

# Unga som varken arbetar eller studerar

– statistik, stöd och samverkan

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

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:74

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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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 978-91-38-24027-4  
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, docent, 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. Från och med den 14 maj entledigades experten Nihad Bunar från utredningen.

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. Från och med den 14 maj entledigades sakkunniga Anna Castberg och Karin Lundström. Som sakkunniga förordnades från och med samma dag kanslirådet Henry Mårtensson, Arbetsmarknadsdepartementet och departementssekreteraren Alexander Akhlaghi, Finansdepartementet.

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 slutbetänkandet *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan* (SOU 2013:74).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2013

Ann-Marie Begler

/Gabriel Brandström  
Eva Franzén  
Mikael Hellstadius

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning på lättläst svenska</b> .....	<b>21</b>
<b>Summary</b> .....	<b>35</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>45</b>
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	45
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen .....	49
<b>I. Inledning</b>	
<b>1 Inledning</b> .....	<b>53</b>
1.1 Uppdraget.....	53
1.2 Delbetänkandet .....	54
1.3 Utredningens arbete .....	56
1.4 Slutbetänkandets disposition .....	58
<b>2 Utredningens sammanfattande iakttagelser</b> .....	<b>61</b>
2.1 Bristande samordning och helhetssyn .....	62
2.2 Behov av förbättrat underlag för politisk styrning och anpassade insatser .....	63
2.3 Framtida utmaningar utanför utredningens uppdrag .....	64

2.3.1	De svagaste eleverna riskerar att missgynnas i skolan.....	64
2.3.2	Introduktionsprogrammets kvalitet är central.....	65
<b>3</b>	<b>Unga som varken arbetar eller studerar – i övergången mellan skola och arbetsliv .....</b>	<b>67</b>
3.1	Arbetslösa och vissa personer utanför arbetskraften.....	68
3.1.1	Unga arbetslösa och unga utanför arbetskraften – är inte detsamma som unga som varken arbetar eller studerar.....	68
3.1.2	Sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften.....	71
3.1.3	Arbetslöshet bland unga i åldern 20–24 år .....	73
3.1.4	Arbetslöshetstidens längd .....	75
3.1.5	Unga som varken arbetar eller studerar – NEET.....	77
3.2	Ungdomar utan gymnasieutbildning .....	81
3.2.1	Genomströmning i gymnasieskolan .....	83
3.3	Stödåtgärder på vägen från skola till arbetsliv .....	87
3.3.1	Stöd för att minska avhopp från utbildning och öka förutsättningarna för arbetsmarknadsinträde .....	87
3.4	Samordning av social-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser.....	92
3.4.1	Ökat behov av samordning .....	93
3.4.2	Internationella erfarenheter av samordnade insatser .....	94
3.4.3	”En dörr in”-lösningar i Sverige .....	96
 <b>II. Bakgrundsfaktorer</b>		
<b>4</b>	<b>Identifierade riskfaktorer .....</b>	<b>101</b>
4.1	Unga som har det svårast kan påverkas negativt av förändringar i skolan .....	102
4.1.1	Ökad sortering och mindre lärarledd undervisning i skolan .....	103
4.2	Utbildningsnivån har stor betydelse för arbetsmarknadsetableringen .....	105
4.3	Socioekonomi och uppväxtförhållanden har betydelse .....	107

4.4	Föräldraskap i tonåren innebär en ökad risk för att varken arbeta eller studera.....	108
4.5	Utrikes födda är överrepresenterade .....	109
4.6	Brott i tonåren är en riskfaktor .....	110
4.7	Ohälsa eller funktionsnedsättning försvårar etableringen på arbetsmarknaden .....	111
4.8	Regionala och lokala skillnader .....	112
4.9	Unga med okänd sysselsättning.....	113
4.10	Långsiktiga konsekvenser av att varken arbeta eller studera.....	114
4.10.1	Stor risk för etableringsproblem och utsatthet på sikt .....	115
4.11	Slutsatser.....	116

### III. Statistik och uppföljning

<b>5</b>	<b>Unga som varken arbetar eller studerar – en kategorisering med varierande definitioner.....</b>	<b>121</b>
5.1	Statistik som belyser gruppen unga som varken arbetar eller studerar.....	122
5.1.1	Indikatorer baserade på registerdata.....	123
5.2	Indikator baserad på Arbetskraftsundersökningar .....	129
5.3	Omfattning och överlappning.....	132
5.3.1	Jämförelser mellan olika indikatorer .....	134
5.3.2	Överlappning mellan olika registerbaserade indikatorer.....	135
5.3.3	Uppföljning två år efter.....	136
<b>6</b>	<b>Förslag: Indikatorer och uppföljning .....</b>	<b>139</b>
6.1	Vilken grupp av ungdomar ska indikatorn fånga? .....	140
6.2	Unga som varken arbetar eller studerar – en indikator baserad på Arbetskraftsundersökningen .....	143

6.3	Behov av fördjupade studier .....	152
6.4	Unga inom aktivitetsansvaret – indikator för unga under 20 år utanför gymnasieskolan .....	156
6.5	Gymnasieuppföljningar ska kompletteras .....	156
6.6	Månadsdata nödvändigt för en mer tillförlitlig statistisk redovisning.....	158

#### IV. Insatser och kunskapsutveckling

### 7 Insatser till unga som varken arbetar eller studerar ..... 161

7.1	Insatser från Arbetsförmedlingen .....	162
7.1.1	Drygt en fjärdedel av inskrivna ungdomar har högst förgymnasial utbildning .....	163
7.1.2	Insatser till ungdomar ska prioriteras .....	166
7.2	Kommunala insatser .....	181
7.2.1	Ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan erbjuder oftast utbildning .....	182
7.2.2	Nästan alla kommuner erbjuder praktik till arbetslösa ungdomar .....	183
7.3	Försäkringskassans ansvar för unga med aktivitetsersättning.....	187
7.4	Samordningsförbundens insatser till ungdomar.....	190
7.5	Europeiska socialfondens projekt riktade till ungdomar.....	193
7.6	Sammanfattande iakttagelser och slutsatser .....	196
7.6.1	Unga med stora behov är en prioriterad grupp.....	197
7.6.2	Insatserna måste vara individanpassade .....	198
7.6.3	Låg kunskap om innehållet i insatserna .....	199
7.6.4	Alla unga som varken arbetar eller studerar har inte kontakt med Arbetsförmedlingen .....	199
7.6.5	Ett svårnavigerat landskap av insatser – risk för dubbelarbete och ineffektivitet .....	200



<b>8</b>	<b>Tar unga som varken arbetar eller studerar del av specifika insatser?.....</b>	<b>201</b>
8.1	Vilka är deltagarna?.....	203
8.2	Projekt med praktik vanligt.....	204
8.3	Lågt utflöde från gruppen .....	207
8.4	Projekt med praktik – en möjlig väg till arbete? .....	209
8.5	Sammanfattande slutsatser .....	211
<b>9</b>	<b>Förslag: Bättre kunskapsutveckling .....</b>	<b>215</b>
9.1	Analysera Arbetsförmedlingens stöd till ungdomar under 25 år som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden .....	216
9.2	Främja kunskapsbaserade kommunala insatser.....	217
9.3	Sammanställ kunskap om metoder för att förebygga avhopp från skolan.....	220
<b>V. Samverkan</b>		
<b>10</b>	<b>Samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar .....</b>	<b>225</b>
10.1	Framgångsrik samverkan kring unga.....	227
10.2	Leder samverkan till att fler unga arbetar eller studerar? ....	229
10.3	Särskilda strukturer för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar .....	230
	10.3.1 Samordningsförbunden – en struktur för fyra parter .....	230
	10.3.2 Navigatorcentrum för unga .....	232
	10.3.3 Andra exempel på samverkansstrukturer.....	234
10.4	Erfarenheter av samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar .....	236
	10.4.1 Bättre förutsättningar för samverkan efterfrågas av kommuner .....	237

10.4.2	Arbetsförmedlingens samverkan kring ungdomar kan utvecklas .....	239
10.4.3	Samverkan kring unga med aktivitetsersättning kan bli bättre.....	240
10.5	Myndigheternas samverkanskrav .....	241
10.5.1	Kommuner har flera skyldigheter att samverka .....	242
10.5.2	Vissa krav på Arbetsförmedlingen att samverka.....	244
10.5.3	Försäkringskassan ska särskilt samverka kring unga med aktivitetsersättning .....	246
10.5.4	Många generella krav på landstingen .....	246
10.5.5	Polis och socialtjänst ska samarbeta kring barn och unga.....	247
10.6	Sammanfattande iakttagelser och utvecklingsområden .....	248
<b>11</b>	<b>Förslag: Satsa på unga i samverkan .....</b>	<b>251</b>
11.1	Övergripande mål och syfte med förslagen.....	252
11.2	Många krav på samverkan – få etablerade strukturer .....	252
11.3	Fler unga i samordnade insatser .....	253
11.4	Unga ska särskilt uppmärksammas inom den finansiella samordningen .....	256
11.4.1	Unga som varken arbetar eller studerar tillhör samordningsförbundens målgrupp .....	257
11.4.2	En förstärkning kräver utökade resurser.....	260
11.4.3	Utvecklade stödstrukturer för kunskapsutveckling.....	261
11.4.4	Alla kommuner deltar inte i samordningsförbund ...	261
11.5	Förtydliga möjligheten att samordna insatser till ungdomar utanför gymnasieskolan inom samordningsförbunden.....	262
11.6	Arbetsförmedlingen ska särskilt uppmärksamma samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.....	264
11.7	Tillsätt en nationell samordnare för att främja samordningsförbundens insatser till unga .....	267
11.8	Förändringarna bör följas upp och utvärderas .....	269

## VI. Övriga förslag och konsekvenser

<b>12 Förslag: Rätt till utbildning för unga som efter avslutad utbildning inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp.....</b>	<b>273</b>
12.1 Konsekvenser för de unga av en felaktig placering i särskolan .....	274
12.2 Aktuella förbättringsinsatser.....	276
12.3 En rätt till gymnasial vuxenutbildning .....	277
12.3.1 Anmälnings- och omprövningskyldighet ska gälla alla elever i särskolan .....	281
<b>13 Förslagets konsekvenser och ikraftträdande .....</b>	<b>283</b>
13.1 Ekonomiska konsekvenser .....	283
13.1.1 Försäkringskassan.....	284
13.1.2 Regeringskansliet .....	284
13.1.3 Skolinspektionen (Skolväsendets överklagandenämnd) .....	285
13.1.4 Socialstyrelsen.....	285
13.1.5 Statistiska centralbyrån .....	286
13.1.6 Statskontoret.....	287
13.1.7 Ungdomsstyrelsen.....	287
13.1.8 Kommunala sektorn .....	288
13.1.9 Förslag till finansiering.....	290
13.2 Konsekvenser för barn och ungdomar .....	290
13.3 Integrations- och jämställdhetspolitiska konsekvenser.....	291
13.4 Samhällsekonomiska konsekvenser för offentlig sektor .....	292
13.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret .....	293
13.6 Brottsförebyggande konsekvenser.....	293
13.7 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen.....	294
13.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	294

<b>14 Författningskommentar .....</b>	<b>295</b>
14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	295
14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.....	297

<b>Referenser .....</b>	<b>299</b>
-------------------------	------------

### **Bilagor**

1a Kommittédirektiv 2012:70.....	317
1b Kommittédirektiv 2013:44.....	329
2 Unga som varken arbetar eller studerar – olika definitioners betydelse för omfattning, sammansättning och konsekvenser .....	331
3 Unga som varken arbetar eller studerar – fördjupad statistik.....	347
4 Kommentarer avseende Temagruppen Unga i arbetslivets analysmodell .....	351
5 Utredningens enkät till kommunala navigatorcentrum.....	355
6 Gymnasieutbildning – olika definitioner .....	359

# Sammanfattning

Under senare decennier har ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats. Ungdomars etableringsålder har ökat, arbetslösheten är högre och arbetsmarknad är mer instabil. Det är inte ovanligt att ungas anställningar är kortvariga och tillfälliga. Kraven på utbildning har ökat. Unga har därmed svårare att ta sig in på arbetsmarknaden i dag. Unga som varken arbetar eller studerar är en grupp som har särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. År 2012 var cirka åtta procent av de unga i åldern 15–24 år i en sådan situation. Det behövs ett starkt och stabilt stöd för att underlätta för dessa unga på deras väg tillbaka till utbildning eller för att kunna ta steget in på arbetsmarknaden. För många kan det vara en lång och krokig väg tillbaka till utbildning eller för att få fotfäste på arbetsmarknaden. De ungdomar som har en gymnasieutbildning klarar sig relativt bra på arbetsmarknaden. De som avbryter eller aldrig påbörjar en gymnasieutbildning har däremot stora svårigheter. Även andra faktorer, t.ex. den unges socioekonomiska förutsättningar, påverkar risken att varken arbeta eller studera. Att ha befunnit sig i en sådan situation kan också medföra långsiktiga konsekvenser för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningen ska enligt direktiven analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått. I uppdraget ingår även att analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas. 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. Slutligen ska utredningen också kartlägga och analysera såväl det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, som specifika insatser som riktas till gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

*Mångfald av insatser, men bristande samordning*

Arbetsförmedlingen, kommuner, Försäkringskassan m.fl. erbjuder insatser till utredningens målgrupp. De unga som varken arbetar eller studerar är ofta prioriterade, både i den ordinarie verksamheten och i projekt. Såväl insatser som målgrupper är dock överlappande mellan olika aktörer. Ambitionsnivån varierar och det faktiska innehållet likaså. Kunskapen om resultat och effekter är också begränsad. Det är därför oklart hur väl insatserna passar de unga som har de största behoven. Dessa ungdomar får möta en mängd olika aktörer i olika typer av sammanhang. Insatserna är inte alltid samordnade mellan aktörerna. En ungdom kan under en tid delta i kommunala insatser för att kort därefter påbörja en statlig insats med liknande innehåll. Utöver dessa insatser kan den unge vara i kontakt med Försäkringskassan eller andra myndigheter. Det finns ofta ingen som har en helhetssyn och ett sammanhållande ansvar för att de unga får ett individuellt anpassat stöd. Vidare kan utredningen konstatera att myndigheter har flera olika krav att samverka kring olika grupper av utsatta unga. Det finns dock ingen generell struktur för samverkan i hela landet, den är organiserad olika. Samverkan kan fungera väl i vissa kommuner medan den kan utvecklas i andra.

*Uppföljningen av ungdomarna och kunskapen om insatser måste utvecklas*

I dag räcker inte arbetslöshet som ett mått för att analysera ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden. För att bättre kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv behöver kunskapen utvecklas. Det behövs ett bättre kunskapsunderlag som kan bidra till att förstå hur många unga som har svårigheter och vilka behov av stödinsatser som finns. I dag saknas sådan kunskap, såväl nationellt som lokalt. Bristen på sådan kunskap riskerar att medföra att politiska initiativ på området inte utformas på bästa sätt. Det behövs således regelbunden statistik om utredningens målgrupp och en fördjupad kunskap om olika grupper av ungdomar med etableringssvårigheter.

Kunskapen om hur insatser till unga som varken arbetar eller studerar hjälper individer till arbete eller utbildning måste också utvecklas. För att kunna erbjuda insatser som hjälper den unge till arbete eller utbildning och som är anpassade till den enskildes

behov, behövs en förbättrad kunskapsbas om insatsernas innehåll och resultat.

## Utredningens förslag

### Unga som varken arbetar eller studerar – förslag på indikatorer och uppföljning

*Publicera en indikator årligen för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar*

Ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden beskrivs vanligtvis utifrån indikatorn arbetslöshet. Under senare decennier har emellertid ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats i en rad avseenden. Det behövs därför ett utvecklat statistiskt underlag för att beskriva den grupp av unga som varken arbetar eller studerar. Statistiska centralbyrån ges därför i uppdrag att årligen redovisa antalet unga som varken arbetar eller studerar baserat på Arbetskraftsundersökningen. I och med detta införs en ny indikator i den svenska redovisningen för att beskriva ungas arbetsmarknadsstatus.

*Genomför fördjupade analyser av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv*

För att kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv behöver kunskapen fördjupas. T.ex. behövs mer kunskap om hur etableringsprocessen förändrats över tid för olika grupper av unga samt om regionala och lokala variationer avseende unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen föreslår därför att Ungdomsstyrelsen vart tredje år redovisar utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analyserna ska fokusera på de grupper som identifieras ha särskilt stora problem vid etableringen på arbetsmarknaden.

*Komplettera gymnasieuppföljningarna*

Statistiska centralbyrån gör regelbundet uppföljningar avseende ungas sysselsättning under perioden från gymnasieutbildningens slut och tre år efter. Utredningen kan emellertid konstatera att det

helt saknas uppföljningar för de unga som saknar gymnasieutbildning och för de som avbryter en sådan utbildning. Utredningen föreslår därför att Statistiska centralbyrån utökar dessa uppföljningar till att även avse ungdomar som saknar gymnasieutbildning.

### **Bättre kunskapsutveckling**

*Arbetsförmedlingens stöd till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden ska analyseras*

Det är utredningens uppfattning att fler unga som varken arbetar eller studerar bör få stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. För att kunna erbjuda sådant stöd bör fler vara i kontakt med Arbetsförmedlingen. Utredningen har konstaterat att långt ifrån samtliga berörda är i kontakt med myndigheten. Utredningen bedömer att detta är ett problem och föreslår därför att Statskontoret ges i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet för att bedöma hur väl myndighetens insatser motsvarar målgruppens behov och förväntningar.

*Främja kunskapsbaserade insatser*

När unga söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet kan det innebära att kommunen inte enbart ger en insats i form av försörjningsstöd. Kommunen har också rätt att både erbjuda eller kräva att den unge ska delta i en arbetsmarknadsrelaterad åtgärd. De flesta kommuner genomför olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser för ungdomar som varken arbetar eller studerar. Organiseringen av och innehållet i dessa insatser varierar. Utredningen kan konstatera att det saknas kunskap hur dessa insatser påverkar de ungas möjlighet till etablering. Utredningen föreslår därför insatser som ska gynna en utveckling inom det kunskapsområde som berör arbetsmarknadsinsatser för ungdomar med ekonomiskt bistånd. Dels föreslås att Socialstyrelsen ges i uppdrag att bygga ut Kunskapsguiden. Denna ska därmed utvidgas avseende det kunskapsområde som avser arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd. Dels ska myndigheten ges i uppdrag att undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verk-



samma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning. I det fall tillräckligt dataunderlag finns att tillgå ska myndigheten genomföra en sådan undersökning. Därutöver föreslår utredningen en finansiell satsning på 25 miljoner kronor årligen under åren 2015–2017 inom ramen för *Överenskommelsen om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten*. Syftet med satsningen är att inom ramen för överenskommelsen stimulera en långsiktig hållbar utveckling avseende arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd.

### **Förstärk befintliga strukturer för samverkan**

#### *Satsa på unga inom samordningsförbund (FINSAM)*

Samverkan kring och samordning av insatser till utredningens målgrupp kan utvecklas. Centrala aktörer som Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommuner kan förbättra arbetet för att de ungdomar som har störst behov ska få bättre stöd. Det finns dock inga samverkansstrukturer som är etablerade i hela landet, för utredningens målgrupp. Utredningen bedömer att samordningsförbundens<sup>1</sup> verksamhet är en etablerad struktur som kan utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar. Vidare konstaterar utredningen att ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp. Utredningen föreslår därför att unga som varken arbetar eller studerar särskilt ska uppmärksammas inom samordningsförbunden genom att särskilda resurser för ändamålet tillförs. Staten ska öka sin del av finansieringen med 60 miljoner kronor per år under perioden 2015–2017.

#### *Förtydligande av möjligheten att samordna insatser till unga under 20 år utanför gymnasieskolan*

I dag sker kommunens medverkan i samordningsförbund vanligen inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Ett stort gemensamt behov för unga som varken arbetar eller studerar är utbildningsriktade insatser. Utredningen anser därför att utbildningssektorns

<sup>1</sup> Förbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FINSAM).

roll i den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bör förtydligas. Förtydligandet bör vara kopplat till utredningens förslag om det kommunala aktivitetsansvaret som lämnades i delbetänkandet.<sup>2</sup> Utredningen föreslår att skollagen förtydligas så att en kommun inom ramen för sitt aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan kan träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

#### *Arbetsförmedlingen ska prioritera samverkan kring unga*

Ungdomar som står särskilt långt från arbetsmarknaden har i många fall behov av stöd från fler än en myndighet. Arbetsförmedlingen är en central aktör vad gäller stödet till dessa unga. Myndigheten ska arbeta aktivt med denna grupp redan från första dagen i arbetslöshet och tidiga insatser ska ges till unga med stort behov av stöd. Utredningen anser att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utvecklar samverkan med andra aktörer kring de unga som står särskilt långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska uppmärksamma denna grupp inom arbetet i samordningsförbund, enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Därutöver föreslår utredningen att myndigheten ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser genom utvecklad samverkan med kommuner och andra relevanta myndigheter. Samverkan bör utvecklas inom ramen för samordningsförbundens verksamhet eller där så inte är möjligt direkt med berörda kommunala och andra myndigheter.

#### *Tillsätt en nationell samordnare för att främja samverkan kring unga*

Utredningen har konstaterat att det pågår en mängd olika insatser till målgruppen och det finns flera olika typer av krav på lokala och statliga myndigheter att samverka kring olika delar av målgruppen. Det finns dock ingen myndighet eller organisation som har ett helhetsperspektiv och som driver frågorna framåt på nationell och lokal nivå. Det finns inte heller någon nationell överbyggnad som

---

<sup>2</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun.*

driver på utvecklingen kring ungdomsfrågor i samordningsförbundens verksamhet. Utredningen bedömer därför att det behövs en aktör som främjar att fler unga med sammansatta behov får ett samordnat stöd. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbunden insatser till unga ska tillsättas under åren 2015–2017.

## **Rätt till utbildning för unga som inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp**

### *Inför en rätt till gymnasial vuxenutbildning*

En felaktig placering i särskolan kan få stora konsekvenser för en ung människas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Flera ändringar i lagstiftningen som ska säkerställa att barn och unga inte är felaktigt placerade i särskolan har gjorts på senare år. Trots dessa ändringar förekommer att barn och unga är felaktigt placerade i särskola samt att dessa felaktiga placeringar inte upptäcks och åtgärdas. Det finns alltså ungdomar som fullföljer utbildningen i gymnasiesärskolan trots att de inte hör till skolformens målgrupp. Denna grupp har i dag ingen rätt till utbildning på gymnasial nivå.

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i gymnasiesärskolan konstaterats inte höra till gymnasiesärskolans målgrupp. Hemkommunen ska bli skyldig att skyndsamt pröva om en tidigare elev vid tidpunkten för begäran om prövning hör till gymnasiesärskolans målgrupp. Hemkommunens beslut i frågan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

### *Anmälnings- och omprövningsskyldighet ska gälla alla elever i särskolan*

Från den 1 juli 2013 infördes en förstärkt skyldighet att anmäla och ompröva särskoleplaceringar när det finns skäl att tro att en elev inte längre hör till grundsärskolans eller gymnasiesärskolans personkrets. De nya bestämmelserna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013.<sup>3</sup> Utredningen bedömer att de nya reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet bör tolkas så att de

---

<sup>3</sup> Punkten 1 övergångsbestämmelserna till SFS (2012:109).

endast ska gälla för elever som påbörjar sin utbildning efter detta datum. Enligt utredningen talar starka rättssäkerhetsskäl för att även de elever som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2013 ska omfattas av de nya reglerna.

Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelserna ska ändras så att reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig särskoleplacering ska gälla för alla elever i grundskolan eller gymnasieskolan, oavsett när de påbörjade utbildningen.

### **Förslagets ekonomiska konsekvenser**

Utredningens förslag kommer att huvudsakligen medföra temporärt ökade kostnader för staten och vissa permanent ökade kostnader för kommunsektorn. Förslagen kan innebära ökade kostnader för staten med cirka 100 miljoner kronor årligen under perioden 2015–2017. Det är främst ökade kostnader för en förstärkt satsning på unga i samordningsförbundens verksamhet. För den kommunala sektorn kan förslagen innebära ökade kostnader på cirka två miljoner kronor per år på grund av den föreslagna skyldigheten om rätt till utbildning för unga som efter avslutad utbildning inte hör till gymnasieskolans målgrupp. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Utredningens förslag till författningsförändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

# Sammanfattning på lättläst svenska

Under de senaste tio till tjugo åren  
har ungdomars situation  
på arbetsmarknaden förändrats.

Det tar längre tid  
för ungdomar att få ett arbete,  
arbetslösheten är högre  
och anställningarna är inte lika trygga  
som förr.

Det är vanligt  
att ungas arbeten bara är för en kort tid.  
I dag är det mycket svårt att få ett arbete  
för personer som inte har en utbildning.  
Unga har därför svårare  
att ta sig in på arbetsmarknaden i dag.

Unga som inte arbetar eller studerar  
är en grupp som har det särskilt svårt  
att komma in på arbetsmarknaden.  
Åtta procent av alla som var 15–24 år  
varken arbetade eller studerade år 2012.

Det behövs ett starkt och stadigt stöd  
för att hjälpa dessa unga  
på vägen tillbaka till utbildning  
eller in på arbetsmarknaden.

För många av dessa unga  
kan det vara en lång och svår väg

tillbaka till utbildning  
eller för att komma in på arbetsmarknaden.

Det allra viktigaste  
är att gå klart en utbildning.  
De unga som har avbrutit  
eller aldrig börjat gymnasiet  
har en mycket stor risk  
att senare inte arbeta eller studera.

Det är också viktigt hur de unga har haft det  
när de växte upp.  
Att ha växt upp i en familj  
som har problem och dåligt med pengar  
ökar risken för  
att man inte ska få ett arbete.

När man gör en utredning får man direktiv  
som säger hur man ska göra utredningen.  
Den här utredningens direktiv säger  
att utredningen ska läsa och försöka förstå  
olika statistiska källor  
för att lära sig mer  
om unga som inte arbetar eller studerar.  
Statistik är siffror på olika fakta.  
När utredningen har undersökt statistiken  
ska utredningen föreslå  
hur man kan göra ändringar.

Direktiven säger också  
att utredningen ska fundera på  
hur man kan få fler  
som arbetar med unga att samarbeta.

Utredningen ska även försöka förstå  
vad det är som gör  
att olika grupper av unga inte arbetar eller studerar.  
Utredningen ska särskilt undersöka  
om något i samhället gör  
att många av dessa unga aldrig får ett arbete.

Till sist ska utredningen också ta reda på vilka som arbetar för att hjälpa unga som inte arbetar eller studerar.

### **Många som hjälper unga samarbetar inte**

Arbetsförmedlingen, kommuner och Försäkringskassan är några som arbetar för att hjälpa de unga som vi skriver om. Ibland arbetar de med samma saker, men de gör olika mycket. De vet också ganska lite om deras stöd verkligen hjälper de unga.

Det är därför oklart om stödet passar de unga som behöver hjälpen mest.

Ungdomar med stora behov får många olika slags hjälp från olika håll. Men de som ger stöd och hjälp vet ofta inte om varandra. En ungdom kan under en tid vara med i något som kommunen ordnar för att kort tid efteråt börja på något som staten ordnar med ett liknande innehåll.

Den unge kan också vara i kontakt med Försäkringskassan eller andra myndigheter. Men det finns ofta ingen som har en hel bild av vad den unge får för stöd eller som har ett helt ansvar för detta. Det finns inga regler för samarbete i hela landet. Samarbetet är olika organiserat. Samarbete kan fungera bra i vissa kommuner men det kan bli bättre i andra.

### **Kunskapen om stöd måste bli bättre**

Det räcker inte bara med att säga  
att en ung person är arbetslös.  
För att vi ska bli bättre på  
att ge stöd och hjälp  
till dem som lämnar skolan  
och ska börja söka arbete  
behöver vi veta mer om dem.

Det behövs mer kunskap  
så vi kan förstå  
hur många unga som har svårigheter  
och vilka behov de har av stöd.  
I dag har ingen den kunskapen,  
varken över hela landet  
eller i kommunerna.

Bristen på sådan kunskap  
kan göra så att politikerna  
inte fattar de rätta och bästa besluten.

Det behövs alltså hela tiden  
nya siffror om de unga utan utbildning och arbete  
och mer kunskap  
om olika grupper av ungdomar  
med dessa svårigheter.

Vi måste veta mer  
om hur stöd till unga som inte studerar eller arbetar  
hjälp dem till arbete eller utbildning.

I dag kan man inte ge stöd  
som passar varje ung person.  
Då måste man veta mer  
om hur bra stöden verkligen är.



## **Utredningens förslag**

### **• Räkna varje år hur många unga som inte arbetar eller studerar**

För att se vilka svårigheter ungdomar har på arbetsmarknaden

räknar man dem som är arbetslösa.

Men under de senaste tiotalen år har ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats på flera sätt.

Därför måste vi bli bättre på att räkna hur många unga som varken arbetar eller studerar.

Varje år gör Statistiska centralbyrån en undersökning som heter Arbetskraftsundersökningen.

Denna undersökning ska användas för att räkna antalet unga

utan arbete och studier.

I och med detta nya sätt att räkna på får vi också ett nytt sätt att beskriva hur unga har det.

### **• Vi behöver veta mer om ungdomars övergång mellan skola och arbete**

För att kunna hjälpa ungdomar när de lämnar skolan och ska börja arbeta behöver vi mer kunskap.

Till exempel behöver vi mer kunskap om hur sättet att få arbete har förändrats för olika grupper av unga.

Vi behöver också kunskap om skillnader i olika delar av landet.

Utredningen föreslår därför att myndigheten Ungdomsstyrelsen ska beskriva hur det fungerar med ungdomars övergång mellan skola och arbete. Det ska komma en sådan beskrivning vart tredje år. Beskrivningarna ska allra mest handla om de grupper som man tror har allra svårast med att få arbete.

● **Gör bättre undersökningar av dem som lämnar gymnasiet**

Myndigheten Statistiska centralbyrån undersöker vad ungdomar gör under tiden från gymnasieutbildningens slut och tre år efter. Men utredningen kan se att det helt saknas kunskap om de unga som saknar gymnasieutbildning och för de unga som avbryter en sådan utbildning.

Utredningen föreslår därför att Statistiska centralbyrån också ska undersöka ungdomar som saknar gymnasieutbildning.

● **Undersök Arbetsförmedlingens stöd**

Utredningen tycker att fler unga som varken arbetar eller studerar ska få stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. För att kunna erbjuda sådant stöd ska fler unga vara i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Men utredningen har sett att alla unga inte har kontakt med Arbetsförmedlingen. Utredningen tycker att detta är ett problem. Vi föreslår därför att myndigheten Statskontoret ska undersöka Arbetsförmedlingens arbete för att se hur bra myndighetens stöd passar de ungas behov.

● **Ge stöd utifrån vad man vet**

När unga söker ekonomiskt stöd på grund av arbetslöshet kan det betyda att kommunen inte bara ger de unga pengar. Kommunen har också rätt att säga att den unge ska vara med i en arbetsmarknadsåtgärd. Det kan vara en kurs till exempel. Men utredningen ser att det saknas kunskap om ifall arbetsmarknadsåtgärder hjälper de unga att få arbete. Utredningen föreslår därför att man ska få mer kunskap om detta.

Vi föreslår att myndigheten Socialstyrelsen får i uppdrag att göra Kunskapsguiden större. Kunskapsguiden är en databas på internet med utbildningsmaterial som kommuner och myndigheter kan använda. Kunskapsguiden ska innehålla nya kunskaper om arbetsmarknadsåtgärder för unga personer med ekonomiskt stöd.

Socialstyrelsen ska också undersöka om det går att göra en studie av unga personer som varit med i kommunens arbetsmarknadsåtgärder. Studien ska ta reda på vilka stöd som verkligen fungerar för att hjälpa de unga att få ett arbete.

Arbetsmarknadsåtgärder för unga personer med ekonomiskt stöd ska bli bättre. Utredningen föreslår att 25 miljoner kronor varje år under åren 2015 till 2017 ska gå till detta.

● **Satsa på unga inom samordningsförbund**

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landsting och kommuner måste arbeta tillsammans med vissa frågor, till exempel rehabilitering. De arbetar tillsammans i samordningsförbund. Samarbetet styrs av lagen som kallas Finsam.

Utredningen tycker att samordningsförbundens arbete är ett bra sätt för samarbete som också kan bli bättre.

Man kan bli bättre på att samarbeta när det gäller stöd till gruppen unga utan utbildning och arbete. De ungdomar som har störst behov ska få bättre stöd.

Utredningen ser också att ungdomar från 16 år som inte arbetar eller studerar tillhör dem som samordningsförbunden ska arbeta för. Utredningen föreslår därför att samordningsförbunden särskilt ska arbeta för unga som varken arbetar eller studerar.

Staten ska betala samordningsförbunden  
60 miljoner kronor varje år  
under tiden 2015 till 2017  
för att arbeta med detta.

● **Samordna stöd  
till unga under 20 år utanför gymnasieskolan**

I dag är kommunerna med i samordningsförbund  
genom socialtjänsten.

Men stöd med utbildning är viktigare  
för unga som inte arbetar eller studerar.

Utredningen tycker därför  
att utbildningens roll ska bli tydligare.

Kommunerna ska samarbeta med  
landstinget, Försäkringskassan  
och Arbetsförmedlingen  
för att kunna använda sina pengar bättre  
när det gäller ungdomar under 20 år  
som inte går i gymnasiet.

● **Arbetsförmedlingen ska samarbeta om unga**

Ungdomar som har extra svårt att få arbete  
behöver stöd från fler än en myndighet.

Arbetsförmedlingen är viktig  
vad gäller stödet till dessa unga.

Arbetsförmedlingen ska arbeta mer  
med denna grupp  
redan från första dagen i arbetslöshet.  
Myndigheten ska ge tidigt stöd till unga  
med stort behov av stöd.

Utredningen tycker att det är mycket viktigt att Arbetsförmedlingen blir bättre på att samarbeta med andra myndigheter när det gäller de unga som har extra svårt att hitta arbete och som behöver stöd från flera håll.

Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska tänka mer på denna grupp när de arbetar i samordningsförbund.

Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen ska utveckla stödet till ungdomar som av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnat stöd. Detta ska Arbetsförmedlingen göra genom att samarbeta mer med kommuner och andra myndigheter. Samarbetet ska ske inom det arbete som samordningsförbunden gör. Där det inte finns ett samordningsförbund ska man samarbeta direkt med kommuner och andra myndigheter.

#### ● **Nationell samordnare**

Utredningen har sett att det finns många olika stöd till gruppen unga. Men det finns ingen myndighet eller organisation som har en hel bild av stöden och som arbetar med frågorna i hela landet och i kommunerna.

Därför tycker utredningen att det behövs någon som arbetar för att fler unga med många olika behov får ett samordnat stöd.

Därför föreslår utredningen att en nationell samordnare ska ge stöd till samordningsförbundens arbete för unga under åren 2015 till 2017.

**• Skapa rätt till gymnasial vuxenutbildning**

Elever med utvecklingsstörning kan få gå i särskolan om man tror att barnen inte kommer att nå målen för grundskolan eller gymnasieskolan.

Men ibland händer det att elever har blivit felaktigt placerade i särskola. De eleverna kan få det svårt att sedan få ett arbete.

På senare år har många nya lagar försökt att se till att inga barn och unga ska gå i särskolan om de inte har en utvecklingsstörning.

Trots dessa ändringar i lagarna kommer nog ändå en del barn och unga bli felaktigt placerade i särskolan.

Därför kan man också tro att det finns ungdomar som har gått ut gymnasiesärskolan trots att de inte ska ha gått där.

Dessa ungdomar har i dag ingen rätt till utbildning på vanliga gymnasiet när de gått klart gymnasiesärskolan.

Utredningen föreslår att det ska införas en sådan rätt.

**• Alla elever i särskolan ska kunna få nya beslut**

I grundsärskolan och gymnasiesärskolan ska barn med utvecklingsstörning gå. Men om någon tror att ett barn utan utvecklingsstörning går där ska man anmäla det och kommunen ska besluta på nytt. Det kallas för anmälningsskyldighet och omprövningsskyldighet.

Från 1 juli år 2013 blev reglerna tydligare för att anmäla och besluta på nytt när någon tror att en elev inte längre hör till dem som ska gå i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan.

De nya bestämmelserna gäller för dem som börjar sin utbildning efter 30 juni år 2013.

Utredningen tycker att det är viktigt att samhället är rättssäkert. Det betyder att alla ska vara skyddade av lagen. Därför tycker utredningen att de nya reglerna ska gälla även för de elever som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2013.

Utredningen föreslår därför att reglerna ska ändras. Reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig särskoleplacering ska gälla för alla elever i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan från och med 1 juli år 2013. Då kommer anmälnings- och omprövningsskyldigheten att gälla för alla elever som går i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan.

### **Detta kommer förslagen att kosta**

Utredningens förslag kommer mest att medföra ökade kostnader för staten under en tid. Det kommer också att ge ökade kostnader för kommunerna. Förslagen kan innebära ökade kostnader för staten med ungefär 100 miljoner kronor varje år under åren 2015 till 2017.



För kommunerna kan förslagen ge ökade kostnader på ungefär två miljoner kronor varje år. Vi föreslår att dessa ökade kostnader ska betalas av staten.

### **När detta ska börja gälla**

Utredningen föreslår att de här förslagen till författningsändringar ska börja gälla den 1 januari år 2015. Vi tror inte att det behövs några övergångsbestämmelser.

# Summary

The situation of young people in the labour market has changed in recent decades. The age at which young people become established has increased, unemployment is higher and the labour market more unstable. It is not uncommon for young people to be engaged in short-term and temporary employment. The requirements concerning education have increased. This means that young people today have a harder time entering the labour market. Seen as a group, young people not in employment, education or training (NEETs) have a particularly difficult time becoming established in the labour market. In 2012, approximately eight per cent of the young people aged 15–24 years were in such a situation. Strong and stable support is required to help these young people find their way back to education, or to enter the labour market. For many of these young people it can be a long and difficult path back to education, or to gain a foothold in the labour market. Young people who have upper secondary education cope fairly well in the labour market. However, those who drop out of or never start upper secondary education have great difficulties. Other factors as well, such as the young person's socio-economic situation, affect the risk of neither working nor studying. Having been in this kind of situation can also have longer-term consequences for labour market establishment.

Under its terms of reference, the Inquiry is to analyse various statistical sources that can be used to identify the group comprising young people not in employment, education or training and, based on the analysis, propose quality-assured statistical indicators. The remit also includes analysing how broad collaboration can be achieved. The Inquiry is also to analyse the contributing factors to groups of young people not being in employment, education or training, and in particular examine whether there are structural factors contributing to a large proportion of these young people

being in social exclusion for extended periods. Finally, the Inquiry is also to identify and analyse the preventive efforts, including cooperative projects, and specific measures aimed at young people not in employment, education or training, seen as a group.

*Diversity of measures, but lack of coordination*

The Swedish Public Employment Service, municipalities, the Swedish Social Insurance Agency and others offer measures aimed at the Inquiry's target group. Young people not in employment, education or training are often a priority group for measures, both in regular activities and projects. There is, however, an overlap of both measures and target groups between various actors. The level of ambition varies, as does the actual content. Knowledge of results and impacts is also limited. It is therefore unclear how well the measures suit the young people whose needs are greatest. Young people with extensive needs meet a variety of different actors in different types of contexts. The measures are not always coordinated between the actors. A young person can take part in municipal activities for a while, and shortly thereafter begin a central government activity with similar content. In addition to these activities, the young person may be in contact with the Swedish Social Insurance Agency or other government agencies. Often, no one has a comprehensive view and an overall responsibility to ensure that the young person receives individually adapted support. Furthermore, the Inquiry notes that there are a variety of different requirements that necessitate cooperation between public authorities regarding different groups of vulnerable young people. However, there is no general structure for national collaboration. It is organised in different ways. It may work well in certain municipalities while others may need to develop collaboration further.

*Follow-up of young people and knowledge about measures must be developed*

Today, unemployment is not a sufficient indicator for analysing young people's difficulties in the labour market. To better be able to meet young people's need for support and assistance in the transition between school and working life, knowledge must be developed. A

better knowledge base is needed that can help us to understand how many young people have difficulties and what the needs are regarding support measures. Such knowledge is lacking at present, both nationally and locally. This lack of knowledge means there is a risk of political initiatives in the area not being designed in an optimal manner. Accordingly, regular statistics on the Inquiry's target group are needed as well as deeper knowledge of different groups of young people who find it difficult to gain a foothold in the labour market.

Knowledge of how measures aimed at young people not in employment, education or training help individuals find jobs or enter educational programmes must also be developed. At present, however, it is not possible to offer measures adapted to the needs of a young person. Providing such measures requires a better knowledge base on the content and results of the measures.

## **The Inquiry's proposals**

### **Young people not in employment, education or training – proposals regarding indicators and follow-up**

*Publish an indicator annually to calculate the number of young people not in employment, education or training*

Unemployment is the indicator usually used to describe young people's difficulties in the labour market. However, in recent decades the situation of young people in the labour market has changed in a number of respects. Comprehensive statistical data is therefore needed to describe the group of young people who are not in employment, education or training. Statistics Sweden will therefore be instructed to report annually on the number of young people not in employment, education or training, based on the Labour Force Survey. Along with this new measure, a new indicator will be introduced in Swedish reports to describe the labour market status of young people.

*Carry out in-depth analyses of young people's transition between school and working life*

To be able to meet young people's need for support and assistance in the transition between school and working life, knowledge must be improved. For example, more knowledge is needed on how the labour market establishment process has changed over time for different groups of young people, and on regional and local variations regarding young people not in employment, education or training. The Inquiry therefore proposes that every third year, the Swedish National Board for Youth Affairs is to report on how young people's transition between school and working life has developed. The analyses are to focus on the groups identified as having a particularly hard time gaining a foothold in the labour market.

*Supplement upper secondary school follow-ups*

Statistics Sweden conducts regular follow-up of youth employment during the period starting with the conclusion of upper secondary education and the three following years. However, the Inquiry notes that there is a complete lack of follow-up information regarding young people who lack or discontinue such education. The Inquiry therefore proposes that Statistics Sweden increase its follow-up to also include young people who lack upper secondary education.

### **Better knowledge development and measures**

*Swedish Public Employment Service support to young people who, for special reasons, are very detached from the labour market will be analysed*

The Inquiry considers that more young people not in employment, education or training should be given support in the transition between school and working life. In order to provide such support, more people should be in contact with the Swedish Public Employment Service. The Inquiry has noted that far from all concerned are in contact with the Service. The Inquiry considers this a problem and therefore proposes tasking Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) with conducting an in-depth analysis of the Swedish Public Employment Service's activities to assess how

well the Service's measures correspond to the needs and expectations of the target group.

#### *Promote knowledge-based measures*

When young people apply for financial assistance due to unemployment, the course of action available to the municipality is not limited to providing income support. The municipality also has the right to either offer or require that the young person participate in a labour market-related measure. Most municipalities conduct different forms of labour market-related measures for young people not in employment, education or training. The organisation and content of these measures vary. The Inquiry notes that there is a lack of knowledge of how these measures affect young people's opportunities for labour market establishment. The Inquiry therefore proposes measures that will benefit developments in the area of knowledge relating to labour market measures for young people receiving financial assistance. It is proposed that the National Board of Health and Welfare be instructed to expand Kunskapsguiden (a web-based knowledge guide). The guide will accordingly be expanded in the area of knowledge relating to municipal labour market measures for young people receiving financial assistance. The Board will be tasked with examining the possibilities of conducting a study of young people who have participated in municipal labour market-related measures, with the aim of improving knowledge of which measures are effective in helping participants become self-sufficient. If sufficient data is available, the Board is to conduct a study of this kind. In addition, the Inquiry proposes a financial investment of SEK 25 million annually between 2015 and 2017 within the framework of the *agreement on an evidence-based practice for good quality in social services*. The aim of this investment is, within the framework of the agreement, to stimulate long-term sustainable development as regards labour market measures for young people receiving financial assistance.

## Strengthen existing structures for collaboration

### *Focus on young people within coordination associations (FineCo)*

Collaboration on and coordination of measures for the Inquiry's target group can be developed. Central actors such as the Swedish Public Employment Service, the Swedish Social Insurance Agency and municipalities can improve efforts to ensure that young people who have the greatest needs receive better support. There are, however, no cooperation structures for the Inquiry's target group that are established throughout the country. The Inquiry considers that activities conducted by coordination associations<sup>1</sup> are an established structure that can be developed and expanded to create better conditions for effective collaboration for young people not in employment, education or training. In addition, the Inquiry notes that young people from the age of 16 who are not in employment, education or training and who are in need of coordinated measures belong to the coordination associations' target group. The Inquiry therefore proposes that young people not in employment, education or training are to be given special focus within coordination associations, and special resources will be allocated for this purpose. The central government's share of the funding will increase by SEK 60 million annually between 2015 and 2017.

### *Clarification of opportunities to coordinate measures targeting young people under the age of 20 who are outside of upper secondary education*

Today, municipal participation in coordination associations usually takes place within the framework of activities carried out by the social services. Young people not in employment, education or training share a great need for education-oriented measures. The Inquiry therefore considers that the education sector's role in the financial coordination of rehabilitation measures should be clarified. This clarification should be linked to the Inquiry's proposal on municipal responsibility to act, presented in its interim report.<sup>2</sup> The Inquiry

---

<sup>1</sup> Associations under the Act on Financial Coordination of Rehabilitation Measures (2003:1210) (FineCo).

