viss andel arbeta. Temagruppen Unga i arbetslivets statistik visar att det var cirka 19 000 individer i den aktuella åldersgruppen som varken arbetade eller studerade år 2010. Ett rimligt antagande är att maximalt cirka 19 000 individer kan ha ett behov av och kan tacka ja till erbjudanden om stöd. Skolverkets senaste kartläggning visade att kommunerna når cirka 50 procent av de 30 000 ungdomarna som omfattas av kommunernas informationsansvar med erbjudanden.⁵ Vidare bedömer kommuner som utredningen har träffat att drygt 50 procent av de unga som kontaktas tackar ja till kommunens erbjudande om stöd.⁶ Dokumentationen av de ungdomar som tackar nej, har en sysselsättning, eller inte svarar på kommunens förfrågan, kommer att ske i kommunens register. Kostnader för detta redovisas nedan. Kravet på dokumentation gäller enbart för den tid de unga omfattas av kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Det innebär exempelvis att om en ungdom återgår till gymnasial utbildning upphör kraven på dokumentation inom ramen för kommunens aktivitetsansvar. När den unge återupptar studier gäller ordinarie krav på dokumentation inom ramen för gymnasieutbildningen. Kommunens dokumentationsskyldighet upphör också om en ungdom söker sig till Arbetsförmedlingen och där får aktivt stöd och en individuell handlingsplan.

Utredningen bedömer att dokumentationskravet huvudsakligen medför ökade kostnader i de fall ungdomar tackar ja till erbjudande. Kostnaden redovisas genom två alternativ. Det ena alternativet utgår ifrån att en tredjedel av de ungdomar som omfattas kommer att tacka ja till erbjudande och bli aktuella för åtgärder. Det andra alternativet baseras på antagandet att två tredjedelar av

⁵ Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, s. 35.

⁶ Se även FoU i Väst/GR (2009) *Att inte följa den förväntade vägen – En studie om ungdomar utanför gymnasieskolan och om det kommunala uppföljningsansvaret*, Rapport 3:2009, s. 51 f.

ungdomarna som omfattas av kommunernas ansvar kommer att bli aktuella för åtgärder.

Tabell 12.2 Uppskattat antal ungdomar under 20 år som kommer att tacka ja till erbjudande om stöd

| År | Alt. 1 | Alt. 2 |
|---------------|--------|--------|
| 2014 (halvår) | 2 500 | 5 000 |
| 2015 | 5 000 | 10 000 |
| 2016 | 7 500 | 15 000 |
| 2017 | 10 000 | 20 000 |

De ökade kostnader som detta förslag medför för hemkommuner är arbetstiden för att dokumentera innehållet i samtal och eventuella överenskommelser med individen. Arbetstiden för samtal med den unge är inte ett nytt krav och medför därför inte ökade kostnader för kommunen. Kommunerna har redan i dag uppgiften att erbjuda den unge åtgärder och också att anordna åtgärder.

Vidare är ett rimligt antagande att dokumentationens omfattning kommer att variera beroende på individens behov. Ett möjligt antagande är att kommunen i genomsnitt har fyra möten per år med en individ. Ett kartläggande möte och därefter tre uppföljande möten. Observera att de ökade kostnaderna med utredningens förslag enbart berör tiden för dokumentation. Den genomsnittliga tiden för att dokumentera en kartläggning, överenskomna åtgärder och eventuella förändringar vid uppföljning antas vara 20 min per tillfälle. Vidare är ett rimligt antagande att det är en studie- och yrkesvägledare eller motsvarande som kommer att utföra arbetsuppgiften i de flesta kommuner.⁷ Utifrån dessa förutsättningar redovisas nedan två tänkbara kostnader för kommunsektorn. Det ena alternativet baseras på att en tredjedel av den grupp som omfattas av kommunens ansvar kräver dokumentation. Det andra alternativet baseras på antagandet att cirka två tredjedelar av gruppen kommer att medföra arbete i form av dokumentation.

⁷ Beräkningen är baserad på en månadslön på 26 600 kr/mån (källa: <http://www.saco.se/Yrken-A-O/Studie--och-yrkesvagledare>, sidan hämtad: 2012-12-04) med PO-pålägg på 38,46 % (källa: Sveriges kommuner och landstings cirkulär 11:57).

Tabell 12.3 Kostnader för kommunsektorn för krav på dokumentation

| År | Alt. 1 (tkr) | Alt. 2 (tkr) |
|---------------|--------------|--------------|
| 2014 (halvår) | 700 | 1 400 |
| 2015 | 1 400 | 2 800 |
| 2016 | 2 100 | 4 200 |
| 2017 | 2 800 | 5 600 |

Kostnaderna bedöms således kunna variera mellan tre och sex miljoner kronor årligen när förändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna.

12.1.2 Bättre verktyg för hemkommuner

Utredningens förslag om bättre verktyg för hemkommuner syftar till att effektivisera kommunernas informationsinsamling. De positiva ekonomiska effekterna av en sådan effektivisering bedöms komma först på lång sikt. Utredningens bedömning är att hemkommuner genom nedanstående verktyg kommer att behöva lägga mindre arbetstid på att söka upp individer som redan har en känd sysselsättning.

Frånvarorapportering till hemkommunen

Utredningens bedömning: Ökade krav på frånvarorapportering kan leda till minskade kostnader för kommunsektorn med cirka 2 miljoner kronor eller till ökade kostnader med cirka 0,4 miljoner kronor årligen.