<sup>2</sup> SOU 2013:13 *Young people outside of upper secondary school – a clearer responsibility for central government and municipalities.*

proposes that the Education Act be clarified so that, within the framework of its responsibility to act regarding young people under the age of 20 who are outside of upper secondary education, a municipality may reach agreements with the county council, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service on collaboration aimed at achieving a more effective use of available resources.

*Swedish Public Employment Service must prioritise collaboration concerning young people*

In many cases, young people who are very detached from the labour market are in need of support from more than one public authority. The Swedish Public Employment Service is a central actor regarding this support to young people. The Service is to work actively with this group from their very first day of unemployment and early measures are to be directed towards young people who have a substantial need for support. The Inquiry considers it of great importance that the Swedish Public Employment Service develops collaboration with other actors as regards young people who are very detached from the labour market and in need of coordinated measures. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Public Employment Service highlight this group in work within coordination associations, in accordance with the Act on Financial Coordination of Rehabilitation Measures (2003:1210). In addition, the Inquiry proposes that the Service be instructed to develop support for young people who, for special reasons, are very detached from the labour market and in need of coordinated measures through deepened collaboration with municipalities and other relevant authorities. Collaboration should be developed within the framework of coordination association activities or, where this is not possible, directly with relevant municipal and other authorities.

*Appoint a national coordinator to promote cooperation concerning young people*

The Inquiry has noted that a variety of different measures are being conducted which are aimed at the target group, and that many different types of requirements are placed on local and national



authorities regarding cooperation on different segments of the target group. However, there is no authority or organisation that has a holistic perspective and that drives the issues forward at national and local level. Nor is there a national superstructure that drives development of youth issues in coordination association activities. The Inquiry therefore considers that there is a need for an actor that promotes a development in which more young people with complex needs receive coordinated support. In light of this, the Inquiry proposes appointing a national coordinator between 2015 and 2017 to stimulate and support coordination association measures aimed at young people.

### **Right to education for young people not in the target group for upper secondary education for pupils with learning disabilities**

#### *Introduce a right to upper secondary adult education*

Being erroneously placed in education for pupils with learning disabilities can have major consequences on a young person's opportunities for labour market establishment. Several legislative amendments have been introduced in recent years aimed at ensuring that children and young people are not erroneously placed in schools for pupils with learning disabilities. Despite these amendments, children and young people are sometimes erroneously placed in education for pupils with learning disabilities, and these erroneous placements are not detected and corrected. There are therefore children who complete their studies in upper secondary education for pupils with learning disabilities even though they do not belong to the target group for that school type. At present, this group does not have the right to education at upper secondary level.

The Inquiry therefore proposes that a right to upper secondary adult education be introduced for students for whom, after completing studies at upper secondary education for pupils with learning disabilities, it is established do not belong to that school type's target group. The home municipality is to be obliged to promptly examine whether, at the time a request for an examination is made, a previous student belongs to the target group for upper secondary education for pupils with learning disabilities. It will be possible to appeal decisions taken by the home municipality in this issue to the Board of Appeal for Education.

*Obligation to report and re-examine is to apply to all pupils in education for pupils with learning disabilities*

On 1 July 2013, a stronger obligation was introduced to report and re-examine placements in education for pupils with learning disabilities when grounds exist for believing that a pupil no longer belongs to the target group for compulsory education for pupils with learning disabilities or upper secondary education for pupils with learning disabilities. The new provisions are to be applied to educational programmes begun after 30 June 2013.<sup>3</sup> It is the Inquiry's assessment that the new regulations on the obligation to report and re-examine are only to apply to pupils who begin their educational programme after that date. Strong grounds of legal security support also including pupils who began their educational programmes before 1 July 2013 within the scope of the new regulations.

The Inquiry therefore proposes that the transitional provisions be amended so that the regulations on the obligation to report and re-examine suspected erroneous placements in education for pupils with learning disabilities are to apply to all pupils in compulsory or upper secondary education for pupils with learning disabilities from 1 July 2013. This means that all pupils attending compulsory or upper secondary education for pupils with learning disabilities are covered by the obligation to report and re-examine.

### **Financial consequences of the proposals**

The Inquiry's proposals will primarily entail a temporary increase of costs for the central government and some permanent increase of costs for the municipal sector. The proposals may entail increased costs for the central government amounting to some SEK 100 million annually between 2015 and 2017. This is primarily due to increased costs for an enhanced focus on young people in coordination association activities. For the municipal sector the proposals entail increased costs of some SEK 2 million annually due to the proposed obligation concerning the right to education for young people who, after completing studies, do not belong to the target group for upper secondary education for pupils with learning disabilities. The

---

<sup>3</sup> Point 1, transitional provisions to SFS (2012:109).

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 January 2015. 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 20 kap. 19 § och 28 kap. 12 § ska ha följande lydelse, dels att punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2012:109) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse, och dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap 30 b § och 18 kap. 7 a §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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

#### *30 b §*

*En hemkommun får inom ramen för sitt ansvar enligt 30 a § träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*

*får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

## **18 kap. Allmänna bestämmelser**

### *Målgrupp*

#### *7 a §*

*Efter begäran av en före detta elev som avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan ska hemkommunen skyndsamt pröva frågan om den före detta eleven hör till gymnasiesärskolans målgrupp vid tidpunkten för prövningen. Hemkommunen ska besluta att den före detta eleven inte tillhör gymnasiesärskolans målgrupp om en utredning visar det. Den före detta eleven har då enligt 20 kap. 19 § andra stycket rätt att delta i vuxenutbildning på gymnasial nivå. En begäran om prövning ska lämnas in till hemkommunen inom fem år från det att den före detta eleven avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan.*

## **20 kap. Kommunal vuxenutbildning**

### *Rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå*

#### *19 §*

En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och som har examen från yrkesprogram i gymnasieskolan enligt 16 kap. 27 § men inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet.

*En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och som vid en prövning enligt 18 kap. 7 a § an-*

*setts inte höra till gymnasiesärskolans målgrupp har också rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå.*

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt första stycket har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelserna i 15 kap. 32 § ska tillämpas när det gäller ungdomar till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt första *eller andra* stycket har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelserna i 15 kap. 32 § ska tillämpas när det gäller ungdomar till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

## **28 kap. Överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd**

*Beslut av en kommun eller ett landsting*

### 12 §

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,
6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,
7. behörighet eller mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 § eller mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i

gymnasieskolan som utformats för en grupp elever eller mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket eller 22 §, till särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 7 § tredje stycket eller till utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 15 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket, i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket eller i utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 16 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje stycket, särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket eller utbildning i svenska för invandrare enligt 22 kap. 17 §,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven, *den före detta eleven* eller den sökande

### Övergångsbestämmelser till SFS 2012:109

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2012 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2012 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013. *De nya bestämmelserna i 7 kap. 5 a och 5 b §§ samt 18 kap. 4, 5, 6 och 7 §§ tillämpas dock även på utbildning som påbörjats dessförinnan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 14 §

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser *och härvid särskilt uppmärksamma ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.



---

# I. Inledning

---

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningen ska 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. I uppdraget ingår även att analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas och vilka organisatoriska hinder som finns för att uppnå en effektiv samverkan. 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. Slutligen ska utredningen också kartlägga och analysera såväl det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, som specifika insatser som riktas till gruppen. Uppdraget ska i denna del, enligt tilläggsdirektiv, redovisas senast den 15 oktober 2013.

I uppdraget ingick också 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 i denna del syftade till att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda dessa unga åtgärder. Denna del av uppdraget redovisades i februari 2013 i delbetänkandet Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun, SOU 2013:13 (se vidare Bilaga 1 – Kommittédirektiv).

## 1.2 Delbetänkandet

I februari år 2013 lämnade utredningen delbetänkandet *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.<sup>1</sup> I delbetänkandet behandlas den del som avser uppdraget att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. I delbetänkandet konstateras att arbetet med unga under 20 år som varken arbetar eller studerar behöver utvecklas. Utredningen identifierar fyra problemområden: ansvaret för de unga behöver förtydligas, kvaliteten i kommunernas arbete varierar för mycket, Arbetsförmedlingens verktyg för målgruppen är begränsade samt att det saknas kunskaper om metoder och resultat av insatser som ges till ungdomar. För dessa problemområden föreslår utredningen ett antal förändringar. Utredningens förslag, vilka sammanfattas nedan, syftar sammantaget till att tiden som de unga befinner sig i inaktivitet ska förkortas och att inflödet i gruppen ska minimeras.

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

Utredningen föreslår ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Ansvaret ska benämnas aktivitetsansvaret; ett ansvar för kommunen att vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Hemkommunen ska bedriva ett strukturerat arbete. Krav på skriftlig dokumentation, som en förutsättning för ett strukturerat arbete, införs. Kommunerna ska kontinuerligt under året söka upp samt hålla sig informerade om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år som inte 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. Studie- och yrkesvägledningen i grundskola, grundsärskola, special-

---

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

skola och gymnasieskola ska inriktas mot elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Förslagen ska leda till att statens ambitionsnivå tydliggörs och att kvaliteten i de kommunala verksamheterna höjs, något som ska leda till att de ungas tid i utanförskap och 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. 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 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.

### Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

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. Snabba och 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. Utredningen föreslog 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 Arbetsförmedlingens 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 och lokal uppföljning ska förbättras**

Det saknas nationell uppföljning av de unga som omfattas av kommunernas ansvar. 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. 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.

### **1.3 Utredningens arbete**

Utredningen har på olika sätt inhämtat kunskap om de frågor som behandlas i detta betänkande. För att ta del av kommuners arbete med den aktuella målgruppen besöktes följande kommuner: Eskilstuna,

Göteborg, Ljusdal, Malmö, Stockholm, Sundsvall, Säter, Trelleborg och Umeå.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Vid kommunbesöken medverkade politiker, förvaltningschefer, ansvariga handläggare, samt vid ett flertal tillfällen även unga som deltog i kommunala insatser.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen samrått med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Ungdomsstyrelsen. Därutöver har samråd genomförts med representanter från Centrala studiestödsnämnden, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Kriminalvården, Folkbildningsrådet, Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Statens skolverk (Skolverket), Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statistiska centralbyrån, Svenska ESF-rådet och Temagruppen Unga i arbetslivet. Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Inspektionen för socialförsäkringen och Myndigheten för handikappolitisk samordning har inbjudits till samråd, men de har av olika skäl inte deltagit. Utredningen har även haft löpande kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting. Möten har även ägt rum med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04) och Samordningsförbundens nätverk Väster. Utredningen har vidare inhämtat synpunkter från det Nationella Nätverket Navigatorcentrum<sup>4</sup>, samt skriftligt underlag från kommuner med etablerade navigatorcentrum (se bilaga 5). Utredningen deltog även i samordningsförbundens nationella konferens år 2013.

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), Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Folkuniversitetet. En särskild hearing har också anordnats om statistik kring unga som varken arbetar eller studerar. Vid hearingen deltog representanter från Skol-

---

<sup>2</sup> Besöken genomfördes hösten 2012.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Följande kommuner deltog: Eskilstuna, Falkenberg, Fagersta/Norberg/Skinnskatteberg, Gislaved, Helsingborg, Jönköping, Kungsör, Köping, Landskrona, Motala, Sala, Sandviken, Tranås, Trelleborg, Västerås och Östersund.

verket, Regeringskansliet<sup>5</sup>, Uppsala Universitet, Statistiska centralbyrån, Stockholms universitet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Ungdomsstyrelsen. En hearing om förbättrad samverkan kring utredningens målgrupp har också anordnats. Vid hearingen deltog representanter från Skolverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Temagruppen Unga i arbetslivet, Sveriges kommuner och landsting, Malmö stad, Samordningsförbundet Göteborg Hisingen samt Samordningsförbundet Östra Södertörn.

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. Kontakter har även tagits med European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Eurostat, OECD och Nordens Velfärdscenter. Docent Renate Minas vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, har bistått utredningen i beskrivningen av internationella trender i samordning av social-, utbildnings- och arbetsmarknads-politiska insatser.

Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Svenska ESF-rådet och Samordningsförbunden i Västra Götaland har tagit fram beskrivande statistik. Statistiska centralbyrån har även på utredningens uppdrag genomfört de särskilda statistiska analyser som redovisas i betänkandet. Docent Olof Bäckman och docent Anders Nilsson vid Stockholms universitet har också bistått utredningen med särskilt underlag (se bilaga 2). Vidare har utredningen tagit del av tidigare utredningar, relevant forskning och andra studier.

Utredningen har i arbetet med slutbetänkandet genomfört två sammanträden med de experter som regeringen har utsett. Därutöver har två sammanträden genomförts med utredningens sakkunniga.

## 1.4 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet är disponerat i sex delar. Del I inleds, förutom med en beskrivning av uppdraget, med hur arbetet har bedrivits och en sammanfattning av utredningens delbetänkande (kapitel 1). I del I finns också en presentation av utredningens sammanfattande iakttagelser (kapitel 2) samt en sammanhållen text i vilken slutbetänkan-

---

<sup>5</sup> Arbetsmarknads-, Finans-, Utbildnings- och Socialdepartementet.

dets uppdrag diskuteras och sätts i ett större sammanhang (kapitel 3). Därefter behandlas utredningens olika uppdrag. I del II redogörs för faktorer som påverkar risken att befinna sig i en situation av att varken arbeta eller studera (kapitel 4). Den därpå följande delen (III, kapitel 5–6) behandlar utredningens uppdrag om statistiska mått. Här föreslås hur redovisningen i framtiden ska utformas för att ge bättre kunskapsunderlag om målgruppen. Detta följs (IV, kapitel 7–9) av en redovisning av de insatser som olika aktörer erbjuder utredningens målgrupp samt förslag på hur kunskapsbaserade insatser riktade till målgruppen kan åstadkommas. Nästa del (V, kapitel 10–11) behandlar frågan om samverkan och hur denna bör utvecklas och förstärkas för målgruppen. I del VI lämnas avslutningsvis förslag på hur unga som efter avslutad utbildning i gymnasieskolan inte tillhör målgruppen ska kunna slutföra gymnasieutbildning (kapitel 12). I denna avslutande del finns också ett kapitel om konsekvenser av utredningens förslag. Därefter följer en författningskommentar, referenser och bilagor. De olika delarna är skrivna som separata avsnitt, vilket kan innebära att viss upprepning kan förekomma.



## 2 Utredningens sammanfattande iakttagelser

Unga som varken arbetar eller studerar har svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden. De behöver ett starkt och stabilt stöd på vägen tillbaka till utbildning eller för att ta steget ut på arbetsmarknaden. För många unga kan detta vara en lång och krokig väg. Det är inte ovanligt att de har en historia av skolmisslyckanden bakom sig. Många har även andra typer av problem.

Sambandet är starkt mellan ungdomars uppväxtförhållanden och deras etableringsproblem. Att växa upp i en familj med bristande socioekonomiska förutsättningar och sociala problem medför en betydande risk för att den unge ska misslyckas i skolan och därmed också senare få svårigheter i etableringen på arbetsmarknaden. Utredningens litteraturgenomgång visar att det finns forskning som belägger detta samband. Att utjämna olika uppväxtvillkor är därför centralt. Insatser inom förskola och skola är avgörande för elever som har olika typer av svårigheter.

Det är således utredningens uppfattning att det först och främst krävs tidiga och förebyggande insatser av god kvalitet för att minska inflödet till utredningens målgrupp, dvs. de som varken arbetar eller studerar. Insatser behövs för att fler ska bli behöriga till gymnasieskolan. I gymnasieskolan behövs riktade insatser till dem som riskerar att misslyckas. I utredningens delbetänkande föreslogs att kommunens skyldigheter mot dem som står utanför gymnasieskolan ska förstärkas. Genom det kommunala aktivitetsansvaret ska uppföljningen och insatserna till dem som avbrutit utbildningen förbättras. Även socialtjänsten är en viktig aktör för att minska inflödet till gruppen. Utvecklingen av föräldrastödet kan vara en del i detta arbete. Uppsökande och förebyggande arbete direkt riktat till ungdomar är en annan viktig uppgift för socialtjänsten.

För det andra behövs åtgärder för att minska tiden i inaktivitet och arbetslöshet för de som befinner sig i en sådan situation. Det är

fokus i såväl i utredningens delbetänkande som i detta slutbetänkande. För ungdomar som varken arbetar eller studerar behövs insatser som underlättar övergången mellan skola och arbetsliv. Flera aktörer arbetar på parallella arenor med sådana insatser. Dock är det oklart om insatserna är organiserade och utformade på ett sådant sätt att de möter de ungas behov. Här behövs kunskap och forskning som ökar förutsättningarna för en förbättrad styrning och planering på området. Vidare behöver samverkan mellan olika aktörer i högre grad stimuleras. Samverkan ger bättre förutsättningar för att de unga ska få ett ändamålsenligt stöd från det offentliga.

Sammanfattningsvis presenteras nedan två problemområden som utredningen har identifierat. Avslutningsvis lyfter utredningen också fram andra centrala utmaningar, vilka faller utanför utredningens uppdrag men uppfattas vara avgörande för att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar i framtiden.

## 2.1 Bristande samordning och helhetssyn

Unga som varken arbetar eller studerar har olika behov. För de unga som är arbetslösa och inte har några andra behov av stöd än att söka och hitta arbeten kan Arbetsförmedlingens insatser många gånger vara tillräckliga. Ungdomar som har ekonomiska svårigheter, har varit arbetslösa under en längre tid, saknar gymnasieutbildning och därutöver lider av psykisk ohälsa behöver däremot stöd från flera aktörer. Ingen aktör har dock ett övergripande ansvar för denna utsatta grupp. Ansvar är fördelat efter de traditionella politikområden som karakteriserar styrningen från nationell till lokal nivå, dvs. utbildning, arbetsmarknad, sociala frågor, hälso- och sjukvård etc. Detta kan få till följd att insatser till de unga som har behov av samordnade insatser inte prioriteras. De negativa konsekvenserna av detta riskerar inte enbart att påverka ungdomarna. Det påverkar även den löpande verksamheten i myndigheter och departement. Intresset för tvärssektoriella frågor är många gånger svalt.

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingen, kommuner, Försäkringskassan m.fl. bedriver en mängd olika insatser riktade till utredningens målgrupp. Insatserna innehåll kan, på en övergripande nivå, framstå som lika. Men ambitionsnivån varierar och det faktiska innehållet likaså. Kunskapen om resultat och effekter är också begränsad. Det är därför oklart hur väl insatserna passar ungdomar

med störst behov. Utvecklingen har också medfört att fler utförare i form av kompletterande aktörer anordnar insatser för ungdomarna. Ungdomar med stora behov av stöd möter således en mängd olika myndigheter och företag. Det kan vara kommuner, arbetsförmedlare, kompletterande aktörer, tillfälliga projekt osv.

Insatserna är inte heller samordnade. En ungdom kan först under en tid ta del av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Därefter påbörjas liknande, eller andra, insatser i statlig regi. Utöver dessa kan den unge ha kontakt med hälso- och sjukvården eller andra stödjande myndigheter. Följden kan bli flera olika kartläggningar, handlingsplaner och aktiviteter från en mängd olika aktörer och utförare. Ingen myndighet har en helhetssyn och ett samlat ansvar för att de unga ska få rätt stöd och en snabbare väg till arbete eller utbildning.

Utredningen kan konstatera att det finns flera olika krav på myndigheter att samverka kring olika grupper av unga. Dock finns det inga generella strukturer för samverkan i landets alla kommuner. Samverkan är organiserad olika i landet. Den kan bedrivas med långsiktig finansiering genom samordningsförbund eller temporärt i projektform finansierad av den Europeiska socialfonden. Samverkan kan fungera väl i vissa kommuner, mellan olika lokala och statliga aktörer, medan den kan behöva utvecklas i andra.

## **2.2 Behov av förbättrat underlag för politisk styrning och anpassade insatser**

Under senare decennier har ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats. Etableringsåldern har ökat, arbetslösheten är högre och arbetsmarknaden är mer instabil. Det är inte ovanligt att ungdomars anställningar är kortvariga och tillfälliga. Kraven på utbildning har ökat. Många har därmed svårigheter att överhuvudtaget ta sig in på arbetsmarknaden. Det finns således mycket som talar för att förutsättningarna för ungdomars övergång från skola till arbetsliv har förändrats. Traditionellt sett är arbetslöshet det mått som används för att få en uppfattning om ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden. Eftersom situationen har förändrats på arbetsmarknaden och att olika grupper av ungdomar möter olika svårigheter räcker det inte att analysera svårigheterna på arbetsmarknaden endast mot bakgrund av ungdomsarbetslösheten. För att kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv behöver kunskapen utvecklas. För att

kunna möta de behov som unga har i dag behövs ett gediget kunskapsunderlag som kan bidra till att förstå hur många unga som har svårigheter och vilka behov av stödinsatser som finns. I dag saknas sådan kunskap, såväl nationellt som lokalt. Bristen på sådan kunskap kan medföra att politiska initiativ på området uteblir eller att insatserna inte utformas på ett ändamålsenligt sätt. Det behövs således regelbunden statistik om gruppen och en fördjupad kunskap om olika grupper av ungdomar med etableringssvårigheter.

Kunskapsbasen behöver också utvecklas avseende de insatser som ges till unga för att hjälpa dem att återgå till utbildning eller för att förbättra deras förutsättningar på arbetsmarknaden. Utredningen kan konstatera att de unga är föremål för en mängd olika insatser som är utformade av olika aktörer. De unga som varken arbetar eller studerar är ofta en prioriterad grupp, såväl i den ordinarie verksamheten som i projekt. I dag saknas dock förutsättningar för att efter individuella bedömningar erbjuda insatser som motsvarar den unges behov. För att lyckas med en sådan differentiering behövs en förbättrad kunskapsbas om insatsernas innehåll och resultat.

## **2.3 Framtida utmaningar utanför utredningens uppdrag**

Det finns utöver de ovan nämna problemen flera kvarstående frågor som faller utanför utredningens uppdrag men som har stor betydelse för ungas etablering. Dessa frågor är i sig avgörande för att kunna förändra situationen för de ungdomar som riskerar att hamna i utredningens målgrupp. Utmaningarna är av sådan karaktär att utredningens förslag inte löser dem. Utredningen vill ändå peka på områden som är av stor betydelse för att minska inflödet i utredningens målgrupp. Utredningen menar att följande utvecklingsområden är centrala för att fler unga ska arbeta eller utbilda sig.

### **2.3.1 De svagaste eleverna riskerar att missgynnas i skolan**

Skolans uppdrag att skapa så goda livschanser som möjligt för alla elever är en utmaning, men inte en omöjlighet. Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ju tidigare en elev avbryter eller misslyckas i skolan desto sämre

tenderar framtidsutsikterna att bli. Ungdomar som har en gymnasieutbildning har goda chanser på arbetsmarknaden. Det finns således en stor möjlighet att via skolan påverka utvecklingen genom att se till att fler fullföljer gymnasieutbildningen. Antalet unga som riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden skulle då minska.

Skolan har ett tydligt formulerat uppdrag att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Men hittills har skolan inte lyckats tillräckligt bra med att bryta de strukturer som genereras via bland annat socioekonomiska faktorer. Ofta är det elever vars föräldrar har låg utbildning, elever som kommit till Sverige efter skolstart eller elever som har olika typer av fysiska eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som har stora svårigheter i skolan. Enligt Skolinspektionen finns det i dag brister i skolan som innebär att de elever som har de största problemen särskilt drabbas. Bristerna gäller alltifrån lärarens arbete med den enskilde eleven till den pedagogiska ledningen och huvudmannens styrning av verksamheten.<sup>1</sup>

För att öka möjligheter för unga att lyckas på arbetsmarknaden måste skolans förmåga förbättras när det gäller att stödja de unga som riskerar att misslyckas i skolan. Skolinspektionen pekar på att allt för många elever hålls tillbaka i sin utveckling. Granskningar av skolans verksamhet tyder på att flera gymnasieskolor brister i sitt ansvar när det gäller att ge eleverna särskilt stöd. I stället för att erbjuda eleven särskilt stöd förekommer det att skolor hänvisar elever till individuella programmet. Introduktionsprogram har nu ersatt det individuella programmet. Därmed ställs högre krav på att gymnasieskolorna ska ge eleverna det stöd de behöver för att slutföra sina studier.

### 2.3.2 Introduktionsprogrammets kvalitet är central

Det är således mycket viktigt att följa upp och förbättra skolans insatser i form av exempelvis särskilt stöd. Det är också centralt att skolorna i ökad utsträckning motverkar studieavbrott. Många av de förändringar som har genomförts i grund- och gymnasieskolan syftar till att förbättra detta arbete. Samtidigt avbryter alltför många elever sin gymnasieutbildning och en stor andel av dem återupptar

---

<sup>1</sup> Skolinspektionen (2012) *En skola med tilltro lyfter alla elever*, Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011, Stockholm.

inte heller utbildningen längre fram. Skolsystemet måste ständigt utvecklas och förbättras.

Introduktionsprogrammen, gymnasieprogrammet för de elever som inte är behöriga till nationella program, är för utredningens målgrupp särskilt viktiga. Dit bör kvalitetsutvecklande insatser riktas. Varje år börjar cirka 15 000 ungdomar i introduktionsprogrammen.<sup>2</sup> Risken för avbrott i utbildningen är betydligt högre för dessa ungdomar än för de som läser nationella program. Att säkerställa en utbildning av hög kvalitet för dessa ungdomar är således avgörande för att förbättra deras etableringsmöjligheter. Bättre insatser till unga inom ramen för utbildningssystemet skulle också på sikt minska behovet av kortsiktiga arbetsmarknadsinsatser, eller andra typer av insatser, från stat och kommun när dessa ungdomar lämnat utbildningen. Det är således oerhört viktigt att resurser läggs på introduktionsprogrammet för att hjälpa de unga som inte fångats upp tidigare i systemet. Här bör nämnas att regeringen nyligen har aviserat en utredning om förlängd skolplikt för de som inte är behöriga till gymnasieskolan. Resultaten av den utredningen kommer att ha betydelse för introduktionsprogrammets målgrupp och framtid.

---

<sup>2</sup> Skolverket (2013) *Skolor och elever i gymnasieskolan, läsåret 2012/13*, 7 mars 2012, Stockholm, s. 6.

### 3 Unga som varken arbetar eller studerar – i övergången mellan skola och arbetsliv

För ungdomar, och befolkningen i övrigt i arbetsför ålder, utgör ett arbete den i särklass viktigaste arenan för samhälleligt deltagande och är således av stor betydelse för såväl ungdomars som övriga individers utveckling och välfärd. Ett arbete är först och främst den för individen viktigaste inkomstkällan. Ett arbete ger också en social förankring, strukturerar vardagen, skapar delaktighet och ger sociala relationer. Deltagande på arbetsmarknaden är också en förutsättning för att kvalificera sig till en stor del av de skydd som socialförsäkringarna ger.

Det finns ett starkt samband mellan etablering på arbetsmarknaden och individens utbildning.<sup>1</sup> Ungdomar som har en gymnasieutbildning klarar sig relativt bra på arbetsmarknaden, oavsett konjunkturläge. De ungdomar som misslyckas i gymnasieskolan eller aldrig påbörjar en sådan utbildning har däremot stora svårigheter på arbetsmarknaden.<sup>2</sup> Ungdomars väg mellan skola och arbete kan således underlättas genom att fler fullföljer en gymnasieutbildning.

I denna utredning är fokus den kategori av unga som varken arbetar eller studerar. I betänkandet redogörs för vilka riskfaktorer (II) som bidrar till att en ung person befinner sig i en sådan situation och förslag ges till hur gruppen statistiskt ska redovisas och följas upp (III). Dessutom kartläggs de insatser som ges till dessa unga för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv (IV). Ett flertal aktörer är ofta involverade för att bistå utredningens mål-

---

<sup>1</sup> SOU 2011:11 *Långtidsutredningen*, Bilaga 2, s. 127 ff; Bäckman, O. Att få fotfäste på arbetsmarknaden, I Alm, S et al. (red.) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Stockholm: Dialogos; Olofsson, J. & Panican, A. Unga och utanförskap i Sverige, I Olsen, T. & Tägtström, J. (red.) (2013) *For det som vokser, Unge, psykisk uhelse of tidlig uförepensjonering i Norden*, Nordens välfärdscenter, Stockholm.

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 237 ff.

grupp med olika typer av stödåtgärder. Samverkan mellan dessa aktörer är därför en annan aspekt som behandlas i utredningen (V). Det här sammanhållande kapitlet syftar till att sätta in utredningens frågor i en större kontext. Frågor om arbetslöshet, utbildning, samhällets insatser på olika arenor samt utformning av ett samordnat stöd ges därför här inledningsvis ett utrymme.

### **3.1 Arbetslösa och vissa personer utanför arbetskraften**

Ungdomars arbetsmarknadsstatus är av stort intresse. För att beskriva situationen för de unga som varken arbetar eller studerar är det relevant att få en uppfattning om olika ungdomars arbetsmarknadspositioner. I detta avsnitt ges en översiktlig bild av arbetslöshetens utveckling. Därefter fokuseras på utredningens målgrupp, dvs. de unga som varken arbetar eller studerar. Här avses såväl arbetslösa ungdomar som de unga som saknar sysselsättning men som inte tillhör arbetskraften.<sup>3</sup> Här jämförs ungdomar med olika utbildningsbakgrund och unga som är inrikes- respektive utrikes födda. Eftersom tidigare studier pekat på sambandet mellan ungdomars möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden och en fullständig gymnasieutbildning avslutas detta avsnitt med en beskrivning av genomströmningen i gymnasieskolan. I betänkandets del III återkommer utredningen till frågan om hur de unga som varken arbetar eller studerar bör definieras i framtiden för att på bästa sätt uppskatta hur många som befinner sig i en sådan position samt hur kunskapen om denna grupp av ungdomar ska öka.

#### **3.1.1 Unga arbetslösa och unga utanför arbetskraften – är inte detsamma som unga som varken arbetar eller studerar**

För att förstå vilka unga som är utredningens målgrupp behövs kunskap om de begrepp och definitioner som används för att beskriva läget på arbetsmarknaden. I Arbetskraftsundersökningarna (AKU), dvs. de mätningar som ligger till grund för att beskriva läget på arbets-

<sup>3</sup> Här redovisas unga i åldern 20–24 år, men också åldersgrupperna 15–24 respektive 15–19 år. Valet av åldersgrupp baseras främst på utredningens bedömning. T.ex. är det mindre lämpligt att redovisa den yngre åldersgruppen när utbildning är en faktor som finns med i analysen. Ibland avgörs åldersavgränsningen också av tillgången på data.



marknaden, delas befolkningen upp efter arbetsmarknadsstatus.<sup>4</sup> De mest centrala måtten som används är sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraft. Individer klassificeras som antingen sysselsatta, arbetslösa eller ej i arbetskraften, dvs. tre grupper som är varandra ömsesidigt uteslutande. Sysselsatt<sup>5</sup> är den som utfört minst en timmas arbete under referensveckan, arbetslös<sup>6</sup> är den som inte är sysselsatt men sökt och kan ta ett arbete. Personer som varken klassificerats som sysselsatta eller arbetslösa klassificeras som ej i arbetskraften<sup>7</sup>. Arbetslöshet är främst ett mått som visar att matchningen mellan den som söker arbete och den som erbjuder arbete på arbetsmarknaden har misslyckats. Arbetslöshetsmättet, i likhet med sysselsättningsmättet, är emellertid heterogena mått som innefattar många olika typer av situationer. Bland de arbetslösa finns t.ex. de som är utan arbete, söker ett arbete men där många av dem studerar.<sup>8</sup> Arbetslöshetsmättet säger således inte något om vilka sociala omständigheter en person lever under. För att komplettera arbetslöshetsmättet har Eurostat utvecklat det internationella måttet NEET (Not in Employment, Education, or Training) för att få en uppfattning om hur stor andel av ungdomarna som riskerar att ha svårt att komma in på arbetsmarknaden.<sup>9</sup> I arbetskraftsundersökningarna utgörs NEET, det som på svenska ibland kallas för unga som varken arbetar eller

<sup>4</sup> Statistiken som framställs är föremål för internationell samordning och bygger på International Labour Organization's, ILO, konvention över arbetsmarknadsstatistik. Undersökningen är således anpassad till internationella krav. Se vidare kapitel 5 och 6.

<sup>5</sup> Personer som under en viss vecka utförde något arbete (minst en timme), antingen som avlönade arbetstagare, som egna företagare eller oavlönade medhjälpare i företag tillhörande make/maka eller annan medlem av samma hushåll. Även personer som inte utförde något arbete enligt tidigare beskrivning men som hade anställning och var tillfälligt frånvarande under hela referensveckan p.g.a. t.ex. sjukdom, semester, tjänstledighet (t.ex. vård av barn eller studier). Även personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas som sysselsatta t.ex. offentligt skyddat arbete, start av näringsverksamhet eller anställning med lönebidrag eller anställningsstöd.

<sup>6</sup> Personer som var utan arbete under en viss vecka men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna och kunde arbete den s.k. referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut. Arbetslösa omfattar även personer som har fått ett arbete som börjar inom tre månader, förutsatt att de skulle ha kunnat arbeta referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut.

<sup>7</sup> Personer som varken är sysselsatta eller arbetslösa. Gruppen omfattar bl. a. studerande, pensionärer, hemarbetande, värnpliktiga eller långvarigt sjuka.

<sup>8</sup> I Sverige har heltidsstuderande fram till och med AKU:s septembermätning 2007 inte klassificerats som arbetslösa, även om de uppfyller villkoren för att räknas som arbetslösa. Med heltidsstuderande i AKU avses personer som går i reguljära utbildningar såsom grundskola, gymnasieskola och högskola, men också vissa arbetsmarknadspolitiska program betraktas som utbildning. I stället har de hänförs till gruppen "ej i arbetskraften". Detta har avvikit från ILO:s rekommendationer och EU:s riktlinjer. Från och med AKU:s oktobermätning 2007 ändrades detta till gängse internationell standard på så sätt att heltidsstuderande som aktivt söker arbete och är beredda att ta ett arbete räknas som arbetslösa.

<sup>9</sup> Se vidare kapitel 5 och 6 för en närmare beskrivning av definitionen NEET.

studerar,<sup>10</sup> av de icke-studerande arbetslösa och personer utanför arbetskraften som heller inte studerar.

### Unga som varken arbetar eller studerar och ungdomsarbetslöshet

Även om NEET och arbetslöshet är relaterade begrepp finns det viktiga skillnader när det gäller hur andelen arbetslösa respektive NEET beräknas.

Kategorin arbetslösa utgörs av personer som är utan arbete, men har sökt arbete under den senaste månaden och kan påbörja ett arbete under de kommande två veckorna. För klassificeringen av de arbetslösa tas inte hänsyn till eventuellt deltagande i studier.

Kategorin NEET utgörs, som tidigare nämnts, av personer som varken arbetar, studerar eller befinner sig i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program.<sup>11</sup> Således utgörs kategorin av såväl unga som för tillfället saknar arbete som av de unga som saknar anknytning till såväl arbetsmarknad som utbildning.

Med andra ord beräknas andelen arbetslösa som kvoten av antalet arbetslösa dividerat med antalet personer som ingår i arbetskraften, dvs. de som har ett arbete samt de som inte har funnit något arbete men som aktivt söker efter ett arbete. Arbetslöshet och NEET är således andelar av olika storheter.

$$\frac{\text{Antal arbetslösa}}{\text{Antalet sysselsatta} + \text{antalet arbetslösa}} = \text{Andelen arbetslösa}$$

<sup>10</sup> Unga som varken arbetar eller studerar är en indikator som definieras på olika sätt av olika aktörer. Se vidare kapitel 5.

<sup>11</sup> Nästan samtliga arbetsmarknadspolitiska program i Sverige klassificeras som studier i Arbetskraftsundersökningarna, men inte som formella studier. Det krävs att intervjupersonen aktivt deltar i aktiviteten hos Arbetsförmedlingen. Det räcker således inte med att vara inskriven. Huruvida dessa personer klassas som arbetslösa eller ej beror på om de söker och kan ta arbete, precis på samma sätt som för övriga arbetslösa. Med andra ord leder deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte per automatik till att en intervjuperson klassas som arbetslös. Enligt svenska AKU kan en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program även klassas som sysselsatt. Detta gäller då endast om personen deltar i arbetsplatsens produktion av varor och tjänster och att deltagaren också får lön från företaget där personen arbetar.

Andelen NEET, dvs. unga som varken arbetar eller studerar, å andra sidan, beräknas genom att dividera antalet personer som varken arbetar eller deltar i någon utbildning eller praktik med det totala antalet ungdomar i befolkningen.

$$\frac{\text{Antal NEET}}{\text{Totala antalet unga i åldersgruppen}} = \frac{\text{Andelen NEET}}{\text{NEET}}$$

Antalet personer som beräknas tillhöra kategorin NEET är betydligt fler än antalet arbetslösa i flertalet europeiska länder. Detta gäller däremot inte nödvändigtvis i alla länder, t.ex. Sverige. I Sverige förklaras detta till stor del av att många av de arbetslösa är studerande.

### 3.1.2 Sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften

För att beskriva utvecklingen av antalet unga som varken arbetar eller studerar finns det inledningsvis anledning till en mer övergripande beskrivning av samtliga ungas olika arbetsmarknadspositioner, på det sätt de klassificeras i Arbetskraftsundersökningarna. I diagram 3.1 visas hur andelen sysselsatta, arbetslösa och personer som ej är i arbetskraften fördelas under åren 2006–2013.<sup>12</sup> Som beskrivits ovan är begreppen heterogena och därför redovisas också i nedanstående figur hur stort antal av de arbetslösa respektive de som ej är i arbetskraften som är studerande.<sup>13</sup>

#### De allra flesta arbetar eller studerar

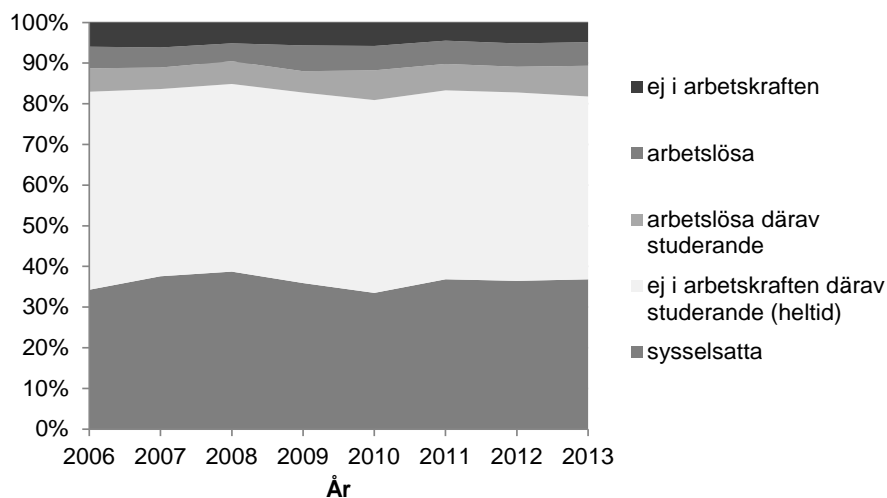
De allra flesta ungdomar arbetar eller studerar. Detta gäller cirka 90 procent av de unga i åldern 20–24 år. De övriga 10 procenten är de unga som utgör gruppen NEET, dvs. de som är arbetslösa (exklusive personer i utbildning) samt de unga som ej är i arbetskraften (exklusive personer i utbildning). NEET illustreras således av de två översta kategorierna i diagrammet. Som framkommer ur diagrammet har andelen NEET varit ungefär lika stor under perioden

<sup>12</sup> Data avser första kvartalet respektive år.

<sup>13</sup> Frågor ställs om personen studerat under referensveckan och i så fall om studierna var hel- eller deltidsstudier. Vidare efterfrågas antalet studietimmar under referensveckan. De europeiska kraven på AKU vidgades för 2007. Fr.o.m. januari 2007 ställs också en fråga avseende studier någon gång de tre veckorna närmast före referensveckan samt en fråga om studierna avsåg heltidsstudier.

2006–2013. Hälften av de unga som tillhör NEET kategoriseras som arbetslösa och hälften är ej i arbetskraften, enligt AKU.

**Diagram 3.1 Andel unga i åldern 20–24 år som är sysselsatta, arbetslösa och ej i arbetskraften år 2006–2013**



*Not:* Sysselsatta personer som också är studerande särredovisas inte här.

*Källa:* Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

En stor grupp av unga i åldern 20–24 år är studerande. Dels finns studerande i kategorin ej i arbetskraften. Dels finns också personer som är arbetslösa men som också studerar.<sup>14</sup> Huruvida de arbetslösa ungdomarna som samtidigt studerar gör detta i brist på ett arbete eller utgörs av studerande som söker ett kompletterande deltidsjobb till studierna är emellertid inte känt.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Dessutom finns det studerande bland de sysselsatta. Detta särredovisas inte här eftersom utredningen har fokus på de grupper som inte är sysselsatta.

<sup>15</sup> Statistiska centralbyrån visar i *Ungdomars arbetsmarknadssituation – en europeisk jämförelse* att 41,5 procent av de svenska arbetslösa ungdomarna i åldern 15–24 år betraktade år 2011 studier som sin huvudsakliga verksamhet. Arbetslösheten bland ungdomar påverkas av en rad olika institutionella faktorer. Dessa varierar mellan olika länder och påverkar nivån på ungdomsarbetslösheten. Exempelvis påverkas konstruktionen av studiemedel incitamenten att söka feriearbete. Förutom konstruktionen av studiemedel påverkas också ungdomsarbetslösheten av utbildningssystemens uppbyggnad, inklusive förekomst av lärlingar, samt förekomsten och kategoriseringen av arbetsmarknadspolitiska program. (Statistiska centralbyrån (2013) *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*, Bakgrundsfakta, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 2013:1, Stockholm).

### 3.1.3 Arbetslöshet bland unga i åldern 20–24 år

Ungdomar har generellt sett en högre arbetslöshetsnivå än befolkningen i övrigt. Detta har flera förklaringar. Framförallt består ungdomar av en grupp som gör sitt intåg på arbetsmarknaden, men det är också en ålderskategori som, vilket vi beskrivit ovan, ägnar sig åt studier i högre utsträckning än övriga befolkningen vilket sannolikt påverkar deras incitament och möjligheter att delta på arbetsmarknaden och därmed också arbetskraftstalet. I åldern 15–19 år går de allra flesta i grundskolan eller på gymnasiet och mycket få ungdomar söker arbete. Detta medför att denna åldersgrupp har en högre andel studerande, vilket i sin tur medför ett lägre arbetskraftsdeltagande.<sup>16</sup> I denna övergripande redovisning av ungdomars arbetslöshet fokuseras därför på ungdomar i åldern 20–24 år, dvs. den ålder där en betydligt större andel av ungdomarna söker arbete.

#### Utbildningsnivån påverkar risken för arbetslöshet

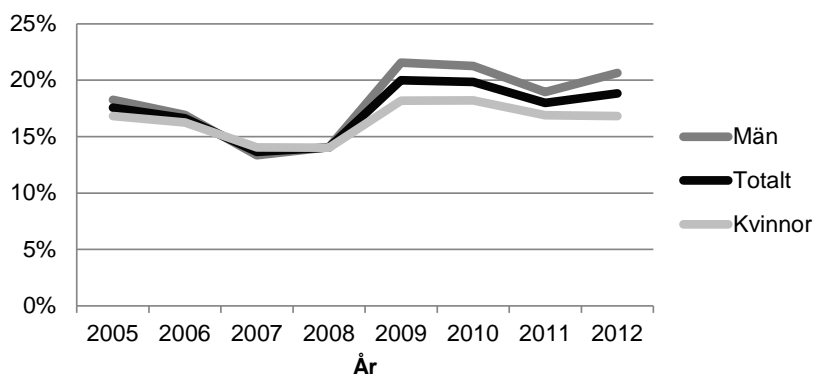
I diagram 3.2 visas den relativa arbetslösheten<sup>17</sup> för unga i åldern 20–24 år under perioden 2005–2012. Över tid har arbetslösheten varierat mellan 13 och 19 procent. Unga män har en något högre arbetslöshet än motsvarande unga kvinnor. År 2012 hade män en arbetslöshet på cirka 21 procent medan kvinnors arbetslöshet var 17 procent.

---

<sup>16</sup> Arbetskraftstalet, dvs. arbetskraftens andel av befolkningen, för ungdomar i åldern 15–19 år var 32 procent år 2011. Motsvarande för unga i åldern 20–24 år var 72,9 procent.

<sup>17</sup> Andelen arbetslösa av antalet personer i arbetskraften.

Diagram 3.2 Relativ arbetslöshet 2005–2012 bland unga i åldern 20–24 år

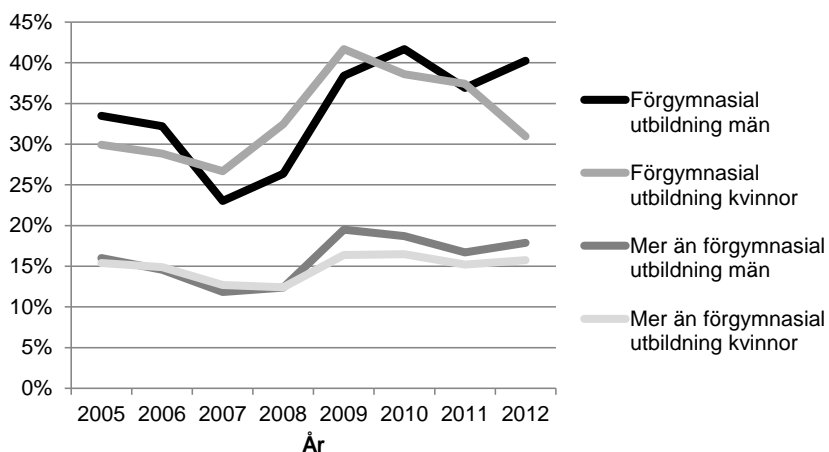


Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

I diagram 3.3 visas den relativa arbetslösheten för samma åldersgrupp fördelat på utbildningsnivå och kön. Utbildningsnivån är uppdelad utifrån om den unge har förgymnasial utbildning eller mer än förgymnasial utbildning. Förgymnasial utbildning kan här innebära endast grundskoleutbildning eller också inkludera en ej avslutad gymnasieutbildning. Mer än förgymnasial utbildning är här lägst en avslutad gymnasieutbildning.

Ur figuren framkommer tydligt att arbetslösheten samvarierar med utbildningsnivån. Unga med endast förgymnasial utbildning tenderar att ha dubbelt så hög arbetslöshet som de unga som har högre utbildning. Under år 2012 var arbetslösheten för män med förgymnasial utbildning 40 procent. Motsvarande för män med mer än förgymnasial utbildning var 18 procent. Arbetslösheten tenderar att vara hög för såväl kvinnor som män med endast förgymnasial utbildning. Dock tycks arbetslösheten för dessa unga kvinnor sjunka under de senaste åren, dvs. från 42 procent år 2009 till 31 procent 2012. För unga män och kvinnor som har mer än förgymnasial utbildning är arbetslösheten mer jämn över tid. Under perioden 2005–2012 har andelen varierat mellan 15 och 20 procent.

**Diagram 3.3** Relativ arbetslöshet bland unga i åldern 20–24 år fördelat på utbildning och kön



Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

### 3.1.4 Arbetslöshetstidens längd

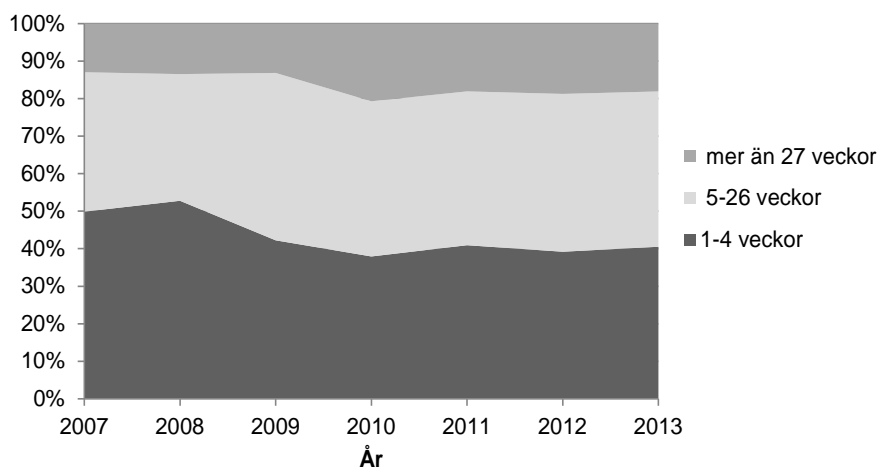
För att få en djupare förståelse för ungas situation på arbetsmarknaden bör ytterligare aspekter tas i beaktande. En viktig faktor, utöver huruvida de arbetslösa är studerande eller inte, är arbetslöshetstidens längd. Innebörden av att vara arbetslös skiftar kraftigt beroende på tiden i arbetslöshet. En arbetslös person kan antingen befinna sig mellan anställningar eller ännu inte ha fått sin första anställning. Det är naturligt att ungdomar ofta startar som arbetslösa och att det kan ta en viss tid innan de får sina första jobb. Är arbetslöshetstiden lång kan orsakerna till denna vara av annan karaktär. En sådan orsak till arbetslöshet kan t.ex. handla om att arbetsgivares efterfrågan på ungdomar minskat.<sup>18</sup>

I diagram 3.4 visas tiden i arbetslöshet för ungdomar i åldern 15–24 år. Där framkommer att 40 procent av samtliga arbetslösa ungdomar är arbetslösa fyra veckor eller kortare. Lika stor andel, dvs. cirka 40 procent är arbetslösa mellan 1 och 5 månader (5–26 veckor).

<sup>18</sup> Nordström Skans, O. (2009) *Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6, IFAU, Uppsala universitet och IZA.

Resterande ungdomar, dvs. cirka 20 procent, är långtidsarbetslösa, dvs. de har en arbetslöshetstid längre än 6 månader (27 veckor).<sup>19</sup>

**Diagram 3.4 Tid i arbetslöshet år 2007–2013 för ungdomar i åldern 15–24 år\***



\* uppgifterna avser första kvartalet respektive år.

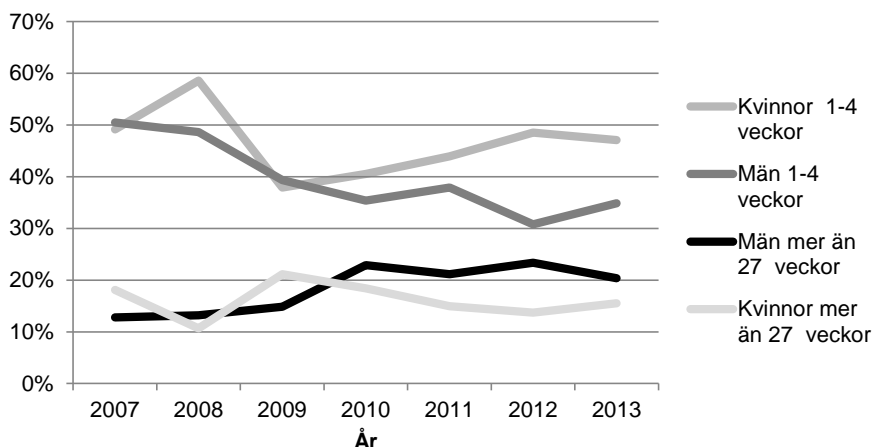
Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

I diagram 3.5 visas kort respektive lång arbetslöshet fördelat på kön. Där framkommer att år 2007 hade män respektive kvinnor i lika hög grad kort arbetslöshet. Därefter har utvecklingen gått åt att unga mäns korta arbetslöshet har minskat i förhållande till kvinnors. Kvinnors korttidsarbetslöshet är även under första kvartalet 2013 cirka 50 procent medan mäns andel har sjunkit till 35 procent. Andelen män som är långtidsarbetslösa har ökat över tid. År 2007 var 13 procent långtidsarbetslösa och 2013 var motsvarande andel 20 procent. Andelen kvinnor med långtidsarbetslöshet har i stället minskat över samma period och är första kvartalet 2013 cirka 15 procent.

<sup>19</sup> Arbetslöshetstiden är betydligt längre för befolkningen i övrigt. Endast 16 procent av t.ex. arbetslösa personer i åldern 25–54 år har en arbetslöshetstid på fyra veckor eller kortare medan 41 procent av denna ålderskategori är långtidsarbetslösa.



**Diagram 3.5 Kort (1–4 veckor) respektive lång (> 27 veckor) arbetslöshet bland unga män och kvinnor i åldern 15–24 år**



\* uppgifterna avser första kvartalet respektive år.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna

### 3.1.5 Unga som varken arbetar eller studerar – NEET

Utredningens målgrupp och fokus är de unga som internationellt har kommit att kallas NEET – Not in Employment, Education or Training. I Sverige har dessa unga varierande benämningar: unga som varken arbetar eller studerar, inaktiva och unga utanför.<sup>20</sup> Förutom att benämningarna varierar används olika dataunderlag för att fånga målgruppen.<sup>21</sup> Därutöver skiftar också syftet med de olika indikatorerna. I vissa studier är syftet att fånga en bred grupp av de unga medan andra studier syftar till att fånga en smal och utsatt grupp av de unga. I Arbetskraftsundersökningarna utgörs NEET av de personer som (a) inte är sysselsatta (alltså arbetslösa eller utanför arbetskraften) och (b) inte deltagit i någon form av utbildning under en fyraveckorsperiod.

I diagram 3.6 visas andelen unga som varken arbetar eller studerar under perioden 2007–2012 baserat på AKU.<sup>22</sup> Såväl under periodens början som under periodens slut är andelen unga som varken arbetar

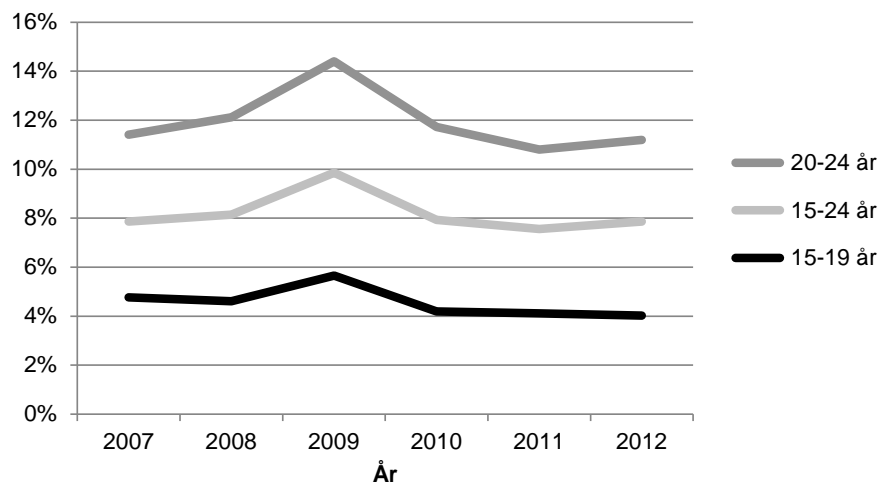
<sup>20</sup> I kapitel 5 redogörs i detalj för hur dessa unga i olika studier definierats och vad de olika definitionerna får för konsekvenser för storleken på gruppen.

<sup>21</sup> Utöver Arbetskraftsundersökningarna har ett antal studier genomförts baserade på registerdata för att fånga gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

<sup>22</sup> Se bilaga 3 för fördjupad redovisning avseende unga som varken arbetar eller studerar.

eller studerar i åldern 15–24 år cirka åtta procent. Detta gäller oavsett kön. Under lågkonjunkturen 2009 ökade emellertid andelen till cirka tio procent. Andelen varierar däremot beroende på ålder. Bland de yngre ungdomarna, 15–19 år, är andelen cirka fyra procent. Bland de något äldre ungdomarna är andelen däremot betydligt högre, dvs. cirka elva procent.

**Diagram 3.6** Andel unga i åldern 15–24 år som varken arbetar eller studerar (NEET)

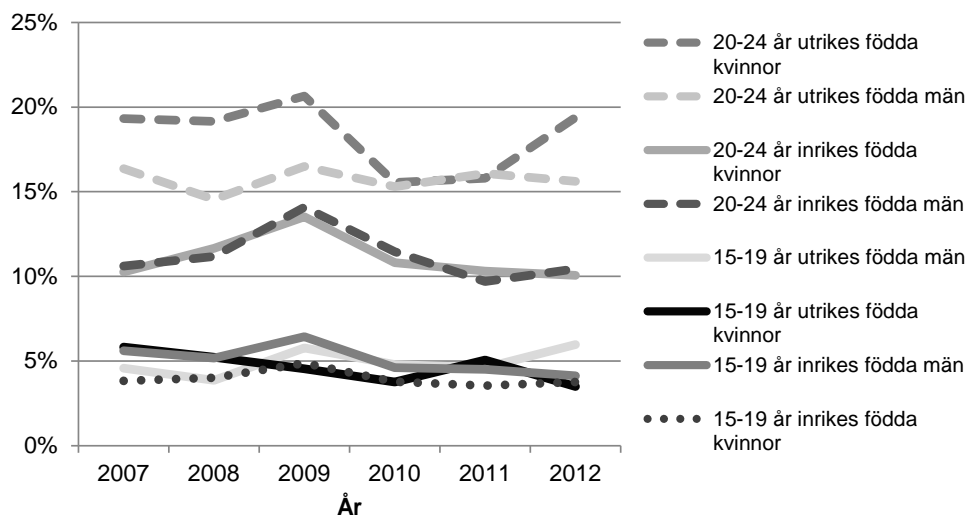


Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar är sannolikt en heterogen grupp och orsakerna till att den unge befinner sig i denna position antas variera. Detta framkommer i diagram 3.7 där de unga är fördelade på ålder, kön och födelseland.<sup>23</sup> Generellt sett kvarstår skillnaderna mellan de olika åldrarna. Yngre ungdomar, oavsett kön och födelseland, har lägre andelar än de äldre ungdomarna. Bland de äldre varierar dock andelen unga som varken arbetar eller studerar när hänsyn tas till kön och födelseland. Såväl utrikes födda kvinnor som män har högre andelar än svenskfödda män och kvinnor. Särskilt hög är andelen bland utrikes födda kvinnor, där den är cirka 20 procent, vilket kan jämföras med inrikes födda där andelen är 10 procent.

<sup>23</sup> Här kategoriseras födelseland endast som inrikes respektive utrikes född.

**Diagram 3.7** Andel unga i åldern 15–19 år respektive 20–24 år som varken arbetar eller studerar fördelat på kön och födelseland



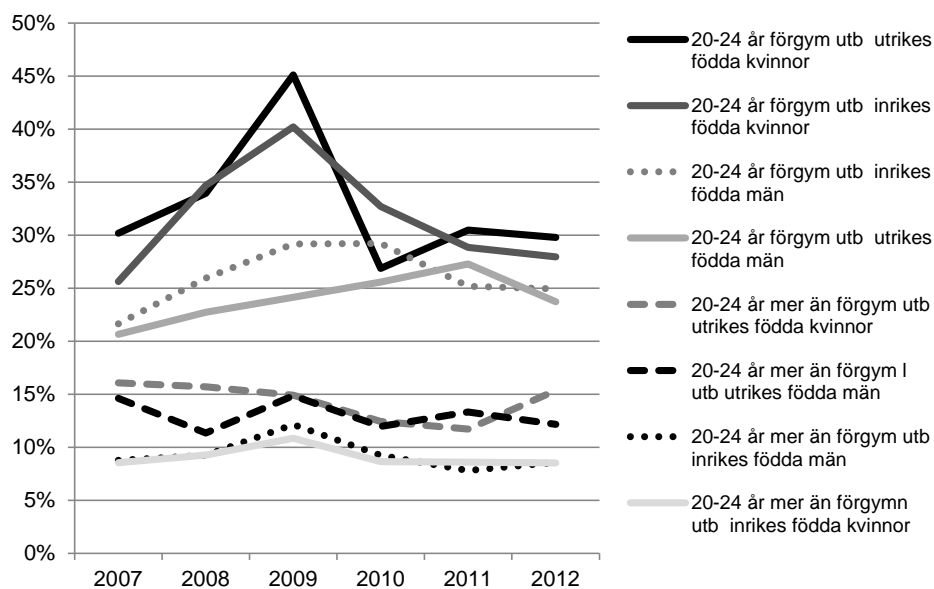
Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

### Hög risk för att varken arbeta eller studera bland unga som saknar gymnasieutbildning

Förhållandet mellan utrikes respektive inrikes födda förändras emellertid när hänsyn också tas till utbildningsnivå. I stället framstår då skillnaden vara mellan dem som har en gymnasieutbildning och dem som inte har en sådan utbildning.<sup>24</sup> I diagram 3.8 visas att oavsett kön och födelseland är det betydligt större sannolikhet att unga som endast har en förgymnasial utbildning saknar både arbete och utbildning. Andelen unga som varken arbetar eller studerar bland de med förgymnasial utbildning är för såväl inrikes- som utrikesfödda män och kvinnor över 25 procent år 2012. Särskilt anmärkningsvärt är svenska och utrikes födda kvinnors andel under lågkonjunkturen då andelen uppgick till över 40 procent för dessa unga kvinnor. För de unga som däremot har en gymnasieutbildning eller mer varierar andelen mellan 8 och 15 procent. För dessa unga ökade heller inte andelen under lågkonjunkturen i lika stor grad som för dem med förgymnasial utbildning.

<sup>24</sup> Dessa resultat överensstämmer med registerbaserade analyser (Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 83).

Diagram 3.8 Andel unga i åldern 20–24 år som varken arbetar eller studerar fördelat på utbildningsnivå, kön och födelseland



Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

### Utbildningsnivån i gruppen varierar över tid

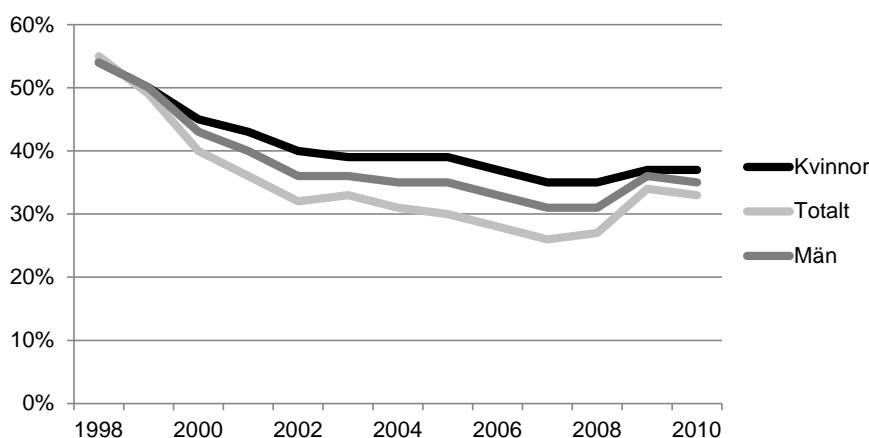
Så här långt har data från Arbetskraftsundersökningarna använts i detta avsnitt. För att fördjupa kunskapen om de unga som varken arbetar eller studerar kan registerdata med fördel också användas. Utredningen beskriver i kapitel sex på vilka sätt registerdata kan nyttjas. Nedan visas utvecklingen av andelen elever med slutbetyg från gymnasieskolan bland unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år under åren 1998–2010, baserat på registerdata.<sup>25</sup> Som framgår av diagrammet har andelen med slutbetyg<sup>26</sup> minskat över tid i gruppen. I början av perioden hade hälften av de unga som varken arbetade eller studerade en gymnasieutbildning medan det år 2010 var motsvarande drygt 30 procent. Samma tendens finns bland både kvinnor och män, dock tycks denna utveckling vara

<sup>25</sup> Temagruppen för Unga i arbetslivets definition används, se kapitel 5.

<sup>26</sup> Till skillnad från tidigare redovisade mått på högsta utbildningsnivå ingår inte elever med samlat betygskort här. Se vidare bilaga 6 för ett resonemang om olika sätt att redovisa utbildningsnivå.

extra stark bland de unga männen. Anledningen till detta är sannolikt att sammansättningen av de individer som tillhör gruppen unga som varken arbetar eller studerar är olika i hög- respektive lågkonjunktur. I lågkonjunktur är gruppen mer heterogen och risken ökar även för personer med slutbetyg att hamna i gruppen. När antalet unga som varken arbetar eller studerar blir färre blir sammansättningen en annan och andelen med slutbetyg blir därmed troligtvis också lägre. Det betyder att förutsättningarna för arbetsmarknads-etablering i gruppen delvis är beroende av det totala antalet individer i gruppen, vilket i sin tur har ett samband med konjunkturen.

**Diagram 3.9** Andel unga som varken arbetar eller studerar med slutbetyg från gymnasieskolan i åldern 20–24 år



Källa: Statistiska centralbyrån (2013), LISA-databasen.

### 3.2 Ungdomar utan gymnasieutbildning

Skolmisslyckande och avhopp är indikatorer på att en ungdom riskerar att få problem i framtiden.<sup>27</sup> Låga och ofullständiga betyg från grundskolan är riskfaktorer för arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad. Dessutom ökar också sannolikheten för olika psyko-

<sup>27</sup> Resultaten pekar mot att arbetsmarknadseffekten är ungefär densamma, oavsett om man aldrig börjar på gymnasiet eller om man avbryter utbildningen. Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 70–84; Bäckman, O. Att få fotfäste på arbetsmarknaden, I Alm, S et al. (red.) (2011) *Utanhörskap*, Institutet för framtidsstudier, Stockholm: Dialogos; DS 2003:33 *Skolmisslyckanden – hur gick det sen?* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet.

sociala problem.<sup>28</sup> Ett skolmisslyckande är således ett problem för såväl samhället som individen.

Numera påbörjar nästan samtliga elever en gymnasieutbildning, dvs. cirka 98 procent av de som avslutar grundskolan går direkt till en gymnasieutbildning.<sup>29</sup> Men det innebär ändå att 2 000 elever per år inte påbörjar utbildningen direkt efter avslutad grundskola.<sup>30</sup> Att påbörja en gymnasieutbildning är dock inte det samma som att fullfölja den. Många avbryter utbildningen i förtid. Andra deltar i utbildningen under tre år men avslutar utan fullständigt slutbetyg eller saknar gymnasieexamen.

### Individuella programmet – det näst vanligaste gymnasieprogrammet

Det är vanligt att elever med olika svårigheter i skolan har gått på det individuella programmet. Under de senaste åren påbörjade cirka 12 procent av samtliga gymnasieelever det individuella programmet, vilket gjorde detta till det näst största programmet på gymnasiet.<sup>31</sup>

I beskrivningen nedan framkommer att elever som har gått på det tidigare individuella programmet är kraftigt överrepresenterade bland dem som under utbildningen avbryter sina studier, inte har en fullföljd gymnasieutbildning eller saknar grundläggande behörighet till högre studier. I och med den nya gymnasiereformen, GY11, förändrades individuella programmet och ersattes med introduktionsprogram. Denna förändring beskrivs närmare nedan. Dock beskrivs först hur olika elever, fördelat efter typ av program i gymnasieskolan, fullföljer utbildningen.

---

<sup>28</sup> Sambanden mellan låg utbildning och ökade risker för tidig död, somatisk och psykisk ohälsa som en rad sociala problem är väl kända sedan flera decennier och skillnaderna i medellivslängd mellan olika utbildningsgrupper fortsätter att öka. Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 229 ff; Bäckman, O. & Nilsson, A. (2011) Pathways to Social Exclusion, A Life-Course Study, *European Sociological Review*, 27: 107–123.

<sup>29</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 83 f.

<sup>30</sup> 87,6 procent av eleverna som gick ut årskurs nio 2011 är behöriga att söka ett nationellt programmet i gymnasieskolan. Elever som inte är behöriga kan från och med höstterminen 2011 gå på introduktionsprogrammet.

<sup>31</sup> Ungefär lika stor andel som började på individuella programmet började sina studier på naturvetenskapliga programmet.

### 3.2.1 Genomströmning i gymnasieskolan

Långt ifrån alla som påbörjat gymnasieskolan har slutbetyg fyra år senare, dvs. har fullföljt utbildningen.<sup>32</sup> I genomsnitt saknar 24 procent slutbetyg.<sup>33</sup> Denna andel har varit konstant under hela 2000-talet. 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.

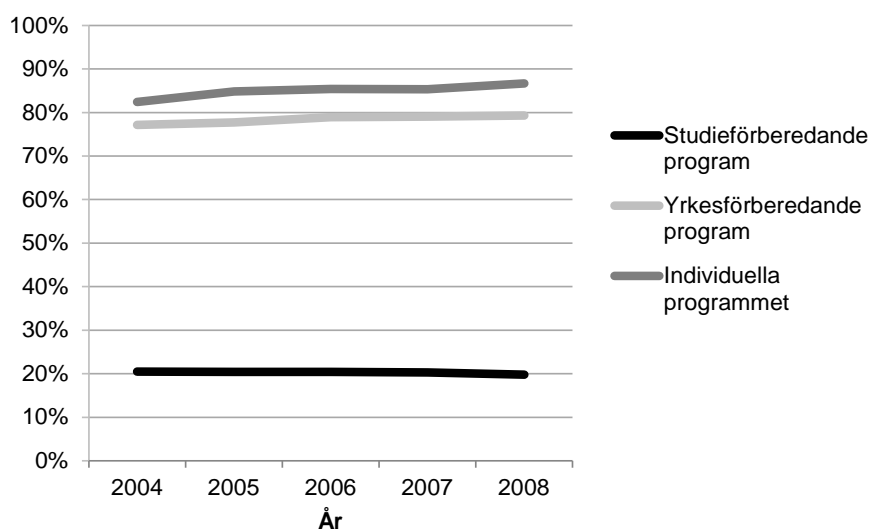
I diagram 3.10 framkommer dessutom att andelen med slutbetyg varierar kraftigt beroende på typ av program i gymnasieskolan. Elever som gått på studieförberedande program har i högre utsträckning än elever på andra program ett slutbetyg. Men även bland de unga som gått på ett studieförberedande program är andelen som saknar slutbetyg relativt stort, dvs. cirka 13 procent. De elever som gått ett yrkesförberedande program saknar i ännu högre utsträckning slutbetyg. Cirka 80 procent av dessa elever fullföljer utbildningen och har slutbetyg inom fyra år. För dem som påbörjat det individuella programmet är fullföljd gymnasieutbildning mycket ovanligt. Endast 20 procent av dessa elever har ett slutbetyg eller motsvarande fyra år senare.

---

<sup>32</sup> Se vidare bilaga 6 för ett resonemang om olika sätt att redovisa utbildningsnivå.

<sup>33</sup> För elever som avbryter gymnasieutbildning finns det möjlighet att fullfölja studierna vid ett senare tillfälle, t.ex. vid den kommunala vuxenutbildningen. Uppföljningar visar emellertid att andelen elever med slutbetyg från gymnasiet inte ökar nämnvärt när de följs upp efter en längre tid. Vid en uppföljning sju år senare framkommer endast marginella förändringar (SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*, s. 85 f).

Diagram 3.10 Fullföljd gymnasieutbildning inom fyra år



*Not:* Fullföljd gymnasieutbildning avser här slutbetyg eller motsvarande från gymnasieskolan. Avser samtliga nybörjare i gymnasieskolan respektive år.

*Källa:* Skolverket (2013).

### Avbrott i gymnasieskolan

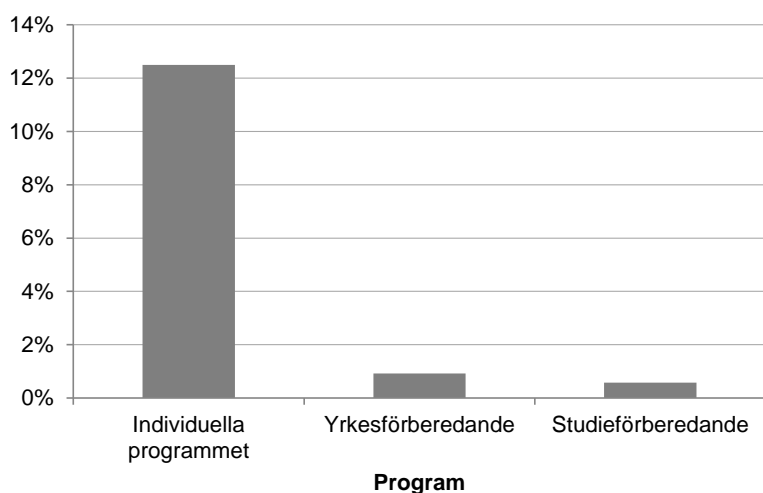
Ett avbrott, dvs. antalet elever som inte studerade innevarande år men väl föregående år, från gymnasieskolan behöver inte nödvändigtvis innebära att den unge blir arbetslös. Ett avbrott kan innebära att den unge börjar arbeta eller påbörjar en annan utbildning. Risken för att den unge inte återupptar studierna är emellertid stora. Generellt avbryter cirka åtta procent av eleverna sina studier varje år. Det förekommer inga särskilda könsskillnader. Andel avbrott varierar kraftigt mellan olika gymnasieskolor, på vissa skolor är andel avbrott så hög som 40 procent. Det finns också skolor där det är mycket ovanligt med avbrott.<sup>34</sup>

Risken för avbrott varierar också mellan olika program. Avbrott förekommer framför allt inom det individuella programmet, vilket visas i diagrammet nedan. I detta fall redovisas avbrott som de elever som påbörjat en utbildning men inte deltagit i år två och år tre.

<sup>34</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 87.



Diagram 3.11 Andelen avbrott per program



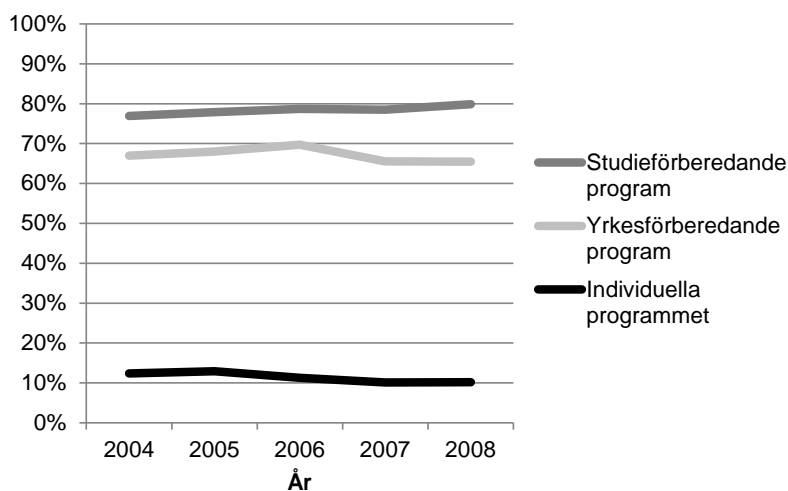
*Not:* Nybörjare höstterminen 2008 som inte deltagit i utbildningen år två och tre på gymnasieskolan.

*Källa:* Skolverket (2013).

### Ej grundläggande behörighet till högskolan

För att studera vidare på högskola eller universitet krävs s.k. grundläggande behörighet från nationellt eller specialutformat program.<sup>35</sup> Andelen med grundläggande behörighet varierar beroende på program, vilket visas i diagrammet nedan. Bland elever som har gått ett studieförberedande program har 80 procent grundläggande behörighet medan motsvarande för elever på yrkesförberedande program är 65 procent. När det gäller det individuella programmet saknar nästan samtliga elever behörighet till högre studier. Endast tio procent av eleverna på detta program når behörighet.

<sup>35</sup> Kravet för elever i den gamla gymnasieskolan är ett slutbetyg från ett fullständigt program i gymnasieskolan med lägst betyget godkänd i minst 2 250 gymnasiepoäng samt för de som avslutade utbildningen år 2010 minst lägst betyget godkänt i svenska, engelska och matematik. För elever från den nya gymnasieskolan är kravet högskoleförberedande examen eller yrkesexamen samt lägst betyget E i de kurser i svenska och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan.

**Diagram 3.12** Andelen nybörjare på respektive program med grundläggande behörighet till universitet och högskolan inom fyra år

Källa: Skolverket (2013).

### Individuella programmet/introduktionsprogrammet

Den gymnasiereform som infördes år 2011 har inneburit flera stora förändringar. Nya gymnasieprogram, examensmål, ämnesplaner, kursplaner och ny betygsskala infördes. Särskilt intressant i detta sammanhang är att det individuella programmet ersattes med fem introduktionsprogram. Syftet med införandet av introduktionsprogram var att bättre möta elevernas behov för att komma vidare i studier eller ut i arbetslivet. Erfarenheterna, dvs. problem med hög andel avhopp och en mycket låg genomströmning, från det individuella programmet, föranledde ett antal förändringar. Införandet av introduktionsprogrammen innebär att det numera endast är avsett för elever som inte är behöriga till något nationellt program eller som behöver skaffa sig behörighet till ett visst nationellt program. Det innebär att en del av de unga som tidigare skulle ha blivit erbjudna plats på individuella programmet inte längre har detta som alternativ. Om det finns synnerliga skäl kan kommunen placera elever med behörighet till nationellt program på två av introduktionsprogrammen.<sup>36</sup> Enligt Skolverkets första uppföljning av programmen

<sup>36</sup> Yrkesintroduktion och Individuellt alternativ. Bedömningen av vad som avses med synnerliga skäl i 17 kap. 11§ skollagen (2010:800) tolkas restriktivt enligt Skolverkets första

tycks uppfattningen bland intervjuade kommuner vara att avhoppet från nationella program minskat i och med förändringen.<sup>37</sup> Skolverket konstaterar att det är för tidigt att bedöma hur introduktionsprogrammen lyckas hantera de problem som identifieras när det gäller det tidigare individuella programmet. Myndigheten ska fortsätta uppföljningen av introduktionsprogrammen.

### 3.3 Stödåtgärder på vägen från skola till arbetsliv

Det finns många olika åtgärder som syftar till att underlätta för ungdomar att fullgöra sin utbildning och att etablera sig på arbetsmarknaden. Här samspelar generella och riktade insatser med såväl insatser från tidig ålder som sådana som direkt syftar till att hjälpa den unge när han eller hon står inför den aktuella situationen att försöka få ett arbete. Det här avsnittet syftar till att peka på att många aktörer är involverade i åtgärder till de berörda barn och ungdomarna. Åtgärderna omfattar flera politikområden. Utredningen anser det angeläget att tydligt påtala det faktum att om barn och unga ska lyckas med utbildning och senare etablering på arbetsmarknaden behövs långt fler insatser än direkta arbetsmarknadsinsatser. Utredningen återkommer i kapitel 7 med en genomgång av vilka insatser som ges till målgruppen. Där avgränsas emellertid beskrivningen till de insatser som är arbetsmarknadsrelaterade.

#### 3.3.1 Stöd för att minska avhopp från utbildning och öka förutsättningarna för arbetsmarknadsinträde

Den schematiska figuren nedan syftar till att visa att en rad olika stödåtgärder och grundläggande förhållanden bör finnas på plats för att minska risken för avhopp från skola och en senare bristfällig arbetsmarknadsanknytning. Bristande resurser och kvalitet i ett av de led, som illustreras av figurens kolumner, ger återverkningar som är svåra att reparera i nästa led. För att lyckas med att minska avhopp och öka förutsättningarna för ett lyckat arbetsmarknadsinträde för

---

uppföljning av introduktionsprogrammen (IM). Kommuner kräver oftast andra skäl än avbrutna studier från nationella program för att ge en plats på ett IM.

<sup>37</sup> Skolverkets första uppföljning av IM bygger på fallstudier i elva av landets 290 kommuner. Skolverket (2012) *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Introduktionsprogrammen*, U2012/3589/S, Redovisning av regeringsuppdrag, Stockholm.

samtliga ungdomar, krävs en helhetssyn på samtliga arenor som påverkar barn och ungas livsvillkor.

**Figur 1 – Stödåtgärder i övergången mellan skola och arbetsliv**

Tidiga insatser i förskola och skola innan problemet uppkommit	Insatser för att förebygga och återintegrera avhoppare	Insatser för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv	Åtgärder för att öka anställningsbarheten bland unga
Föräldrastöd, speciallärare, särskilt stöd, diagnostiska verktyg för tidig identifikation etc.	Särskilt stöd i skolan, anpassad undervisning, introduktionsprogrammen etc.	Jobbgarantin för ungdomar, förmedlingsinsatser, kommunala arbetsmarknadsinsatser, särskilda arbetsmarknadsprojekt etc.	Läringsutbildningar, YA-anställningar*, studiemotiverande kurser, sänkta arbetsgivaravgifter etc.

\* anställningar på yrkesintroduktionsavtal.

*Not:* Den schematiska beskrivningen bygger på Eurofound's (2012) kategorisering av insatser till ungdomar i övergången mellan skola och arbetsliv.

### Tidiga insatser innan problemen uppkommit

En grundläggande förutsättning är att de verksamheter som möter barn och unga håller bra kvalitet. Det ökar förutsättningarna för att samtliga barn och unga ska klara sin utbildning och därmed ökar också chanserna för samtliga att så småningom erhålla ett arbete. Med en hög kvalitet i de generella insatserna är förhoppningen att färre barn och unga kommer att vara i behov av särskilda stödåtgärder. Barn från utsatta miljöer och barn med inlärningssvårigheter, funktionsnedsättning, beteendeproblematik eller psykisk ohälsa har trots de generella insatserna ofta svårt att klara skolan. Deras svårigheter riskerar att följa med och förvärras upp i vuxen ålder och leder inte sällan till problem med såväl arbetsmarknadsanknytning som ohälsa av olika slag. De insatser som görs för familjer och barn via mödra- och barnhälsovård, t.ex. föräldrastöd, och i förskola och skola har som mål att jämna ut uppväxtvillkor och ge alla barn en god start i livet. Ändå är det många unga som går in i vuxenlivet med otillräckliga färdigheter. För att kunna sätta in riktat stöd till barn som riskerar att få svaga resultat i skolan fordras dels att det finns en god kunskap som kan identifiera vilka barn som är i riskzonen, dels krävs det goda kunskaper om hur dessa barn kan stöttas. Det finns tydliga tecken som pekar på att såväl de tidiga generella

som de riktade insatserna kan bli mer effektiva och ändamålsenliga.<sup>38</sup> I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Skolan ska ge alla barn och elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

### Insatser i skolan för att återintegrera potentiella avhoppare

Kommunen har ett flertal skyldigheter att ge barn och unga stöd på vägen till etablering i arbetsliv och övrigt samhällsliv.<sup>39</sup> I skolan finns insatser som är direkt riktade mot de unga som riskerar att avbryta skolan. En elev i grundskolan har såväl som en elev i gymnasieskolan omfattande rättigheter till särskilt stöd. Skolan har enligt skollagen skyldighet att skyndsamt utreda behov av särskilt stöd, upprätta åtgärdsprogram samt eventuellt besluta om anpassad studiegång, särskilda undervisningsgrupper och förlängd skolplikt.<sup>40</sup> I utredningens delbetänkande redogörs för skolans skyldigheter att under hela skoltiden stödja barn och unga. Granskningar visar att det ofta finns brister i skolornas arbete med att anpassa undervisningen utifrån elevernas behov och förutsättningar. Trots att elever har en omfattande rättighet till särskilt stöd får de långt ifrån alltid det.<sup>41</sup>

I gymnasieskolan är introduktionsprogrammen centrala i det förebyggande arbetet.<sup>42</sup> Som visades tidigare är genomströmningen i det tidigare individuella programmet nästintill obefintlig. Vidare är studieavbrott mycket vanligare jämfört med övriga program. Insatserna som ges i de nya introduktionsprogrammen är således av strategiskt

<sup>38</sup> Greiff, Camilo von m.fl. (2012) *En god start? En rapport att stötta barns utveckling*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2012:11, Stockholm.

<sup>39</sup> Se bl.a. utredningens delbetänkande SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 100 ff.

<sup>40</sup> 3 kap. 6–12 §§ skollagen (2010:800). I gymnasieskolan gäller inte bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång.

<sup>41</sup> Skolinspektionen (2011) *Olika elever – samma undervisning, Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*, Skolinspektionens rapport, Stockholm.

<sup>42</sup> Varje år passerar många som unga riskerar att hamna i utredningens målgrupp genom dessa introduktionsprogram. Läsåret 2012/13 fanns cirka 34 000 elever på introduktionsprogram i årskurs 1 eller 2 eller i individuellt program i årskurs 3. Det motsvarar cirka elva procent av samtliga elever i gymnasieskolan (Skolverket, 2013).

betydelse för såväl individ som samhälle.<sup>43</sup> Kunskapen om på vilket sätt introduktionsprogrammen kan förebygga och förhindra avbrott är däremot ännu mycket begränsad.<sup>44</sup>

Skolan har också skyldighet att se till att elevernas behov av vägledning och framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses. Mot bakgrund av det fria skolvalets införande under 1990-talet har valsituationen för en ungdom avsevärt förändrats. Det medför möjligheter för de unga men också svårigheter att hitta rätt bland alla valbara alternativ. Framgångsrik vägledning kan motivera eleverna och höja deras ambitionsnivå. Studie- och yrkesvägledningen har således en särskilt viktig uppgift i att vägleda elever som saknar tillräckliga sociala nätverk i ett allt mer komplext skolsystem. I en forskningsgenomgång av vägledningens effekter framkommer att fungerande vägledning har störst effekt för elever som kommer från studieovana miljöer.<sup>45</sup> Erfarenheter säger att unga som byter utbildning också har större risk att inte slutföra utbildningen. Även för ungdomar som är äldre än 20 år har kommunen skyldighet att tillhandahålla utbildning genom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå.<sup>46</sup> I normalfallet gäller att den som saknar fullständig grundskoleutbildning har rätt att genomgå kommunal vuxenutbildning från det år han eller hon fyller 20 år. Kommunen har också en skyldighet att aktivt verka för att nå och motivera de unga som har rätt att läsa kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå<sup>47</sup>; dvs. ungdomar utan fullföljd grundskoleutbildning. En majoritet av kommunerna prioriterar vuxenutbildning för att få fler unga i åldern 20–24 år att fullfölja en gymnasieutbildning.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Inom projektet Plug In pågår ett systematiskt arbete för att utveckla nya metoder för att få ungdomar som riskerar att avbryta eller har avbrutit studier att återuppta dem. En nationell kunskapsplattform för att förhindra avhopp från gymnasieskolan har utvecklats. Plug In är till hälften finansierat av Europeiska socialfonden (ESF) och leds av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samverkan med Göteborgsregionens kommunalförbund, Region Jämtland, Regionförbunden i Kalmar län och södra Småland, Region Västerbotten och Region Östsam. Det pågår under åren 2012–2014.

<sup>44</sup> Här bör dock finnas stor potential att utveckla kunskap om metoder och effekter eftersom denna förebyggande åtgärd, till skillnad från många arbetsmarknadspolitiska insatser, är tydligt reglerad och många unga i riskzonen går igenom detta program. Den generella kunskapen om vilka insatser som är effektiva för att förebygga avhopp från studier är begränsade.

<sup>45</sup> Dansk Clearinghouse for Uddannelseforskning (2011) *Viden om vejledning*.

<sup>46</sup> 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

<sup>47</sup> 20 kap. 10 § skollagen (2010:800).

<sup>48</sup> Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet, s. 42.

## Insatser för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv

Insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har som huvudsyfte att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv samt att öka anställningsbarheten bland unga.<sup>49</sup> Inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet finns insatser som särskilt riktas till ungdomar. Arbetsförmedlingens verksamhet omfattar bland annat platsförmedling, vägledning och arbetsmarknadspolitiska program. Även kommunerna har i allt högre grad parallella insatser som riktar sig till arbetslösa ungdomar. Kommuner tillhandahåller ofta praktikplatser eller bistår de unga med cv-skrivande och intervjuutrustning, coachning, matchning och arbetsträning. Inom ramen för projekt finansierade av Europeiska socialfonden finns också insatser som riktar sig till ungdomar som behöver stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. Många av dessa insatser görs i samverkan med Arbetsförmedling, kommun och andra aktörer. De arbetsmarknadsinsatser som riktas till de unga som befinner sig i en situation av att varken arbeta eller studera redogör utredningen för i kapitel sju.

## Åtgärder för att öka anställningsbarheten bland unga

För att öka arbetsgivares benägenhet att anställa unga har bland annat sociala avgifter sänkts för personer under 26 år.<sup>50</sup> I budgetpropositionen för 2014 föreslår regeringen en ytterligare sänkning för dem som är yngre än 23 år.<sup>51</sup> Även s.k. Yrkesintroduktionsanställningar kommer att införas.<sup>52</sup> Vidare har gymnasiala lärlingsutbildningar införts för att öka ungdomars möjligheter att skaffa relevanta yrkeskunskaper och därmed underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Regeringen har också gjort särskilda utbildningspolitiska satsningar med anledning av konjunkturen. Ungdomar som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen har getts möjlig-

<sup>49</sup> I budgetpropositionen för 2014 aviserar regeringen satsningar på 263 miljoner kronor som syftar till att förstärka insatserna för unga som står långt från arbetsmarknaden, t.ex. fler arbetsförmedlare och vägledningsinsatser.

<sup>50</sup> En arbetsgivare betalar bara hälften av den vanliga kostnaden för socialavgifter för anställda under 26 år (Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 37).

<sup>51</sup> Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014, Utgiftsområde 14*, s. 47.

<sup>52</sup> Yrkesintroduktion är ett samlingsnamn för branschspecifika avtal om anställningar för unga (upp till 25 år) utan tidigare erfarenhet i yrket. Stödet till arbetsgivaren utformas som en lönesubvention motsvarande en ordinarie arbetsgivaravgift. En del av arbetstiden används för utbildning och handledning och är då inte lönegrundande. 15 procent av arbetstiden, ska bestå av utbildning/handleddning. Hittills har avtal tecknats om yrkesintroduktion inom industrin, handeln och vård- och omsorgssektorn.

het att tillfälligt få ta del av studiemotiverande kurser på folkhögskola. Därutöver kan de ungdomar som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin få förhöjda studiemedel om de kompletterar utbildningen inom det reguljära utbildningssystemet. I budgetpropositionen för år 2014 föreslås vidare att rätten till kommunal vuxenutbildning ska stärkas genom att samtliga ska få rätt att läsa in grundläggande och särskild behörighet till högskolan.<sup>53</sup>

### 3.4 Samordning av social-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser

Det behövs många gånger olika typer av insatser för att stödja utsatta unga personer. Ofta behövs en kombination av olika utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Inte sällan finns också behov av insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Behovet av att utveckla samordnade insatser för såväl ungdomar som andra grupper, som har en problematisk arbetsmarknadssituation, är inget nytt. Såväl i Sverige som internationellt finns en stark utvecklingstrend att hitta nya integrerade lösningar. I Sverige har under lång tid behovet av samverkan påpekats i ett flertal sammanhang.<sup>54</sup> Samverkan och samverkansprojekt har blivit ett frekvent förekommande utvecklingsområde inom olika välfärdsorganisationer. Inom Europeiska unionen pågår också sedan något decennium ett arbete med att utveckla metoder som ska stimulera medlemsländerna att bättre samordna sina resurser. Begreppet ”aktiv inkludering” introducerades inom ramen för EU i början av 2000-talet.<sup>55</sup> Här rekommenderas medlemsstaterna att utveckla sina strategier för att på ett bättre sätt lyckas integrera människor som är utestängda från arbetsmarknaden. Genom att samordna arbetsmarknadsåtgärder med socialt och annat stöd till människor som står långt ifrån arbetsmarknaden

<sup>53</sup> Regeringen har i budgetpropositionen för år 2014 aviserat att det i framtiden kommer finnas utrymme för att stärka rättigheterna till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Regeringen avser därför, efter överenskommelse med SKL, att återkomma till riksdagen med förslag som stärker dessa rättigheter. (Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen* för 2014, Utgiftsområde 16, s. 68).