De ökade administrativa kostnaderna för skolhuvudmän och hemkommuner till följd av förslaget bedöms vara små. Detta beror främst på att rapporteringen till hemkommunen ska ske i samband med rapportering till Centrala studiestödsnämnden (CSN). Det innebär att skolan endast kommer att behöva skicka ett kompletterande e-postmeddelande, eller på annat sätt, meddela hemkommunen. Skolornas ökade kostnader för rapportering till hemkommunen framgår av tabellen nedan. Beräkningen bygger på antagandet att varje frånvaromeddelande till hemkommunen tar i genomsnitt två minuters

arbetstid för en administrativ assistent med en genomsnittlig månadslön på 24 200 kr/månad.⁸ Vidare baseras beräkningen på att cirka 19 000 ärenden av otillåten frånvaro rapporterades per år till CSN läsåret 2011/12.⁹ För hemkommunen innebär förändringen att det måste finnas en beredskap att ta emot informationen samt att bedöma om eleven ska erbjudas förebyggande åtgärder.

Förslaget medför att hemkommunen får tidig information om elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Det innebär att hemkommunen inte behöver skicka brev eller bedriva uppsökande verksamhet för att identifiera dessa ungdomar. Detta bedöms medföra minskad arbetstid och kostnader för hemkommuner, vilket också framgår av tabellen nedan. Läsåret 2010/11 avbröt cirka 20 procent av de elever som hade rapporterats ha otillåten frånvaro till CSN utbildningen.¹⁰ Det innebär att cirka 4 000 elever per år avbryter sin utbildning efter att de har haft otillåten frånvaro. Elever som således faller inom ramen för kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Det är svårt att göra en exakt beräkning av vilken tidsbesparing denna information ger för hemkommunen. Utredningen väljer därför att redovisa besparingen i ett intervall som baseras på två typer av kommuner. En ambitiös kommun som lägger mycket tid på uppsökande verksamhet och skickar brev, använder sociala medier, sms och andra kanaler för att nå de unga. Den här kommunen bedöms lägga cirka 60 min av uppsökande verksamhet per individ och år. Den andra typen av kommun skickar endast ett brev till varje individ för att ta reda på sysselsättning och informera om kommunens verksamhet. Detta arbete bedöms ta cirka två minuter per individ och år. Kostnaden för arbetstiden för uppsökande och identifierande verksamhet beräknas utifrån medellönen för en studie- och yrkesvägledare.¹¹ Som framgår av tabellen är det rimligt att förvänta sig att förslaget innebär besparad arbetstid och således lägre kostnader för kommunsektorn.

⁸ Medellön för administrativ assistent i kommunal sektor, <http://www.scb.se/Pages/SalariesSearch.aspx?id=259066>, sidan hämtad: 2012-12-04.

⁹ Centrala studiestödsnämnden (2012) *Fakta skolke*, <http://www.csn.se/press/fakta-skolk>, sidan hämtad: 2012-11-30.

¹⁰ Uppgifterna baseras på uppgifter till utredningen om Centrala studiestödsnämndens senaste uppföljning av elever som hade s.k. öppen skolkperiod i statistiken. Öppen skolkperiod innebär att skolan har rapporterat otillåten frånvaro under läsåret, och inte har meddelat att frånvaron har slutat senare under läsåret. Utredningens kommunikation med Centrala studiestödsnämnden, 2012-12-03.

¹¹ Se ovan, fotnot 8.

Tabell 12.4 Förändrade kostnader för kommunsektorn

| Huvudman | Alt 1 (tkr) | Alt 2 (tkr) |
|--|--------------|----------------|
| Skolkommun – rapportering av frånvaro | 100 | 100 |
| Hemkommunen – mottagande av information | 300 | 300 |
| Hemkommunen – minskade kostnader för identifiering av sysselsättning | 0 | - 2 400 |
| Möjlig samlad kostnadseffekt | + 400 | - 2 000 |

Som framgår av tabellen ovan kan förslaget innebära antingen ökade eller minskade kostnader för kommunsektorn.

Minimala ekonomiska konsekvenser för enskilda skolhuvudmän

Enskilda skolhuvudmän kommer att påverkas av förslaget om krav på frånvarorapportering till hemkommunen. Utredningen bedömer dock att de ökade administrativa kostnaderna blir minimala. Bedömningen baseras på samma beräkning av ökade administrativa kostnader som redovisades för kommunala skolhuvudmän ovan. I beräkningen för enskilda huvudmän antas att andelen elever som får rapporterad otillåten frånvaro var densamma i fristående som i kommunala skolor, dvs. cirka fem procent. Givet dessa antaganden blir de ökade administrativa kostnaderna försumbara.

12.1.3 Krav på register

Utredningens bedömning: Ett krav på kommunala register medför ökade administrativa kostnader för kommunsektorn med cirka 0,8 miljoner kronor per år.