<sup>54</sup> Ungdomsstyrelsen (2009) *FOKUS 09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap – exempel från Europa*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, Stockholm, s. 141; Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Möjligheternas generation? – En rapport om ungdomsarbetslösheten*, Stockholm, s. 24 f.

<sup>55</sup> Kommissionens rekommendation om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (2008/867/EG).



antas processen från passivt inkomststöd till aktiva åtgärder främja övergången från bidrag till arbete. Aktiveringen avser dock inte enbart bidragstagare. Drivkraften bakom de olika försöken att öka samverkan är också att själva systemet måste aktiveras. Även organisationerna måste moderniseras och bli mer medborgarvänliga och i högre grad ge ändamålsenlig hjälp.

Utredningen har som uppgift att analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas för att bättre stödja unga som varken arbetar eller studerar. I utredningens kapitel 10 och 11 behandlas frågan om samordning mer ingående och förslag ges på hur samordningen kring utredningens målgrupp ska kunna komma till stånd. I detta avsnitt görs emellertid en övergripande beskrivning av frågan om samverkan. Dels beskrivs kortfattat de generella drivkrafterna bakom behovet att öka samverkan. Dels beskrivs utvecklingen av samverkanslösningar i andra länder.

### 3.4.1 Ökat behov av samordning

Olika utvecklingstendenser har drivit på behovet av en ökad samordning av välfärdstjänster. För det första finns en kontinuerlig utveckling mot en alltmer specialiserad kunskap inom välfärdssektorn som i sin tur har bidragit till en tilltagande fragmentering av olika verksamheter. Samtidigt som kravet på specialistkompetenser ökar, vilket oftast syftar till att ge bättre service till den enskilde, innebär inte sällan en specialisering att de olika aktörerna har svårt att se hur det egna arbetet hänger ihop med andras insatser. Bristande helhetsyn kan bli en konsekvens av denna utveckling. Individer riskerar att skickas fram och tillbaka mellan myndigheter utan att få ändamålsenlig hjälp.

Behovet av en ökad samordning av välfärdstjänster drivs också på av att många individer har sammansatta behov. I genomsnitt uppger var fjärde vuxen i Sverige att de har två eller flera välfärdsproblem som t.ex. ekonomisk utsatthet, arbetslöshet, ohälsa eller trångboddhet.<sup>56</sup> Behovet av flera myndighetskontakter är särskilt relevant för gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar liksom för i övrigt lågutbildade personer. Det handlar om de unga som ofta har sammansatta problem och där insatsernas karaktär är i gränslandet mellan en rad olika myndigheters ansvarsområden.

---

<sup>56</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 128 ff.

Andra drivkrafter för att utveckla samverkan mellan olika verksamheter inom välfärdssektorn är ökade krav och nya villkor för verksamheterna. Nya krav från såväl lagstiftare som brukare innebär problem i kombination med begränsade ekonomiska ramar. Detta tvingar fram nya lösningar, t.ex. samverkanslösningar mellan olika kommuner eller mellan kommuner och andra huvudmän. När det gäller ungdomsfrågor genereras också samverkanslösningar av att allt fler alternativa utförare och en mångfald av verksamheter finns på området. Fler aktörer ger nya förutsättningar och innebär nya krav på samverkan.

### 3.4.2 Internationella erfarenheter av samordnade insatser

Behovet av att såväl öka anställningsbarheten som att förbättra de organisatoriska förutsättningarna har resulterat i att många länder har förändrat sina välfärdsorganisationer. Det kan å ena sidan röra sig om stora och omfattande reformer. Å andra sidan kan förändringarna vara av mindre karaktär, exempelvis samlokalisering av olika verksamheter eller av enbart en gemensam plattform på en webbsida.<sup>57</sup> De samverkande verksamheterna varierar således när det gäller såväl innehåll som utformning.

I länder där samverkan förekommer över sektoriella gränser involveras oftast arbetsförmedlingen och socialkontor, men också andra organisationer. En sektorsövergripande samverkan innebär dock inte nödvändigtvis att professionella eller organisatoriska gränser berörs. Trots olikheter går emellertid ofta reformerna under den gemensamma beteckningen ”en dörr in”.<sup>58</sup> Exempel på sådana ”en dörr in”-lösningar i Europa är Jobbcentren i Danmark, LAFOS i Finland, UWV WERKbedrijf i Nederländerna, NAV-reformen i Norge, Jobcenter Plus i Storbritannien och Hartz-reformen i Tyskland.

Även om variationen är stor mellan ovan nämnda ”en dörr in”-lösningar finns det ett antal gemensamma nämnare. I Danmark, Nederländerna och Storbritannien handlar reformerna huvudsakligen om att få de arbetslösa i arbete. Här finns inget utvecklat samarbete över sektorsgränser. För att de arbetslösa ska få stöd och hjälp med andra problem får de fortfarande vända sig till andra verksamheter. Ambitionen i Danmark och Storbritannien var framför allt att imple-

<sup>57</sup> Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012) *One-stop shops i Europa – Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, underlagsrapport, Stockholm., s. 16 ff.

<sup>58</sup> På engelska kallas ofta dessa samverkanslösningar för one-stop shop agencies.

mentera en striktare arbetslinje. I Norge, Finland och Tyskland är samverkansreformerna bredare och i dessa länder kan ”en dörr in”-lösningen sägas uppfylla kriterierna för en mer bokstavig gemensam ingång.

Samverkansreformerna påverkas också av hur de olika länderna väljer att implementera och administrera såväl bidrag och ersättningar som tjänster till de berörda individerna. Etableringen av gemensamma ingångar innebär ofta sammanläggning av tidigare separata klientgrupper. I t.ex. Danmark och Nederländerna förs alla arbetslösa samman och i Norge avser ”en dörr in”-lösningen alla medborgare som behöver ha kontakt med välfärdsorganisationerna.

Styrningen och ansvarsfördelningen av de olika samordningslösningarna har fått olika utformningar. Lösningarna varierar från att låta ansvaret vara helt på den kommunala nivån till en stark centralstyrning. I Norge fungerar NAV som ett partnerskap mellan stat och kommun medan t.ex. reformerna i Storbritannien präglas av stark centralstyrning. I Finland kan organiseringen beskrivas som ett nätverk av professioner som arbetar med egen personal, egna metoder och egen budget. Finansieringen delas mellan den kommunala socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Samverkansorganisationen i Finland kan sägas existera vid sidan av de ordinarie organisationerna. I Norge däremot karakteriseras NAV-reformen av en genomgripande förändring på central, regional och lokal nivå. På central nivå har det skett en sammanslagning av departement och myndigheter och på regional nivå finns en särskild NAV-organisation. På den lokala nivån finns samlokalisering mellan kommunerna och NAV-organisationen. I såväl Finland som i Norge finns det dock en frihet att organisera verksamheterna på lokal nivå.

Kunskapen om organisatoriska reformers effekter på återgång i arbete eller studier är begränsad. Frågan om kausalitet är komplicerad eftersom reformerna är komplexa, innehåller olika moment och framförallt sammanfaller med andra reformer och konjunktursvängningar.

### Samverkanslösningar för ungdomar

När det gäller enskilda grupper, som ungdomar som varken arbetar eller studerar, har specifika program riktade mot dessa ofta existerat innan de nationella administrativa eller strukturella reformerna genomfördes. Ett särskilt program för arbetslösa unga, New Deal

for Young People, (NDYP) introducerades i Storbritannien redan 1998 och organiserades genom fyra samverkansmodeller som dock lokalt hade mycket olika utformning.<sup>59</sup> Införandet av dessa s.k. Jobcentre Plus innebar bland annat att de lokala samarbetsområdena blev större och färre i antal. Nästan samtidigt introducerades även så kallade Employment Zones (EZ) i områden med hög arbetslöshet vilket innebar ett antal projekt riktade mot ungdomar 18–24 år.<sup>60</sup> På liknande sätt sammanföll år 2009 etableringen av de danska Jobcentren med introduktionen av flera initiativ som specifikt riktade sig mot ungdomar.<sup>61</sup> Eftersom de danska kommunerna ansvarar för organisation och genomförande av sysselsättningsåtgärder, dvs. kan samordna genomförandet av åtgärder med andra politikområden och etablera samarbete med olika samarbetspartners i det lokala området, förekommer en hel del variation på lokal nivå. Det är ytterst komplicerat att särskilja effekter av organisatoriska reformer från effekter av andra samtida reformer. I Tyskland finns fortfarande på många håll en dubbelstruktur när det gäller utbildnings- eller arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa ungdomar eftersom de tyska jobbcentren kan välja vilken aktör som ska utföra vilka åtgärder. Det innebär att vissa åtgärder utförs av arbetsförmedlingen och andra av kommunala aktörer. En utvärdering av reformen indikerar dock att när det gäller att lämna bidragsberoendet och att integrera arbetslösa ungdomar i arbetslivet lyckades modellen med gemensamma verksamheter betydligt bättre än rent kommunala jobbcenter.<sup>62</sup>

### 3.4.3 "En dörr in"-lösningar i Sverige

Samverkan och samordning har varit på agendan i Sverige i många år. Kommunala och statliga initiativ till samverkan över sektorsgränser har tagits flera gånger under de senaste decennierna. Även om det inte fattats samma omfattande beslut om organisatoriska samverkansreformer som i andra länder finns det även i Sverige politiska, administrativa och professionella strukturer som skapar förutsättningar

<sup>59</sup> Department for Work and Pensions (2007) *Jobcentre Plus evaluation: summary of evidence*. Research Report No 252.

<sup>60</sup> UK Commission for Employment and Skills (2010) *Review of the Customer Experience in the Employment and Skills System*, June 2010.

<sup>61</sup> OECD (2011) *Managing Accountability and Flexibility' in the Danish employment system*. Country Report, May 2011, Mploy.

<sup>62</sup> Deutscher Bundestag (2008) *Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Drucksache 16/11488. 18.12.2008.

för samarbete mellan myndigheter. Det finns emellertid intressen även i Sverige som önskar utveckla samverkanslösningar på liknande sätt som gjorts på många andra håll i Europa.

Det finns dock en struktur som på många sätt liknar ”en dörr in”-lösningen även i Sverige. Det är de finansiella samordningsförbunden (FINSAM). Samordningsförbunden är en formaliserad form av samarbete som bygger på lagen om finansiell samordning.<sup>63</sup> Lagen kräver att fyra parter, dvs. Försäkringskassa, Arbetsförmedling, kommun och landsting, gemensamt bildar ett samordningsförbund. I likhet med LAFOS i Finland är det upp till de lokala samverkansparterna om de själva vill bilda samordningsförbund eller inte. Samordningsförbunden svarar inte för någon myndighetsutövning utan syftar till att vara en arena där lokala behov av insatser kan iscensättas och utvecklas.

Utredningen har i uppdrag att undersöka och föreslå hur en bättre samverkan kan åstadkommas för de unga som varken arbetar eller studerar. I kapitel tio beskrivs samverkansskyldigheter som berörda aktörer har när det gäller ungdomar generellt och särskilt unga som har behov av särskilt stöd vid arbetsmarknadsetableringen. Mot bakgrund av utredningens analys lämnar utredningen i kapitel elva förslag på hur samverkan kring målgruppen kan utvecklas.

---

<sup>63</sup> Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringstjänster.

---

## II. Bakgrundsfaktorer

---

## 4 Identifierade riskfaktorer

Unga personer som varken arbetar eller studerar är en grupp i befolkningen som har kommit att få relativt stor uppmärksamhet under senare tid. Detta gäller såväl i Sverige som internationellt. I Sverige fick frågan om ungas utanförskap ett särskilt genomslag i betänkandet *Unga utanför*.<sup>1</sup> Där konstaterades att många av dessa ungdomar hamnade i omfattande och långvariga utanförskap.

Det finns flera olika skäl till att unga varken arbetar eller studerar. Faktorer som bidrar till att unga befinner sig i en sådan situation är relativt väl undersökta, framförallt internationellt. Den grupp som studeras brukar benämnas unga som varken arbetar eller studerar, unga som är ekonomiskt inaktiva, unga utanför eller i engelsk litteratur *Not in Employment, Education or Training (NEET)*.<sup>2</sup> Utredningen ska enligt direktiven 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.

Detta kapitel baseras på en litteraturgenomgång av i huvudsakligen kvantitativa studier, vilka har fokuserat på faktorer som påverkar risken att befinna sig i en situation av att varken arbeta eller studera i åldern 16–24 år.

Trots olika sätt att definiera gruppen och olika metoder för att studera den finns en samstämmighet i slutsatserna. Liknande resultat och slutsatser återkommer, oavsett kontext och metod. Det finns således en väl belagd kunskap om de risker som bidrar till att unga varken arbetar eller studerar. Till viss del gäller detta även de faktorer som bidrar till att individer under lång tid inte arbetar eller studerar och vilka konsekvenser det får på sikt.

---

<sup>1</sup> SOU 2003:92 *Unga utanför*.

<sup>2</sup> I detta kapitel benämns gruppen konsekvent unga som varken arbetar eller studerar. Inte sällan varierar åldersgränserna i olika studier. I Sverige studeras oftast åldersgruppen 16–24 år, medan andra länder, t.ex. Storbritannien har ett tydligare fokus på åldersgruppen 16–18 år. EU och OECD har ibland fokus på en större åldersgrupp, dvs. 15–34 år.

I kapitlet redovisas vilka riskfaktorer som bidrar till att unga befinner sig i en situation av att varken arbeta eller studera. Riskfaktorerna redovisas var för sig i syfte att ge en tydlig beskrivning. Verkligheten är dock mer komplicerad vilket bland annat innebär att olika riskfaktorer ofta samvarierar. Det betyder att individuella riskfaktorer som t.ex. låg utbildning samvarierar med andra socioekonomiska faktorer. Det innebär alltså att många av de unga som varken arbetar eller studerar kan ha flera av de riskfaktorer som redovisas. När varje bakgrundsfaktor redovisas var för sig framgår emellertid inte alltid vilken som är den utlösande faktorn för problemet. Styrkan i sambanden varierar också.

Inledningsvis pekar utredningen på ett antal förändringar som har betydelse för gruppen. Därefter följer en redovisning av ett antal individuella riskfaktorer som i olika studier identifierats som centrala.

#### **4.1 Unga som har det svårast kan påverkas negativt av förändringar i skolan**

Under senare tid har ett antal förändringar skett som kan ha påverkat ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analyser har t.ex. visat att spridningen i resultat mellan skolor och mellan elever har ökat.<sup>3</sup> Samtidigt får utbildning allt större betydelse för ungdomars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Numera är kravet på lägst gymnasieutbildning för att få ett arbete betydligt vanligare än tidigare och andelen anställningar som kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan har minskat under 1990-talet.<sup>4</sup> Ungdomars utbildningsnivå har således kommit att bli en viktig aspekt för att få fotfäste på arbetsmarknaden. Exempelvis framkommer att etableringsåldern varierar kraftigt mellan de som har respektive inte har en gymnasial utbildning.<sup>5</sup> Nedan följer en översiktlig beskrivning av ett antal olika förändringar som kan innebära risker för utredningens målgrupp; den grupp unga som står långt ifrån arbete eller studier.

---

<sup>3</sup> Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? – En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, rapport 374, Stockholm.

<sup>4</sup> Regeringskansliet (2012) *Matchning på den svenska arbetsmarknaden*, Framtidskommissionen, s. 22.

<sup>5</sup> Lindberg, H. (2012) *Företagens kompetensförsörjning och ungas etablering på arbetsmarknaden*, förstudie, RATIO Näringslivets forskningsinstitut, Stockholm, s. 26.



#### 4.1.1 Ökad sortering och mindre lärarledd undervisning i skolan

Betydelsen av vilken skola en elev går i har ökat sedan slutet av 1990-talet.<sup>6</sup> Det innebär att variationen i skolors resultat har ökat under de senaste decennierna. Vidare har sammansättningen av elever på skolor allt större betydelse för elevers resultat. Enligt Skolverket är en tänkbar förklaring till denna utveckling att högpresterande och studiemotiverade elever söker sig till samma skolor. Enligt myndigheten förstärks dessa elevers resultat genom positiva kamrateffekter och s.k. förväntanseffekter från lärarna. På samma sätt finns en risk att lågpresterande och omotiverade elever får en negativ skolgång på grund av låga krav och låga förväntningar från lärarna. Dessa elever får inte heller några positiva effekter av högpresterande kamrater, vilka har valt en annan skola. Flera undersökningar tyder också på att olika valfrihetsreformer har ökat skolsegregationen utifrån socioekonomi och etnicitet.<sup>7</sup> Samtidigt bör påpekas att även om variationen i resultat ökar mellan skolor kvarstår det faktum att variationen i resultat mellan elever är störst inom skolor. År 2011 förklarades över 80 procent av all variation i meritvärde inom skolorna och mindre än 20 procent mellan skolorna.<sup>8</sup> Vad som sker inom en skola kan därför ha större betydelse för enskilda elevers utveckling än exempelvis ökad sortering mellan skolor.<sup>9</sup>

En annan trend i grundskolan under de senaste årtiondena är ett allt större inslag av eget arbete i undervisningen. En ökande andel individuellt arbete utan en aktivt involverad lärare gynnar inte elevernas motivation och påverkar skolresultaten negativt.<sup>10</sup> Denna utveckling har troligtvis påverkat lågpresterande och omotiverade elever, dvs. de elever som har störst behov av en aktiv och stödjande lärare. Det finns därutöver tecken på att elever i behov av sär-

<sup>6</sup> Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? – En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, rapport 374, Stockholm, s. 80.

<sup>7</sup> Vlachos, J. (2011) *Friskolor i förändring*, I Hartman, L. (red) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag, Stockholm, s. 96–99. Det bör i sammanhanget påpekas att Böhlmark & Lindahl (2012) visar att en ökning av andelen elever i fristående skolor förbättrar det genomsnittliga utbildningsresultatet i slutet av grundskolan och på lång sikt. Se Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2012) *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?* rapport 2012:17, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.

<sup>8</sup> Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* rapport 374, Stockholm, s. 34 f.

<sup>9</sup> Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2012) *Lika möjligheter? – Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*, rapport 2012:14, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala, s. 40.

<sup>10</sup> Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? – Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, Stockholm, s. 28 ff.

skilt stöd ofta får särskiljande lösningar utanför den ordinarie undervisningen. Tidigt särskiljande lösningar kan bidra till en skolgång som inte gynnar elevens resultat på sikt.<sup>11</sup>

Ytterligare ett problem som kan konstateras är att elever inte får det stöd de har rätt till i förskola och skola.<sup>12</sup> Skolorna brister exempelvis i individanpassning, särskilt stöd, elevhälsa och modersmålsundervisning.

De förhållanden som översiktligt beskrivs ovan riskerar att negativt påverka de barn och unga som i tidig ålder har en svår skolgång eller de som inte är studiemotiverade. Regeringen har genomfört flera förändringar i syfte att motverka den negativa utvecklingen. Förändringarna omfattar bl.a. en ny skollag med stärkt rätt till särskilt stöd, tydligare styrdokument, stärkt uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och skolans måluppfyllelse, insatser för att stärka lärarens kompetens och det pedagogiska ledarskapet, en förstärkt statlig skolinspektion och en ny gymnasieskola.<sup>13</sup> Även om reformer har genomförts eller ska genomföras för att motverka en negativ utveckling kvarstår att det finns stora risker att svaga elever tidigt sorteras ut.

Hur och om dessa förändringar i grundskolan har påverkat risken för att hamna i kategorin att vara ung och varken arbeta eller studera är inte belagt. Däremot är det känt att andelen elever som inte är behöriga till något nationellt program i gymnasieskolan har ökat något över tid.<sup>14</sup> Samtidigt har genomströmningen i gymnasieskolan inte förändrats under 2000-talet. Andelen elever som inte fullföljer gymnasieutbildningen inom fyra år har varit konstant under den här tiden.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? – Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, Stockholm, s. 26.

<sup>12</sup> Se exempelvis: Skolinspektionen (2013) *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012*, Stockholm.

<sup>13</sup> En utförlig genomgång av flera av reformerna ges i SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

<sup>14</sup> Våren 2012 var 12,5 procent, motsvarande 12 500 elever, inte behöriga. Det är en ökning mot åren 2011 och 2010 då motsvarande andel var 12,3 procent respektive 11,8 procent. Skolverket (2012) *En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2012*, Stockholm, s. 3.

<sup>15</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 85.

## 4.2 Utbildningsnivån har stor betydelse för arbetsmarknadsetableringen

Individens utbildningsnivå är av stor betydelse för framtida etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden. Utbildningsmisslyckanden är betydligt vanligare bland de unga som varken arbetar eller studerar. Endast 35 procent av ungdomar i åldern 20–24 som varken arbetade eller studerade år 2010 hade slutbetyg från gymnasieskolan.<sup>16</sup> Att ha hoppat av gymnasieskolan eller att inte ha påbörjat en gymnasieutbildning medför således högre risk för både män och kvinnor att senare varken arbeta eller studera.<sup>17</sup> Avbrott från det tidigare individuella programmet är betydligt vanligare bland dem som senare varken arbetar eller studerar än bland de unga som slutförde gymnasieutbildningen på ett studie- eller yrkesförberedande program.<sup>18</sup> Risken för att varken arbeta eller studera är fyra till fem gånger högre, både för män och för kvinnor, för dem som hoppat av gymnasieskolan jämfört med dem som avslutat en studieförberedande inriktning.<sup>19</sup> Det finns också ett tydligt samband mellan utbildningsresultat och arbetsmarknadsetablering i gruppen. Cirka 10–15 procent av unga som avbrutit en gymnasieutbildning står utanför arbetsmarknaden även åtta år efter avslutad grundskola. Bland de som hoppade av det dåvarande individuella programmet var motsvarande andel utanför arbetsmarknaden 20 procent efter samma tid. Det ska jämföras med att enbart cirka tre till fem procent av dem som avbrutit en studie- eller yrkesförberedande utbildning befann sig i motsvarande situation.<sup>20</sup>

Sambandet mellan låg utbildningsnivå och att varken arbeta eller studera finns klarlagt även internationellt.<sup>21</sup> OECD visar exempel-

<sup>16</sup> Enligt Temagruppen Unga i arbetslivets analysmodell. Statistiska centralbyrån (2013), utredningens egna beräkningar.

<sup>17</sup> Socialstyrelsen (2010) Anknnytning till arbetsmarknaden och ungas etablering i *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 54–87.

<sup>18</sup> Bäckman, O. (2011) Att få fotfäste på arbetsmarknaden, I Alm, S. Bäckman, O. Gavanoas, A. & Nilsson, A. (red) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Dialogos, Stockholm, s. 99. Med avbrott menas i denna studie ej fullföljd gymnasieutbildning fyra år efter avslutad grundskola.

<sup>19</sup> Se referens i not 18, s. 82.

<sup>20</sup> Bäckman, O. (2011) Att få fotfäste på arbetsmarknaden, I Alm, S. Bäckman, O. Gavanoas, A. & Nilsson, A. (red) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Dialogos, Stockholm, s. 99 f.

<sup>21</sup> Förutom de nedan nämnda, se: Furlong, A. (2006) Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, Employment & Society*, 2006, 20:443; Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh; Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York; Bynner, J. & Parsons, S.

vis att frånvaro av gymnasieutbildning ökar sannolikheten att unga i åldern 20–24 varken arbetar eller studerar.<sup>22</sup> En brittisk studie visar också att ungdomar som efter ett år utanför börjar arbeta eller studera har högre betygsresultat än de som är långvarigt utanför.<sup>23</sup> Sannolikheten för ungdomar med låga betyg från resursstarka familjer att hamna i målgruppen är också högre än för de med höga betyg, vilket framgår av samma studie. Eurofound visar i linje med ovanstående resultat att unga med låg utbildningsnivå har tre gånger högre risk än andra ungdomar att varken arbeta eller studera.<sup>24</sup>

Förutom faktiska utbildningsresultat kan det även finnas ett samband mellan ungdomars förväntningar på framtida sysselsättning och risken för att varken arbeta eller studera. Ungdomar med osäkra förväntningar på sin karriär hade högre sannolikhet att senare hamna i gruppen unga som varken arbetar eller studerar i 18 års ålder. Mönstret var särskilt tydligt för unga män med svaga utbildningsresultat.<sup>25</sup>

### Lägre risk att stå utanför arbetsmarknaden efter studieavbrott i Sverige

Utvecklingen i den svenska skolan kan ha påverkat förutsättningarna för de elever som har det svårast. Den grupp som har det allra svårast är de elever som avbryter gymnasieutbildningen och inte återupptar den igen. Riskerna för unga att varken arbeta eller studera efter studieavbrott i gymnasieskolan har jämförts mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.<sup>26</sup> I studien framkommer skillnader i hur de olika utbildningssystemen på sikt fångar upp avhoppare. Inled-

---

(2002) Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment or Training (NEET), *Journal of Vocational Behaviour*, vol. 60, s. 289–309.

<sup>22</sup> OECD (2012) Indicator C5 – Transition from school to work where are the 15–29 year-olds? *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.

<sup>23</sup> 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, 24 ff.

<sup>24</sup> 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, s. 56.

<sup>25</sup> Yates, S. m.fl. (2010) Early Occupational Aspirations and Fractured Transitions: A Study of Entry into NEET Status in the UK, *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>26</sup> Bäckman, O. m.fl. (2011) *Dropping out in Scandinavia – Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2011:8, Stockholm.

ningsvis kan konstateras att andelen unga som varken arbetar eller studerar inte skiljer sig nämnvärt mellan de studerade länderna. Detta tyder på att det finns en grupp ungdomar, som oavsett utbildningssystem hamnar utanför i övergången mellan skola och arbetsliv.

Risken för att stå utanför arbetsmarknaden efter studieavbrott i gymnasieskolan är störst bland unga i Norge och lägst i Sverige. Den svenska vuxenutbildningen bedöms vara bättre på att fånga upp avhoppare och ge dem en andra chans på sikt.<sup>27</sup> Enligt samma studie var risken att varken arbeta eller studera för ungdomar som avbrutit utbildningen i Danmark och Norge, med mer utvecklade lärlingsutbildningar, högre än i Sverige och Finland, med traditionellt mer teoretiska yrkesutbildning. Här bör dock noteras, i linje med tidigare slutsatser, att länderna med mer utvecklade lärlingsutbildningar fortfarande uppvisade bättre resultat generellt för ungdomar vad gäller övergången mellan skola och arbetsliv.

I en bred europeisk jämförelse framgår vidare att det finns visst stöd för att utbildningssystem med betydande inslag av lärlingsutbildning medför en något lägre andel unga som varken arbetar eller studerar.<sup>28</sup> Utbildningssystem med stora inslag av arbetsplatsförlagd lärande verkar således underlätta övergången mellan skola och arbetsliv. Ett sådant utbildningssystem kan också antas minska risken för att unga varken arbetar eller studerar.

### 4.3 Socioekonomi och uppväxtförhållanden har betydelse

Ungdomars uppväxtvillkor har betydelse för framtida möjligheter till etablering i arbetslivet. Att växa upp i en fattig familj eller i en familj med sociala problem medför sämre förutsättningar att lyckas i skolan, större risk för avvikande beteende i tonåren och för senare svårigheter i etableringen på arbetsmarknaden. Föräldrars socioekonomiska status samvarierar således med barnens framtida arbetsmarknadsposition.<sup>29</sup> Detta gäller även utredningens målgrupp.

<sup>27</sup> Bäckman, O. m.fl. (2011) *Dropping out in Scandinavia – Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2011:8, Stockholm, s. 34 ff.

<sup>28</sup> 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, s. 48 f.

<sup>29</sup> Se resonemang i Bäckman, O. och Nilsson, A. (2011) *Pathways to Social Exclusion – A Life-Course Study*, *European Sociological Review*, Volume 27, Number 1, Oxford University Press, s. 107–123.

Ungdomars socioekonomiska bakgrund har således betydelse för sannolikheten att varken arbeta eller studera som ung vuxen. Faktorer som föräldrarnas utbildningsbakgrund och familjens ekonomi har belysts i olika studier. Även här finns en samstämmighet kring vilka faktorer som har betydelse för att tillhöra kategorin unga som varken arbetar eller studerar i både svenska och internationella studier.<sup>30</sup>

Att växa upp i en familj där föräldrar har mottagit ekonomiskt bistånd medför också en överrisk för att varken arbeta eller studera.<sup>31</sup> Dessa resultat bekräftas även av internationella studier.<sup>32</sup> Eurofound visar exempelvis att unga från hushåll med låg inkomst och unga med föräldrar som har erfarenhet av arbetslöshet har ökad risk att varken arbeta eller studera.<sup>33</sup>

#### 4.4 Föräldraskap i tonåren innebär en ökad risk för att varken arbeta eller studera

Könsfördelningen mellan män och kvinnor bland unga som varken arbetar eller studerar är relativt jämn sett till hela åldersgruppen.<sup>34</sup> Däremot ökar antalet och andelen kvinnor i gruppen från och med 22 års ålder. Detta förklaras troligtvis av att betydligt fler kvinnor än män är föräldralediga.<sup>35</sup> Uppföljningar av gruppen unga som varken

<sup>30</sup> Förutom nedanstående, se exempelvis: Furlong, A. (2006) Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, Employment & Society*, 2006 20:443; Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh; SOU 2003:92 *Unga utanför*, s. 34 ff; Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York.

<sup>31</sup> Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel).

<sup>32</sup> Se exempelvis: Cusworth, L, Bradshaw, J, Coles, B, Keung, A. and Chzhen, Y. (2009) *Understanding the Risks of Social Exclusion Across the Life Course: Youth and young adulthood*, Social Exclusion Task Force, Cabinet Office, London; Furlong, A. (2006) Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, Employment & Society*, 2006 20:443; Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh; Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York.

<sup>33</sup> 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, s. 54 ff.

<sup>34</sup> Statistiska centralbyrån (2013) och utredningens beräkningar; 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, s. 29.

<sup>35</sup> Statistiska centralbyrån (2013) och utredningens beräkningar.

arbetar eller studerar inom OECD visar ett liknande mönster. Män som varken arbetar eller studerar är huvudsakligen arbetslösa medan kvinnor ofta befinner sig i en sådan situation på grund av vård av barn.<sup>36</sup>

Att bli förälder i unga år ökar således risken, särskilt för tonårsföräldrar, för att varken arbeta eller studera. Detta framkommer i flera olika studier.<sup>37</sup> Föräldraskap i tonåren kan leda till ett avbrott i gymnasieutbildningen, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna att arbeta eller studera negativt. Unga föräldrar<sup>38</sup> har lägre utbildningsnivå än jämnåriga. Det är också vanligare att få barn före 20 års ålder bland unga med utländsk bakgrund.<sup>39</sup> Dessa förhållanden ökar i sig risken för att vara ung och varken arbeta eller studera. Under åren 2005–2010 har antalet mödrar under 20 år varit drygt 1 300 per år och antalet fäder drygt 300 per år.<sup>40</sup>

## 4.5 Utrikes födda är överrepresenterade

Utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Under år 2010 var 28 procent av personerna i gruppen utrikes födda. Det ska jämföras med 13 procent utrikes födda i hela åldersgruppen 16–25 år. Vid en uppföljning av individens etablering ett år efter att varken ha arbetat eller studerat framkommer att utrikes födda kvinnor har lägst etableringsgrad.<sup>41</sup> I dessa redovis-

<sup>36</sup> OECD (2012) Indicator C5 – Transition from school to work: where are the 15–29 year-olds? *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.

<sup>37</sup> Ungdomsstyrelsen (2012) *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*, Stockholm; Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel); Cusworth, L, Bradshaw, J, Coles, B, Keung, A. and Chzhen, Y. (2009) *Understanding the Risks of Social Exclusion Across the Life Course: Youth and young adulthood*, Social Exclusion Task Force, Cabinet Office, London; Schröder, L. & Sahin, G. (2007) *Närmar sig och fjärrnar sig – Uppföljning av indikatorerna för utrikes föddas sysselsättning*, Integrationsverket, Norrköping; Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh; Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York.

<sup>38</sup> Unga som fick barn i åldern 15–19 år.

<sup>39</sup> Ungdomsstyrelsen (2012) *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*, Stockholm, s. 11 ff.

<sup>40</sup> Ungdomsstyrelsen resonerar om att antalet unga fäder är lägre än antalet mödrar kan bero på att unga kvinnor tenderar att få barn med män som är några år äldre samt möjligen också på att män under 20 år som blir föräldrar inte alltid registrerar sig för faderskapet och därmed inte finns med i statistiken (Ungdomsstyrelsen (2012) *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*, Stockholm, s. 7).

<sup>41</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, Stockholm, s. 4 f.

ningar tas inte hänsyn till andra faktorer som skiljer de olika grupperna åt, t.ex. utbildningsnivå och socioekonomiska faktorer. När sådan hänsyn tas minskar överrisken för de utrikes födda.<sup>42</sup> Det betyder t.ex. att en gymnasieutbildning motverkar den förhöjda risken för att varken arbeta eller studera för denna grupp.

Även i länder inom EU finns en överrepresentation av ungdomar med invandrarbakgrund bland unga som varken arbetar eller studerar. Risken att hamna i gruppen är 70 procent högre för denna grupp inom dessa länder.<sup>43</sup>

#### 4.6 Brott i tonåren är en riskfaktor

Brott i unga år kan medföra en ökad risk för att senare varken arbeta eller studera.<sup>44</sup> Registrerad brottslighet i tonåren, 15–19 år, och som ung vuxen, 20–25 år, innebär en högre risk för att varken arbeta eller studera vid 25 års ålder. Detta gäller inte för de ungdomar som enbart registrerats för brott i 15–19 års ålder.<sup>45</sup>

Ungdomsbrottslighet i sig behöver således inte medföra en ökad risk för att varken arbeta eller studera som ung vuxen. Det kan förklaras av att en mycket stor del av de unga begår brott under tonårstiden. Vidare är ungdomsbrottsligheten skevt fördelad; många ungdomar begår få brott och ett fåtal ungdomar begår många brott. Riskerna för ungdomsbrottslighet sammanfaller till stor del med riskfaktorer för social utslagning, såväl i tonåren som senare i livet.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Socialstyrelsen (2010) Anknytning till arbetsmarknaden och ungas etablering i *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 82 f;

<sup>43</sup> 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, s. 55.

<sup>44</sup> Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh.

<sup>45</sup> Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel).

<sup>46</sup> Brottsförebyggande rådet (2009) *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering*, Stockholm, s. 8 ff.



## 4.7 Ohälsa eller funktionsnedsättning försvårar etableringen på arbetsmarknaden

Det finns långsiktiga samband mellan sjukdom och att befinna sig i en situation av att varken arbeta eller studera som ung vuxen.<sup>47</sup> Psykiska besvär och sjukdomsfall vid olika tillfällen under hela barn- och ungdomsperioden samvarierar med att varken arbeta eller studera vid 22 års ålder. Särskilt allvarliga är konsekvenserna för individer som blir psykiskt sjuka i senare delen av tonåren. Bland dem är det mer än en fjärdedel som inte har fullföljt gymnasieutbildningen.<sup>48</sup> Vidare framkommer att en femtedel av unga som har drabbats av en psykisk sjukdom i barndomen varken arbetar eller studerar vid 22 års ålder.

Många unga med funktionsnedsättning har ett arbete. Det är först när funktionsnedsättningen påverkar arbetsförmågan som den blir ett hinder för individen. Det finns svårigheter att följa arbetsmarknadsetableringen för unga med funktionsnedsättning. Exempelvis går det inte att via register följa upp elever som har gått i grund- eller gymnasiesärskola eftersom individuppgifter inte registreras för dessa skolformer. Kunskaperna om riskerna för unga med funktionsnedsättning att varken arbeta eller studera är därför begränsade.

Det går dock att konstatera att det är vanligare att unga med funktionsnedsättning var arbetslösa jämfört med övriga unga år 2012. I åldersgruppen 16–25 år har 65 procent av unga med funktionsnedsättning varit arbetslösa någon gång, jämfört med 49 procent bland övriga unga. Vidare har unga med aktivitetsersättning eller ersättning för sjukdom svårare än andra grupper att gå vidare till utbildning eller arbete efter att under ett år ha tillhört gruppen som varken har arbetat eller studerat.<sup>49</sup>

Det finns också ett tydligt samband mellan att vara ung och varken arbeta eller studera och upplevd ohälsa; unga som upplever

---

<sup>47</sup> Se exempelvis Sjögren, A. och Svaleryd, H. (2011) *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*, rapport 2011:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala, s. 22 ff; Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel).

<sup>48</sup> Sjögren, A. och Svaleryd, H. (2011) *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*, rapport 2011:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala, s. 22 ff.

<sup>49</sup> Ungdomsstyrelsen (2012) *FOKUS 12 – om levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Ungdomsstyrelsen skrifter 2012:3, Stockholm, s. 95 ff.

sin hälsa som dålig eller mycket dålig har med stor sannolikhet en funktionsnedsättning. Sannolikheten är 40 procent högre att ungdomar i denna grupp varken arbetar eller studerar.<sup>50</sup> Det finns även andra internationella studier som konstaterar sambandet mellan att ha en funktionsnedsättning och att befinna sig i situationen att vara ung och varken arbeta eller studera.<sup>51</sup>

#### 4.8 Regionala och lokala skillnader

Andelen unga som varken arbetar eller studerar år 2010 varierar stort mellan län och kommuner. Enligt en studie var andelen högst i Blekinge, Skåne och Västmanlands län, vilket också är län som påverkades av den senaste ekonomiska krisen. Däremot var det en låg andel unga som varken arbetade eller studerade i Jönköping, Uppsala och Västerbottens län. Många kommuner i Skåne hade höga andelar av unga som varken arbetar eller studerar. Det är kommuner som ofta har en svag lokal arbetsmarknad, låg sysselsättning, ett stort inslag av endast förgymnasialt utbildade i befolkningen samt en stigande arbetslöshet bland unga.<sup>52</sup>

Samtidigt som det finns stora skillnader mellan kommuner och län vad gäller andelen unga som varken arbetar eller studerar finns det också stora skillnader inom kommuner. Exempelvis gäller detta i Stockholm, Göteborg och Malmö. I stadsdelen Angered i Göteborg varken arbetade eller studerade cirka 25 procent av unga i åldern 20–25 år 2010. Motsvarande andel i stadsdelen Centrum var sex procent.<sup>53</sup> Även andra studier visar på liknande resultat.<sup>54</sup> Sannolikheten för att tillhöra kategorin att vara ung och varken arbeta eller studera är högre för unga som bor i resurssvaga områden jämfört med dem som bor i mer resursstarka områden. Det finns också studier som visar att unga som varken arbetar eller studerar i resurs-

<sup>50</sup> 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, s. 55.

<sup>51</sup> Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh; Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York.

<sup>52</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm, s. 36 ff.

<sup>53</sup> Statistiska centralbyrån (2013) och utredningens beräkningar.

<sup>54</sup> Ungdomsstyrelsen (2008) *Fokus 08 – en analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm, s. 206 f; Socialstyrelsen (2006) "Skilda världar" – att leva i olika delar av staden i *Social Rapport 2006*, Stockholm, s. 220–235; SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 79.

svaga områden har svårare att ta sig ur en sådan situation, även när hänsyn tas till individuella faktorer.<sup>55</sup>

## 4.9 Unga med okänd sysselsättning

I flera statistiska modeller som används för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar ingår en grupp individer som har mycket låg eller ingen känd arbetsinkomst och inte heller har någon annan känd sysselsättning enligt register. Kunskapen om dessa ungdomar är begränsad. Utredningen har med hjälp av register delat in de unga med okänd sysselsättning i två olika grupper.<sup>56</sup> De två grupperna redovisas utifrån om familjen har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under eller över 60 procent av medianinkomsten; dvs. det mått som ofta används för att mäta risk för fattigdom.

Det verkar finnas två grupper av ungdomar bland de som varken arbetar eller studerar med okänd sysselsättning. Den ena gruppen består av ungdomar med relativt låg utbildningsnivå som bor i egna hushåll med risk för fattigdom. En mycket stor andel av dessa ungdomar är födda utanför Sverige. Den andra gruppen består av ungdomar som bor i föräldrahemmet i familjer utan risk för fattigdom och förenas av bakgrundsfaktorer som till stor del liknar den totala populationens samma år.

Resultaten visar att cirka 47 procent av de unga i åldern 20–24 år utan känd sysselsättning finns i familjer med inkomster över fattigdomsgränsen år 2010. Dessa utgör cirka 10 000 individer.<sup>57</sup> I denna grupp är i princip samtliga unga skrivna hos sina föräldrar, dvs. kan antas bo kvar hemma. Majoriteten, dvs. 73 procent, av de unga som finns i hushåll som löper risk för fattigdom bor däremot i egna hushåll.

Utbildningsnivån skiljer sig mellan de olika grupperna. Den är betydligt högre bland de unga som bor i familjer som inte riskerar fattigdom. Här har cirka 20 procent av ungdomarna endast förgym-

<sup>55</sup> Socialstyrelsen (2006) "Skilda världar" – att leva i olika delar av staden i *Social Rapport 2006*, Stockholm, s. 220–235; Kassman, A. & Franzén, E. (2007) Unga vuxna utanför både skola och arbetsliv – nya etableringsmönster eller början till social utslagning? I Olofsson J. & Thoursie, A. (red.) *Ungas framtidsvägar – Möjligheter och utmaningar*, Agora, Stockholm.

<sup>56</sup> Åldersgruppen 20–24 år används för att kunna jämföra utbildningsnivåer mätt som förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial nivå. Se mer detaljerad data i bilaga 3.

<sup>57</sup> År 2010 fanns totalt cirka 20 700 individer utan känd sysselsättning. Andelen män var 51 procent och andelen kvinnor 49 procent. Kategorin unga med okänd sysselsättning (ingen känd aktivitet) baseras på Temagruppen unga i arbetslivets analysmodell (Statistiska centralbyrån, 2013).

nasial utbildning. Det kan jämföras med de unga som bor i hushåll som riskerar fattigdom, där endast cirka 50 procent har förgymnasial utbildning.

Vidare framgår att cirka 90 procent av de unga i familjer som inte riskerar fattigdom är födda i Sverige. Motsvarande andel för de unga som bor i hushåll som riskerar fattigdom är 45 procent.

#### 4.10 Långsiktiga konsekvenser av att varken arbeta eller studera

De långsiktiga konsekvenserna av att varken ha arbetat eller studerat i unga år kan bli betydande för individen. Att varken ha arbetat eller studerat under ett år ökar också risken för att på lång sikt hamna utanför arbetsmarknaden.<sup>58</sup> Denna risk förstärks ju längre tid individen har varit utanför.<sup>59</sup>

Det finns studier som visar att cirka 60 till 70 procent av unga som varken arbetar eller studerar ett år är i samma situation det påföljande året.<sup>60</sup> Med andra ord är majoriteten kvar i samma position året efter. Drygt hälften av de unga som varken arbetar eller studerar är kvar i den situationen i minst tre år.<sup>61</sup>

Kvinnor är i majoritet bland de ungdomar som går vidare till arbete eller utbildning efter att under ett år varken arbetat eller studerat. Utflödet ur gruppen samvarierar tydligt med utbildningsnivån. Det finns särskilt stora skillnader mellan dem med högst förgymnasial utbildning respektive de unga med gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Det verkar således vara betydligt svårare för unga med låg utbildningsnivå att börja arbeta eller studera igen.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Bäckman, O. (2011) Ung och utanför, I Alm, S, Bäckman, O, Gavanoas, A. & Nilsson, A. (red) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Dialogos, Stockholm; 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; SOU 2003:92 *Unga utanför*, 43 ff.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm, s. 30; Temagruppen 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, s. 26; Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, Stockholm, s. 4.

<sup>61</sup> Studien är gjord på åldersgruppen 16–29 år.

<sup>62</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm, s. 30 f.

Studier som har följt unga som varken arbetat eller studerat under två år i rad visar att en tredjedel var i samma situation sju år senare.<sup>63</sup> Bland de unga som var utanför enbart under ett år var fortfarande 13 procent utanför sju år senare. Denna risk kvarstår även när hänsyn tagits till bakgrundsfaktorer som födelse-land, utbildningsnivå, sjukdomshistorik, bostadsort etc. Detta indikerar att tillhöra kategorin som varken arbetar eller studerar i sig medför en betydande risk för ett långvarigt utanförskap.

#### 4.10.1 Stor risk för etableringsproblem och utsatthet på sikt

Utredningen kan konstatera att det finns en lång rad långsiktiga konsekvenser av att varken arbeta eller studera. Utredningen har analyserat olika utfall åtta år senare efter att den unge befunnit sig i en sådan situation.<sup>64</sup> De utfall som studeras är: dödlighet, att tillhöra kärnarbetskraften, att ha fullföljt gymnasieutbildning samt att någon gång ha varit frihetsberövad. Två olika definitioner av unga som varken arbetar eller studerar används och jämförs med de som har varit långtidsarbetslösa samt med de som har högst grundskoleutbildning.

Resultaten visar att båda definitionerna av unga som varken arbetar eller studerar ringar in en grupp som har stora etableringsproblem. Vidare framgår att de unga som varken arbetar eller studerar även i övrigt befinner sig i en mycket utsatt position. En låg andel av de unga har lyckats etablera sig i kärnarbetskraften på lång sikt. Åtta år senare, vid 30 års ålder, är det 30 till 35 procent, som tillhör kärnarbetskraften. Långtidsarbetslösa, dvs. en annan grupp med etableringssvårigheter, är i högre grad i kärnarbetskraften på lång sikt än vad de unga som varken arbetar eller studerar är. Detta kan också jämföras med utfallet för dem som har högst fullföljd grundskola. Även vid denna jämförelse har de unga som varken arbetar eller studerar större etableringssvårigheter.

---

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Analysen är genomförd av Olof Bäckman och Anders Nilsson, Stockholms universitet. Se bilaga 2.

**Tabell 4.1 Förhållanden 2010 för födda 1980 som vid 22-års ålder (2002) kategoriserades som "utanför" enligt fyra definitioner. Procent (döda per 1 000)**

	Varken arbeta eller studera under 1 år	Varken arbeta eller studera under 2 av 3 år	Långtidsarbetslös	Högst grundskola	Kohorten Totalt
Döda (‰)	1,3	1,7	0,5	1,2	0,4
Kärnarbetskraft (%)	35,4	30,4	47,3	45,2	69,4
Fullföljd gymnasieutbildning (%)	69,5	59,7	80,0	28,4	91,3
Någon gång frihetsberövad (%)	7,6	9,9	5,5	7,2	1,5

Även när det gäller de andra utfallen som studeras här, dvs. dödlighet, andel med fullföljd gymnasieutbildning samt andelen som någon gång varit frihetsberövad, framkommer att utredningens målgrupp har en högre risk för utsatthet än övriga.

#### 4.11 Slutsatser

Det finns anledning att anta att elever i stort behov av stöd riskerar att missgynnas i den svenska skolan. En situation där eleverna inte får det stöd de har rätt till och betydelsen av vilken skola eleven går i har ökat. Även om genomströmningen i gymnasieskolan är relativt konstant över tid är det oroväckande att cirka 25 procent av en årskull inte fullföljer utbildningen. Gymnasieskolan förmår således inte i tillräckligt hög grad att hjälpa alla de elever som har behov av stöd. Resultatet blir att många av de ungdomar som saknar gymnasieutbildning riskerar att återfinnas bland de unga som varken arbetar eller studerar. Bristande utbildning är också en av de i särklass viktigaste individuella riskfaktorerna som framkommer i studier av målgruppen.

Skolan lyckas inte heller tillräckligt väl med sitt kompensatoriska uppdrag, dvs. att stödja de ungdomar som av olika anledningar kommer från resurssvaga familjer. Konsekvenserna av detta blir i många fall att dessa ungdomar avbryter utbildningen eller får sämre studieresultat. Betydelsen av föräldrarnas utbildningsbakgrund och familjens ekonomi visar sig också vara avgörande faktorer som på-

verkar ungdomars etableringsmöjligheter. Dessa faktorer återkommer i flera studier som undersöker risker för att varken arbeta eller studera.

Även andra faktorer påverkar risken för att varken arbeta eller studera, exempelvis att bo i resurssvaga och segregerade områden, bli förälder i tonåren eller att vara utrikes född. Dessa samband försvagas däremot när hänsyn tas till utbildningsbakgrund och socioekonomi.

Skolan och de institutioner som möter de unga under uppväxten har således en avgörande betydelse för att bryta de mönster som leder till att de unga avbryter eller inte fullföljer sin utbildning.

---

### III. Statistik och uppföljning

---



## 5 Unga som varken arbetar eller studerar – en kategorisering med varierande definitioner

Gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar består av individer som befinner sig i olika situationer. Det finns de som söker arbete men som av olika anledningar är arbetslösa. Det är inte ovanligt att anställningarna är kortvariga och tillfälliga vilket innebär att många ungdomar är arbetslösa under korta perioder, t.ex. vid byte av anställningar. Å andra sidan finns det ungdomar som har svårare än andra att få ett arbete och är därmed arbetslösa under en längre tid. I gruppen unga som varken arbetar eller studerar finns också de som är sjuka och som inte kan ta ett arbete. Andra är föräldralediga eller kanske nyanlända till landet. Därutöver finns också en grupp ungdomar som av olika anledningar saknar känd sysselsättning.

Antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar varierar beroende på val av data och definition. Det har gjorts ett antal försök att med olika metoder uppskatta antalet. Det här kapitlet syftar till att redovisa ett antal indikatorer och jämföra de olika definitioner som använts för att fånga målgruppen. Här fokuseras på åldersgruppen 20–24 år.<sup>1</sup> För en redovisning av andelen unga som varken arbetar eller studerar hänvisas till kapitel tre samt bilaga 3.

---

<sup>1</sup> Utredningen jämför åldersgruppen 20–24 år på grund av att det finns en osäkerhet vad gäller den yngre åldersgruppen för de indikatorer som baseras på register. Se diskussion om detta i bilaga 4.

## 5.1 Statistik som belyser gruppen unga som varken arbetar eller studerar

I dagsläget saknas en officiell löpande statistik som belyser gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Däremot har olika myndigheter i en rad rapporter, med hjälp av olika metoder och varierande definitioner, tagit fasta på den grupp i befolkningen som är unga och som har bristfällig anknytning till arbetsmarknaden.

Bakgrunden till att intresset växte för denna grupp av ungdomar var dels att den svenska ekonomiska krisen under 1990-talet medförde att allt fler ungdomar fick svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. En departementspromemoria, Arbetskraftsutbudet och välfärden från 2002, satte fingret på det faktum att en större andel ungdomar än tidigare var inaktiva. I promemorian konstateras, mot bakgrund av Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU), att andelen unga som varken arbetar eller studerar ökade mellan åren 1990 och 2001 och att knappt tio procent i befolkningen i de yngre åldersgrupperna varken var studerande eller tillhörde arbetskraften.<sup>2</sup> Därutöver pekades Sverige ut, bland annat i en OECD-rapport, som ett land med ett högt antal ”inaktiva unga” samtidigt som ökningstakten av antalet ekonomiskt inaktiva ungdomar angavs vara högre än i övriga länder.<sup>3</sup>

Oron för dessa ungdomar bidrog till att regeringen tillsatte en statlig utredning med uppdrag att undersöka hur många och vilka som drabbades samt ge förslag till vad man kunde göra åt problemet.<sup>4</sup> Därefter har gruppen uppmärksammats av myndigheter och i en rad forskningsrapporter. Gruppen har kommit att få olika namn, såsom ”unga utanför”, ”ekonomiskt inaktiva” eller ”unga som varken arbetar eller studerar”. Gemensamt för dessa är att forskare och myndigheter med utgångspunkt i olika indikatorer försöker fånga en grupp av ungdomar som varken befinner sig på arbetsmarknaden eller i någon utbildning, dvs. en särskilt utsatt grupp bland de unga.

Nedan beskrivs närmare hur gruppen definieras i Sverige och internationellt. Som framkommer används både urvalsundersökningar och officiella register för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar. Detta kapitel syftar till att beskriva de mest

<sup>2</sup> Ds (2002:30) *Arbetskraftsutbudet och välfärden: aktuell politik och framtida utmaningar*, s. 58 ff.

<sup>3</sup> OECD (1999) *Employment outlook*, Paris; Ryan, P. (2001) 'The school-to-work transition: a cross-national perspective', *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, pp. 34–92.

<sup>4</sup> SOU 2003:92 *Unga utanför*.

frekvent använda indikatorerna och jämföra hur antalet unga som varken arbetar eller studerar varierar beroende på undersökningsmetod och valda avgränsningar. För att öka förståelsen för de registerbaserade indikatorerna görs bland annat en analys av överlappning dem emellan, dvs. utredningen ställer frågan om det är samma individer som fångas med de olika indikatorerna eller om det är olika grupper av unga.

### 5.1.1 Indikatorer baserade på registerdata

I Sverige finns god tillgång på officiella register över totalbefolkningen. Baserat på dessa register kan en rad analyser göras för att studera olika förhållanden som berör befolkningen. I Statistiska centralbyråns databas LISA finns en sammanställning av ett antal variabler som syftar till att möjliggöra longitudinella studier inom arbetsmarknads- och sjukförsäkringsområdet.<sup>5</sup> Databasen LISA är ofta den källa som används för att genomföra registeranalyser avseende utredningens målgrupp.

#### *Betänkandet Unga utanför*

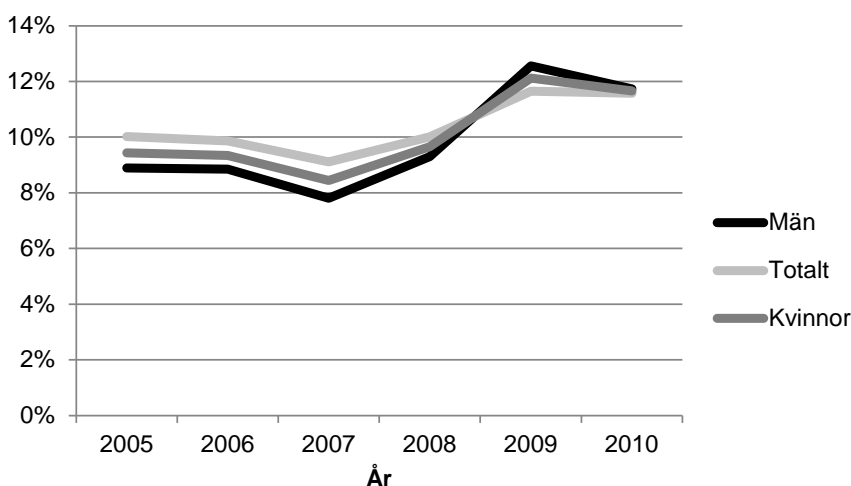
För att få en uppskattning av antalet unga som varken arbetar eller studerar introducerades i betänkandet Unga utanför en beräkningsmodell baserad på registerdata.<sup>6</sup> Modellen baseras på Statistiska centralbyråns databas LISA, i vilken det, vid denna tidpunkt, fanns uppgifter om samtliga personer som varit folkbokförda i landet åren 1990–2001. Utredningen definierade indikatorn unga utanför genom att använda individens inkomstuppgifter. De personer som hade inkomster under de normala inkomstnivåerna från hel- eller deltidsstudier, värnpliktstjänstgöring, sjukskrivning, pension, föräldraledighet, lönearbete eller arbetslöshetsersättning kategoriserades tillhöra målgruppen. I denna ingick även de individer som hade löneinkomster, arbetslöshetsersättning, sjukersättning och pension som inte översteg ett basbelopp. Personer som mottog handikappersättning eller föräldrapenning exkluderades. Även de som hade

<sup>5</sup> LISA är en förkortning av Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier. Föregångare till denna var databasen LOUISE, En longitudinell databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning 1990–2002, vilken användes i utredningen Unga utanför.

<sup>6</sup> SOU 2003:92 *Unga utanför*.

normala inkomster från värnpliktstjänstgöring exkluderades. För personer med studiemedel sattes inkomstgränsen vid en sådan nivå att både hel- och deltidss studerande exkluderades. Om motsvarande definition används för perioden 2005–2010 framkommer att andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan åtta och tolv procent per år. Kvinnor saknar, enligt denna definition, i något högre grad arbete och utbildning i början av perioden. Dock tycks andelen unga kvinnor som varken arbetar eller studerar konvergera med andelen män under senare tid.

**Diagram 5.1** Andelen unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år enligt definitionen i betänkandet Unga utanför



Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

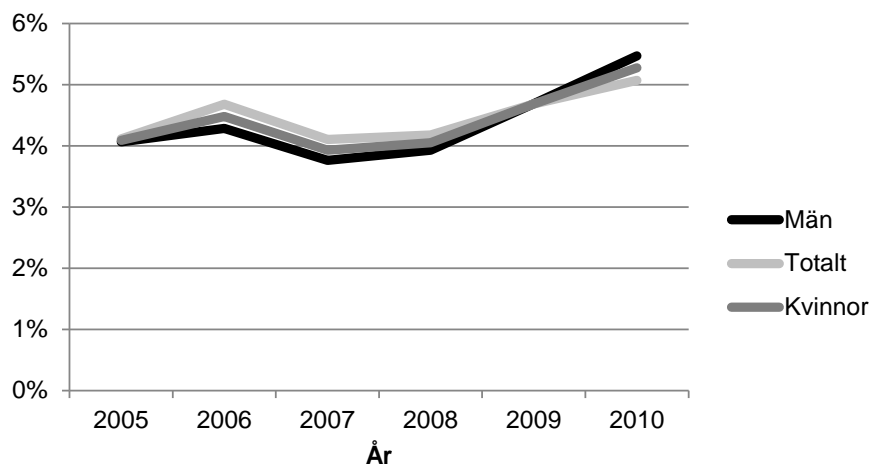
### *Treårig definition använd av Socialstyrelsen*

Även ett antal myndigheter har använt registerdata för att på motsvarande sätt fånga antalet unga som varken arbetar eller studerar. Socialstyrelsen är framför allt den myndighet som i ett flertal rapporter använt indikatorn. Indikatorn är oftast konstruerad på samma sätt som beskrivits ovan, dock varierar nivån på inkomstgränsen och antal år som observeras i Socialstyrelsens olika rapporter.<sup>7</sup> I vissa analyser sätts gränsen vid ett basbelopp medan inkomstgränsen

<sup>7</sup> T.ex. Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*, Stockholm; Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm.

i andra analyser av unga som varken arbetar eller studerar utgörs dels av de som var ekonomiskt inaktiva, dvs. de som haft arbetsinkomster som understigit 0,5 basbelopp tre år i rad, dels av de i alternativ försörjning, dvs. de som hade arbetsinkomster som understiger 0,5 basbelopp två av tre på varandra följande år.<sup>8</sup> Den senare definitionen har haft syftet att ringa in en grupp som har betydande etableringssvårigheter. Genom att definiera unga som varken arbetar eller studerar på detta sätt undanröjs ett antal problem, bland annat att indikatorn också fångar de unga som t.ex. tillfälligt reser eller studerar utomlands. Enligt denna snävare definition framkommer att antalet unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan fyra och fem procent under åren 2005–2010, vilket framgår av nedanstående diagram. Det framkommer ingen större skillnad mellan andelen män och kvinnor enligt denna definition.

**Diagram 5.2** Andelen unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år enligt den treåriga definitionen



Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

<sup>8</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm, s. 74.

*Ungdomsstyrelsens och Temagruppen Unga i arbetslivets indikator*

Ungdomsstyrelsen har i ett flertal rapporter använt indikatorn unga utanför eller unga som varken arbetar eller studerar.<sup>9</sup> Inledningsvis genomförde myndigheten år 2005 en studie där syftet var att undersöka tillförlitligheten i de studier som använt registerbaserade inkomster för att definiera och analysera ungdomar med svag förankring på arbetsmarknaden.<sup>10</sup> Mot bakgrund av de resultat som framkommer i denna intervjuundersökning konstaterar myndigheten att beräkningen av andelen unga utifrån registerbaserade inkomster har en risk att överskatta andelen unga med svag förankring på arbetsmarknaden.<sup>11</sup> Resultatet från undersökningen visar att när ungdomarna själva tillfrågades om storleken på sina inkomster angav cirka 70 procent en högre inkomst än den de hade enligt de registerbaserade uppgifterna.<sup>12</sup>

Men framför allt har Ungdomsstyrelsen i rollen som projektägare av Temagruppen unga i arbetslivet, dvs. ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, och i samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Communicare, utvecklat en modell för registeranalyser av unga som varken arbetar eller studerar.<sup>13</sup> År 2011 presenterades de första beräkningarna av antalet unga som varken

---

<sup>9</sup> I *Fokus 08 – En analys av ungas utanförskap* definieras indikatorn som de personer som utefter registerbaserade data inte har arbetsinkomster över ett basbelopp och som samtidigt inte har haft något studiemedel under året (varken lån eller bidrag). Med arbetsinkomst avses här inkomst av förvärvsarbete, näringsverksamhet samt ett flertal inkomstberoende ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet. Personer som mottagit värnpliktsersättning exkluderas från gruppen (Ungdomsstyrelsen (2008) *FOKUS 08 – En analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm, s. 207). I *Fokus 11 – En analys av ungas bostadssituation*, använder Ungdomsstyrelsen också indikatorn unga som varken arbetar eller studerar. Här definieras indikatorn på ett något annat sätt, dvs. utifrån den modell som Temagruppen Unga i arbetslivet under samma år tagit fram (Ungdomsstyrelsen (2012) *FOKUS 11 – En analys av ungas bostadssituation*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:4, Stockholm, s. 138 ff).

<sup>10</sup> Ungdomsstyrelsen (2005) *FOKUS 05 – En analys av ungas etablering och egen försörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Stockholm, s. 117 ff.

<sup>11</sup> Enkäten omfattar ett urval på 600 ungdomar. Resultatet baserar sig på svar från 311 ungdomar som enligt registerstudier definierades som unga utanför under två år i rad.

<sup>12</sup> Orsakerna till att inkomsterna i realiteten var högre kan variera, t.ex. att ungdomarna har arbetat svart, transfereringar inom familjen, utlandsarbete etc (Ungdomsstyrelsen (2005) *FOKUS 05 – En analys av ungas etablering och egen försörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Stockholm, s. 143).

<sup>13</sup> Temagruppen unga i arbetslivet är en av fem temagrupper som under perioden 2009–2013 ska samla kunskaper och erfarenheter från projekt inom Europeiska socialfonden. Temagruppen Unga i arbetslivet samlar och sprider kunskaper och erfarenheter från Europeiska socialfondens arbetsmarknadsprojekt som är riktade till unga.

arbetar eller studerar enligt denna modell.<sup>14</sup> Till skillnad från tidigare registeranalyser av de unga som varken arbetar eller studerar innebär Temagruppens modell att indikatorn definieras så att den också omfattar de unga som t.ex. är föräldralediga eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Modellen syftar till att fokusera på ungas aktivitet/inaktivitet till skillnad från andra registerbaserade definitioner som huvudsakligen speglar ekonomisk utsatthet. Modellen har fått stort genomslag i debatten och har också används av olika myndigheter för att analysera målgruppen.<sup>15</sup> Se vidare bilaga 4 för utredningens kommentarer avseende modellen.

Indikatorn definieras genom att den utgörs av de personer som inte har någon inkomst som indikerar att den unge har studerat samt att den unge inte heller förekommer i någon form av register som indikerar deltagande i någon form av utbildning. Därutöver består gruppen av de unga som har en sammanlagd inkomst (summa inkomst av förvärvskälla + aktiv näringsverksamhet + värnpliktsersättning) som understiger ett basbelopp. Från denna population exkluderas personer som har arbetspendlat till Danmark eller Norge samt de personer som deltagit i utbildning i svenska för invandrare (SFI) 60 timmar eller mer under ett år.

De unga som varken arbetar eller studerar enligt Temagruppens definition fördelas på nio underkategorier.<sup>16</sup> Enligt Temagruppen är dessa kategorier användbara för att förstå vad de unga som ingår i populationen har varit sysselsatta med under året.<sup>17</sup> Kategorierna är konstruerade utifrån en trappstegsmodell, dvs. först testas för villkoren för kategori 0, för de personer som återstår testas villkoren för kategori 1 osv.

<sup>14</sup> Temagruppen 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, Stockholm.

<sup>15</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm.

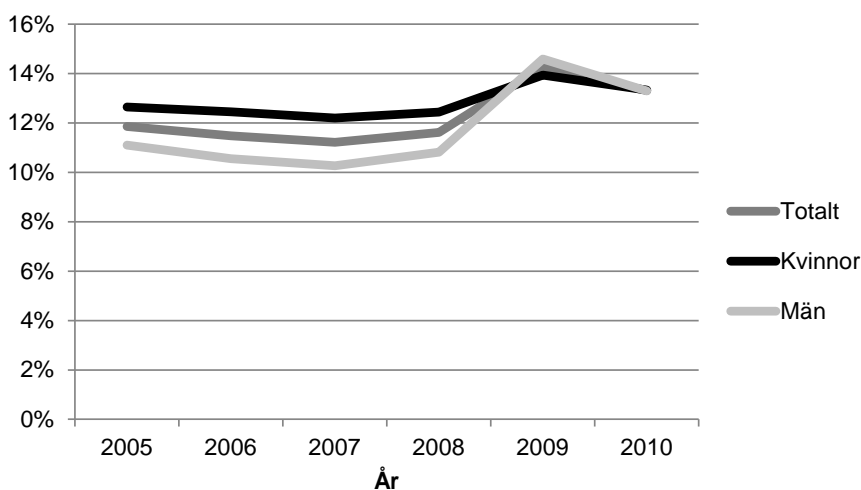
<sup>16</sup> Kategori 0 – de unga som invandrat under året; Kategori 1 – unga som mer än sju månader haft statliga arbetsmarknadsåtgärder (dvs. personer som varit arbetslösa och inskriven på Arbetsförmedlingen och/eller deltagit i någon åtgärd anvisad av Arbetsförmedlingen för vilken det utgått aktivitetsstöd); Kategori 2 – unga som har kommunalt stöd/åtgärder mer än sju månader (dvs. mottagit ekonomiskt bistånd); Kategori 3 – Omvårdnad av barn längre än sju månader (dvs. har inkomst som indikerar på vård av barn); Kategori 4 – unga med sjukdom eller funktionsnedsättning (dvs. har inkomster som indikerar på sjukdom eller dylikt alternativt kodad enligt registret med aktivitet som indikerar sjukdom); Kategori 5 – unga som har en kombination av kategori 1–4 > 7 månader; Kategori 6 – unga som har en kombination av kategori 1–4 3–7 månader; Kategori 7 – unga som har en kombination av kategori 1–4 0–3 månader och Kategori 8 – unga som saknar känd aktivitet.

<sup>17</sup> Temagruppen 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, Stockholm, s. 6, 11 ff.

Temagruppens indikator har på Ungdomsstyrelsens uppdrag kvalitetsgranskats av Statistiska centralbyrån.<sup>18</sup> I granskningen har modellens stabilitet över tid och grundvariablerna granskats samt vissa begränsningar pekats ut.

Med Temagruppen Unga i arbetslivets definition varierar andelen unga som varken arbetar eller studerar under åren 2005–2010 mellan 11 och 14 procent, vilket visas i diagram 5.3. Enligt denna modell tillhör män och kvinnor i lika hög grad kategorin unga som varken arbetar eller studerar år 2010. Att andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre än vad som framkommer i de övriga jämförande definitionerna stämmer väl med indikatorns intention, dvs. att den syftar till att omfatta en bredare grupp av unga med etableringsproblem än vad de jämförande indikatorerna gör.

**Diagram 5.3** Andel unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år enligt Temagruppen Unga i arbetslivets definition, år 2005–2010



Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

<sup>18</sup> Statistiska centralbyrån (2013) *Kvalitetsstudie av Ungdomsstyrelsens modell för "unga som varken arbetar eller studerar"*, reviderad 2013-02-04, Stockholm.



## 5.2 Indikator baserad på Arbetskraftsundersökningar

Inom Europeiska unionen används begreppet NEET, vilket är en förkortning av Not in Employment, Education or Training. Inom ramen för EUs långsiktiga strategi, Europa 2020, har indikatorn NEET blivit en av flera indikatorer som används för att belysa ungdomars arbetslöshet och sociala situation.

Begreppet NEET myntades ursprungligen i slutet på 1980-talet i Storbritannien. Bakgrunden var att Storbritannien genomförde en förändring i bidragssystemen som medförde att många av de allra yngsta ungdomarna förlorade rätten till arbetslöshetsersättning. Regelförändringen bidrog till att statistiken över antalet arbetslösa ungdomar i åldern 16–18 år plötsligt försvann. Däremot kvarstod problemet med dessa ungas utanförskap. Mot bakgrund av detta togs ett antal initiativ från såväl forskningen som från regeringen att försöka uppskatta förekomsten av antalet unga som hade en svår situation på arbetsmarknaden. Begreppet NEET började användas för att beskriva en grupp bland unga i Storbritannien som inte täcktes in av någon av de gängse arbetsmarknadskategorierna.<sup>19</sup> Begreppet fick i och med rapporten *Bridging the gap*<sup>20</sup> en allt större politisk betydelse i Storbritannien. Den grupp av ungdomar som stod utanför arbetsmarknaden fick därefter också en allt större uppmärksamhet även i andra länder. I slutet av 2000-talet publicerade länder i EU resultat från undersökningar som på olika sätt fångade in en grupp av unga som saknade arbete och som på olika sätt befann sig i en socialt utsatt position. Även länder som Japan, Nya Zeeland, Taiwan och Hong Kong utvecklade definitioner för att fånga in en grupp av unga som stod utanför arbetsmarknaden.<sup>21</sup>

I och med utvecklingen av EUs långsiktiga strategi ”Europa 2020” och initiativet ”Unga på väg” påbörjades 2010 ett arbete inom den Europeiska kommissionen för att utveckla indikatorer som belyser ungas situation på arbetsmarknaden. Arbetet inom europeiska kommissionens arbetsgrupp, Employment Committee (EMCO) och dess arbetsgrupp för indikatorer (European Commission DG EMPL) ledde till beslutet att införa en ny indikator med en gemen-

<sup>19</sup> Williamson, H. (1997), ‘Status Zero, youth and the “underclass”: Some considerations’, in MacDonald, R. (ed.) *Youth, the ‘underclass’ and social exclusion*, Routledge, London.

<sup>20</sup> Social Exclusion Unit (1999) *Bridging the gap: New opportunities for 16–18 years olds not in education, employment or training*, Stationery Office, London.

<sup>21</sup> 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, s. 20.

sam definition för att kunna mäta antalet NEET i samtliga medlemsländer.<sup>22</sup> Indikatoren har implementerats av Eurostat och den är således numera en av de indikatorer som följs inom ramen för Europa 2020-strategin.

EUs indikator NEET utgörs vanligtvis av de unga som är i åldern 15–24 år och som är arbetslösa, inaktiva eller heller inte deltar i någon form av utbildning eller praktik.<sup>23</sup> NEET baseras på Labour Force Surveys<sup>24</sup> vilka bygger på International Labour Organisation's (ILO) konvention över arbetsmarknadsstatistiken. Labour Force Survey, dvs. arbetskraftsundersökningar, genomförs i en rad länder.<sup>25</sup> Eurostat och medlemsländerna samarbetar för att kontinuerligt öka harmoniseringen av den europeiska arbetsmarknadsstatistiken. I arbetskraftsundersökningarna utgörs NEET-indikatoren av de personer som (a) inte är sysselsatta (alltså arbetslösa eller utanför arbetskraften) och (b) inte deltagit i någon form av utbildning under den fyra veckorsperiod som slutar med referensveckan.<sup>26</sup>

Eurostats jämförande data visar att andelen NEET varierar kraftigt bland EUs medlemsländer. I genomsnitt är andelen bland unga i åldern 20–24 år drygt 18 procent. Lägst andel har Nederländerna med cirka 6 procent medan andelen i Grekland och Italien är cirka 30 procent. Sveriges andel är som tidigare nämnts 11 procent. Åtta europeiska länder har lägre andel NEET än Sverige, däribland Norge och Danmark. Finland har däremot något högre andel.

---

<sup>22</sup> European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, INDIC/04/210111/EN-rev.

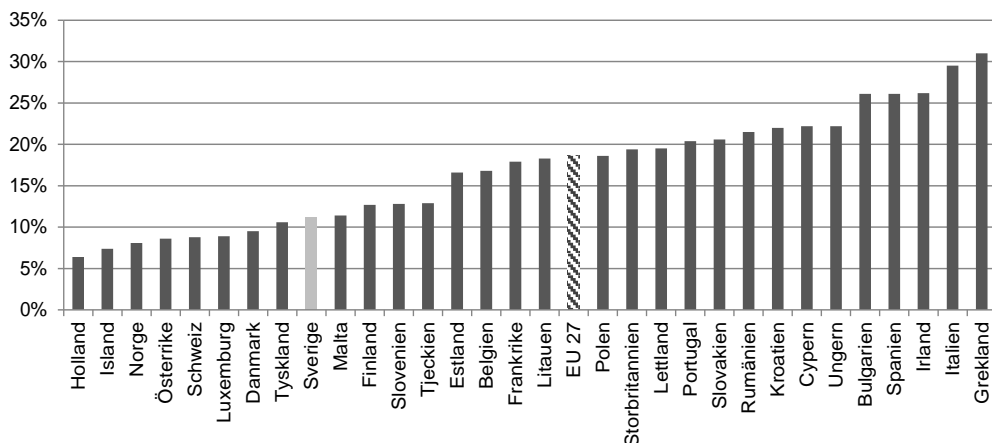
<sup>23</sup> Huvudindikatoren som produceras av Eurostat omfattar åldersgruppen 15–24 år. I databasen finns även åldersgrupperna 15–17 år, 15–29 år, 18–24 år, 20–24 år, 20–34 år samt 25–29 år tillgängligt.

<sup>24</sup> Labour Force Surveys baseras på respektive lands Arbetskraftsundersökningar. Undersökningen är en internationell harmoniserad intervjuundersökning som syftar till att beskriva aktuella arbetsmarknadsförhållanden för hela befolkningen i åldersgruppen 15–74 år och att ge information om utvecklingen på arbetsmarknaden. Se vidare kapitel 6. Statistiska centralbyrån levererar data till såväl Eurostat som OECD baserat på den svenska Arbetskraftsundersökningen.

<sup>25</sup> Se vidare kapitel 6 för en detaljerad beskrivning av AKU.

<sup>26</sup> Informationen för klassificeringen av gruppen NEET kommer i huvudsak från två delar i AKU:s frågeformulär: För a): I frågeblocket om sysselsättning där urvalspersonen klassificeras som sysselsatt eller ej ställs ett antal frågor för att avgöra om så var fallet under referensveckan. För b): I frågeblocket om deltagande i studier ställs ett antal frågor rörande urvalspersonens deltagande i utbildning. Från detta block fås information om deltagande i formella och icke-formella studier under referensveckan och de tre veckorna innan referensveckan. Bearbetningen av intervjuvaren som sker för att skapa de slutgiltiga variablerna som ligger till grund för klassificeringen sker inom ramen för den löpande produktionen av AKU:s statistik.

**Diagram 5.4** Andel unga som varken arbetar eller studerar (NEET) i åldern 20–24 år i EU, år 2012

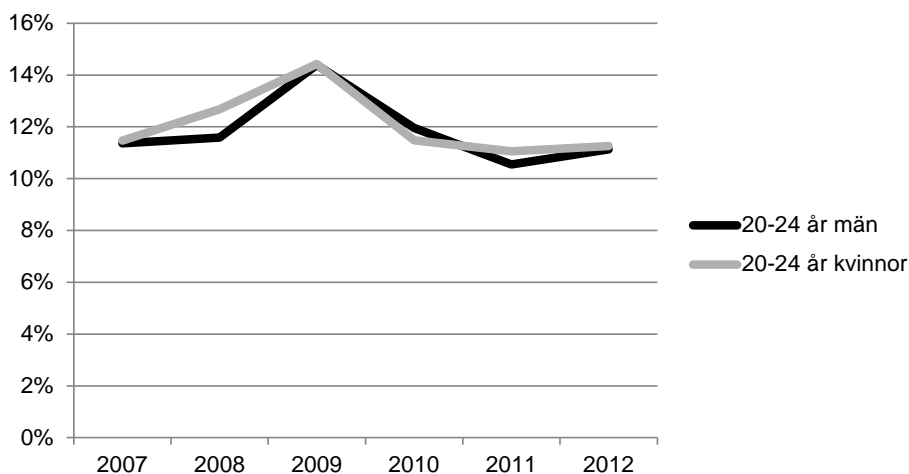


Källa: Eurostat (2013), Labour Force Surveys.

I diagram 5.5 visas andelen unga som varken arbetar eller studerar, dvs. NEET baserat på Arbetskraftsundersökningarna (AKU) i Sverige under åren 2007–2012.<sup>27</sup> Här framkommer att andelen varierar mellan 11 och 14 procent under de studerade åren. År 2012 var andelen unga som varken arbetar eller studerar på samma nivå som vid periodens början, dvs. cirka 11 procent. Det finns inga könsskillnader.

<sup>27</sup> Till skillnad från tidigare redovisningar i detta kapitel påbörjas tidsserien här år 2007 på grund av ett tidsseriebrott som kan hänföras till förändringar av statistikredovisning. Här finns däremot, till skillnad från de tidigare redovisade indikatorerna, möjlighet till mer aktuella data och sålades redovisas nedan data fram till år 2012.

**Diagram 5.5** Andelen unga som varken arbetar eller studerar (NEET) i åldern 20–24 år enligt Arbetskraftsundersökningarna



Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

OECD använder också indikatorn NEET och i likhet med EU baseras datan på Labour Force Surveys.<sup>28</sup> OECD samarbetar med Eurostat och definierar indikatorn NEET utifrån samma kriterier, dvs. dels att personerna inte är sysselsatta (enligt ILO-definitionen eller motsvarande för övriga länder), dels att de inte har deltagit i någon utbildning under de fyra veckorna som föregick undersökningstillfället.

### 5.3 Omfattning och överlappning

Av beskrivningen ovan framgår att definitionerna av utredningens målgrupp, de unga som varken arbetar eller studerar, varierar. Gemensamt för de olika indikatorerna är emellertid att de syftar till att fånga en särskilt utsatt grupp av unga. Vissa indikatorer syftar till att beskriva en mycket utsatt grupp medan andra har som uppgift att fånga en något bredare grupp av ungdomar.

<sup>28</sup> OECD (2012) *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, Paris, s. 382 ff. Indikatorn används för att beskriva etableringsprocessen för unga oftast i åldern 15–29 år, dvs. övergången mellan skola och arbete.

För att få en uppfattning om vilka individer som omfattas och hur indikatorerna överlappar varandra visas nedan dels hur många som omfattas, dels hur stor överlappningen är mellan de olika indikatorerna. Därefter görs slutligen en uppföljning tre år efter det att det att den unge varken arbetat eller studerat. Först görs emellertid en sammanfattande och något förenklad beskrivning av de olika indikatorernas definitioner.

**Tabell 5.1 Sammanfattande tabell avseende ett antal viktiga faktorer som varierar mellan olika definitioner av indikatorn unga som varken arbetar eller studerar**

	Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) – enligt Arbetskraftsundersökningen	Unga som varken arbetar eller studerar – enligt indikator i betänkandet Unga utanför	Unga som varken arbetar eller studerar – Temagruppen Unga i arbetslivets indikator	Unga som varken arbetar eller studerar – Socialstyrelsen treåriga indikator
<b>Data</b>	Urvalsundersökning	Registerdata	Registerdata	Registerdata
<b>Populationgrundläggande definition</b>	Omfattar dels personer som är arbetslösa, dels personer som ej är i arbetskraften (exkl. studerande).	Omfattar personer som inte har inkomster från förvärvsarbete/sjukpenning/värnplikt/studier som överstiger 1 basbelopp under året.	Omfattar personer som inte har inkomster från förvärvsarbete eller värnplikt som överstiger 1 basbelopp under året.	Omfattar personer som inte har inkomster från förvärvsarbete/sjukpenning/värnplikt/studier som överstiger 0,5 basbelopp under två av tre på varandra följande år.
<b>Studerandeavgränsning</b>	Exkluderar personer som uppger att de deltagit i någon form av utbildning eller praktik.	Exkluderar de som har någon form av inkomst som visar på studiedeltagande som kan anses vara hel- eller deltidsstudier samt exkl. personer som enligt utb.registret deltagit i utbildning.	Exkluderar de som har någon form av inkomst som visar på studiedeltagande som kan anses vara hel- eller deltidsstudier samt exkl. personer som enligt utb. registret deltagit i utbildning.	Exkluderar de som har studiemedel aktuellt år samt inskrivna på högskola.

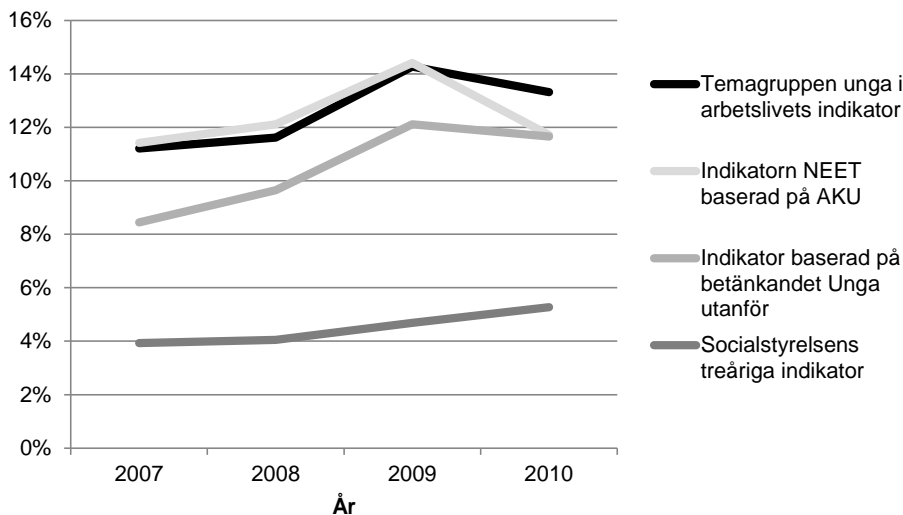
	Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) – enligt Arbetskraftsundersökningen	Unga som varken arbetar eller studerar – enligt indikator i betänkandet Unga utanför	Unga som varken arbetar eller studerar – Temagruppen Unga i arbetslivets indikator	Unga som varken arbetar eller studerar – Socialstyrelsen treåriga indikator
<b>Aktualitet</b>	En månad efter det aktuella året	1,5 år efter undersökningsåret	1,5 år efter undersökningsåret	1,5 år efter undersökningsåret
<b>Övrigt</b>		Exkluderar personer med föräldrapenning och handikappersättning. Personer som deltar i arbetsmarknads- politiska insatser exkluderas.	Exkluderar arbetspendlare till Norge o Danmark samt SFI-studenter. Inkluderar personer med föräldrapenning, handikappersättning samt personer i arb.marknadspol. insatser.	Exklusive nyanlända invandrare.

### 5.3.1 Jämförelser mellan olika indikatorer

Tidigare i kapitlet har det redogjorts för de olika indikatorerna var för sig. För att underlätta en jämförelse presenteras samma data men i en och samma figur. I figuren framkommer tydligt att andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar beroende på hur indikatorn avgränsas och definieras. I en jämförelse mellan de valda indikatorerna visas att andelen varierar mellan 4 och 14 procent under åren 2007–2010. Indikatorn baserad på Arbetskraftsundersökningen och Temagruppen Unga i arbetslivets sammanfaller under periodens tre första år. Därefter minskar andelen något när det gäller indikatorn baserad på Arbetskraftsundersökningen medan andelen baserad på Temagruppens faller något mer långsamt. Detta antas kunna förklaras av att ett utträde ur indikatorn NEET innebär att en individ går till en annan sysselsättning och därmed inte längre omfattas av indikatorn. I Temagruppens modell däremot betyder inte självklart en övergång från inaktivitet till aktivitet att individen inte omfattas av modellen.

När det gäller de övriga två beräkningsmodellerna är andelarna lägre, vilket förklaras av en starkare avgränsning i definitionerna. För dessa två indikatorer kan inte heller någon särskilt stor nedgång skönjas för år 2010. Detta kan sannolikt förklaras av att de fångar en grupp av unga som har stora etableringsproblem. Samtliga indikatorer visar däremot samma mönster när det gäller en uppgång under lågkonjunkturåret 2008. När det gäller den treåriga indikatorn saknas, till skillnad från de övriga indikatorerna, nedgång för år 2010.

**Diagram 5.6 Unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år baserat på olika indikatorer**



Källa: Statistiska centralbyrån (2013), LISA-databasen och Arbetskraftsundersökningarna.

### 5.3.2 Överlappning mellan olika registerbaserade indikatorer

Ovanstående genomgång visar att olika indikatorer, trots relativt likartad benämning, fångar olika grupper av unga med etableringsproblem. Genom att analysera överlappningen mellan de tre olika registerbaserade indikatorerna, dvs. försöka få en bild av i vad mån de olika indikatorerna fångar samma individer eller inte, kan kunskapen om indikatorerna öka ytterligare.

Vid en sådan analys framkommer att cirka 25 000 unga fångas av alla tre indikatorerna.<sup>29</sup> I tabellen nedan framkommer att det finns en relativt stor överlappning mellan de olika indikatorerna. T.ex. framkommer att av Socialstyrelsens treåriga definition, där det totalt finns 33 300 unga i åldern 20–24 år, återfinns 90 procent i Unga utanför indikator och 76 procent i Temagruppens indikator.

Unga utanför indikator består av 74 000 unga. Dessa unga finns till 80 procent i Temagruppens indikator.

**Tabell 5.2** Överlappning mellan de olika indikatorerna. Antal unga i åldern 20–24 år (år 2010)

	Socialstyrelsens treåriga indikator	Indikator enligt betänkandet Unga utanför	Temagruppen Unga i arbetslivets indikator
<b>Socialstyrelsens treåriga indikator</b>		30 200	25 500
<b>Indikator enligt betänkandet Unga utanför</b>	30 200		59 600
<b>Temagruppen Unga i arbetslivets indikator</b>	25 500	59 600	

*Källa:* Statistiska centralbyrån (2013).

Sammanfattningsvis kan konstateras att de olika registerbaserade indikatorerna till viss del fångar olika grupper av unga men att det finns en gemensam kärna i samtliga dessa tre indikatorer. Olikheter mellan indikatorerna förklaras dels av att syftet är att fånga olika stora grupper, dels av att det finns olika avgränsningar som har betydelse. En sådan avgränsning är t.ex. om nyanlända invandrare ingår eller inte ingår i definitionen.

### 5.3.3 Uppföljning två år efter

Ett ytterligare sätt att försöka fördjupa kunskapen om de olika indikatorernas olikheter respektive likheter, är att följa upp de individer som ingår i respektive indikator, t.ex. hur stor andel som kvarstår i samma situation tre år senare. Ur tabellen framkommer att

<sup>29</sup> Avser år 2010 för de unga som är 20–24 år.



andelen kvarvarande år 2010 varierar mellan 36 och 45 procent, dvs. andel kvarstående unga som varken arbetar eller studerar är relativt lika oavsett indikator.

**Tabell 5.3 Uppföljning år 2010 av de unga som varken arbetade eller studerade år 2007**

	Antal år 2007	Antal kvarvarande år 2010	Andel kvarvarande år 2010
<b>Socialstyrelsens treåriga indikator</b>	22 000	9 000	41 %
<b>Indikator enligt betänkandet Unga utanför</b>	47 000	17 200	36 %
<b>Temagrupperna Unga i arbetslivets indikator</b>	63 500	28 500	45 %

*Källa:* Statistiska centralbyrån (2013).

Sannolikt finns det olika tolkningsalternativ till detta resultat. En möjlighet är att rörligheten är ungefär densamma mellan de olika indikatorerna. En annan, och enligt utredningen en mer sannolik tolkning, är att utträdet ur de olika indikatorerna inte betyder samma sak. T.ex. är Temagrupperns sammansättning av de unga mer heterogen än vad gäller övriga indikatorer. Bland de unga i Temagrupperns indikator förekommer sannolikt en icke oväsentlig rörlighet inom gruppen, dvs. mellan de olika underkategorierna. I likhet med resonemanget ovan antas att många unga som omfattas av Temagrupperns indikator deltar t.ex. först i kommunens arbetsmarknadsåtgärder och därefter i insatser inom Arbetsförmedlingen regi. Däremellan är det också sannolikt att det även fanns en period av arbetslöshet. När det gäller t.ex. den treåriga definitionen blir rörligheten sannolikt en rörlighet ut från gruppen. I det fall den unge vid ett år deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och erhåller en ersättning vid deltagandet och därefter har ett tillfälligt arbete, innebär det att denna person inte längre omfattas av indikatorn.

## 6 Förslag: Indikatorer och uppföljning

Ungdomsåren har länge uppfattats som en period av utbildning som därefter relativt okomplicerat följts av arbete och familjebildning. Under senare decennier har emellertid ungas etableringsprocess förändrats i en rad olika avseenden.<sup>1</sup> Dessa förändringar medför olika konsekvenser för olika grupper av ungdomar.

Indikatorer har skapats och uppföljningar genomförts i syfte att få en uppfattning om förändringarna. Det är särskilt viktigt att ha kunskap om unga med en extra svår situation på arbetsmarknaden. En bra statistisk redovisning, med god aktualitet, är en förutsättning för initiativ vars syfte är att stödja de grupper som har svårigheter vid övergången mellan skola och arbetsliv. Det behövs ett mått som fångar samtliga unga som saknar sysselsättning, dvs. de unga som varken arbetar eller studerar. Det finns således behov av ett statistisk mått, utöver det som mäter arbetslöshet.

Ett flertal myndigheter använder olika mått för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar. Trots en relativt stor uppmärksamhet på gruppen under senare tid saknas en regelbunden statistisk redovisning av unga som varken arbetar eller studerar. Enligt direktiven ska utredningen föreslå statistiska mått som ska kunna bidra till att få fram ett tydligare underlag avseende gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Förslaget ska i möjligaste mån medge internationella, regionala och lokala jämförelser. Utredningen vill också betona behovet att måttet kan beskriva den aktuella

---

<sup>1</sup> Under 1990-talet ökade arbetslösheten bland unga samtidigt som antalet fasta heltidsanställningar minskade. Arbetsmarknaden för unga blev alltmer osäker. Under samma period skedde en bred satsning på utbildning. Numera påbörjar nästan samtliga ungdomar en gymnasieutbildning. Allt fler fortsätter till högre utbildning. Samtidigt som utbildningsnivån i befolkningen ökar är det tydligt att högskoleutbildning inte rekryterar från alla grupper i lika stor utsträckning (Nordström Skans, O. (2009) *Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6, IFAU, Uppsala universitet och IZA; Högskoleverket (2011) *Universitet & högskolor: Högskoleverkets årsrapport 2011*, Högskoleverkets rapportserie, 2011:8 R, Stockholm).

situationen. Utredningen ska också föreslå vilken myndighet som ska ansvara för ett sådant uppdrag.