Utredningens förslag om att kommuner ska föra register (se avsnitt 10.1) innebär vissa ökade administrativa kostnader för kommunerna. Hemkommunen har redan i dag en skyldighet att löpande hålla sig informerad om de ungdomar som omfattas. De ökade kostnader som kravet på register medför är enligt utredningens bedömning arbetstiden för att dokumentera uppgifter och händelser i

registret. Som visats tidigare kan cirka 30 000 ungdomar per år omfattas av kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. En viss del av dessa ungdomar kommer att ha en sysselsättning, i form av exempelvis arbete eller studier utanför gymnasieskolan, som inte förändras under året. Därutöver finns en viss andel ungdomar som kommunen kommer att kontakta med erbjudande om stöd som väljer att tacka nej eller att inte svara. Även för dessa ungdomar blir antalet händelser i registret få per år. De ungdomar som väljer att tacka ja kommer troligtvis att registreras vid tidpunkten när de identifierats, när de påbörjar deltagande i en åtgärd och när åtgärden avslutas. Antalet registreringar per individ kommer således att variera. Utredningen gör ett antagande om att hemkommunen i genomsnitt kommer att registrera fyra händelser per individ och år. Vidare förutsätts att det är en administrativ assistent¹² som genomför registreringen. Varje enskild registrering bedöms ta i genomsnitt två minuter. Utifrån dessa förutsättningar kan kravet på register medföra en ökad arbetstid per år på cirka 4 000 timmar för kommunsektorn. Det medför ökade kostnader för kommunsektorn med totalt cirka 0,8 miljoner kronor årligen.

12.1.4 Kommunerna ska lämna uppgifter om de unga inom aktivitetsansvaret

Utredningens bedömning: Hemkommuner bedöms få försumbart högre kostnader för en ökad uppgiftslämnarbörd.

Hemkommunerna får med förslaget en viss ökad uppgiftslämnarbörd. Förutsättningarna för en beräkning av kostnaderna för den ökade arbetstiden är som följer. Kommuner förväntas, enligt utredningens förslag i avsnitt 10.1, föra ett uppdaterat register med de unga som omfattas av statistikinsamlingen. Kostnaderna för att föra ett register har redovisats ovan. Vidare ska uppgifterna skickas till Skolverket på enklast möjliga sätt, som en excelfil eller via studieadministrativa system. Uppgifterna ska skickas en gång per år. Den utökade arbetstiden består således i att 290 hemkommuner en gång per år ska kvalitetssäkra sitt register och skicka informationen till Skolverket. Tidsåtgången för detta bedöms vara 30 minuter per

¹² Medellön för administrativ assistent i kommunal sektor på 24 200 kr/månad (källa: <http://www.seb.se/Pages/SalariesSearch.aspx?id=259066>, sidan hämtad: 2012-12-04) med PO-påslag på 38,46 % (källa: Sveriges kommuner och landstings cirkulär 11:57).

kommun. Enligt utredningens beräkning innebär det enbart cirka 30 000 kronor per år för hela kommunsektorn, under förutsättning att en administrativ assistent med en medellön på 24 200 kronor per månad skickar in uppgifterna.¹³

12.2 Staten

Staten får med utredningens förslag främst ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kostnaderna för respektive myndighet och förslag redovisas nedan.

12.2.1 Arbetsförmedlingen

Ungdomar i åldern 16-17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen får med förslaget om fler tidiga insatser för ungdomar i åldern 16–17 år ökade kostnader med mellan 19 och 38 miljoner kronor.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att identifiera personer som löper stor risk att drabbas av långtidsarbetslöshet och som på ett tidigt stadium har behov av stöd och insatser. Med utredningens förslag bör antalet ungdomar i åldern 16–17 som får tidiga insatser öka.

Utredningens förslag innebär att myndigheten får fler verktyg för åldersgruppen 16–17-åringar. Förslaget medför att Arbetsförmedlingen, inom vissa arbetsmarknadspolitiska program, ska arbeta med fler individer än de gör i dag. Hur stor ökningen kan bli beror på flera faktorer, exempelvis hur stor gruppen unga som varken arbetar eller studerar är och hur många av dessa som väljer att söka sig till Arbetsförmedlingen. Av kapitel 2 framgår att gruppen unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–17 år omfattade cirka 7 000 till 8 000 individer under åren 2001–2010.

Ökningen av antalet individer som kommer att omfattas utgår från en grov uppskattning baserat på att cirka 400 ungdomar i åldern 16–17 år i dag är inskrivna hos Arbetsförmedlingen per

¹³ Medellön för administrativ assistent i kommunal sektor, <http://www.scb.se/Pages/SalariesSearch.aspx?id=259066>, sidan hämtad: 2012-12-04.

månad.¹⁴ Av dessa är cirka 50 individer i någon form av programinsats. I tabellen nedan redovisas två alternativ för utvecklingen av antalet individer som kommer att få tidiga programinsatser.

Tabell 12.5 Uppskattad ökning av antalet ungdomar i åldern 16–17 år i Arbetsförmedlingens tidiga programinsatser utanför garantierna

| År | Alt. 1 | Alt. 2 |
|---------------|-----------------|-------------------|
| | mindre ökning | kraftigare ökning |
| | Antal individer | Antal individer |
| 2014 (halvår) | 40 | 80 |
| 2015 | 120 | 320 |
| 2016 | 280 | 480 |
| 2017 | 400 | 800 |

Ungdomar i åldern 16–17 år utan fullföljd gymnasieutbildning kan i dag delta i den s.k. folkhögskolesatsningen. Det är också rimligt att tro att detta är det arbetsmarknadspolitiska program som majoriteten av målgruppen kommer att gå in i. Ett annat troligt alternativ är att de unga deltar i någon form av praktik. Det bör i flera fall också vara aktuellt med förberedande insatser i form av vägledning och platsförmedling och fördjupad kartläggning och vägledning. Arbetsförmedlingen redovisar en genomsnittlig verksamhetskostnad på 1 300 kronor per deltagare och månad för jobbgarantin för ungdomar.¹⁵ Det är rimligt att den genomsnittliga verksamhetskostnaden för den målgrupp utredningen föreslår blir högre än denna då målgruppen troligtvis kommer att delta i studiemotiverande kurser vid folkhögskola. Utredningen väljer därför att i beräkningen använda en verksamhetskostnad per månad på 4 000 kronor per deltagare.¹⁶ Utöver verksamhetskostnaden tillkommer en kostnad för utvecklingsersättning på 960 kronor per månad, givet att deltagarna får ersättning på heltid. I beräkningen exkluderas kostnader för utvecklingsersättning för 16–17-åringar, eftersom de