Gruppen unga som varken arbetar eller studerar kan definieras på olika sätt. Detta diskuterades i föregående kapitel. De slutsatser som lyfts fram där, tillsammans med nedanstående resonemang om olika indikatorers för- och nackdelar, har lett fram till att utredningen här lämnar två förslag. För det första föreslås att en indikator, baserad på Arbetskraftsundersökningarna, regelbundet ska redovisas i Sverige. Denna indikator bör i framtiden kompletteras med uppgifter från registret över aktivitetsansvaret, dvs. det register som föreslogs i utredningens delbetänkande och som kommer att omfatta unga som är 20 år eller yngre.<sup>2</sup> För det andra föreslås att regelbundna registerbaserade analyser ska genomföras. Det behövs t.ex. mer kunskap om hur etableringsprocessen förändrats över tid för olika grupper av unga samt om regionala och lokala variationer avseende unga som varken arbetar eller studerar. Den kunskap som kan genereras från officiella register ska komplettera kunskapen om vilka de unga som varken arbetar eller studerar är samt vilka problem de har i övergången mellan skola och arbetsliv. Därutöver föreslås också att de uppföljningar som görs av gymnasieelever ska kompletteras för att även omfatta de ungdomar som avbryter eller aldrig påbörjar en gymnasieutbildning. Sammantaget kommer därmed kunskapen om etableringsprocessen för olika grupper av ungdomar att öka. Utredningens förslag bidrar till att i framtiden bättre möta de behov som unga med särskilt stora problem har i övergången mellan skola och arbetsliv.

Detta avsnitt inleds med en övergripande diskussion om syftet med att komplettera redan befintlig statistik med ett mått som har som uppgift att fånga de unga som varken arbetar eller studerar.

## 6.1 Vilken grupp av ungdomar ska indikatorn fånga?

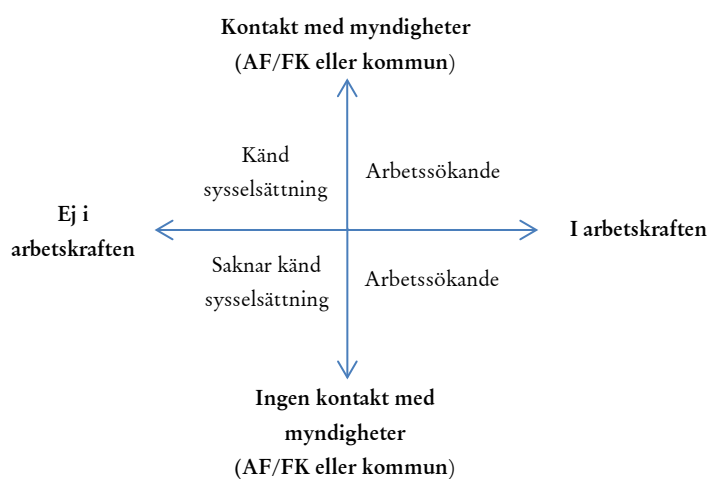
I kapitel fem har det redogjorts för en rad olika beräkningsmodeller som vanligtvis använts för att ringa in en grupp av ungdomar som inte fångas helt av varken Arbetsförmedlingens statistik eller av de regelbundna arbetskraftsundersökningarna (AKU). Indikatorn NEET har kommit att få särskilt stort genomslag, framför allt utanför Sverige, i syfte att komplettera bilden av ungdomars arbetsmarknadsetablering. Nationellt har ett antal andra indikatorer använts,

<sup>2</sup> SOU 2012:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 185–193.

t.ex. ekonomiskt inaktiva, unga som varken arbetar eller studerar, för att på samma sätt som NEET fånga en grupp i befolkningen som har problem att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen kan konstatera att det kan vara svårt att uppfatta vad som skiljer de olika indikatorerna åt. En förståelse av de olika indikatorerna förutsätter goda kunskaper om såväl olika mätmetoder, olika dataunderlag som valda avgränsningars betydelse.

För att illustrera vilka grupper av ungdomar som omfattas av de olika indikatorerna görs här nedan en schematisk beskrivning av två centrala aspekter i sammanhanget. Syftet är att med utgångspunkt från figuren diskutera vilka behov det finns av kompletterande statistik.

**Figur 6.1** Individers relationer till arbetsmarknaden respektive myndigheter (exklusive personer i arbete)



Figuren ovan innehåller två dimensioner, dels hur individens relation är till arbetsmarknaden, dels individens kontakter med i sammanhanget relevanta myndigheter. Den första dimensionen avser huruvida individer är i arbetskraften eller utanför arbetskraften. I arbetskraften finns de som har arbete samt de som är arbetssökande (inklusive studerande som söker arbete). Utanför arbetskraften finns de som har annan sysselsättning, t.ex. personer som är i utbildning, är sjuka eller av annan anledning inte står till arbetsmarknadens för-

fogande. Här finns också de personer som helt saknar sysselsättning och som heller inte söker arbete.

Figurens andra dimension beskriver, på ett förenklat sätt, individers kontakter med myndigheter. Individer kan å ena sidan ha en väl etablerad kontakt med en eller flera myndigheter (Arbetsförmedlingen (AF), Försäkringskassan (FK) eller kommunen (socialtjänst, utbildningsförvaltning, arbetsmarknadsförvaltning etc.)) men också helt sakna sådana kontakter.

Figuren åskådliggör framför allt två viktiga aspekter som är centrala för det fortsatta resonemanget. För det första illustrerar figuren det faktum att individer kan vara aktivt arbetssökande och tillhöra arbetskraften i de fall de har kontakt med myndigheter men också vara arbetssökande då de saknar en sådan kontakt. Många ungdomar väljer t.ex. att inte söka arbete genom Arbetsförmedlingen trots att de är aktivt arbetssökande. Det betyder att Arbetsförmedlingens statistik inte omfattar samtliga arbetssökande ungdomar.<sup>3</sup>

Den andra aspekten som figuren illustrerar är att det finns en grupp av ungdomar som inte tillhör arbetskraften och inte heller har någon känd kontakt med någon myndighet. "Övriga" som inte är i arbetskraften, dvs. enligt figuren de som har "känd sysselsättning" avser de unga som å ena sidan studerar (och inte söker arbete) men också de unga som står utanför arbetsmarknaden av andra skäl, t.ex. sjukdom, föräldralediga eller som av andra skäl har en kontakt med myndigheter men som inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de unga som varken arbetar eller studerar, med figuren som utgångspunkt, finns i alla figurens dimensioner. Det traditionella arbetslöshetsmåttet fångar således inte de som inte tillhör arbetskraften, Arbetsförmedlingens statistik fångar inte de arbetslösa som inte är inskrivna på myndigheten. Syftet med att ha en indikator som ringar in de unga som varken arbetar eller studerar är flerfaldig. För det första finns det ett behov av att veta hur många de är, i Sverige och i jämförelse med andra länder, och om antalet ökar eller minskar över tid. Då krävs ett statistiskt jämförbart, och aktuellt, mått. För det andra finns det också behov av att bistå dessa unga med rätt insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller till vidare utbildning. Där-

<sup>3</sup> I Arbetsförmedlingens rapport konstateras att av de drygt 190 000 unga som ingick i studiens population år 2010 var det endast en femtedel som under merparten av året var inskrivna på Arbetsförmedlingen och tog del av förmedlingens insatser (Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm, s. 4).

utöver är det också önskvärt att fler av de unga som saknar kontakt med t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller socialtjänsten etc. etablerar en sådan kontakt. Först när den unge är i kontakt med en myndighet kan han eller hon erbjudas stöd och hjälp på vägen till arbete eller utbildning. Då krävs analyser av såväl insatser som effekter.

## 6.2 Unga som varken arbetar eller studerar – en indikator baserad på Arbetskraftsundersökningen

**Utredningens förslag:** Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att årligen ta fram och publicera en indikator för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar i åldern 15–24 år baserat på Arbetskraftsundersökningarna. Indikatorn bör utgöra det officiella måttet på gruppen och definieras i enlighet med EU:s och OECD:s definition av indikatorn NEET (Not in Employment, Education or Training). Indikatorn bör benämnas *Unga som varken arbetar eller studerar*.

Indikatorn NEET används inom såväl EU som OECD. Utredningen föreslår att Statistiska centralbyrån årligen ska ta fram och publicera en sådan indikator i enlighet med EU:s och OECD:s definition.<sup>4</sup> Bakgrunden och en detaljerad definition av denna indikator har beskrivits i kapitel tre och fem. Utredningen föreslår också att indikatorn ska benämnas ”unga som varken arbetar eller studerar”. Statistiska centralbyrån bör redovisa indikatorn i samband med övrig redovisning av Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och fördela indikatorn på kön, åldersgrupperna 15–19 respektive 20–24 år. Statistiska centralbyrån bör i redovisningen överväga även andra möjliga redovisningar av indikatorn, t.ex. regional fördelning, inrikes respektive utrikes född samt redovisning av arbetsmarknadsflöden till och från gruppen. Statistiska centralbyrån bör undersöka om det är möjligt att publicera indikatorn med högre aktualitet, t.ex. varje kvartal.

---

<sup>4</sup> I Europeiska rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram för 2013, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2016, uppmärksammas särskilt unga som varken arbetar eller studerar. Rådet ger Sverige rekommendationen att stärka ungdomsgarantin så att den bättre omfattar de unga som varken arbetar eller studerar (Council of the European union, 10657/1/13 REV 1, sid 9).

I arbetskraftsundersökningarna utgörs indikatorn av de personer som (a) inte är sysselsatta (alltså arbetslösa eller utanför arbetskraften) och (b) inte deltagit i någon form av utbildning under den fyra-veckorsperiod som slutar med referensveckan.<sup>5</sup>

En beskrivning av andelen unga som varken arbetar eller studerar fördelat på ålder, kön och utbildning under perioden 2007–2012 finns redovisat i kapitel tre samt i bilaga 3.

### **Unga som varken arbetar eller studerar – ett bättre sätt att fånga unga med etableringssvårigheter**

Statistiska centralbyrån har sedan 1960-talet beskrivit olika individers arbetskraftsstatus baserat på Arbetskraftsundersökningarna. För ungdomar, som för befolkningen i övrigt, beskrivs individers arbetsmarknadspositioner utifrån de centrala måtten: sysselsatt, arbetslös och arbetskraft. Dessa begrepp och definitioner finns närmare beskrivet i kapitel tre. Ungdomars bristfälliga anknytning till arbetsmarknaden har under decennier utgått från dessa kategorier. Begreppet ungdomsarbetslöshet är det sätt som vanligtvis används för att beskriva den grupp av unga som har etableringsproblem.<sup>6</sup> Bland de arbetslösa finns de som var utan arbete, sökt ett arbete men där många också studerar. I och med indikatorn unga som varken arbetar eller studerar förs ett nytt begrepp in i den svenska redovisningen för att beskriva ungas arbetsmarknadsstatus. Som utredningen redogör för nedan bidrar indikatorn till att utveckla beskrivningen av ungdomars situation på arbetsmarknaden.<sup>7</sup> Enligt AKU:s

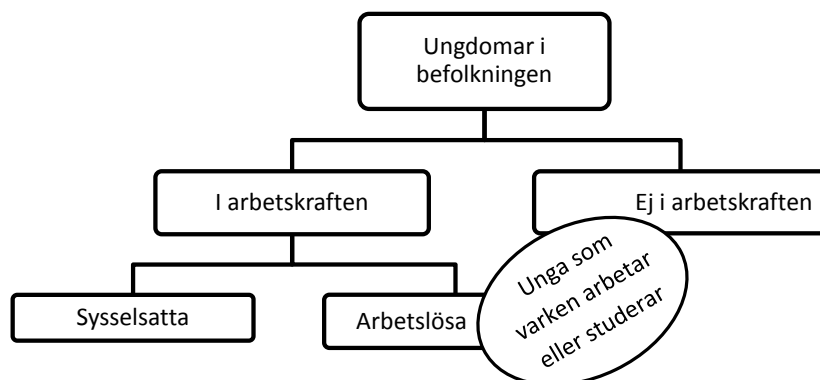
---

<sup>5</sup> Informationen för klassificeringen av gruppen unga som varken arbetar eller studerar kommer i huvudsak från två delar i AKU:s frågeformulär: För a): I frågeblocket om sysselsättning där urvalspersonen klassificeras som sysselsatt eller ej ställs ett antal frågor för att avgöra om så var fallet under referensveckan. För b): I frågeblocket om deltagande i studier ställs ett antal frågor rörande urvalspersonens deltagande i utbildning. Från detta block fås information om deltagande i formella och icke-formella studier under referensveckan och de tre veckorna innan referensveckan. I detta block finns också frågor om det som avser ”training”, dvs. någon form av praktik eller arbetsmarknadspolitisk insats. Här ställs frågor om t.ex. praktik, arbetslivsintroduktion, övriga arbetsmarknadspolitiska program eller aktiviteter.

<sup>6</sup> Observera att statistiken förändrades 2007, se not 8 kapitel 3. Alltså, till och med september 2007 tillhörde heltidsstuderande, oavsett om de var arbetssökande eller ej, kategorien ej i arbetskraften. Förändringen innebar att många heltidsstuderande därefter kom att tillhöra arbetskraften trots att de är studerande. Denna förändring bidrog till att arbetslösheten bland unga ökade.

<sup>7</sup> Utredningen vill påpeka att denna problematisering inte nödvändigtvis endast bör gälla ungdomar. Det finns all anledning att även beskriva andra åldersgruppers arbetsmarknadsstatus på liknande sätt.

begrepp kan indikatorn unga som varken arbetar eller studerar illustreras på följande sätt:



### Syfte och nytta med en indikator som visar antalet unga som varken arbetar och studerar

Mot bakgrund av faktorer som att ungdomars etableringsålder har ökat, allt högre arbetslöshet bland ungdomar, en mer instabil arbetsmarknad under senare decennier finns det mycket som talar för det faktum att ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv har förändrats. Olika grupper av ungdomar möter varierande svårigheter. Som nämndes ovan brukar traditionellt sett arbetslöshetsmättet vara det statistiska mått som används för att spegla ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsmättet är emellertid främst ett mått som visar att matchningen mellan den som söker arbete och den som erbjuder arbete på arbetsmarknaden inte lyckats. I det fall intresset är att få en bredare bild av ungdomars situation, dvs. också ett mått som avspeglar situationen för de som befinner sig utanför arbetskraften, är arbetslöshetsmättet otillräckligt. Indikatorn unga som varken arbetar eller studerar ökar således kunskapen om hur stor andel av ungdomar som också har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Det är utredningens uppfattning att indikatorn unga som varken arbetar eller studerar ökar uppmärksamheten på ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden. I förlängningen bör detta också bidra till att insatser för att överbygga dessa ungdomars svårigheter kommer till stånd. Indikatorn utökar således kunskapen om ungas omstän-

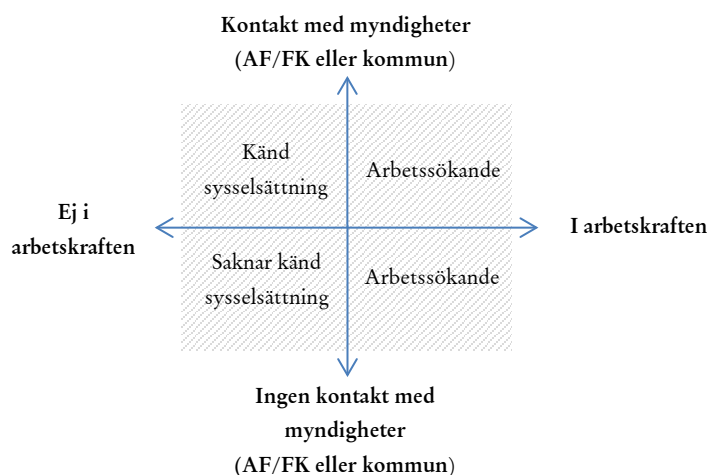


digheter vad gäller relationen till arbetsmarknaden och bör ses som ett komplement till det traditionella arbetslöshetsmättet.

*Unga som varken arbetar eller studerar – en heterogen grupp*

Indikatorn unga som varken arbetar eller studerar fångar en heterogen grupp bland de unga.<sup>8</sup> Utifrån den tidigare presenterade figuren kan indikatorn illustreras på följande sätt:

**Figur 6.2** Individer som omfattas av indikatorn unga som varken arbetar eller studerar och deras relationer till arbetsmarknaden respektive myndigheter (exklusive personer i arbete)



Indikatorn omfattar således ungdomar som dels är arbetslösa och inskrivna på Arbetsförmedlingen, dels arbetslösa som söker arbete men som inte har någon kontakt med vare sig Arbetsförmedlingen eller någon annan relevant myndighet. Därutöver omfattar den också ungdomar som inte är arbetssökande och som av olika anledningar inte heller har någon kontakt med myndigheter. Dessutom omfattas också de ungdomar som inte arbetar eller studerar på grund av

<sup>8</sup> Gruppens heterogenitet problematiseras av många, exempelvis Yates & Payne (2006) och Eurofound (2012). Framför allt framhålls behovet av att differentiera insatser riktade till olika undergrupper samt att det också ofta behövs flera mått för att beskriva arbetsmarknadssituationen för ungdomar.

att de t.ex. är föräldralediga<sup>9</sup> eller är sjuka<sup>10</sup>. Indikatorn utgörs således å ena sidan av unga som är aktivt arbetssökande, såväl kort- som långvarigt arbetslösa. Därutöver finns de unga personer som är sjuka, föräldralediga eller av andra anledningar inte kan ta ett arbete, dvs. de som inte står till arbetsmarknadens förfogande. I gruppen finns också personer som av olika anledningar, t.ex. kriminalitet och missbruk, varken arbetar eller studerar. Vidare finns också de som frivilligt inte arbetar eller studerar eftersom de i stället har valt att t.ex. göra en längre resa eller är upptagna av någon annan form av konstruktivt lärande, inom exempelvis musik eller dylikt, under tiden som de eventuellt blir försörjda av föräldrar. Sammantaget kan konstateras att indikatorn inkluderar både de unga som befinner sig i en sårbar situation och unga som inte riskerar någon form av utanförskap på längre sikt. Olika typer av mått har olika svagheter och just detta är den beskrivna indikatorns svaghet.<sup>11</sup> Heterogeniteten bland de unga innebär att indikatorn inte enkelt kan användas för policyåtgärder för gruppen som helhet. För att vidta lämpliga insatser för gruppen krävs kunskap om olika undergrupper och deras specifika behov. Gruppens sammansättning varierar också beroende på konjunkturen. I lågkonjunkturen kan gruppen antas omfatta fler unga och därmed ändras också sammansättningen. I högkonjunktur minskar sannolikt antalet vilket innebär att gruppens sammansättning förändras till en grupp som i högre grad har etableringsproblem, t.ex. ofullständiga betyg från gymnasieskolan.<sup>12</sup>

Trots att indikatorn unga som varken arbetar eller studerar inkluderar olika grupper av unga finns viktiga gemensamma nämnare. För det första ackumulerar de inte s.k. humankapital genom de formella kanalerna dvs. arbete och utbildning. Gemensamt är också att de oftast har kort utbildningsbakgrund samt att de många gånger kommer från socioekonomiskt svaga familjer. Därutöver riskerar de i högre grad att även på lång sikt vara arbetslösa och ha lägre sysselsättningsgrad än övriga unga. Forskningsresultat har visat att även om det finns viss rörlighet i gruppen kvarstår det faktum att varken arbeta eller studera är ett steg på en ogynnsam livskarriär och i många fall en utlösande faktor för exkludering på arbets-

---

<sup>9</sup> Individer som är hemma med barn, dvs. föräldraledig, och samtidigt saknar en anställning ingår i indikatorn. I de fall en person är föräldraledig, men har en anställning, klassificeras individen enligt AKU som sysselsatt.

<sup>10</sup> Individer som är sjuka och samtidigt saknar en anställning ingår i indikatorn. I de fall en person är sjuk, men har en anställning, klassificeras individen enligt AKU som sysselsatt.

<sup>11</sup> Detta gäller också ofta för de definitioner som baseras på registerdata.

<sup>12</sup> Se kapitel 3, avsnitt 3.1.5.

marknaden även på lång sikt.<sup>13</sup> Trots olikheterna inom gruppen finns följaktligen faktorer som bidrar till att indikatorn fångar en grupp som har betydande etableringsproblem.<sup>14</sup>

### Metodologiska för- och nackdelar med en indikator baserad på AKU

Indikatorn NEET baseras på Arbetskraftsundersökningarna (AKU), vilken är en urvalsundersökning, som genomförs av Statistiska centralbyrån. AKU är den enda källan med kontinuerliga uppgifter om den totala arbetslösheten och står för det officiella arbetslöshetstalet.<sup>15</sup> AKU beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden för Sveriges befolkning i åldern 15–74 år och är en väletablerad undersökning för att mäta individers sysselsättningsstatus.<sup>16</sup> AKU tar fram månatlig, kvartalsvis och årlig statistik med tonvikt på såväl antal som andel sysselsatta respektive arbetslösa. AKU ger framför allt tvärsnittsinformation, dvs. uppgifterna avser den tidpunkt som intervjuerna genomförs och en kortare period i anslutning därtill.<sup>17</sup> I AKU finns också en panelundersökning med roterande urval vilket innebär att urvalspersoner ingår i undersökningen vid flera tillfällen.<sup>18</sup> Dock finns det begränsade möjligheter att använda denna för utredningens målgrupp. För att följa samma individer över tid behövs annan typ av underlag, t.ex. registerdata.

AKU belyser dock inte bara situationen på arbetsmarknaden, vilket tidigare beskrivits. Undersökningen ger också information om antalet personer utanför arbetskraften, vilket är en nödvändig infor-

<sup>13</sup> Se t.ex. 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; Bäckman, O. (2011) Att få fotfäste på arbetsmarknaden, I Alm, S, Bäckman, O, Gavanoas, A. & Nilsson, A. (red) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Dialogos, Stockholm, s. 99 f; Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin Ungas etablering – utmaningar och möjligheter (prel. titel).

<sup>14</sup> Eurofound (2012) *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, s. 24 ff.

<sup>15</sup> Även Arbetsförmedlingen redovisar antalet arbetslösa, men myndighetens statistik är en verksamhetsstatistik som redovisar antalet som har skrivit in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

<sup>16</sup> Statistiska centralbyrån har genomfört arbetskraftsundersökningar sedan år 1961.

<sup>17</sup> Konsekvensen av detta är att gruppen som vid det aktuella tillfället intervjuas och vid det tillfälle utgör de unga som varken arbetar eller studerar också kan vara unga som mycket tillfälligt befinner sig i en sådan situation. Ju snävare en grupp definieras tidsmässigt desto större och mer heterogen framstår den.

<sup>18</sup> Individer som ingår i panelundersökningen är med i undersökningen totalt åtta gånger under en tvåårsperiod.

mation för att belysa utredningens målgrupp. Ytterligare en fördel med AKU är att resultat från undersökningen publiceras relativt snabbt.<sup>19</sup> Det betyder att information om unga som varken arbetar eller studerar kan redovisas med hög aktualitet, vilket är en stor fördel för att möjliggöra politiska initiativ på området.

I den svenska arbetskraftsundersökningen ingår 29 500 individer varje månad.<sup>20</sup> Den totala populationen i åldern 15–24 år består av 1 235 000 individer. Bruttourvalet i AKU för denna åldersgrupp motsvarar cirka 60 000 individer per år.

Personer som ingår i arbetskraftsundersökningen telefonintervjuas. Detta betyder att informationen baseras på individens eget svar och inte på sekundärdata, vilket kan antas öka undersökningens validitet. Givetvis kan intervjuundersökningar också innehålla felaktiga uppgifter då de intervjuade av olika anledningar ger svar som de kan uppleva vara förväntade i stället för ett korrekt svar. Detta problem kan möjligtvis vara större när det gäller utredningens målgrupp än för övriga i befolkningen.

En ytterligare svaghet med att använda AKU i detta sammanhang är att det finns begränsade möjligheter mot bakgrund av undersökningspopulationens storlek att bryta ner populationen i mindre grupper. Möjlighet finns emellertid att fördela populationen på t.ex. kön, utbildningsbakgrund och utrikes respektive inrikes född. AKU har här således vissa begränsningar om man vill uttala sig om skillnader mellan olika grupper av ungdomar som har mer marginella positioner.

### *Inga kända skevheter i bortfallet*

Eftersom Arbetskraftsundersökningen är en urvalsundersökning är svarsbortfallen en central faktor som kan påverka undersökningens resultat och bidra till osäkerhet i slutsatserna.<sup>21</sup> Bortfallet i AKU har, i likhet med andra intervjuundersökningar, ökat väsentligt över tid. Under 2000-talet har bortfallet nästan fördubblats. År 2012 var

---

<sup>19</sup> Publicering sker cirka 20 dagar efter genomförd undersökning.

<sup>20</sup> Det svenska AKU-urvalet utökades 2009 med 8 000 personer per månad för att på ett mer detaljerat sätt kunna beskriva arbetsmarknadssituationen för befolkningen och dessutom beskriva dynamiken på arbetsmarknaden via flödesstatistik. Denna ökning av urvalet syftade också till att förbättra möjligheten att nå de personer som befinner sig utanför arbetskraften.

<sup>21</sup> I Sverige genomfördes den senaste bortfallsanalysen avseende AKU 1992. Där konstaterades att bortfallets effekt på antalet sysselsatta var upp till 1 procent överskattning, medan det för arbetslösa var upp till 3 procent underskattning. Detta gällde hela populationen och inga särskilda bedömningar gjordes specifikt för ungdomsgruppen.

bortfallet för hela undersökningspopulationen, dvs. 15–74 år, cirka 27 procent och för åldersgruppen 15–24 år var bortfallet något högre, dvs. 30 procent.<sup>22</sup>

Statistiska centralbyrån genomför vid varje undersökningstillfälle analyser av bortfallet i förhållande till de svarande för att konstatera huruvida det föreligger skevheter som kan påverka resultatet.<sup>23</sup> I de fall det föreligger skevheter vidtas nödvändiga åtgärder för att undvika felaktiga slutsatser. Statistiska centralbyrån konstaterar att det vanligtvis inte förekommer några skevheter i bortfallet.<sup>24</sup> Samtidigt kan det konstateras att ju högre bortfall som föreligger desto mer ökar risken för skevheter. Analyser av bortfallet underlättas emellertid av AKUs panelansats, dvs. om en individ saknas vid ett undersökningstillfälle kan uppgifter finnas om denne från tidigare tillfällen.

Det finns ingen specifik kunskap om bortfall när det gäller utredningens målgrupp. Det finns emellertid viss anledning att misstänka att de unga som varken arbetar eller studerar och som av olika anledningar har en besvärlig situation är mindre benägna att delta i intervjuundersökningar. I samtal med Statistiska centralbyrån framkommer dock att det inte tycks föreligga några särskilda problem avseende mätningarna av just denna grupp i AKU.<sup>25</sup>

Emellertid kan det konstateras att vid en internationell jämförelse är det svenska svarsbortfallet i AKU inte anmärkningsvärt högt.<sup>26</sup> Svartsbortfallet inom utredningens målgrupp har heller inte föranlett någon diskussion internationellt.

---

<sup>22</sup> Statistiska centralbyrån konstaterar i en studie om jämförbarheten av ungdomsarbetslöshetsstatistiken mellan ett antal europeiska länder att problemet med skevheter till följd av bortfallet är litet, men att arbetslösheten eventuellt underskattas något. Slutsatsen är att det rör sig om marginella effekter. De flesta länder som Statistiska centralbyrån kontaktat kan inte uttala sig om bortfallets effekter på ungdomsarbetslösheten (Statistiska centralbyrån (2013) *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*, Bakgrundsfakta, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 2013:1, Stockholm, s. 31).

<sup>23</sup> Hur Statistiska centralbyrån hanterar bortfallet generellt i AKU finns beskrivet i [http://www.scb.se/Pages/ProductDocumentations\\_23274.aspx](http://www.scb.se/Pages/ProductDocumentations_23274.aspx), punkt 2.2.4.

<sup>24</sup> Samtal med Statistiska centralbyrån, avdelningen för Arbetskraftsundersökningar, 2013-08-22.

<sup>25</sup> Samtal med Statistiska centralbyrån, avdelningen för Arbetskraftsundersökningar, 2013-08-22.

<sup>26</sup> Statistiska centralbyrån (2013) *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*. Bakgrundsfakta, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 2013:1, Stockholm, s. 29–31.

### *God jämförbarhet över tid och mellan länder*

Genom att undersökningen genomförs regelbundet finns det goda förutsättningar att jämföra utvecklingen över tid. AKU är harmoniserad med Labour Force Surveys, för vilken det finns förordningar och variabeldefinitioner i EU:s lagstiftning.<sup>27</sup> Dessa definitioner följer i sin tur ILO:s rekommendationer.<sup>28</sup> Detta innebär att det finns en relativt god harmonisering vilket också medger jämförbarhet mellan olika länder. Genom att Arbetskraftsundersökningen följer ett internationellt överenskommet regelverk finns tydliga definitioner av de begrepp som används i undersökningen. Det gör att det finns en stabilitet i insamlingen och redovisningen. Undersökningen görs på samma sätt varje gång.

### *Begränsade möjligheter till regional och lokal kunskap*

Som nämnts ovan finns ett antal begränsningar att bryta ner målgruppen i mindre grupper. Av det följer att det är svårt att genomföra regionala och lokala analyser av de unga som varken arbetar eller studerar baserat på resultat från Arbetskraftsundersökningar.

### **Analys av bortfall**

**Utredningens bedömning:** Statistiska centralbyrån bör överväga att genomföra en bortfallsanalys avseende Arbetskraftsundersökningen med fokus på de unga som varken arbetar eller studerar.

Svarsbortfall i en urvalsundersökning är alltid problematiskt. Ett högt bortfall leder till osäkerhet i skattningarna. Som tidigare konstaterats gjordes den senaste bortfallsstudien i AKU 1992. I denna analys gjordes inga särskilda bedömningar för ungdomsgruppen. Sedan bortfallsstudien gjordes har ett antal förändringar skett. Bland annat har bortfallet väsentligt ökat. Därutöver finns det anledning att tro att undergrupper, såsom utredningens målgrupp, kan vara överrepresenterade i bortfallet.

<sup>27</sup> AKU eller Labour Force Surveys styrs av ett internationellt regelverk (ILO) som Sverige följer fullt ut sedan 1987 avseende insamlingen av uppgifter.

<sup>28</sup> International Labour Organisations.

Utredningen gör bedömningen att det är angeläget att validera träffsäkerheten i undersökningen med särskilt fokus på de unga som varken arbetar eller studerar.

### 6.3 Behov av fördjupade studier

I Sverige finns god tillgång till registerdata. Såväl myndigheter som forskare har använt register för att fånga in utredningens målgrupp.<sup>29</sup> Studier baserade på register möjliggör analyser som kan bidra till en större förståelse för gruppens olika förutsättningar och omständigheter samt konsekvenserna av att befinna sig i en sådan situation. Fördelarna med registerstudier är många. Det är utredningens uppfattning att indikatorn unga som varken arbetar eller studerar behöver kompletteras med sådana analyser för att öka träffsäkerheten i de policyåtgärder som riktas till målgruppen. Utredningen föreslår därför att det regelbundet genomförs fördjupade analyser av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv med särskilt fokus på de grupper som har stora problem vid arbetsmarknadsetableringen.<sup>30</sup>

**Utredningens förslag:** Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att vart tredje år redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analyserna bör ha ett befolkningsspektiv, dvs. utgå från samtliga ungdomar och ha ett särskilt fokus på de grupper som identifieras ha särskilt stora problem vid etableringen på arbetsmarknaden. Uppdraget ska göras i samarbete med Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Brottsförebyggande rådet.

Utredningen föreslår att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att vart tredje år redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Myndigheten ska i genomförandet av uppdraget sam-

<sup>29</sup> Ungdomsstyrelsen har i rollen som projektägare för Temagruppen Unga i arbetslivet utarbetat en modell för att analysera unga som varken arbetar eller studerar. Modellen har fått stort genomslag i debatten under senare tid och en rad rapporter har publicerats där indikatorn används. Utredningen hänvisar till bilaga 4 för vidare kommentarer avseende modellen.

<sup>30</sup> Det är också utredningens uppfattning att kunskapen om de unga som varken arbetar eller studerar också behöver belysas med andra typer av undersökningsmetoder. Exempelvis behövs också kvalitativa studier för att fördjupa kunskapen. Dock föreslås inte några sådana typer av studier i denna utredning.

arbete med Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket, Arbetsförmedlingen Försäkringskassan och Brottsförebyggande rådet. Det är utredningens uppfattning att de fördjupade analyserna bör göras i samarbete mellan de nämnda myndigheterna eftersom ungdomars arbetsmarknadsetablering, inklusive konsekvenser av en bristande sådan, relaterar till en rad olika områden som faller inom och emellan dessa myndigheters ansvarsområden.

Syftet med förslaget är att åstadkomma en aktuell översikt över ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv och hur denna utvecklas över tid. Analyserna bör ge kunskap om hur övergången mellan skola och arbete förändras mellan olika grupper av ungdomar samt tänkbara orsaker till sådana förändringar. Analyserna bör utgå från ett befolkningsperspektiv och redovisa hur villkoren varierar för olika grupper av ungdomar vid olika tidpunkter. Analyserna bör beakta eventuella skillnader mellan män och kvinnor samt också ha ett integrationsperspektiv.<sup>31</sup> Analyserna bör också redovisa regionala och lokala variationer avseende unga som varken arbetar eller studerar.

Fokus bör vara på de grupper av ungdomar som har stora svårigheter vid etableringen. Unga som varken arbetar eller studerar är en sådan grupp. Analyserna bör också ge kunskap om såväl olika gruppers riskfaktorer, vilka försvårar en arbetsmarknadsetablering, som konsekvenser av sådana svårigheter. Utöver konsekvenser när det gäller sysselsättning bör analyserna också omfatta utfall på andra välfärdsområden, t.ex. hälsa, utbildning, ekonomi, boendeförhållanden, sociala relationer, trygghet, fritid och politiska resurser.

Redovisningen bör vara utformad på sådant sätt att kunskapen kan användas av politiker på nationell, regional och lokal nivå. Redovisningen bör också vara utformad på sådant sätt att den kan användas av organisationer och myndigheter som arbetar med ungdomar och att analyserna kan ligga till grund för politiska beslut.

---

<sup>31</sup> För att möjliggöra integrationsanalyser samt analyser för att studera regionala variationer bör en detaljerad regional data användas. Databasen STATIV innehåller s.k. SAMS-områden (Small Areas for Market Statistics) dvs. en rikstäckande indelning av homogena bostadsområden, vilken med fördel kan användas i detta syfte.



*Metodologiska för- och nackdelar med registerbaserade studier av unga som varken arbetar eller studerar*

Genom att använda officiella register som omfattar hela befolkningen möjliggörs en rad olika analyser. I de officiella registren ingår alla uppgifter som är registrerade i enlighet med gällande lagar och förordningar och gäller samtliga personer som respektive år är folkbokförda i Sverige. Under de senaste åren har ett antal försök gjorts att med hjälp av registerdata beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar. Detta finns beskrivet i föregående kapitel.

De analyser som använts för att studera utredningens målgrupp baseras oftast på uppgifter från Statistiska centralbyråns longitudinella databas LISA. Databasen är skapad för att möjliggöra analyser och utvärderingar inom bland annat arbetsmarknadsområdet. Genom att använda databasen för fördjupade analyser kan således den traditionella arbetsmarknadsstatistiken kompletteras med fördjupade analyser. De ögonblicksbilder av data som vanligtvis presenteras baserat på AKU kan genom analyser baserade på databasen LISA ge kompletterande "årsbilder". Dessa kan emellertid anses vara allt för grova mått för att fånga ungdomars rörelser på arbetsmarknaden. Unga har ofta korta arbetslöshetsperioder och går oftare än andra mellan arbetslöshet och arbete eller studier.

Att använda registerbaserad inkomststatistik är emellertid inte utan problem. Tidsfördröjningen av data är bland annat ett problem. Oftast är det först efter två år som taxeringsuppgifter finns tillgängliga. Registerdata är därför mindre lämplig att använda för att på nationell nivå regelbundet beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar, då utredningen har uppfattat att god aktualitet i data är viktigt utifrån ett politiskt perspektiv. Vidare finns också begränsade möjligheter att använda registerbaserade indikatorer för internationella jämförelser.

Det har också framförts kritik när det gäller att försöka analysera utredningens målgrupp baserat på register. Metoden kritiserar mot bakgrund av att det är risk för feltolkning när kategoriseringen av gruppen unga som varken arbetar eller studerar görs utifrån inkomstuppgifter baserat på offentliga register. Då inkomstregistret utgör en sekundär källa kan detta medföra feltolkningar. Att sakna inkomster behöver nödvändigtvis inte innebära att den unge har en problematisk situation. Vissa kan t.ex. ha inkomster som inte syns i den

offentliga inkomststatistiken. Andra bor hemma hos föräldrar och blir försörjda under tiden som de studerar.<sup>32</sup>

För analyser av rörelser på arbetsmarknaden över tid samt analyser av faktorer som är viktiga i en etableringsprocess, har registerdata emellertid betydande fördelar. Registeranalyser har också fördelar när det gäller undersökningar av förhållandevis små och svåråbara grupper eftersom dessa tenderar att bli för små i urvalsundersökningar.

### *Risk för övertäckning?*

Det finns även andra risker med att använda register för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar. En sådan risk är det som kallas för övertäckning, dvs. det finns personer i folkbokföringen som inte borde finnas där. Detta gäller t.ex. de som har utvandrat från landet utan att ha meddelat detta till Skatteverket. Statistiska centralbyrån har undersökt detta och konstaterar att folkbokföringen och därmed RTB (Registret över totalbefolkningen) innehåller ett betydande antal personer som inte bor i landet.<sup>33</sup> Många som flyttar ut ur landet saknar kunskap om att man ska anmäla utflyttning och en del har heller inget intresse av att anmäla utflyttning.

Statistiska centralbyråns analyser av övertäckning görs på så sätt att de kontrollerar hur många personer som finns folkbokförda men som helt saknar inkomster baserade på anställning samt saknar transfereringar. Metoden för att undersöka övertäckningen överensstämmer till vissa delar med den metod som används för att via register undersöka utredningens målgrupp. Dock kan utredningen samtidigt konstatera att övertäckningen tycks vara marginell när det gäller yngre åldersgrupper i förhållande till övriga åldersgrupper. Enligt Statistiska centralbyråns beräkningar utgörs övertäckningen främst av åldrarna 25–34 år. När det gäller yngre personer bedöms övertäckningen vara ett mindre problem. Upp till 24 år bedöms övertäckningen kunna uppgå till cirka 3 000 personer i hela populationen.

---

<sup>32</sup> Se bilaga 3 för mer detaljerad information om de unga som saknar känd aktivitet.

<sup>33</sup> Statistiska centralbyrån (2010) *Övertäckningen i Registret över totalbefolkningen*, Bakgrundsfakta befolknings- och välfärdsstatistik, 2010:5, Stockholm.

## 6.4 Unga inom aktivitetsansvaret – indikator för unga under 20 år utanför gymnasieskolan

I utredningens delbetänkande<sup>34</sup> föreslogs att det ska införas ett register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.<sup>35</sup> Syftet med att förtydliga att kommunerna ska föra ett register är att säkerställa att kommunerna har identifierat samtliga ungdomar som omfattas av ansvaret. Kommunen ska förutom personuppgifter också dokumentera den unges sysselsättning samt den åtgärd som är aktuell för den unge. I betänkandet föreslås också att Skolverket ska ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter från hemkommuner om de unga som omfattas av kommunens aktivitetsansvar. Dessa uppgifter kommer att fungera som en komplettering till den här föreslagna indikatorn unga som varken arbetar eller studerar.

Om förslaget från delbetänkandet genomförs kommer kommunernas redovisning av antalet ungdomar under 20 år, vilka saknar sysselsättning, att på ett betydande sätt förstärka det statistiska underlaget för denna åldersgrupp. Detta gäller såväl lokalt som nationellt. Enligt utredningens förslag ska kommunen föra ett register över samtliga de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Införandet av ett sådant register innebär att kommunen kommer att ha tillgång till bra information om antalet unga utanför gymnasieskolan. Registret bidrar till en aktuell uppdatering om antalet unga utanför gymnasieskolan på den kommunala nivån. Den nationella statistiken ska baseras på uppgifter från de kommunala registren. Det innebär således att den nationella kunskapen om antalet unga som varken arbetar eller studerar och som är under 20 år därmed avsevärt förbättras.

## 6.5 Gymnasieuppföljningar ska kompletteras

**Utredningens förslag:** Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att utöka de s.k. gymnasieuppföljningarna till att även avse ungdomar som avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning.

<sup>34</sup> SOU 2012:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 185–193.

<sup>35</sup> I dag kallas kommunens ansvar för ungdomar som inte går i gymnasieskola för informationsansvar. I delbetänkandet *Ungdomar utanför gymnasieskolan* (SOU 2013:13) föreslås bland annat att detta ansvar i framtiden ska benämnas aktivitetsansvaret.

För att kunna sätta in rätt insatser i syfte att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar är det inte tillräckligt att enbart ha kunskap om antalet ungdomar som befinner sig i en särskild situation. Förutom att ha kunskap om antalet unga som varken arbetar eller studerar ökar eller minskar i befolkningen är det minst lika centralt att också ha kunskap om hur själva etableringsprocessen går till och hur denna förändras över tid. Ett antal myndigheter gör sådana uppföljningar. Sedan snart 15 år genomför framför allt Statistiska centralbyrån uppföljningar avseende ungas sysselsättning under perioden från gymnasieutbildningens slut och tre år efter. I dessa undersökningar ställs bland annat frågor om arbetsuppgifternas relation till gymnasiestudiernas innehåll och de intervjuades målyrke.

Utredningen kan emellertid konstatera att det helt saknas uppföljningar för de unga som saknar gymnasieutbildning och för de som avbryter en sådan utbildning. Utredningen föreslår därför att Statistiska centralbyrån utökar dessa uppföljningar till att även avse ungdomar som saknar gymnasieutbildning. Det är utredningens uppfattning att det är allt mer viktigt att ha en gymnasieutbildning för att få ett arbete och att de som saknar en gymnasieutbildning har en helt annan etableringsprocess än övriga ungdomar. För att kunna jämföra de olika ungdomsgruppernas etableringsprocesser är det centralt att komplettera uppföljningarna.

### Skolverkets uppföljningsförslag bör kompletteras

**Utredningens bedömning:** Skolverket bör komplettera det uppföljningsförslag som myndigheten redovisat till regeringen för att på lämpligt sätt även inkludera de ungdomar som avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning.

Skolverket har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till hur uppföljning av ungdomars etablering på arbetsmarknaden ska gå till.<sup>36</sup> Skolverket har tagit fram en modell för uppföljning av ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Förslaget är framtaget i samråd med Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen. Skolverket gör bedömningen att uppföljningen ska omfatta register-

<sup>36</sup> Skolverket (2013) *Redovisning av del 5 i uppdrag om utveckling av kvalitet i gymnasial lärlingsutbildning*, Stockholm.

uppgifter, enkäter till ungdomar samt enkäter till avnämare. Vidare föreslår Skolverket att statistiken ska redovisas årligen för unga vuxna efter gymnasieskolan. Presentationen ska visa vad den unge gör 1 år, 3 år samt 5 år efter avslutade studier. Skolverket bör följaktligen komplettera denna redovisning med de unga som inte påbörjat eller har avbrutit gymnasiestudier.

## 6.6 Månadsdata nödvändigt för en mer tillförlitlig statistisk redovisning

I april 2011 lämnades betänkandet Månadsuppgifter – snabbt och enkelt, till regeringen med förslaget att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter ska effektiviseras.<sup>37</sup> I betänkandet föreslås att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst ska lämnas varje månad i stället som för närvarande varje år. Förslaget tycks i nuläget inte komma att bli verklighet. Det är dock utredningens bedömning att tillgång på månadsdata skulle avsevärt förbättra förutsättningarna när det gäller att säkerställa ett statistiskt mått för att beräkna de unga som varken arbetar eller studerar. En indikator som skulle baseras på information av månadsdata avseende inkomstuppgifter samt av Centrala studiemedelsnämndens månatliga utbetalningar av studiehjälp och studiemedel skulle förbättra det statistiska underlaget. Mot bakgrund av dessa uppgifter skulle de individer som arbetar och/eller studerar snabbt kunna identifieras. De unga som varken har arbetsinkomster eller någon form av bidrag som indikerar studier, exklusive de unga som deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd, skulle således utgöra indikatorn unga som varken arbetar eller studerar.

En sådan indikator skulle ha den fördelen, till skillnad från nuvarande registerbaserade analyser, att den skulle bestå av förhållandevis aktuell data. I likhet med övrig registerbaserad data skulle även denna indikator vara möjlig att samköra med andra registervariabler, vilket skulle bidra till fördjupad kunskap om gruppen.

---

<sup>37</sup> SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*.

---

## IV. Insatser och kunskapsutveckling

---

## 7 Insatser till unga som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp med olika behov. Ungdomarna har olika förutsättningar att ta del av insatser som syftar till att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller återuppta utbildning. Insatserna till denna målgrupp är därför av mycket olika karaktär. En 16-åring som har hoppat av gymnasiet och hellre vill söka arbete har behov av ett visst stöd. En 23-åring med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har andra behov. Många unga i utredningens målgrupp befinner sig långt från arbetsmarknaden och utanför utbildningssystemet. Det är ofta ungdomar med stora behov av stöd.

Utredningen ska enligt direktiven kartlägga och analysera såväl det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, som specifika insatser som riktas till gruppen unga som varken arbetar eller studerar. I det följande redovisas de insatser som olika centrala aktörer erbjuder till utredningens målgrupp. I beskrivningen fokuserar utredningen på vilka unga som tar del av olika insatser och vilka typer av insatser de kan ta del av.<sup>1</sup> Beskrivningen inriktas särskilt på de unga som saknar gymnasieutbildning.<sup>2</sup> Unga som saknar gymnasieutbildning är de som har allra svårast att få ett arbete och har stor risk för att tillhöra gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Det är ett flertal aktörer som erbjuder insatser till utredningens målgrupp. Arbetsförmedlingen erbjuder särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar. Kommunen erbjuder både förebyggande och specifika insatser, dels inom ramen för det kommunala informationsansvaret och dels inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Det finns även en omfattande projektverksamhet finan-

---

<sup>1</sup> I kapitel 10 beskrivs också olika former av samverkan kring utredningens målgrupp.

<sup>2</sup> Redovisning fördelat på utbildningsnivå görs där det är möjligt. De redovisade aktörerna använder olika metoder för att samla in deltagarnas utbildningsnivå. Jämförelser av sammansättningen av deltagare hos olika aktörer bör därför göras med detta i åtanke.

sierad av Europeiska socialfonden och av andra finansörer som exempelvis Allmänna arvsfonden. Samverkansprojekt bedrivs i olika sammanhang. Dessa kan vara finansierade av samordningsförbund inom ramen för lagen (2003:121) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser eller av den ovan nämnda socialfonden. Försäkringskassan är också en central aktör för de unga som är sjuka eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I kapitlet redovisas olika insatser till utredningens målgrupp uppdelat utifrån ansvarig aktör. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande iakttagelser. Dessa iakttagelser redovisas även kortfattat nedan.

### Sammanfattande iakttagelser i korthet

Utredningens genomgång av de centrala aktörernas insatser till målgruppen visar att det pågår en mängd olika insatser. Insatserna kan i många fall likna varandra, vara oklart definierade och ha oklar ambitionsnivå. Vissa insatser ges av både kommunala och statliga aktörer samtidigt eller i följd. Detta gäller främst arbetsmarknadsinsatser till unga. Vidare konstaterar utredningen att insatserna måste vara individanpassade. Det finns indikationer på att såväl statliga som kommunala insatser till unga som varken arbetar eller studerar inte anpassas efter individens förutsättningar och behov. Aktivitetsnivån kan vara låg och resultaten osäkra. Kunskapen om vad insatserna leder till är också bristfällig. Utredningen kan vidare konstatera att fler unga bör vara i kontakt med myndigheter, främst Arbetsförmedlingen. Det finns arbetslösa ungdomar som av olika skäl inte vänder sig till Arbetsförmedlingen. Det finns också ungdomar som under långa perioder inte har kontakt med någon myndighet trots att de skulle behöva stöd. Kunskapen om hur dessa ungdomar ska motiveras till att vända sig till rätt myndighet och få det stöd de behöver bör utvecklas.

## 7.1 Insatser från Arbetsförmedlingen

Unga som varken arbetar eller studerar kan vända sig till Arbetsförmedlingen för att få hjälp och stöd att hitta ett arbete. Myndighetens uppdrag är att effektivt sammanföra dem som söker arbete med lämpliga arbetsgivare. Vidare ska myndigheten prioritera dem



som befinner sig längst från arbetsmarknaden.<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen har i uppdrag av regeringen att arbeta aktivt med ungdomar under 25 år från första dagen i arbetslöshet.<sup>4</sup> Ungdomar som skriver in sig på Arbetsförmedlingen kan ta del av olika typer av insatser och arbetsmarknadspolitiska program. Många unga som varken arbetar eller studerar kommer i kontakt med myndigheten. Som visades i utredningens delbetänkande har Arbetsförmedlingen under de senaste åren fått ett förändrat uppdrag i arbetet med ungdomar. Det handlar dels om införandet av jobbgarantin för ungdomar och dels om att myndigheten i dag har ett tydligare ansvar att arbeta aktivt med arbetslösa ungdomar från första dagen i arbetslöshet.<sup>5</sup>

I det följande ges en beskrivning av de insatser som ges till de ungdomar i åldern 16–24 år som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen, hur många de är, vilken utbildningsnivå de har och vilka insatser de kan ta och tar del av.<sup>6</sup>

### 7.1.1 Drygt en fjärdedel av inskrivna ungdomar har högst förgymnasial utbildning

Ett stort antal arbetslösa ungdomar är arbetsökande varje månad hos Arbetsförmedlingen. Andelen inskrivna män är något högre än andelen kvinnor, vilket också framgår av tabellen nedan.

---

<sup>3</sup> 1 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>4</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/2511/A, 2013-06-19.

<sup>5</sup> Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 37.

<sup>6</sup> I delbetänkandet avgränsades redovisningen till åldersgruppen 16–19 år. Här redovisas insatser för hela åldersgruppen. Viss upprepning av beskrivningar förekommer därför i relation till utredningens delbetänkande.

Tabell 7.1 Antal ungdomar (16–24 år) vid Arbetsförmedlingen år 2012\*

	Åldersgrupp	
	16–19 år	20–24 år
<b>Kön</b>		
Kvinnor	46 %	44 %
Män	54 %	56 %
<b>Högsta utbildning</b>		
Förgymnasial	-**	24 %
Gymnasial	-	69 %
Eftergymnasial	-	7 %
<b>Antal per månad (genomsnitt)</b>	<b>29 900</b>	<b>104 400</b>

\* Kvarstående sökande vid månadens slut. Genomsnitt per månad.

\*\* Utbildningsnivå redovisas inte för åldersgruppen 16–19 år eftersom de flesta av dessa ungdomar inte har haft möjlighet att fullfölja gymnasieutbildningen.

*Källa:* Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

Den absoluta majoriteten av ungdomarna i åldern 20–24 år har minst gymnasial utbildning.<sup>7</sup> Fördelningen mellan ungdomar med högst förgymnasial utbildning och de med högre utbildning har inte förändrats mycket under de senaste åren. Sedan år 2006 har cirka 20–25 procent av ungdomarna i åldrarna 20–24 år haft högst förgymnasial utbildning, cirka 65–70 procent har haft gymnasial utbildning och 10 procent har haft eftergymnasial utbildning.

### Alla unga arbetslösa är inte inskrivna hos Arbetsförmedlingen

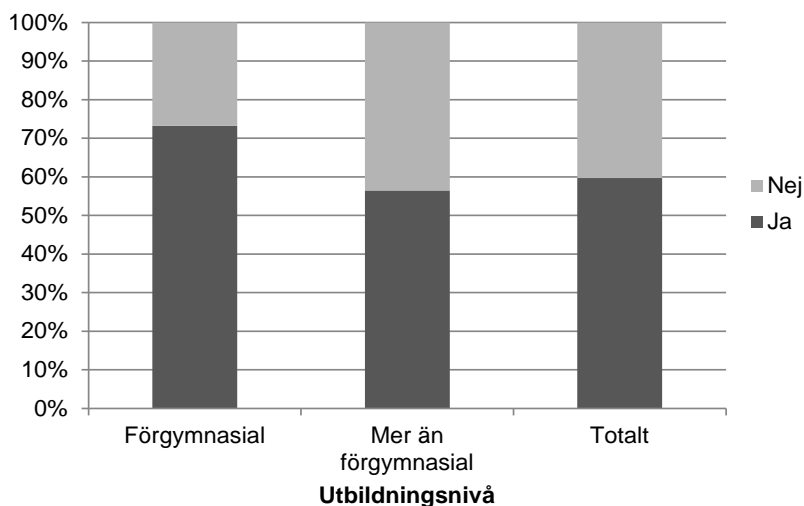
Det finns en betydande grupp arbetslösa ungdomar som väljer att inte vända sig till Arbetsförmedlingen. De utgör, enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar, cirka 40 procent av samtliga arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år.<sup>8</sup> Andelen är relativt stabil under den senaste femårsperioden. Det är vanligare bland arbetslösa ungdomar med endast förgymnasial utbildning att vara inskriven

<sup>7</sup> Uppgifterna om utbildningsnivå baseras på Arbetsförmedlingens verifiering att den sökande har fullföljt utbildningen. Det behöver dock inte innebära att den sökande har fullföljt utbildning i betydelsen slutbetyg, numera gymnasieexamen, eller grundläggande behörighet till högskolestudier. Utbildningsnivå redovisas utifrån kategorierna förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial utbildning och baseras ofta på individens egna uppgifter.

<sup>8</sup> Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetskraftsundersökningarna*.

på Arbetsförmedlingen, vilket framgår av diagrammet nedan.<sup>9</sup> Detta kan indikera att de ungdomar som har sämre förutsättningar att få ett arbete i högre grad vänder sig till Arbetsförmedlingen.

**Diagram 7.1 Andelen unga arbetslösa (20–24 år) som är inskrivna på Arbetsförmedlingen, fördelat efter utbildningsnivå (2012)**



Källa: Statistiska centralbyrån (2013) Svar på frågan "Är du inskriven som arbetssökande på arbetsförmedlingen?" i Arbetskraftsundersökningen 2012.

Anledningen till att ungdomarna inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen kan vara flera. Av de unga i åldern 16–24 år som inte skriver in sig anger drygt 30 procent att skälet är att de studerar på heltid. En annan vanlig orsak är att de anser att de hittar jobb ändå. Bland unga som i första hand ser sig som arbetslösa är det en relativt större andel som väljer bort Arbetsförmedlingen för att de anser att de inte har några jobb att erbjuda än bland unga som i första hand ser sig som studerande. Ett annat skäl till att inte skriva in sig, vilket är vanligare bland ungdomar med tidigare erfarenhet från Arbetsförmedlingen, är att myndighetens insatser inte anses göra dem mer attraktiva på arbets-

<sup>9</sup> Statistiken redovisas på åldersgruppen 20–24 år eftersom få individer under 20 år kan ha fullföljt gymnasieutbildning. Uppgifter avseende den yngre åldersgruppen skulle således bli missvisande. Resultatet blir motsatt det som redovisas i Riksrevisionens granskning *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare* (s. 41), eftersom den yngre åldersgruppen exkluderas.

marknaden.<sup>10</sup> Det finns alltså en grupp ungdomar som inte söker sig till Arbetsförmedlingens trots att de troligtvis har behov av stöd.

### 7.1.2 Insatser till ungdomar ska prioriteras

Arbetsförmedlingen ska prioritera ungdomar och särskilt de unga som står längst från arbetsmarknaden.<sup>11</sup> Myndigheten har under år 2013 upprättat en ungdomsstrategi och utsett särskilda arbetsförmedlare med specifik kompetens om ungdomar. Det övergripande målet enligt strategin är att de ungdomar som skrivs in på Arbetsförmedlingen så fort som möjligt ska påbörja arbete eller utbildning och att inga unga ska hamna i sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin.<sup>12</sup>

Trots att insatser till ungdomar ska prioriteras och att Arbetsförmedlingen har vidtagit en hel del åtgärder för att förstärka den verksamhet som riktas till ungdomsgruppen tycks det saknas tillräckligt stöd när det gäller såväl insatsernas omfattning som innehåll. Det gäller i stor utsträckning de ungdomar som behöver särskilt stöd. Riksrevisionens analyser av Arbetsförmedlingens stöd till ungdomar visar att myndigheten behöver förstärka sitt arbete för att bättre möta de ungas behov.<sup>13</sup> Fler arbetslösa ungdomar borde söka sig till myndigheten. Under det första kvartalet år 2011 var cirka 30 000 ungdomar i åldern 16–24 år arbetslösa utan att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och utan att de samtidigt var heltidsstuderande.<sup>14</sup> För de ungdomar som är inskrivna på Arbetsförmedlingen behöver stödet förbättras. Insatserna behöver anpassas. Arbetsförmedlingens arbetssätt ställer relativt höga krav på ungdomars egen initiativförmåga, vilket inte fungerar tillfredsställande för ungdomar som behöver särskilt stöd i sitt arbetssökande.

<sup>10</sup> Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm, s. 41 ff.

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, Stockholm, s. 14.

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Strategi för arbetet med ungdomar*, 2013-05-07, Stockholm.

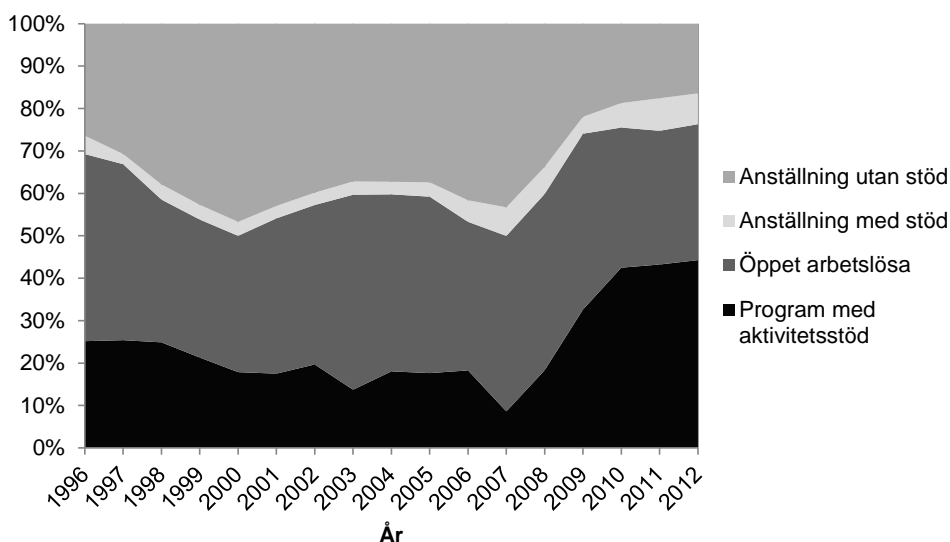
<sup>13</sup> Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.

<sup>14</sup> Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) och Arbetsförmedlingens (Af) arbetslöshetsstatistik – En jämförande studie*, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Bakgrundsfakta 2013:8, Stockholm. Enligt jämförelsen var cirka 91 600 ungdomar i åldern 16–24 år arbetslösa enligt AKU utan att samtidigt vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Av dessa ungdomar betraktade sig cirka 63 700 som heltidsstuderande. Det innebär att enligt undersökningen var cirka 27 900 ungdomar arbetslösa, studerade ej heltid och var inte inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Aktivitetsnivån behöver bli bättre i de insatser som ges inom och utom garantiprogrammen. Många av de ungdomar som är föremål för denna utredning är i behov av stort stöd och ofta av en strukturerad verksamhet för att öka sina förutsättningar på arbetsmarknaden.

Under de tre senaste åren har i genomsnitt cirka 130 000 ungdomar varje månad kvarstått som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Alla sökande är emellertid inte arbetslösa. Nedan redovisas fördelningen över tid mellan olika typer av sökande ungdomar. Som framgår av diagrammet nedan är majoriteten av de kvarstående sökande i program med aktivitetsstöd eller öppet arbetslösa<sup>15</sup>. Sedan år 2008 och den senaste lågkonjunkturen har andelen i program med aktivitetsstöd, dvs. arbetsmarknadspolitiska program, ökat markant. Denna ökning sammanfaller också med införandet av jobbgarantin för ungdomar. Andelen ungdomar i program med aktivitetsstöd har ökat betydligt sedan år 2008, från cirka 16 procent till 40 procent.

**Diagram 7.2** Arbetssökande ungdomar (16–24 år) vid Arbetsförmedlingen, andel i olika sökandekategorier (1996–2012)\*



\* Kvarstående sökande vid månads slut. Genomsnitt per månad och år.

*Not:* Gruppen arbetssökande som har arbete med stöd omfattar samtliga typer av subventionerade anställningar inklusive nystartsjobb. Arbetssökande med arbete utan stöd avser ombytessökande, deltidsarbetslösa, tillfälligt timanställda och sökande med tillfälligt arbete. Gruppen arbetssökande med förhinder är exkluderade.

<sup>15</sup> Öppet arbetslös = arbetssökande som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, är utan arbete, aktivt söker och omgående kan tillträda ett arbete samt inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

Andelen unga med högst förgymnasial utbildning i program med aktivitetsstöd har ökat något under de senaste åren, från cirka 19 procent år 2010 till 22 procent år 2012.<sup>16</sup>

Arbetsförmedlingen erbjuder i normalfallet olika typer av insatser till ungdomar.<sup>17</sup> De aktiviteter som, i normalfallet, erbjuds inom de tre första månaderna innan inskrivning i jobbgarantin för ungdomar kan variera beroende på individernas behov.<sup>18</sup> Det finns *tidiga insatser till ungdomar med särskilda behov*. Det kan innebära förstärkta *förmedlingsinsatser* eller vid behov *arbetsmarknadspolitiska program*, exempelvis förberedande insatser eller arbetspraktik. Efter, i normalfallet, tre månader av inskrivning erbjuds alla ungdomar det arbetsmarknadspolitiska programmet *jobbgarantin för ungdomar*. Ungdomar kan, såväl innan som under tiden i någon av garantierna ta del av den särskilda satsningen på *studiemotiverande kurs vid folkhögskola*. Efter 15 månader i jobbgarantin för ungdomar övergår ungdomarna till det arbetsmarknadspolitiska programmet *jobb- och utvecklingsgarantin*. De olika insatserna och programmen beskrivs nedan.

### Tidiga insatser till ungdomar med särskilda behov

Arbetsförmedlingen har i uppdrag av regeringen att arbeta mer aktivt med ungdomar under 25 år redan från första dagen i arbetslöshet.<sup>19</sup> När en ungdom skriver in sig på Arbetsförmedlingen görs en bedömning av ungdomens behov. Ungdomar med svårare utgångsläge på arbetsmarknaden kan då få bedömningen att de är i behov av tidiga insatser. Det handlar om ungdomar med ökad risk för långvarig arbetslöshet. De har inte fullföljt gymnasieutbildning, har misstänkt ohälsa och/eller har haft kontakt med andra myndigheter

<sup>16</sup> Arbetsförmedlingens datalager 2013-08-30 och utredningens bearbetningar.

<sup>17</sup> För en mer utförlig beskrivning av insatser se exempelvis: Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 24 ff.

<sup>18</sup> Cirka 60 procent av de ungdomar som svarat på Riksrevisionens enkät gör bedömningen att det stöd de får från Arbetsförmedlingen i viss eller hög grad är anpassat till de behov som de har. Riksrevisionen gör bedömningen att Arbetsförmedlingens arbete kan utvecklas bättre för att passa ungdomar med större behov av stöd. (Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*. RIR 2013:6, s. 53–54).

<sup>19</sup> 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.

som bedöms påverka deras förutsättningar att få ett arbete.<sup>20</sup> Dessa ungdomar kan få särskilt stöd genom direkt tillgång till förstärkta förmedlingsinsatser och i vissa fall till arbetsmarknadspolitiska program. Förmedlingsinsatser innebär täta kontakter med arbetsförmedlare, coachande samtal, vägledning, utredande samtal och kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Tidiga arbetsmarknadspolitiska program är arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning, rehabiliterande och förberedande insatser samt studiemotiverande kurs vid folkhögskola. Ungdomar i åldern 16–17 år kan förutom förmedlingsinsatser enbart få tillgång till programinsatsen studiemotiverande kurs vid folkhögskola.

Under det första tertialet år 2013 bedömdes cirka 13 procent av de ungdomar som skrevs in i öppen arbetslöshet vara i behov av tidig insats. Det motsvarar cirka 5 000 individer. Arbetsförmedlingens statistik visar att dessa ungdomar i högre grad än övriga inskrivna ungdomar har förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå, är utrikes födda eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Cirka 60 procent av ungdomar i behov av tidig insats får förmedlingsinsatser; coachande samtal är den vanligaste insatsen. Resterande andel, cirka 40 procent, av ungdomarna får programinsatser; arbetspraktik, förberedande utbildning, rehabiliterande insatser och folkhögskola.<sup>21</sup>

Arbetsförmedlingen följer upp ungdomarnas sysselsättning 90 dagar efter inskrivning på myndigheten. Vid uppföljningen det första tertialet 2013 framkom att 50 procent av ungdomarna som bedömts vara i behov av tidig insats var inskrivna som öppet arbetslösa, 9 procent hade fått arbete och 2 procent hade gått till reguljär utbildning. Cirka 13 procent av ungdomarna deltog i övriga programinsatser. Inga större skillnader noterades jämfört med uppföljningsperioderna under 2012.<sup>22</sup> Vid samma tidpunkt var 45 procent av ungdomar utan behov av tidig insats öppet arbetslösa, cirka 24 procent hade fått arbete, 3 procent hade gått till reguljär utbildning och 12 procent deltog i övriga programinsatser. Enligt vad utredningen känner till finns ännu inga utvärderingar av effekter på individnivå av tidig insats för de ungdomar som har störst behov.

<sup>20</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 17.

<sup>21</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 20 f och 33.

<sup>22</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 51.

## Förmedlingsinsatser under de tre första månaderna av inskrivning

Ungdomar som vänder sig till Arbetsförmedlingen kan ta del av olika typer av förmedlingsinsatser. Det kan innebära jobbsökaraktiviteter och matchning. Vidare kan ungdomar ta del av tjänsten jobbcoachning i Arbetsförmedlingens eller i kompletterande aktörers regi. Det kan handla om vägledning i form av webbaserade självhjälpverktyg eller fördjupade vägledningssamtal. De ungdomar som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning och/eller ohälsa kan erbjudas arbetslivsinriktad rehabilitering i form av utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser. I syfte att kartlägga den arbetssökandes förutsättningar för arbete kan utredande samtal genomföras. Det kan också bli aktuellt med en arbetspsykologisk utredning i syfte att ge den sökande ett bättre beslutsunderlag i val av studier eller yrkesinriktning. En annan form av insats som kan bli aktuell är en arbetssocial utredning, som genomförs av Arbetsförmedlingens socialkonsulenter. Syftet med en sådan är bl.a. att bedöma behovet av stöd, anpassning och samverkan med andra myndigheter. Aktivitetsbaserad utredning av arbetsförutsättningar/arbetsförmåga kan också erbjudas av Arbetsförmedlingens arbetsterapeuter eller sjukgymnaster i syfte att klargöra den arbetssökandes resurser och förutsättningar. Arbetsförmedlingen har också kontaktpersoner för European Employment Services (EURES) i syfte att hjälpa arbetssökande att hitta jobb i andra länder.<sup>23</sup>

## Lång tid i programinsats för många ungdomar

De allra flesta ungdomarna i åldern 20–24 år som är i ett arbetsmarknadspolitiskt program (program med aktivitetsstöd) deltar i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin, vilka beskrivs nedan. Det, efter garantierna, vanligaste programmet för unga med endast förgymnasial utbildning är någon form av förberedande insats.<sup>24</sup> Det bör också noteras att en relativt stor andel av ungdomarna som deltar i program med aktivitetsstöd, cirka 30 procent eller cirka 13 000 ungdomar, är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns således en relativt stor grupp

<sup>23</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertiet 2013, s. 24 ff.

<sup>24</sup> Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

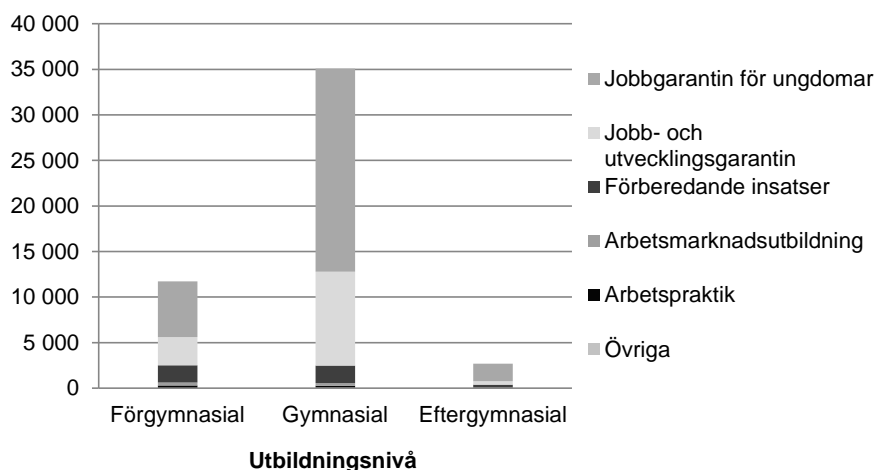


ungdomar som har varit i olika typer av insatser hos Arbetsförmedlingen i minst 18 månader och ofta längre.

Arbets sökande ungdomar i åldern 20–24 år med högst förgymnasial utbildning är i högre utsträckning än arbets sökande med högre utbildningsnivå inskrivna som sökande i *förberedande insatser*. Sannolikt innebär detta att dessa unga utan fullföljd gymnasieutbildning i högre grad får ta del av tidiga programinsatser under de tre första månaderna av inskrivning.

En vanligt förekommande förberedande insats är studiemotiverande kurser vid folkhögskola. Endast ett hundratal ungdomar deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Samtidigt bör påpekas att arbetspraktik och utbildning även är tillgängligt inom ramen för jobbgarantin. Fördelning av ungdomar inskrivna i olika program med aktivitetsstöd framgår av diagrammet nedan.

**Diagram 7.3** Antal ungdomar (20–24 år) i olika program med aktivitetsstöd, respektive sökandekategori i maj 2013, efter utbildningsnivå\*



\* Kvarstående sökande vid månadens slut.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

Ungdomar under 25 år som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden får delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om de har fyllt 18 år. Ungdomar utan behov av tidiga insatser kan ta del av

programinsatser inom ramen för jobbgarantin för ungdomar, efter i normalfallet tre månader i arbetslöshet.<sup>25</sup>

Unga som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden kan ta del av programmen arbetslivsinriktad rehabilitering, praktik, arbetsmarknadsutbildning eller förberedande insatser.<sup>26</sup> Ungdomar i åldern 16–17 år får även ta del av kurser vid folkhögskola.

### **En femtedel av ungdomarna i jobbgarantin för ungdomar har endast förgymnasial utbildning**

Arbetslösa ungdomar i åldern 16–24 år har tillgång till den så kallade jobbgarantin för ungdomar (UGA).<sup>27</sup> Garantin vänder sig till ungdomar som har varit arbetslösa och i normalfallet inskrivna hos Arbetsförmedlingen under en period om sammanlagt tre månader.<sup>28</sup> Under år 2012 var cirka 35 000 ungdomar i åldern 16–24 år i genomsnitt kvarstående som sökande i programmet. Det arbetsmarknadspolitiska programmet är ett paraplyprogram som omfattar fler olika typer av insatser.

---

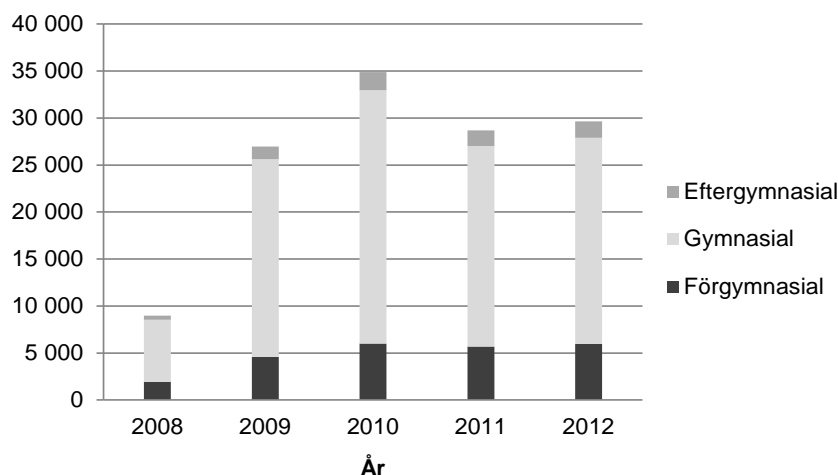
<sup>25</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 29.

<sup>26</sup> En genomgång av innehållet i de olika programmen ges i Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, s. 29 ff.

<sup>27</sup> Prop. 2006/07:118 *En jobbgaranti för ungdomar*.

<sup>28</sup> 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 7.4** Antal ungdomar (20–24 år) i jobbgarantin för ungdomar, efter utbildningsnivå (år 2008–2012)\*



\* Kvarstående sökande vid månadens slut. Genomsnitt per månad.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

Cirka 20 procent av ungdomarna i åldern 20–24 år som varje månad var kvar i jobbgarantin för ungdomar hade högst förgymnasial utbildning under hela tidsperioden. Det är samma andel med kort utbildning som återfinns bland samtliga ungdomar som varje månad är kvar hos Arbetsförmedlingen. Män deltar i högre utsträckning än kvinnor bland ungdomar i åldern 16–24 år; år 2012 var andelen kvinnor i genomsnitt per månad 43 procent och andelen män 57 procent.

Jobbgarantin för ungdomar ska vara individuellt utformad. Varje arbetssökande ska ha en handlingsplan som innehåller aktiviteter på vägen till arbete eller utbildning. Målet är att ungdomarna ska finna ett arbete, alternativt återgå till eller påbörja studier. Jobbgarantin kan pågå i 15 månader. Därefter kan den unge anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin, vilken beskrivs nedan. Den vanligaste aktiviteten inom programmet är jobbsökaraktivitet med coachning, cirka 40 procent av deltagarna deltar i sådana aktiviteter. Cirka 30 procent av deltagande ungdomar får ta del av arbetsplatsförlagda aktiviteter, såsom arbetspraktik och timanställningar. Därutöver får ungdomarna ta del av aktiviteter hos kompletterande aktörer, cirka

16 procent och övriga aktiviteter, cirka 15 procent, såsom fördjupad kartläggning och studie- och yrkesvägledning.<sup>29</sup>

Det finns få utvärderingar av effekter av jobbgarantin för ungdomar. De som finns visar på små eller osäkra positiva effekter för ungdomar, dvs. något fler ungdomar som deltar i jobbgarantin för ungdomar lämnar insatsen för att börja ett arbete än en jämförbar grupp ungdomar som inte deltar.<sup>30</sup> Arbetsförmedlingen redovisar bl.a. resultatet av jobbgarantin för ungdomar genom måttet relativ omsättning.<sup>31</sup> År 2012 var den relativa omsättningen 9,8 procent, vilket är en minskning mot år 2011 då den relativa omsättningen var 10,2 procent.<sup>32</sup> Det innebär att en lägre andel av deltagarna har kommit ut i arbete eller påbörjat utbildning år 2012 än år 2011.

Innehållet och aktivitetsnivån i jobbgarantin för ungdomar har varit föremål för diskussion. Riksrevisionens senaste granskning av Arbetsförmedlingens insatser till ungdomar visar att det är relativt många av de ungdomar som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som inte deltar i några organiserade verksamheter överhuvudtaget.<sup>33</sup> Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har visat att aktivitetsnivån inom jobbgarantin för ungdomar är långt under ungdomarnas arbetsutbud.<sup>34</sup> Resultaten från denna studie visar att ungdomarna var i genomsnitt bara aktiva 14 timmar per vecka.<sup>35</sup> Även regeringen har uppmärksammat detta problem.<sup>36</sup> I utredningens delbetänkande konstateras att problemet kvarstår trots ett antal vidtagna åtgärder från regeringen och att det därför är angeläget att problemet analyseras ytterligare. Utredningen gör där be-

<sup>29</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2012, 2013-05-02, Stockholm, s. 70.

<sup>30</sup> Gerdes, C. (2011) *Jobbgaranti för ungdomar – en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få ett jobb*, Working Paper 2011:5, Arbetsförmedlingen, Stockholm; Hall, C. & Liljeberg, L. (2011) *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, IFAU rapport 2011:1, Uppsala.

<sup>31</sup> Det genomsnittliga antalet övergångar till utbildning eller arbete i förhållande till antalet deltagare i genomsnitt per månad.

<sup>32</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2012, 2013-05-02, Stockholm, s. 71.

<sup>33</sup> Cirka 80 procent av de ungdomar som besvarat Riksrevisionens enkät, och som inte deltar i något garantiprogram, har uppgett att de inte haft några organiserade aktiviteter under den vecka som föregick enkäten. Bland deltagare i garantiprogrammen var det närmare hälften som inte haft någon organiserad verksamhet alls under mätveckan (Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*. RIR 2013:6, Stockholm, s. 45–46).

<sup>34</sup> Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU Rapport 2010:22, Uppsala.

<sup>35</sup> Problemet med aktivitetsnivån konstateras också i Långtidsutredningen 2011. Där konstateras att en ökad aktivitet inom jobbgarantin för ungdomar är ett av de mest angelägna målen inom arbetsmarknadspolitiken.

<sup>36</sup> Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*, Utgiftsområde 14, s. 25 och 35.

dömningen att det krävs en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att myndigheten ska lyckas med sitt uppdrag i enlighet med regelverket.<sup>37</sup>

### Studiemotiverande kurser för ungdomar utan fullständig gymnasieutbildning

Ungdomar i åldrarna 16–24 som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen kan erbjudas den förberedande insatsen studiemotiverande kurs vid folkhögskola, den s.k. folkhögskolesatsningen. Målgruppen vidgades från och med år 2013 till att även omfatta personer som har fyllt 25 år och som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin.<sup>38</sup> Satsningen, som pågår under åren 2010–2014, syftar till att öka deltagarnas motivation att återgå till och avsluta sin reguljära utbildning. Insatsen är tillgänglig för målgruppen från och med den första dagen i arbetslöshet.<sup>39</sup> Insatsen bygger på ett samarbetsavtal mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet. Under år 2012 deltog totalt cirka 4 300 personer i åldrarna 16–24 år. Cirka 60 procent av deltagarna var män och cirka 40 procent kvinnor. Könsfördelningen har varit densamma under de tre åren som satsningen har pågått.<sup>40</sup>

Ungdomarna anvisas en tre månader lång studiemotiverande utbildning. Utbildningen innehåller kurser av orienterande, repeterande eller motivationshöjande karaktär. Uppföljningar av deltagarna efter avslutad kurs visar att från och med februari år 2010 till och med september 2012 har 24 procent studerat vidare, 17 procent har fått arbete och 13 procent har avaktualiserats av okänd orsak. En deltagarundersökning, med en svarsfrekvens på 32 procent, visar att en majoritet av deltagarna anser att kurserna motiverat dem till fortsatta studier.<sup>41</sup> Många känner sig också bättre rustade för fortsatta studier. Det finns inga utvärderingar av insatsens effekter på möjligheterna för unga att gå vidare till studier eller arbete. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2014 aviserat att de tänker genomföra en utvärdering av satsningen.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 170.

<sup>38</sup> Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 35.

<sup>39</sup> Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14*, s. 26.

<sup>40</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*, Stockholm, s. 30.

<sup>41</sup> Folkbildningsrådet (2013) *Studiemotiverande folkhögskolekurs 2012*, Stockholm.

<sup>42</sup> Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för år 2014, Utgiftsområde 14*, s. 48.

### Allt fler unga skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin

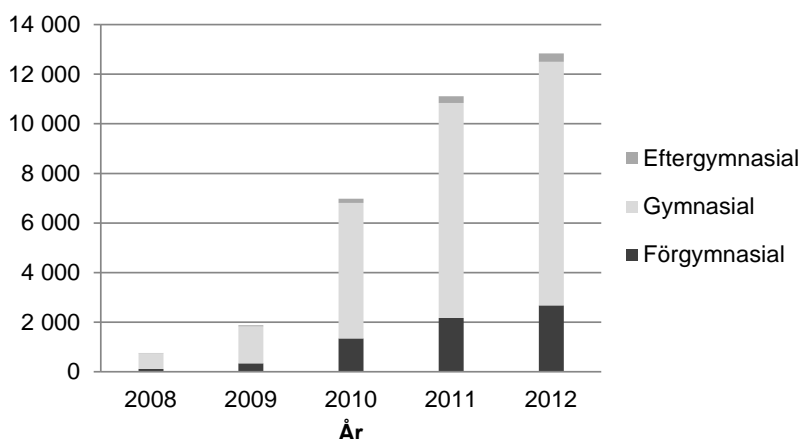
Enligt Arbetsförmedlingens statistik har antalet ungdomar som varje månad skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin ökat under de senaste åren. I diagrammet nedan visas antalet kvarstående sökande ungdomar i åldern 20–24 i genomsnitt per månad under perioden 2008–2012.<sup>43</sup> Även i detta arbetsmarknadspolitiska program är män överrepresenterade; cirka 60 procent av deltagarna är män och 40 procent är kvinnor under åren 2010–2012. Cirka 20 procent av ungdomarna som varje månad är kvar i programmet har endast förgymnasial utbildning och resterande 80 procent har gymnasial eller högre utbildning.<sup>44</sup> Jobb och utvecklingsgarantin är för de ungdomar som har varit långvarigt arbetslösa. Att andelen med högst förgymnasial utbildning inte skiljer sig från samtliga inskrivna ungdomar är därför anmärkningsvärt. Jobb- och utvecklingsgarantin är ett program för dem som varit utan arbete under en längre tid. När det gäller ungdomar kan jobb- och utvecklingsgarantin bli aktuell först när den unge har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader. Som framgår av diagrammet nedan var cirka 13 000 ungdomar i genomsnitt inskrivna i programmet varje månad år 2012.

---

<sup>43</sup> Cirka 20 ungdomar under 20 år skrivs in per månad.

<sup>44</sup> Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

**Diagram 7.5** Antal ungdomar (20–24 år) i jobb- och utvecklingsgarantin, efter utbildningsnivå (år 2008–2012)\*



\* Kvarstående sökande vid månadens slut. Genomsnitt per månad och år.

Not: Jobb- och utvecklingsgarantin infördes år 2007, vilket till viss del förklarar det låga inflödet år 2008 och 2009.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

Utredningen kommenterade tidigare att utbildningsnivån i Arbetsförmedlingens statistik baseras på deltagarnas egna uppgifter. Ungdomar i jobb- och utvecklingsgarantin har haft stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och det bör rimligtvis vara fler i gruppen som inte har en fullföljd gymnasieutbildning än vad som framgår av Arbetsförmedlingens statistik. En rimlig tolkning är att många ungdomar som själva anger att de har slutfört gymnasieutbildningen i själva verket har studerat i gymnasieskolan under tre år, men inte formellt har fullföljt utbildningen eller har uppnått behörighet till högskolan.<sup>45</sup>

Jobb- och utvecklingsgarantin innehåller tre faser. Fas 1 innebär att arbetsförmedlaren kartlägger den arbetssökandes behov av aktiviteter, jobbsökaraktiviteter med coaching och förberedande insatser. Fas 1 omfattar längst 150 dagar. Fas 2 ska, förutom det som finns att tillgå i fas 1, även innehålla arbetspraktik, arbetsträning eller förstärkt arbetsträning. Om personen fortfarande är utan arbete efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin, kommer han eller hon

<sup>45</sup> Se liknande resonemang: Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011 Fördjupade analyser*, 2011-08-01, dnr AF-2010/436389, Stockholm, s. 24.

bli erbjuden sysselsättningsfasen som är en sysselsättning hos en anordnare (arbetsgivare).

Generella uppföljningar av deltagarna visar att deltagarna överlag var positiva, men att aktivitetsnivån var låg och att mer än hälften av deltagarna inte ansåg att deras chanser att hitta jobb hade ökat genom deltagandet.<sup>46</sup> Det finns inga utvärderingar av programmets effekter. Arbetsförmedlingen har bl.a. påpekat att det är problematiskt att hitta en relevant kontrollgrupp för att kunna uttala sig om individeffekter.<sup>47</sup> Det finns inga specifika uppföljningar av ungdomar i jobb- och utvecklingsgarantin. Ungdomar är inte heller en primär målgrupp för programmet.

### Stor andel ungdomar i etableringsinsatser för nyanlända

Utredningens målgrupp kan i vissa fall omfattas av lagen om (2010:197) etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av de cirka 23 000 individer som deltog i etableringsuppdraget vid utgången av augusti år 2013 var cirka 17 procent under 25 år, vilket motsvarar cirka 4 000 ungdomar.<sup>48</sup> De flesta individer som Arbetsförmedlingen har varit i kontakt med inom ramen för uppdraget var kvar i insatser vid den senaste uppföljningen. Det går därför ännu inte att redovisa generella resultat. Endast cirka 1 500 av totalt cirka 21 000 personer har lämnat insatsen sedan Arbetsförmedlingen fick uppdraget.<sup>49</sup>

Majoriteten av ungdomarna, cirka 64 procent, i åldern 20–24 år hade enbart förgymnasial utbildning, vilket framgår av diagrammet nedan. Cirka 23 procent av ungdomarna hade motsvarande gymnasial utbildning och cirka 14 procent eftergymnasial.

---

<sup>46</sup> Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, rapport 2010:15, Uppsala; Arbetsförmedlingen (2010) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, URA 2010:2, Stockholm.

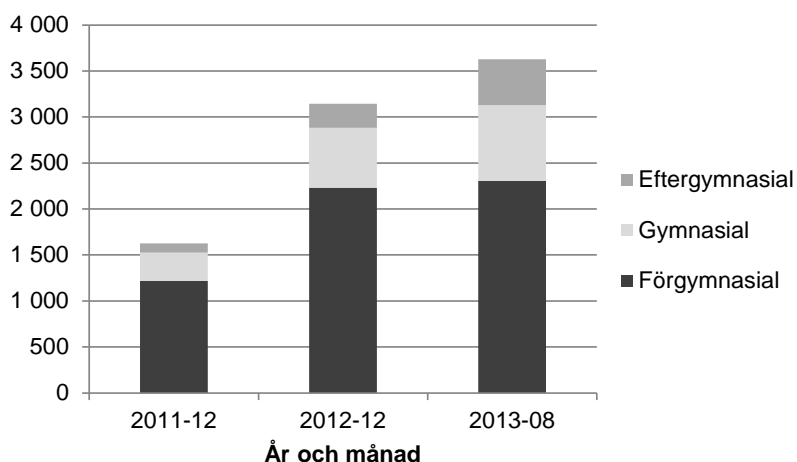
<sup>47</sup> Arbetsförmedlingen (2010) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, URA 2010:2, Stockholm, s. 27.

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingen (2013), underlag till utredningen 2013-09-10.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 – Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, Avser januari–mars 2013, Stockholm, s. 13.



Diagram 7.6 Ungdomar (20–24 år) som deltar i etableringsuppdraget



Källa: Arbetsförmedlingens underlag till utredningen (2013-09-10) och utredningens egna bearbetningar.

Det är något fler män än kvinnor som deltar under de studerade åren, 52 procent män och 48 procent kvinnor. Bland de cirka 300 ungdomarna i åldern 18–19 är majoriteten män i augusti 2013.<sup>50</sup> De vanligaste aktiviteterna för deltagarna i åldern 18–24 år var en aktivitet hos en etableringslots, 70 procent, eller studier i svenska för invandrare<sup>51</sup>, 45 procent.<sup>52</sup> Andra vanliga aktiviteter var deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, cirka 36 procent, eller i arbetsförberedande insatser, 23 procent. Män deltar i högre utsträckning än kvinnor i dessa aktiviteter. Cirka 10 procent av ungdomarna hade hinder att medverka i aktiviteter på grund av föräldraledighet, sjukskrivning mer än 30 dagar eller annat skäl. I denna kategori var kvinnor, 95 procent, överrepresenterade i relation till män, 5 procent.<sup>53</sup>

Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna. Tillsammans med den nyanlände upprättas en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Aktiviteterna ska som huvudregel motsvara verksamheter på heltid och minst innehålla utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbets-

<sup>50</sup> Cirka 60 procent män och 40 procent kvinnor.

<sup>51</sup> Vanligtvis utbildning i svenska för invandrare (sfi).

<sup>52</sup> Samma person kan delta i flera olika aktiviteter.

<sup>53</sup> Arbetsförmedlingens (2013), underlag till utredningen 2013-09-10.

förberedande insatser. En nyanländ med etableringsplan har även rätt att välja etableringslots.<sup>54</sup> Den målgrupp som omfattas av lagen är nyanlända flyktingar 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.

### Unga med funktionsnedsättning ska särskilt prioriteras

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag att bedriva verksamhet för vissa unga med funktionsnedsättning för att säkerställa och underlätta övergången från skola till arbetsliv.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> Även unga under 30 år som har aktivitetsersättning från Försäkringskassan är en målgrupp för särskilda insatser. Arbetsförmedlingen ska samverka med Försäkringskassan kring den senare målgruppen för att unga med aktivitetsersättning lättare ska kunna aktualiseras på Arbetsförmedlingen. Under år 2012 hade i genomsnitt per månad tolv procent, cirka 16 000, av kvarstående sökande ungdomar vid Arbetsförmedlingen, i åldern 16–24 år, en dokumenterad funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan. Majoriteten av dessa var män, 64 procent, och något fler än en tredjedel, 36 procent, var kvinnor. Utbildningsnivån i gruppen var relativt låg; cirka 40 procent hade förgymnasial utbildning och 60 procent hade gymnasial utbildning.<sup>57</sup>

Unga med funktionsnedsättning kan ta del av ett individuellt utformat stöd, s.k. introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).<sup>58</sup> Under år 2012 togs cirka 3 400 nya beslut om SIUS-stöd till ung-

<sup>54</sup> Etableringslots är en aktör som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen med uppgift att underlätta och bistå de nyanländas integrering i arbetslivet.

<sup>55</sup> 15 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>56</sup> Underlag från Arbetsförmedlingen (2013-02-05).

<sup>57</sup> Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30) och utredningens bearbetningar.