¹⁴ Kommunikation med Arbetsförmedlingen, 2012-11-19. I antalet ingår även ungdomar som studerar på heltid i gymnasieskolan och skriver in sig hos Arbetsförmedlingen för att söka exempelvis hel- eller sommarjobb.

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2012) *Prognoser för utbetalningar 2012–2016*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, 2012-10-26, s. 37.

¹⁶ Beräknad som ett genomsnitt av verksamhetskostnaden för jobbgarantin för ungdomar, 1 300 kronor per månad, och kostnaden att anordna studiemotiverande kurser vid folkhögskola, cirka 6 700 kronor per deltagare och månad (Folkbildningsrådet (2012) *Studiemotiverande folkhögskolekurs 2012*, PM 2012-09-21).

redovisas separat nedan. De ökade kostnaderna för staten redovisas utifrån de två ovan beskrivna alternativen om antalet individer som omfattas. Antagandena redovisas under perioden 2014–2017. Det första året redovisas som halvår eftersom utredningens förslag till ikraftträdande är den 1 juli 2014. Förslagen förväntas få full effekt det tredje året efter införandet, dvs. år 2017.

Tabell 12.6 Ökade kostnader för tidiga programinsatser utanför garantierna

| År | Alt 1 – mindre ökning (tkr) | Alt 2 – kraftigare ökning (tkr) |
|---------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 2014 (halvår) | 1 000 | 1 900 |
| 2015 | 5 800 | 15 400 |
| 2016 | 13 400 | 23 000 |
| 2017 | 19 200 | 38 400 |

Utredningens förslag i denna del bedöms medföra ökade kostnader med mellan 19 och 38 miljoner kronor årligen när förslagen har fått fullt genomslag i verksamheterna.

16–17-åringar ska kunna få ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms leda till ökade kostnader för Arbetsförmedlingen med mellan 5 och 9 miljoner kronor per år.

Förslaget bedöms leda till ökade kostnader för utvecklingsersättning till 16–17-åringar som deltar i Arbetsförmedlingens programinsatser. Det finns i dag, som nämnts, cirka 400 unga i den aktuella åldern inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt visar statistiken att det finns cirka 7 000–8 000 unga som varken arbetar eller studerar varje år i de aktuella åldrarna 16–17 år (se kapitel 2). Den framtida kostnaden blir således beroende av hur många av dessa ungdomar som söker sig till Arbetsförmedlingen och blir berättigade till stöd. Ersättning förväntas betalas ut under 20 dagar per månad och omfatta 48 kronor per dag, vilket motsvarar den nuvarande utvecklingsersättningen för ungdomar som inte har fyllt 20 år och inte har en fullföljd gymnasieutbildning. De möjliga kostnaderna för ersättningen redovisas genom två alternativ. Det första är baserat på

antagandet om en mindre ökning av antalet 16–17-åringar som kommer att få utvecklingsersättning. Det andra på en kraftigare ökning av antalet individer. Det är samma antaganden om volymer som i beräkningen av kostnader för förslaget om tidiga programinsatser för 16–17-åringar. Antagandena redovisas under perioden 2014–2017. Det första året redovisas som halvår eftersom utredningens förslag till ikraftträdande är den 1 juli 2014. Förslagen förväntas få full effekt det tredje året efter införandet, dvs. år 2017.

Tabell 12.7 Ökade kostnader för utvecklingsersättning till 16–17-åringar

| År | Alt 1 mindre ökning | | Alt 2 kraftigare ökning | |
|---------------|------------------------|-------|----------------------------|-------|
| | Antal individer | (tkr) | Antal individer | (tkr) |
| 2014 (halvår) | 40 | 500 | 80 | 900 |
| 2015 | 120 | 1 400 | 320 | 3 700 |
| 2016 | 280 | 3 200 | 480 | 5 500 |
| 2017 | 400 | 4 600 | 800 | 9 200 |

Förslaget kan innebära en ökad kostnad för staten med mellan 5 och 9 miljoner kronor årligen när förändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna.

Arbetsförmedlingen får möjlighet att ingå överenskommelse om insatser med kommunen

Utredningens bedömning: Förslaget innebär inte ökade kostnader för Arbetsförmedlingen.

Flera kommuner har tagit fram arbetsförberedande insatser som Arbetsförmedlingen bör kunna använda för att bredda sitt eget utbud. Förslaget ger Arbetsförmedlingen en möjlighet att utnyttja kommunernas kompetens i de fall kompletterande aktörer inte finns att tillgå. Det är inte tvingande och medför därför inte ökade kostnader för myndigheten.

12.2.2 Skolverket

Nationell uppföljning och analys

Utredningens bedömning: Skolverket bedöms få ökade kostnader med 0,2 miljoner kronor årligen för ansvaret att samla in och redovisa statistiken. De inledande utvecklingskostnaderna bedöms bli cirka 0,5 miljoner kronor.

Att hämta in ny statistik medför vissa inledande kostnader för myndigheten. Det handlar om att definiera vilka uppgifter som ska hämtas in och informera huvudmännen om detta. Vidare ska blanketter och system för att hämta uppgifterna utvecklas. Skolverket föreslås också få i uppdrag att årligen redovisa statistiken.

Utredningen bedömer att arbetsuppgiften kan omfatta cirka 0,2 heltidstjänster per år. Utöver arbetstiden får myndigheten även ökade kostnader för årliga informationsinsatser kring statistiken. Det samlade ökade medelsbehovet blir enligt utredningens bedömning cirka 0,2 miljoner kronor per år. De inledande kostnaderna för utveckling och information bedöms medföra en engångskostnad på en halv miljon kronor. Beräkningen baseras på antagandet att myndigheten kommer att behöva lägga cirka 60 arbetsdagar på att utveckla den nya uppgiftsinsamlingen. Exempelvis ingår arbete med att ta fram definitioner, utveckla nya tabellverk och underlag för att inhämta uppgifterna.

12.2.3 Skolinspektionen

Bättre statlig tillsyn och granskning

Utredningens bedömning: Skolinspektionen bör tillföras 0,5 miljoner kronor för uppdraget om kvalitetsgranskning av det kommunala aktivitetsansvaret.

Skolinspektionen redovisar cirka tio kvalitetsgranskningar per år. Myndighetens kostnader för en granskning består huvudsakligen av personalens arbetstid, därutöver tillkommer vissa övriga kostnader för resor m.m.¹⁷ Utredningen bedömer att Skolinspektionen bör

¹⁷ Utredningens kommunikation med Skolinspektionen, 2013-01-29.

tilldelas 0,5 miljoner kronor för uppdraget om kvalitetsgranskningen av kommuners arbete med aktivitetsansvaret.

12.3 Förslag till finansiering

Utredningens förslag leder huvudsakligen till ökade kostnader för staten och till viss del för kommunsektorn, vilket framgår av tabellen nedan. De ökade kostnaderna för kommunsektorn föreslås finansieras med anslag i enlighet med finansieringsprincipen. De ökade kostnaderna för staten föreslås också finansieras med anslag.

Tabell 12.8 Förändrade årliga kostnader för stat och kommun

| Huvudman | Kostnad (tkr) | |
|---|-----------------|-----------------|
| | Alt. 1 | Alt. 2 |
| Kommunsektorn | | |
| <i>Krav på dokumentation</i> | + 2 800 | + 5 600 |
| <i>Ett register</i> | + 800 | + 800 |
| <i>Bättre verktyg för hemkommunen</i> | - 2 000 | + 400 |
| Summa | + 1 600 | + 6 800 |
| Staten | | |
| Skolverket | + 200 | + 200 |
| Arbetsförmedlingen | | |
| <i>Fler tidiga insatser till 16–17-åringar</i> | + 19 200 | + 38 400 |
| <i>Utvecklingsersättning till 16–17-åringar</i> | + 4 600 | + 9 200 |
| Summa | + 24 000 | + 47 800 |

I tabellen redovisas beräknade möjliga årliga kostnader när förändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna. Uppskattade kostnader för de första åren efter förslagets införande har redovisats ovan under respektive förslag som förväntas få betydande ekonomiska konsekvenser.

13 Förslagens övriga konsekvenser och ikraftträdande

Här redovisas konsekvenser för de barn och unga som berörs av förslagen samt konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (integrations- och jämställdhetspolitiska konsekvenser). Utredningen redovisar även vissa samhällsekonomiska konsekvenser, konsekvenser för det kommunala självstyret och för brottsligheten och det brottsförebyggande arbete. Konsekvenser för personlig integritet redovisas också. Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen kommenteras avslutningsvis. Utredningens förslag till datum för ikraftträdande för samtliga författningsförslag avslutar kapitlet.

13.1 Konsekvenser för barn och ungdomar

I Sverige läggs stor resurser på att jämna ut uppväxtvillkor och att ge alla barn en god start i livet. Ändå är det många unga som går in i vuxenlivet med otillräckliga färdigheter i bagaget. Att gå ut skolan med dåliga betyg och otillräcklig utbildning försämrar förutsättningarna till såväl etableringen på arbetsmarknaden som goda levnadsvillkor i övrigt. Hälsa, ekonomi, och möjligheter till makt och inflytande har starkt samband med individens utbildning. Arbetslöshet och oavslutade studier kan leda till ett socialt och ekonomiskt utanförskap.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska ha ett barnrättsperspektiv och beskriva hur unga under 18 år berörs av de förslag som föreslås. De övergripande målen för den nationella ungdomspolitikerna är att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till

välfärd och att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande.¹ Ungdomspolitikens mål stödjer också de rättigheter som varje barn har enligt FN:s barnkonvention. Eftersom barnkonventionen gäller för barn och ungdomar upp till 18 år syftar såväl ungdomspolitikerna som barnrättspolitikerna till att förverkliga konventionens intentioner.

Utredningens samtliga förslag berör direkt eller indirekt barn och unga. Barn och unga är en heterogen grupp och individerna i den grupp som är föremål för utredningens förslag har alla olika förutsättningar och behov. Utredningens förslag syftar till att stödja de unga som av olika anledningar är i behov av extra stöd för att antingen hitta tillbaka till utbildning eller öka förutsättningarna för en anknytning till arbetsmarknaden och därmed ett självständigt liv. Utredningens förslag syftar således till att stärka ungdomars egenmakt och självständighet samt att utjämna skillnaderna i uppväxtvillkor. Utredningens förslag bidrar också till att öka förutsättningarna att kunna följa upp ungas levnadsvillkor och följa hur insatser på området tillsammans påverkar utvecklingen av de ungas villkor. Ett förbättrat statistiskt underlag ökar möjligheten att kunna följa upp målpuppfyllelsen om tillämpningen av barnkonventionen. Utredningens förslag om förbättrad statistik skapar dessutom förutsättningar för ökad kunskap på området.

13.2 Integrations- och jämställdhetspolitiska konsekvenser

Var tredje elev i en årskull, dvs. runt 30 000 elever per år, klarar inte att slutföra en gymnasieutbildning med grundläggande behörighet för vidare studier. Andelen avbrott skiljer sig mellan pojkar respektive flickor och mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund.² Pojkar saknar i något högre grad än flickor behörighet till gymnasiet och nästan en fjärdedel av eleverna med utländsk bakgrund avslutar grundskolan utan behörighet till studier på gymnasieskolan. Av de med utländsk bakgrund som har påbörjat gymnasiet

¹ Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*; Skr. 2009/10:53 *En strategi för ungdomspolitikerna*.

² Den viktigaste förklaringen till att elever med utländsk bakgrund presterar sämre i skolan är dock inte föräldrarnas ursprung utan familjens socioekonomiska situation, dvs. att föräldrarna har i genomsnitt lägre utbildning, lägre inkomster och mindre kontakt med arbetsmarknaden än familjer med svenskfödda föräldrar. Dock kvarstår dock en skillnad i benägenheten att t.ex. få ett slutbetyg från gymnasieskolan för de ungdomar som invandrat i äldre åldrar även då hänsyn tagits till föräldrarnas socioekonomiska situation (Statistiska centralbyrån (2011) *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan*, Integration: Rapport 4, Stockholm).

saknar 45 procent slutbetyg efter fyra år. De unga som invandrat till Sverige i äldre åldrar har ännu större problem att fullfölja gymnasiet. Bara en bråkdel av de som kommit till Sverige i 16–17 års ålder har ett slutbetyg från gymnasieskolan.³ De unga som saknar gymnasieutbildning har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden även på lång sikt. Att befinna sig utanför både utbildning och arbetsliv som ung vuxen ökar risken för en lång rad ofärdsproblem. Uppgiften att stödja de grupper som av olika anledningar avbryter eller aldrig påbörjar gymnasieutbildningen är central. En viktig åtgärd är att förbättra förutsättningarna för att elever med utländsk bakgrund får den hjälp och det stöd de behöver för att etablera sig på arbetsmarknaden eller stöd för att återgå till utbildning. För att kunna konkurrera på arbetsmarknaden krävs i dag att de unga har en fullföljd gymnasieutbildning. Utredningens förslag bidrar till att uppfylla såväl de integrations-⁴ som jämställdhetspolitiska⁵ målen på tre sätt. För det första bidrar förslagen till att kommunernas arbete med ansvaret för de unga under 20 år bedrivs på ett strukturerat sätt som därmed förväntas leda till en höjning av kvaliteten i kommunernas arbete. För det andra kommer kommunerna att få bättre verktyg till sitt förfogande. Kommunen ges bland annat förutsättningar att jobba förebyggande genom tillgång till tidigare information om otillåten frånvaro. För det tredje innebär utredningens förslag ett bredare utbud av statliga arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar i åldern 16–17. För de unga i åldersgruppen där utbildning inte är något aktuellt alternativ föreslås att Arbetsförmedlingens utbud av tidiga programinsatser förstärks. Bättre arbetsmarknadspolitiska insatser ökar möjligheterna till en gedigen kartläggning av individens behov och bakgrund och en förbättrad matchning mot såväl arbete som mot insatser. Sammantaget förväntas förslagen stärka förutsättningarna för att män och kvinnor samt unga med svensk- respektive utländsk bakgrund erbjuds ett individualiserat stöd på likvärdiga villkor.

³ Statistiska centralbyrån (2011) *Integration – utrikes födda i gymnasieskolan*, Integration: Rapport 4, Stockholm.

⁴ Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (Regeringens skrivelse 2008/09:155 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*).

⁵ Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (Regeringens skrivelse 2008/09:155 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*).

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

Utredningens förslag om fler statliga arbetsmarknadspolitiska insatser för unga i åldern 16–17 år som saknar gymnasieutbildning medför på kort sikt ökade kostnader för staten. Förutom tillgång till fler tidiga insatser medför förslaget om utvecklingsersättning till unga i åldern 16–17 år som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ökade kostnader på kort sikt.

Det finns i dag flera direkta och indirekta kostnader för samhället avseende unga som varken arbetar eller studerar. Direkta kostnader för offentlig sektor är transfereringar till följd av arbetslöshet, sjukdom och ohälsa. Det uppstår också direkta kostnader för arbetsmarknadspolitiska och andra åtgärder. De indirekta kostnaderna består exempelvis av uteblivna skatteintäkter för stat och kommun samt kostnader till följd av brottslighet och socialt utanförskap.

På några års sikt förväntas utredningens förslag leda till att fler unga utan gymnasieutbildning är i utbildning eller arbetar. Att fler unga förväntas återgå till utbildning ökar sannolikheten att fler kan etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan på sikt leda till att fler personer deltar i arbetskraften. Fler individer i arbete leder till ökade skatteintäkter för stat och kommun. Samtidigt minskar den offentliga sektorns kostnader för transfereringar till följd av arbetslöshet och ohälsa. Även indirekta kostnader för kriminalitet och socialt utanförskap kan minska.

För kommuner kan utredningens förslag innebära minskade framtida kostnader för försörjningsstöd samt minskade kostnader för kommunala sysselsättningsåtgärder. På kort sikt kan förslagen leda till högre kostnader för utbildning, dvs. om fler unga återgår till utbildning.

13.4 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens förslag innebär ingen förändring i ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Däremot tydliggör förslagen det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken samt kommunernas ansvar för unga i åldern under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning.

Gymnasieutbildning, studie- och yrkesvägledning, socialtjänst samt aktivitetsansvar för unga under 20 år och som saknar gymnasieutbildning är kommunala ansvarsområden. Arbetsförmedlingen har ansvaret för den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten för ungdomar från 16 år. Den rådande uppgiftsfördelningen förändras inte med utredningens förslag.

13.5 Brottsförebyggande konsekvenser

Antalet unga i åldern 16–19 år som varken arbetar eller studerar var cirka 19 000 år 2010.⁶ Analyser visar också att en stor andel av dessa var inaktiva två år i rad. Att befinna sig utanför såväl arbete som studier i unga år har konsekvenser på lång sikt.⁷ Den som misslyckas i skolan riskerar att misslyckas även på andra områden. Även risken för att hamna i kriminalitet ökar. Betyg och inställning till brott anses vara två viktiga faktorer som uppvisat starka samband med egen brottslighet. Forskning visar att andelen ungdomar som begått många brott är överrepresenterade bland de med låga betyg.⁸ Utredningens förslag syftar sammanfattningsvis till att minska antalet unga under 20 år som varken arbetar eller studerar. Unga ska med utredningens förslag få det stöd de behöver för att återgå till utbildning inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret eller med stöd av Arbetsförmedlingen öka sina förutsättningar för att komma in på arbetsmarknaden. För att fånga upp de ungdomar som av olika anledningar varken arbetar eller studerar krävs ett intensivt motivationsarbete och en samverkan mellan olika aktörer. Utredningens förslag gynnar ett sådant arbete. Färre unga som varken arbetar eller studerar antas minska risken för att unga hamnar i kriminalitet.

13.6 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen föreslår att det införs en nationell uppföljning avseende de ungdomar som omfattas av skollagens ansvar för icke skollpliktiga ungdomar under 20 år som saknar gymnasieutbildning. Den nationella uppföljningen och analysen ska baseras på de register

⁶ Enligt Temagruppen Unga i arbetslivets beräkningsmetod.

⁷ Socialstyrelsen (2006) *Social Rapport 2006*, Stockholm.

⁸ Brottsförebyggande rådet (2006) *Ungdomar och brott 1995–2005*, Rapport 2006:7, Stockholm.

som kommunerna ska föra. Syftet med att införa ett nationellt register är främst att dataunderlaget ska kunna generera ny systematisk och rikstäckande kunskap om målgruppen. Uppgifterna som samlas in syftar också till att såväl staten som kommunerna ska få bättre överblick över hur arbetet med ansvaret för målgruppen fullföljs. Sammantaget syftar utredningens förslag på detta område till att skapa förutsättningar för en högre kvalitet i statens och kommunernas arbete med de unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Härigenom ökar också möjligheterna att erbjuda de unga insatser som hjälper dem vidare ut till studier och arbetsliv.

De uppgifter som utredningen föreslås samlas in finns i huvudsak redan reglerade i registerförfattningar. Exempelvis kan hemkommuner i dag samla uppgifter om de unga som omfattas av kommunens ansvar för icke skolpliktiga elever.⁹ I detta fall har insamlingen av uppgifterna redan bedömts vara förenliga med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. De tillägg till gällande författningar som utredningen föreslår bedöms inte heller vara av sådan karaktär att den enskilde kan lida men av att de sprids i kontrollerade former. Att uppgifterna föreslås regleras i registerförfattningar syftar också till att stärka skyddet för den enskilde. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen inte påverkar skyddet för den personliga integriteten negativt.

13.7 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen

Utredningens förslag bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Vidare är förslagen generella för hela landet. De bedöms därför inte få direkta regionalpolitiska konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

⁹ Förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga elever.

13.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Samtliga föreslagna författningsförändringar ska träda i kraft den 1 juli 2014. Övergångsbestämmelser behövs inte.

De föreslagna författningsändringarna ska enligt utredningen träda i kraft så snart som möjligt. Ett lämpligt datum med hänsyn till tidsplanen för det fortsatta beredningsarbetet är därför den 1 juli 2014. Utredningen bedömer att det inte behövs övergångsbestämmelser med anledning av författningsförslagen.

14 Författningskommentar

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

2 kap.

30 a §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 29 kap. 9 § skollagen (2010:800). Paragrafen har flyttats i syfte att ge den en mer central och naturlig placering i lagstiftningen. Paragrafen har ändrats i syfte att förtydliga kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Förslagen behandlas i kapitlen 7 och 10.

I *första stycket* har tillägg gjorts i syfte att tydliggöra att hemkommunen ska arbeta aktivt för att fullgöra sitt ansvar. Kommunen ska kontinuerligt under året och på ett strukturerat sätt söka upp och hålla sig informerad om hur de aktuella ungdomarna är sysselsatta. Kommunen ska också inom ramen för sitt ansvar se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. De åtgärder som erbjuds kan antas variera mycket beroende på varje enskild ungdoms behov och förutsättningar. Även om det i de flesta fall torde vara kommunen själv som erbjuder insatsen bör det vara möjligt för även andra aktörer, t.ex. Arbetsförmedlingen, att erbjuda och genomföra insatser. I stycket betonas också att de insatser som sätts in i första hand ska syfta till att motivera den unge att återuppta sin utbildning. Vidare anges att kommunens insatser ska dokumenteras skriftligt. Detta ska ses som en konsekvens av det förtydligade kravet på att kommunens arbete ska bedrivas kontinuerligt och strukturerat.

Enligt *andra stycket* ska kommunen föra ett register över de ungdomar som omfattas av första stycket. I anslutning till detta föreslås också kommunerna få en utvidgad rätt att behandla personuppgifter med stöd av förordningen (2006:39) om behandling av

personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar, se 14.5.

I *tredje stycket* anges att hemkommunen, i de fall då den unge inte kan motiveras till att fortsätta sina studier, ska se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. Begreppet se till har här använts i syfte att betona att kommunen ska ha ett ansvar att aktivt se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. Det är dock inte möjligt att i författningstext närmare ange vilka typer av insatser det kan handla om.

I *fjärde stycket* görs en uppräknig över grupper som inte ingår i kommunens ansvar.

Femte stycket innehåller bemyndigande att utfärda föreskrifter om behandling av personuppgifter.

15 kap.

15 §

Paragrafen har ändrats i syfte att hemkommunen i ett tidigare skede än i dag ska få information om frånvaro när eleven går i gymnasieskola hos en annan huvudman än hemkommunen. Förutom när elev börjar eller slutar ska hemkommunen nu också informeras när en elev utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. En rimlig tolkning av begreppet betydande utsträckning i detta sammanhang är enligt utredningens uppfattning sådan otillåten frånvaro som ska rapporteras till Centrala Studiestödsnämnden (CSN) som grund för indragen studiehjälp. Förslaget behandlas i avsnitt 8.1.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

5 kap.

5 §

Paragrafen har ändrats för att betona vikten av att beslut om anpassad studiegång för en elev i de högre årskurserna syftar till att eleven fullföljer sin utbildning. Förslaget behandlas i avsnitt 11.2.

14.3 Förslagen till förordningar om ändring i förordningarna (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall samt (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan

2.6 *Skolan och omvärlden*

Genom ändring i avsnittet i respektive läroplan har studie- och yrkesvägledningens funktion förtydligats genom att det anges att studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, särskilt ska uppmärksamma möjligheterna även för elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Ändringarna föreslås i läroplanerna för skolformerna inom det obligatoriska skolväsendet med undantag för sameskolan, där eleverna bara går till och med årskurs 6. Förslaget behandlas i avsnitt 11.1.

14.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

2.4 Utbildningsval – arbete och samhällsliv

På motsvarande sätt som för de obligatoriska skolformerna har det gjorts ett förtydligande i läroplanen med innebörden att personalen särskilt ska uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Förslaget behandlas i avsnitt 11.1.

14.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar

4 §

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen i första meningen görs till den föreslagna nya placeringen av bestämmelsen om kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar, se 14.1, samt genom att det i punkten 3 lagts till att kommunen även ska få behandla personuppgifter om tidpunkten för en individuell åtgärds upphörande samt orsaken till att den upphör. I punkten 3 har även termen ”kan inledas” ersatts av ”inleds” för att förtydliga att det viktiga i sammanhanget är när insatsen i praktiken inleds. Förslaget behandlas i avsnitt 10.1.

7 §

Paragrafen har ändrats så att gallring får ske senast vid utgången av det kalenderår då den registrerade fyller 21 år. Syftet med att förlänga den tid de unga kan finnas i registret är att möjliggöra relevant uppföljning. Förslaget behandlas i avsnitt 10.1.

14.6 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

9 §

Paragrafen har ändrats så att arbetsmarknadspolitiska program enligt förordningen även ska kunna vara tillgängliga för ungdomar i åldern 16–17 år. En ny punkt 6 har lagts till där det anges att kravet enligt 8 § första stycket på att den som anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska ha fyllt 25 år inte heller gäller för personer som är 16–17 år och omfattas av aktivitetsansvaret enligt skollagen. De personer som är över 18 år och omfattas av aktivitetsansvaret kan anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt förordningen med stöd av punkten 5. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.

14.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

2 §

Bestämmelsen har ändrats för att möjliggöra att utvecklingsersättning ska kunna lämnas även till ungdomar i åldern 16–17 år. I första punkten har de som omfattas av den av utredningen föreslagna nya 9 § 6 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, se 14.6, lagts till som ny grupp till vilken utvecklingsersättning lämnas. I andra punkten har den nedre åldersgränsen för utvecklingsersättning sänkts från 18 till 16 år. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

14.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

2 §

Paragrafen har ändrats för att ge Arbetsförmedlingen ökade möjligheter att ingå överenskommelser med kommuner om aktiviteter och insatser. I *tredje stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att Arbetsförmedlingen, vid sidan av insatser enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, nu får träffa överenskommelser med kommuner om aktiviteter och insatser även avseende de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Tidigare var överenskommelser om aktiviteter och insatser utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar endast möjliga avseende nyanlända invandrare och unga med funktionshinder. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.