<sup>58</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, dnr Af-2012/445712, FK 003015-2013, 2013-08-01, Stockholm, s. 13.

domar i åldern 16–24 år. Vidare kan arbetsökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga få lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning och utvecklingsanställning. Insatserna innebär på olika sätt att arbetsgivare får kompensation för att anställa personer som har svårt att få arbete.<sup>59</sup>

Den 1 februari medförde en ändring i regelverket att SIUS-stöd kan kombineras med utvecklingsanställning. Från februari år 2013 till och med maj 2013 har cirka 350 ungdomar med funktionsnedsättning fått en utvecklingsanställning via en SIUS-insats.<sup>60</sup>

Det finns begränsad kunskap om hur insatser till unga med funktionsnedsättning påverkar deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

## 7.2 Kommunala insatser

Utöver Arbetsförmedlingen är kommunen en central aktör i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Ungdomar omfattas av den portalparagraf i socialtjänstlagen (2001:453) som säger att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får behövligt stöd och hjälp.<sup>61</sup> Under den tid som de unga befinner sig i skolan är det dock främst skollagen som anger samhällets skyldigheter. Skollagen (2010:800) ställer tydliga krav på kommuner och andra skolhuvudmän vad gäller exempelvis specialpedagogiska insatser, studie- och yrkesvägledning och elevhälsovård. Om en ungdom lämnar gymnasieskolan i förtid har kommunen ett särskilt ansvar, det s.k. kommunala informationsansvaret.<sup>62</sup> Det innebär att kommunen har en skyldighet att löpande hålla sig informerad om sysselsättningen för ungdomar utanför gymnasieskolan under 20 år. Syftet är att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.<sup>63</sup> Kommunen kan också begära att ungdomar i åldrarna 18–24 år som får ekonomiskt bistånd ska delta i praktik eller annan kompetens-

---

<sup>59</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Arbetsmarknads-politiska program*, Årsrapport 2012, 2013-05-02, Stockholm, s. 77 och 117.

<sup>60</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med Aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, dnr Af-2012/445712, FK 003015-2013, 2013-08-01, Stockholm, s. 13 f.

<sup>61</sup> 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>62</sup> Aktivitetsansvaret enligt utredningens förslag i SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.

<sup>63</sup> 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

höjande verksamhet.<sup>64</sup> Detta givet att individen inte har kunnat erbjudas någon annan lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Kommunen har således flera olika verktyg att ge stöd, vägledning och ställa krav på unga som varken arbetar eller studerar. Det kan vara förebyggande insatser inom ramen för utbildningssystemet, sociala insatser eller arbetsmarknadsinsatser. Gemensamt för kommunens olika insatser är att de på olika sätt syftar till att främja ungas etablering på arbetsmarknaden.

Här nedan beskrivs olika specifika insatser som kommunerna huvudsakligen ger inom ramen för det kommunala informationsansvaret och som arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom ramen för socialtjänstlagen.

### 7.2.1 Ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan erbjuds oftast utbildning

Kommunen har ett särskilt ansvar för ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan.<sup>65</sup> Som visades i utredningens delbetänkande erbjuder kommunerna oftast utbildning eller praktik inom ramen för gymnasieutbildningen till ungdomar som omfattas av informationsansvaret.<sup>66</sup> Även erbjudanden om kommunal vuxenutbildning, folkhögskola eller utbildning i svenska för invandrare är vanligt förekommande. I princip samtliga kommuner erbjuder också någon form av studie- och yrkesvägledning till ungdomar utanför gymnasieskolan. Cirka 30 000 ungdomar kan omfattas av det kommunala informationsansvaret. En uppföljning visar att cirka 14 000 ungdomar hade kontaktats av kommuner inom ramen för informationsansvaret det första halvåret år 2010.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453). T.o.m. den 30 juni 2013 gällde detta endast för individer under 25 år och inte samtliga försörjningsstödstagare. Numera kan kommunen ställa krav även på äldre.

<sup>65</sup> 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

<sup>66</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 110 f.

<sup>67</sup> Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 28 och 35.

## 7.2.2 Nästan alla kommuner erbjuder praktik till arbetslösa ungdomar

Nästan samtliga kommuner genomför arbetsmarknadsinsatser som riktar sig till arbetssökande ungdomar. De kommuner som saknar sådana insatser är företrädesvis små kommuner.<sup>68</sup> Resultat från Öppna jämförelser visar att 65 procent av landets kommuner emellertid erbjuder unga vuxna med ekonomiskt bistånd arbetsmarknadsinsatser inom en månad från första kontakten.<sup>69</sup> Syftet med insatserna är att hjälpa ungdomarna närmare en egen försörjning. Andra viktiga syften är att ungdomarna ska fullgöra gymnasieutbildningen samt att insatserna ska leda till att ungdomarna ska kunna ta del av insatser från Arbetsförmedlingen.<sup>70</sup> Insatserna kan å andra sidan också syfta till att ställa krav på de arbetssökande.<sup>71</sup> Genom s.k. aktivering av de arbetslösa kontrolleras arbetsmotivationen hos de arbetssökande bidragstagarna.<sup>72</sup>

Praktikplatser i kommunens verksamhet eller hjälp att hitta praktikplats erbjuds av nästan samtliga kommuner. Det finns inga uppgifter om i vilken omfattning praktiken ges, dvs. om det är på hel- eller deltid. Andra vanliga aktiviteter är jobb-coachning och söka-jobb-aktiviteter, vilket framgår av tabellen.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, fråga 1 RIR 2013:6, Stockholm.

<sup>69</sup> Socialstyrelsen (2012) *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – resultat och metoder*, Stockholm, s. 26 f.

<sup>70</sup> Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, fråga 2 RIR 2013:6, Stockholm.

<sup>71</sup> Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141, Stockholm.

<sup>72</sup> Ungdomar tycks vara den grupp som i högre grad snarare får insatser som syftar till att aktivera i syfte att ställa krav på individen snarare än att ge insatser som syftar till att förbättra förutsättningarna för arbetsmarknadsetableringen (se Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141, 2012, s. 67).

<sup>73</sup> Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.

**Tabell 7.2 Kommunala arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa ungdomar**

Vilka arbetsmarknadsinsatser erbjuder kommunen ungdomar (16–24 år)?	Andel (%)
Hjälp att hitta praktikplats	88
Praktikplats i kommunens verksamhet	88
Söka-jobb-aktiviteter (cv-skrivning mm)	81
Jobbcoachning (individuellt eller i grupp)	78
Sysselsättning inom Fas 3, Jobb- och utvecklingsgarantin	72
Utbildningsinsatser av olika slag (ex. att komplettera gymnasiestudier)	60
Tillfälliga anställningar inom kommunen såsom ex. s.k. ungdomsanställningar	42
Annat	24
Vet inte	0

*Källa:* Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6. I svaren ingår verksamheter som bedrivs i form av projekt där kommunen är medfinansier. (n=232)

Dessa resultat stämmer väl överens med tidigare studier om vilka arbetsmarknadsåtgärder kommuner generellt genomför till arbetslösa.<sup>74</sup> Här bör påpekas att de ovanstående insatserna kan variera mellan kommuner. En insats i form av exempelvis jobbcoachning kan utformas på olika sätt från kommun till kommun. De kommunala verksamheterna är inte reglerade på samma sätt som exempelvis Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program.

Kommuner riktar arbetsmarknadsinsatser huvudsakligen till ungdomar som mottar ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, vilket framgår av tabellen nedan.

<sup>74</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser*, Enkätstudie 2012, Stockholm.

**Tabell 7.3 Målgrupper för kommunala arbetsmarknadsinsatser**

Till vilka grupper av ungdomar erbjuder kommunen arbetsmarknadsinsatser? (flera alternativ kan anges)	Andel (%)
Ungdomar som får ekonomiskt bistånd huvudsakligen av arbetsmarknadsskäl	92
Ungdomar som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och som inte får ekonomiskt bistånd eller omfattas av kommunens informationsansvar	71
Ungdomar som omfattas av kommunens informationsansvar (16–20 år)	66
Annan grupp	24
Vet inte	1

Källa: Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6. (n=232)

Det är också vanligt att kommunen erbjuder insatser till ungdomar som varken mottar ekonomiskt bistånd eller faller inom ramen för det kommunala informationsansvaret, men som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.<sup>75</sup> Riksrevisionen konstaterar att det finns stora likheter i de insatser som kommuner och Arbetsförmedlingen erbjuder ungdomar. Enligt Riksrevisionen finns, bl.a. med anledning av dessa resultat, en risk för onödigt dubbelarbete mellan kommuner och arbetsförmedlingar.<sup>76</sup>

Det är oklart hur många ungdomar i åldern 16–24 år som omfattas av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Statistiken på området är bristfällig. I Riksrevisionens enkät, som citeras ovan, var det endast drygt hälften av de svarande kommunerna som kunde ange ungefär hur många ungdomar som deltog i insatser under år 2011.<sup>77</sup> Kommunernas kunskap om deltagarna i sina egna insatser verkar således vara låg. Det går dock att göra vissa uppskattningar om volymer utifrån statistik om försörjningsstöd. I princip samtliga kommuner ger insatser till ungdomar som mottar ekonomiskt bistånd huvud-

<sup>75</sup> I Statskontorets (2013) undersökning framkommer det att arbetsförmedlingens personal uppfattar att kommunerna aktiverar biståndsmottagarna i högre grad än tidigare samt att kommunerna i dag ställer högre krav på deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och insatser än tidigare. Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5, Stockholm.

<sup>76</sup> Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm, s. 70.

<sup>77</sup> Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.

sakligen av arbetsmarknadsskäl.<sup>78</sup> Under år 2011 mottog cirka 30 000 ungdomar i åldrarna 18–24 år ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet.

Utöver dessa ungdomar arbetar även kommuner med de unga som enbart är inskrivna på Arbetsförmedlingen utan att samtidigt få ekonomiskt bistånd. Som framgår av tabellen ovan erbjuder även en fjärdedel av kommunerna insatser till en grupp av ungdomar som inte mottar ekonomiskt bistånd, inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen eller faller inom ramen för det kommunala informationsansvaret. Utöver arbetslösa ungdomar är unga med social problematik, som missbruk och kriminalitet, en högt prioriterad målgrupp av kommunerna. Lågutbildade, unga med ohälsa/funktionsnedsättning och utrikes födda är andra prioriterade målgrupper för kommunala insatser.<sup>79</sup>

Det finns mycket begränsad kunskap om de kommunala arbetsmarknadsinsatsernas effekter.<sup>80</sup> Internationellt visar studier av motsvarande insatser på motstridiga eller små effekter för de arbetslösa.<sup>81</sup> Sammantaget kan det konstateras att det saknas förutsättningar för att studera de kommunala insatserna. Ofta saknas det dokumentation om utformning, innehåll och deltagande för att det ska vara möjligt att genomföra de analyser som behövs för att få kunskaper om de insatser som ges. I fördjupade studier har emellertid gjorts försök att analysera om kommuners aktiveringsinsatser har någon betydelse för t.ex. olika individers möjligheter att försörja sig själva. Resultaten tycks i dessa enstaka studier tyda på att aktiveringsinsatserna kan vara verkningsfulla, åtminstone för delar av ungdomsgruppen där övergången mellan skola och arbetsliv är grundproble-

---

<sup>78</sup> Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Fråga 3, Stockholm.

<sup>79</sup> Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet, s. 42 f.

<sup>80</sup> Thorén (2012) pekar på problemet att framför allt små kommuner har svårt att organisera ett flexibelt och varierat åtgärdsutbud, vilket innebär att åtgärderna inte i tillräckligt hög grad utgår från individuella behov. I Statskontorets (2013) intervjuer framkommer å andra sidan att kommunrepresentanter i de flesta fall anser att insatserna är anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov. Enligt Socialstyrelsen (2012) använder cirka 63 procent av Sveriges kommuner en strukturerad mall för att utreda de biståndssökandes helhetsituation.

<sup>81</sup> Thorén, K. (2012) *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*, Rapport från Riksdagen. 2011/12:RFR15; Thorén, K. (Opublicerad) *Den kommunala arbetsmarknadspolitikerna och arbetslösa ungdomar* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel); Hollertz, K. (2012) *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*, Lund: Dissertations in Social Work 41.



met.<sup>82</sup> Det finns också en del som talar för att antalet ungdomar som söker ekonomiskt bistånd minskar på grund av att aktiveringsinsatserna är avskräckande.<sup>83</sup>

### 7.3 Försäkringskassans ansvar för unga med aktivitetsersättning

Försäkringskassan har ett huvudansvar för unga med aktivitetsersättning. Myndigheten ska identifiera behov av samordning, verka för att insatser av rehabiliterande och/eller aktiverande karaktär kommer till stånd, samt samordna och utöva tillsyn över de insatser som tillhandahålls av andra aktörer.<sup>84</sup> Syftet med aktivitetsersättningen är att den ska stimulera till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten påverkas och i möjligaste mån tillvarata den unges möjligheter till utveckling och arbete i ungdomsåren.<sup>85</sup>

Antalet ungdomar i ålder 19–24 år som har mottagit aktivitetsersättning har ökat under de senaste åren. År 2012 mottog cirka 19 600 ungdomar aktivitetsersättning vid förlängd skolgång eller på grund av nedsatt arbetsförmåga, jämfört med cirka 12 900 ungdomar år 2006.

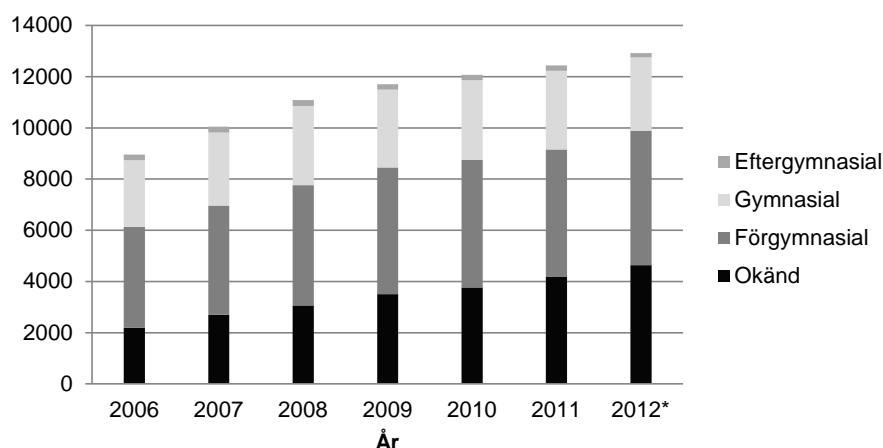
---

<sup>82</sup> Bergmark, Å. m.fl. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*, Rapport i socialt arbete nr. 143.

<sup>83</sup> Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?* Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).

<sup>84</sup> 30 och 33 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>85</sup> Prop. 2000/01:96 *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, s. 81.

**Diagram 7.7** Antal mottagare av aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga, fördelat efter utbildningsnivå (2006–2012)

\* Utbildningsnivån för individer år 2012 baseras på 2011 års uppgifter.

Källa: Försäkringskassan (2013-09-19) och utredningens bearbetningar.

Som framgår av diagrammet ovan ökar antalet och andelen unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga som har okänd utbildningsnivå.<sup>86</sup> Gruppen unga med okänd utbildningsnivå är med stor sannolikhet ungdomar som har gått i särskolan.<sup>87</sup> Generellt har ungdomar med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga kort utbildning. Det är en grupp med mycket stora etableringssvårigheter. Nästan samtliga av de individer som avslutade en period av aktivitetsersättning vid 29 års ålder övergick till att få sjukersättning, tidigare förtidspension, i stället.<sup>88</sup> Det är något fler män än kvinnor som får såväl aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga som ersättning vid förlängd skolgång. Det kan förklaras av att det är fler män än kvinnor i särskolan.

<sup>86</sup> Uppgifterna om utbildningsnivån baseras på individstatistik från Statistiska centralbyråns register.

<sup>87</sup> Eftersom uppgifter om utbildning i särskola inte registreras på individnivå kommer individer som har genomgått sådan utbildning att ha en markering om okänd utbildning i Statistiska centralbyråns utbildningsregister.

<sup>88</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm, s. 78.

Även antalet unga i åldern 19–24 år med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång ökar över tid. Från år 2006 till 2012 har antalet individer ökat från cirka 3 200 till cirka 6 100.

### Långa perioder av inaktivitet för unga med aktivitetsersättning

Försäkringskassan konstaterar flera brister i sitt och andra aktörers stöd till individer som får aktivitetsersättning.<sup>89</sup> I myndighetens egen utredning beskrivs att unga med aktivitetsersättning ofta har långa perioder av inaktivitet utan kontakt med Försäkringskassan eller annan myndighet. Det konstateras också att myndigheten måste strukturera och effektivisera handlägningsprocessen på området. Vidare framkommer att myndighetens samordningsansvar är resurskrävande och ofta prioriteras ned i relation till enklare ärenden. Det konstateras också att många unga i gruppen inte har fått det stöd de behöver under skolgången. Sammanfattningsvis bedömer myndigheten att det finns ”ett behov av att intensifiera insatserna för att stödja de individer som eventuellt kan integreras in i ett normalt arbetsliv”.<sup>90</sup>

Det bör betonas att Försäkringskassan har ett samordnande uppdrag och är den myndighet som därför ska ha regelbunden kontakt med de unga. Dock anordnar inte myndigheten egna insatser för de unga. Myndighetens uppdrag i relation till individen omfattar att samla in information om rehabiliteringsbehov, värdera och dra slutsatser, besluta och planera om insatser samt att följa upp den unges deltagande i insatser. Insatser som de unga tar del av kan exempelvis vara praktik hos arbetsgivare eller rehabiliterande verksamheter. Försäkringskassan är således beroende av väl fungerande samverkan med andra aktörer för att lyckas med sitt uppdrag. Som nämndes i ett tidigare avsnitt har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen regeringens uppdrag att i samarbete utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning i syfte att underlätta ungdomarnas inträde eller återgång till arbetsmarknaden.<sup>91</sup>

Det finns begränsad kunskap om hur insatser till unga med funktionsnedsättning ökar möjligheterna för etablering på arbetsmark-

<sup>89</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm.

<sup>90</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm, s. 11.

<sup>91</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, S2011/11297/SF, 2012-12-20.

naden. Försäkringskassan har tidigare föreslagit att myndigheten bör ges i uppdrag att genomföra studier med syfte att studera effekter av olika metoder för att öka anställningsbarheten hos individer med aktivitetsersättning.<sup>92</sup> Bland annat har metoden Supported Employment föreslagits som studieobjekt.

#### 7.4 Samordningsförbundens insatser till ungdomar

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting kan bilda samordningsförbund i syfte att gemensamt finansiera insatser till individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Syftet med insatserna ska vara att individen uppnår eller förbättrar sin arbetsförmåga.<sup>93</sup> I maj år 2013 fanns det 82 samordningsförbund och 222 kommuner var medlemmar i ett förbund. Ungdomar är ofta en prioriterad målgrupp för samordningsförbundens verksamhet.<sup>94</sup> Under år 2012 deltog cirka 5 500 ungdomar i åldern 16–24 år i insatser finansierade av samordningsförbund. Det motsvarade cirka 34 procent av samtliga deltagare i åldern 16–64 år.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, s. 13.

<sup>93</sup> 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

<sup>94</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning - Politikområde Ersättning vid arbetsförmåga - Återrapportering enligt regleringsbrevet*, svar på regeringsuppdrag, dnr 003017-2013, 2013-07-10, Stockholm, s. 3.

<sup>95</sup> Avser deltagare som har samtyckt till att deras personuppgifter registreras i samordningsförbundens uppföljningssystem.

**Tabell 7.4 Ungdomar (16–24 år) som har deltagit i insatser finansierade av samordningsförbund, efter utbildningsnivå och kön (2012)**

	Deltagare (%)	
	16–19 år	20–24 år
<b>Kön</b>		
Män	52	51
Kvinnor	48	49
<b>Utbildning</b>		
Förgymnasial	.*	46
Gymnasial	-	46
Eftergymnasial	-	3
Uppgift saknas	-	5
<b>Antal</b>	<b>1 199</b>	<b>4 316</b>

\* Utbildningsnivå redovisas inte för åldersgruppen 16–19 år eftersom de flesta av dessa ungdomar inte har haft möjlighet att fullfölja gymnasieutbildningen.

Källa: Samordningsförbunden i Västra Götaland (2013-04-08). Individens utbildningsnivå baseras på deltagarens egen uppgift.

Nästan hälften av ungdomarna i åldern 20–24 år i samordningsförbundens verksamhet har enbart förgymnasial utbildning, vilket framgår av tabellen ovan.<sup>96</sup> Det är en relativt hög andel ungdomar med kort utbildning, vilket indikerar att deltagarna har stora behov av olika former av stöd för att återgå till studier eller närma sig arbetsmarknaden. Könsfördelningen är relativt jämn mellan kvinnor och män.

Insatser finansierade av samordningsförbund kan vara av individ- eller strukturinriktad karaktär.<sup>97</sup> Strukturinsatserna syftar till att förbättra samverkan mellan berörda myndigheter. De individinriktade insatserna syftar direkt till att deltagarna ska förbättra sin arbetsförmåga och ger ofta stöd till individerna att komma ut på arbetsmarknaden. Olika typer av individinriktade insatser är: arbetslivsinriktade insatser; aktiverande och motiverande insatser; behandlande insatser; förebyggande insatser.

<sup>96</sup> Individernas utbildningsnivå är baserad på deltagarens egna uppgifter som lämnas vid registrering i insats. Följande kategorier registreras: grundskola, gymnasium, Högskola/Universitet upp till ett år, Högskola/Universitet upp till två år, Högskola/Universitet upp till tre år, annan eftergymnasial utbildning och saknas/okänd.

<sup>97</sup> Beskrivning av insatserna nedan baseras på Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*, svar på regeringsuppdrag, dnr 001565-2013, 2013-02-08, s. 9 ff.

De vanligast förekommande ungdomsinsatserna är särskilda insatser för unga med funktionsnedsättning, unga med psykisk ohälsa eller unga med särskilt komplex problematik.

Unga med funktionsnedsättning får ofta individuellt stöd och coaching. ADL-träning<sup>98</sup> och insatser som ska underlätta övergången mellan skola och arbetsliv eller utredningar av elevernas förmåga förekommer också. Andra typer av åtgärder för denna målgrupp är samlokalisering och teamverksamhet.

Unga med psykisk ohälsa får också ta del av insatser där de samverkande myndigheterna är samlokaliserade. Individuell psykologisk utredning kan här vara ett inslag.

Gruppen unga med särskilt komplex problematik omfattar individer som har varit aktuella inom kriminalvården, ungdomar med riskbruk och missbruk eller långvarig arbetslöshet i kombination med annan problematik. Insatser till denna grupp kan innebära samtal, arbetsträning, praktik, social träning och medicinsk behandling.

Arbetslösa ungdomar utan komplex problematik i övrigt är också en vanlig målgrupp. Denna grupp får ofta insatser som innehåller coaching och stöd genom en lots eller koordinator. Insatserna kan också omfatta arbetsförberedande moment, praktik och handledning samt orienteringskurser och andra kortare utbildningar.

### Insatsernas resultat

Samordningsförbunden ansvarar själva för uppföljning och utvärdering. De uppföljningar som genomförs följer ofta hur väl insatserna har nått sina mål. Sådana uppföljningar visar att insatserna ofta når hög måluppfyllelse.<sup>99</sup> Samtidigt finns det få utvärderingar av effekter på individnivå. Försäkringskassan m.fl. har påpekat att det behövs bättre förutsättningar för effektutvärderingar.<sup>100</sup> För att kunna genomföra sådana anser Försäkringskassan att dokumentationen av insatser behöver utvecklas.

---

<sup>98</sup> Aktiviteter i Dagliga Livet.

<sup>99</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet*, dnr: 003017-2013, 2013-07-10, s. 13.

<sup>100</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet*, dnr: 003017-2013, 2013-07-10; Statskontoret (2008) *Effekter av FINSAM?* rapport 2008:16, Stockholm; Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, rapport 2011:14, Stockholm.

Statskontorets uppföljningar av deltagare i insatser finansierade av samordningsförbund visar på vissa positiva resultat vad gäller förvärvsfrekvensen.<sup>101</sup> Deltagande i insats verkar leda till minskat beroende av offentliga trygghetssystem och en bättre förankring på arbetsmarknaden. Individer med främst arbetsmarknadsproblem, en grupp där många unga ingick, hade i högre grad än andra arbete efter avslutad insats.<sup>102</sup> Samtidigt påpekar Statskontoret att urvalet av deltagare inte är representativt på grund av kvaliteten i uppföljningsdata från olika samordningsförbund. Slutsatserna bör därför tolkas med detta förbehåll. Vidare pekar Statskontoret på att det inte går att fastställa i vilken mån insatser inom samordningsförbund är bättre än andra insatser.

Det finns också resultat som visar betydande effekter på antalet sjukskrivningsdagar som en följd av att ha varit i insats inom ramen för ett samordningsförbund.<sup>103</sup> Deltagarna i insats hade sex år efter insatsen i genomsnitt sex dagar färre av sjukfrånvaro per månad än jämförelsegruppen. Här bör dock betonas att deltagarna i studien huvudsakligen var kvinnor i 40–50-års ålder, födda i Sverige och med relativt hög utbildningsnivå.<sup>104</sup> Det finns inga generella studier om effekter av insatser till unga inom samordningsförbundens verksamhet. Däremot finns det enskilda utvärderingar och uppföljningar som tagits fram inom olika förbund i samband med specifika insatser.

## 7.5 Europeiska socialfondens projekt riktade till 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 förebygga utanförskap är ett av fyra mål inom programområde 2, dvs. de projekt som riktar sig till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Statskontoret (2008) *Effekter av FINSAM?* rapport 2008:16, Stockholm; Statskontoret (2008) *Fyra år med FINSAM*, rapport 2008:7, Stockholm.

<sup>102</sup> Statskontoret (2008) *Effekter av FINSAM?* rapport 2008:16, Stockholm.

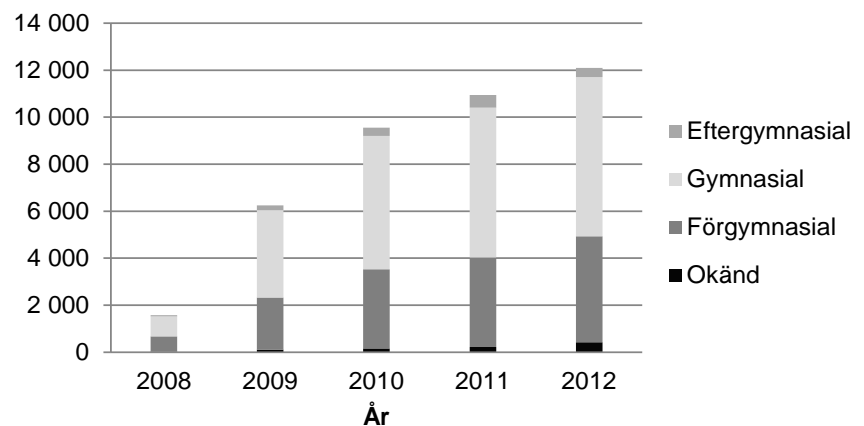
<sup>103</sup> Kärrholm, Jenny (2007) *Co-operation Among Rehabilitation Actors for Returning to Working Life*, Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet, Stockholm.

<sup>104</sup> Kärrholm, Jenny (2007) *Co-operation Among Rehabilitation Actors for Returning to Working Life*, s. 37.

<sup>105</sup> Programmet ska bidra till att uppfylla Lissabonstrategin; den europeiska sysselsättningsstrategins övergripande mål om full sysselsättning, högre kvalitet och produktivitet i arbetet samt stärkt social och regional sammanhållning.

Offentliga, privata och andra aktörer kan söka ekonomiskt stöd från Europeiska socialfonden för att bedriva projekt riktade till ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Projekten präglas ofta av samverkan mellan olika aktörer, men kommuner är den allra vanligaste projektägaren. Andra myndigheter såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och även landsting finns med som samverkande aktörer.<sup>106</sup> Under perioden 2008 till 2012 har drygt 51 000 ungdomar i åldern 15–24 år deltagit i ett eller flera ESF-projekt. Antalet deltagare har ökat under perioden och under 2012 var cirka 15 000 unga engagerade i något av projekten. Majoriteten av deltagarna är i åldern 20–24 år men cirka 3 000 deltagare var 19 år eller yngre. Deltagarnas utbildningsnivå har varit relativt jämn under tidsperioden, vilket framgår av diagrammet nedan.

Diagram 7.8 Ungdomar (20–24 år) i ESF-projekt under perioden 2008–2012



Källa: Statistiska centralbyrån (2013) och utredningens bearbetningar.

Det är inte ovanligt att deltagarna endast har förgymnasial utbildning.<sup>107</sup> Bland de unga som är i åldern 20–24 år har drygt hälften en gymnasieutbildning.

Som framkommer i tabell 7.5 är det en relativt jämn könsfördelning bland de unga i projekten. Män deltar dock i något högre utsträckning än kvinnor i båda åldersgrupperna. Majoriteten av del-

<sup>106</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 9.

<sup>107</sup> Uppgifter om utbildningsnivå baseras på Statistiska centralbyråns utbildningsregister.



tagarna är födda i Sverige. Endast tio procent i den yngre åldersgruppen är födda i ett annat land. För den äldre åldersgruppen är motsvarande andel något högre, dvs. 18 procent.

**Tabell 7.5 Ungdomar (15–24 år) i ESF-projekt år 2012**

	15–19 år	20–24 år
<b>Kön</b>		
Män	53 %	56 %
Kvinnor	47 %	44 %
<b>Utbildningsnivå</b>		
Förgymnasial	–*	37 %
Gymnasial	–	56 %
Eftergymnasial	–	3 %
Okänd	–	3 %
<b>Födelseland</b>		
Sverige	90 %	82 %
Övriga Europa	3 %	6 %
Utanför Europa	7 %	12 %
<b>Totalt</b>	3 310	12 092

\* Utbildningsnivå redovisas inte för åldersgruppen 15–19 år eftersom de flesta av dessa ungdomar inte har haft möjlighet att fullfölja gymnasieutbildningen.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013) och utredningens bearbetningar.

Deltagarna i ungdomsprojekt har ofta omfattande och komplexa hinder för etablering på arbetsmarknaden. Både fysisk och mental ohälsa är vanligt tillsammans med oavslutade utbildningar, missbruk och andra sociala problem. Många av ungdomarna i projekten har också varit inaktiva under en lång tid vilket bidrar till de hinder som finns för arbetsmarknadsetableringen.<sup>108</sup>

Ungdomsprojekten omfattar en mängd olika verksamheter med skiftande arbetsmetoder. Cirka hälften av projekten använder 10 metoder/arbetssätt eller fler i sin verksamhet. Coachning, samtalsstöd, målsättning, vardagsrutiner och olika typer av vägledning är inslag som förekommer i nästan samtliga projekt. Praktik och stöd för att avsluta utbildning är de vanligaste sysselsättningsinriktade inslagen. De mer metodinspirerade arbetssätt som ofta används i

<sup>108</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, 15 f.

projekten är t.ex. Open College Network<sup>109</sup> och Supported Employment<sup>110</sup>. Dock innehåller dessa metoder ofta lokala variationer vilket försvårar möjligheten till utvärderingar.<sup>111</sup> Målgruppens heterogenitet anges vara den bakomliggande faktorn till att projekten arbetar med så många olika metoder och i multikompetenta team.<sup>112</sup>

Generellt sett saknas kunskap om projektens effekter.<sup>113</sup> Tema-gruppen Unga i arbetslivet har dock gjort en genomgång av ett antal utvärderingar av ungdomsprojekt inom ramen för ESF. Majoriteten av dessa utvärderingar är s.k. processutvärderingar. Genomgången visar att det är svårt att beskriva vilka metoder och arbetssätt som använts och i förlängningen jämföra vilka effekter insatserna har.<sup>114</sup>

## 7.6 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Utredningen kan konstatera att det pågår en mängd olika insatser riktade till unga som varken arbetar eller studerar. Insatserna genomförs av flera olika aktörer, med olika mål och målgrupper. Såväl insatser som målgrupper är överlappande mellan olika aktörer. Överlappningen är tydligast vad gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar med stort behov av stöd. Arbetsförmedlingen och kommuner bedriver och finansierar verksamheter som i många avseenden kan uppfattas ha samma syfte och innehåll. Här är risken för dubbelarbete bland de involverade aktörerna uppenbar.

En mängd av projekten riktar sig till arbetslösa ungdomar och unga som står långt från arbetsmarknaden. Dessa projekt genomförs och finansieras av kommuner, Arbetsförmedling, Försäkringskassa, Europeiska socialfonden eller andra mindre finansiärer. Som konstaterats vid ett flertal tillfällen i detta betänkande finns det många orsaker till att unga som varken arbetar eller studerar befinner sig i denna situation. När insatsernas innehåll är svagt definierade är det svårt att medvetet och målinriktat välja bland de åtgärder som står

---

<sup>109</sup> [www.ocn.se](http://www.ocn.se)

<sup>110</sup> [www.euse.org](http://www.euse.org)

<sup>111</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 21.

<sup>112</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm, s. 20 f.

<sup>113</sup> Socialfondsprogrammet ska skapa resultat på individ-, organisations- och strukturnivå.

<sup>114</sup> 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.

till buds. Ungdomar hänvisas i ett sådant system till insatser utan att det finns ett tydligt syfte. Resultatet av en mängd insatser kan bli ett brokigt landskap av insatser där unga kan få svårt att få det stöd som just de behöver och där professionella riskerar att sakna grundläggande information för att vägleda den unge på rätt väg tillbaka till utbildning eller till ett arbete. Här bör poängteras att det inte är mängden insatser som är problematiskt. Däremot är det problematiskt att de inte är utvärderade med jämförbara metoder, att de inte går att överblicka och att de riskerar att inte vara målgruppsorienterade.

Behovet av att utveckla en sammanhållen och kunskapsbaserad verksamhet för unga som har behov av insatser i övergången mellan skola och arbetsliv är uppenbar. Det finns ett behov av att resultat följs upp och att ny kunskap skapas för att på ett ändamålsenligt sätt åstadkomma en mer kunskapsbaserad verksamhet på området. Det handlar således både om att kunna välja rätt insats i varje enskilt fall och om att skapa ett sammanhållet system som kan främja en sådan utveckling.

### **7.6.1 Unga med stora behov är en prioriterad grupp**

Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommuner och samordningsförbund är vanliga aktörer som unga som varken arbetar eller studerar kommer i kontakt med. En mängd verksamheter, ofta tidsbegränsade projekt, finansieras av Europeiska socialfonden. Dessa projekt bedrivs ofta av de nämnda myndigheterna, enskilt eller i samverkan, vid sidan av de ordinarie verksamheterna. De unga som varken arbetar eller studerar är ofta en prioriterad grupp för insatser, såväl i den ordinarie verksamheten som i projekten. Det saknas således inte insatser till unga som har särskilt svårt med arbetsmarknadsetableringen. Arbetsförmedlingen har utvecklat verktyg som syftar till att identifiera de unga som står längst ifrån arbetsmarknaden för att kunna ge insatser redan från första dagen i arbetslöshet. Försäkringskassan arbetar med de unga som har funktionsnedsättning och har, tillsammans med Arbetsförmedlingen, ett särskilt uppdrag att prioritera denna grupp. Nästan alla kommuner erbjuder arbetsmarknadsinsatser för de ungdomar som söker ekonomiskt bistånd och ungdomar med social problematik eller med kort utbildning är prioriterade målgrupper för många kommuner.

### 7.6.2 Insatserna måste vara individanpassade

Även om unga med särskilt stora problem erbjuds insatser är det inte självklart att de erbjudna insatserna motsvarar de ungas behov. Många i målgruppen har stora svårigheter, bland annat beroende på bristfällig utbildning. Inte sällan finns skolmisslyckanden och sociala problem i bakgrunden. Många har också andra former av svårigheter, t.ex. ohälsa. För dessa unga krävs troligtvis intensiva och kompensatoriska insatser för att komma vidare till antingen utbildning eller arbete. För många av de ungdomar som har en lång tid bakom sig av misslyckande kan vägen till ett arbete vara lång och krokig. Många unga finns inom det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgarantin för ungdomar. Enligt regelverken ska de arbetsmarknadspolitiska programmen som ungdomarna hänvisas till vara på heltid. Verkligheten har visat sig att detta är långt ifrån hur det i praktiken fungerar. Uppföljningar av jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar visar att aktivitetsgraden är låg och motsvarar inte vad som är föreskrivet. Regeringen har tilldelat Arbetsförmedlingen medel för att förbättra programmets aktivitetsnivå. Dock har detta ännu inte resulterat i någon förändring som kan avläsas i verksamheten. För att möta behoven hos de ungdomar som har stora etableringsproblem är det angeläget att säkerställa insatsernas kvalitet, såväl när det gäller omfattning som innehåll. För många ungdomar är intensifierade förmedlingsinsatser inte alltid tillräckligt. De unga som varken arbetar eller studerar behöver sannolikt insatser av annan karaktär. Det finns även många ungdomar i kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Vad dessa ungdomar får, hur snabbt de får ta del av insatserna och vad de leder till finns det lite kunskap om. Forskningen visar att de kommunala programmen främst fungerar som aktiveringsinsatser, dvs. ofta handlar om kontroll av arbetsviljan.<sup>115</sup> För att insatserna ska leda till att de unga ökar sin förmåga att ta sig vidare på arbetsmarknaden eller till fortsatt utbildning krävs att såväl Arbetsförmedlingens program som kommunala insatser innehåller en meningsfull verksamhet.

---

<sup>115</sup> Se exempelvis Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141, 2012, s. 67

### 7.6.3 Låg kunskap om innehållet i insatserna

Kunskapen om insatsernas effekter på arbetsmarknadsinträde och inkomster är begränsade. Det är svårt att studera effekter eftersom insatserna sällan är tydligt avgränsade utan oftare består av en mängd olika åtgärder som dessutom sker i olika kombinationer och parallellt med varandra. Insatserna är ofta också oklart definierade vilket försvårar jämförelser. Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser visar att ungdomar i huvudsak tar del av likande insatser, oavsett om de deltar i kommunala eller statliga insatser. Detta tycks också gälla insatser från kommuner och ESF-finansierade projekt. Det saknas således förutsättningar att efter individuella bedömningar erbjuda insatser som motsvarar den unges behov. För att lyckas med en sådan differentiering behövs en förbättrad kunskapsbas om insatsernas innehåll och resultat.

### 7.6.4 Alla unga som varken arbetar eller studerar har inte kontakt med Arbetsförmedlingen

Långt ifrån alla arbetslösa ungdomar har kontakt med Arbetsförmedlingen. Det kan finnas olika orsaker till det. Det kan antas vara mindre problematiskt att t.ex. studerande som också är arbetsökande inte är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Det finns sannolikt ungdomar som har utvecklade kontaktnät och på goda grunder gör bedömningen att de inte behöver myndighetens hjälp för att få ett arbete. Mer problematiskt är det faktum att unga som trots att de har behov av stöd i övergången mellan skola arbetsliv inte har kontakt med Arbetsförmedlingen. En stor andel av samtliga arbetslösa ungdomar är inte i kontakt med Arbetsförmedlingen. Många av dessa ungdomar har inte behov, eftersom de exempelvis är heltidsstuderande eller på väg att få ett arbete. Det finns dock en grupp ungdomar som inte söker sig till Arbetsförmedlingen trots att de har behov av stöd. Detta är enligt utredningen ett problem som borde föranleda en närmare analys. Det är utredningens uppfattning att fler unga borde vara i kontakt med Arbetsförmedlingen och därmed få den hjälp och stöd de behöver. Arbetsförmedlingen har under senare tid, på eget initiativ, genom projektverksamheten "Unga in" påbörjat en utåtriktad verksamhet som syftar till att stimulera fler unga som varken arbetar eller studerar att ha kontakt med myndigheten. Denna verksamhet

är emellertid marginell. Samspelet med kommunernas uppsökande verksamhet är här viktigt för att Arbetsförmedlingen ska kunna få information om ungdomar som har behov av stöd. Utredningen bedömer att problemets omfattning kräver en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet och hur väl den överensstämmer med de ungas behov och förväntningar. Det behövs också, vilket understryks av Riksrevisionens granskning på området, en förbättrad styrning och samordning av arbetet på lokal nivå för att ungdomar som är i behov av Arbetsförmedlingens stöd ska få det.

#### **7.6.5 Ett svårnavigerat landskap av insatser – risk för dubbelarbete och ineffektivitet**

Utredningen kan konstatera att det pågår en mängd olika insatser riktade till arbetslösa ungdomar. Insatserna erbjuds av flera olika aktörer. Inte sällan påbörjar den unge en arbetsmarknadsinsats inom ramen för kommunens verksamhet. Tre månader senare avbryts denna insats då den unge påbörjar jobbgarantin för ungdomar hos Arbetsförmedlingen. Garantin inleds vanligtvis, i likhet med kommunens verksamhet, med olika typer av förmedlingsinsatser. Först efter sex månaders öppen arbetslöshet erbjuds i normalfallet insatser av annan karaktär, t.ex. praktik. Dock är det inte ovanligt att den unge redan under de tre första månaderna som inskriven på Arbetsförmedlingen har en praktikplats som förmedlats av kommunen, vilken den unge tvingas avbryta för att påbörja jobbgarantin för ungdomar. Förutom kommunen och Arbetsförmedlingen möter ungdomarna också olika företag, kompletterande aktörer, som anordnar insatser inom ramen för jobbgarantin för ungdomar. Det är heller inte ovanligt att den unge också deltar i arbetsmarknadsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden eller samordningsförbund. Sammantaget kan konstateras att floran av insatser och inblandade aktörer ökar risken för dubbelarbete och försvårar uppföljningen och styrningen. Bestämda tidsgränser och bristande samarbete mellan kommun, Arbetsförmedling och andra anordnare kan bidra till att den unge får ett fragmentiserat stöd, vilket försvårar snarare än underlättar ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

## 8 Tar unga som varken arbetar eller studerar del av specifika insatser?

Unga som varken arbetar eller studerar kan delta i en mängd olika insatser som på ett eller annat sätt syftar till att förbättra den unges förutsättningar att återgå till utbildning eller ta steget in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen och kommunen är två viktiga aktörer i detta arbete. Därutöver erbjuds också många unga att delta i olika projekt, vilka ofta är finansierade av Europeiska socialfonden (ESF). Inte sällan drivs projekten av kommuner eller Arbetsförmedling. ESF-projekten kan också vara en samverkan mellan flera aktörer. Detta beskrivs närmare i föregående kapitel, avsnitt 7.5.

Som nämnts i föregående kapitel deltog cirka 15 000 ungdomar i åldern 16–24 år i ett ESF-finansierat projekt år 2012. Därför finns anledning att närmare analysera dessa projekt. Därutöver motiveras en närmare analys av ESF-projekten av att de riktas till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, vilket innebär att utredningens målgrupp sannolikt deltar i dessa insatser. Vidare finns också relativt bra dokumentation att tillgå om såväl projekt som deltagare. Utredningen har därför valt att genomföra en studie som syftar till att rikta fokus på utredningens målgrupp bland de unga som deltar ESF-finansierade projekt. Denna undersökning är ett ytterligare steg i att, i enlighet med utredningens direktiv, kartlägga och analysera de insatser som ges till målgruppen.

Det finns också andra studier som har följt upp deltagare inom ESF. Bland annat genomför Europeiska socialfonden årliga uppföljningar av deltagare generellt.<sup>1</sup> Därutöver finns också en studie som fokuserar på utrikes födda personers arbetslivsintegrering efter att

---

<sup>1</sup> Svenska ESF-rådet (2011) *Socialfonden i siffror 2013. Projektens deltagare och nytta*, Stockholm.

ha deltagit i ESF-projekt.<sup>2</sup> Denna undersökning fokuserar till skillnad från övriga studier på de unga som varken arbetar eller studerar.

I det följande redovisas de resultat som framkommer efter att ha analyserat 184 projekt som genomförts inom ramen för ESF programområde 2 och som riktar sig helt eller delvis till ungdomar. Syftet är dels att undersöka i vilken utsträckning de unga som varken arbetar eller studerar deltar i projekten, dels i vilken utsträckningen de unga som deltagit i ett projekt övergår till någon form av arbete eller utbildning. Närmare bestämt syftar undersökningen till att besvara följande frågor:

- Deltog unga som varken arbetade eller studerade i ESF-projekt?
- Vilken typ av projekt deltog de i?
- Vilken sysselsättning har de två år senare?
- Varierar sysselsättningen med hänsyn tagen till typ av projekt?

Undersökningen baseras på individer som deltog i ett ESF-finansierat projekt år 2009.<sup>3</sup> Urvalet är personer i åldern 20–24 år. Studien avgränsas till att avse en åldersgrupp som har tillräcklig hög ålder för att ha kunnat fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen väljer i denna studie att definiera gruppen unga som varken arbetar eller studerar i enlighet med Temagruppen Unga i arbetslivets analysmodell.<sup>4</sup> De två grupper som jämförs i följande analyser är således 1) unga som år 2009 tillhör gruppen unga som varken arbetar eller studerar samt 2) unga i samma ålder som inte definierats tillhöra denna grupp. Den senare gruppen av unga har således antingen studerat eller arbetat under året.

---

<sup>2</sup> Szulkin, R, Nekby, L. & Bygren, M. m.fl. (2013) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*, Institutet för framtidsstudier, Forskningsrapport 2013/1, Stockholm.

<sup>3</sup> Undersökningsåret är 2009 för att kunna möjliggöra en uppföljning av deltagarna två år efter avslutat insats.

<sup>4</sup> Populationen unga som varken arbetar eller studerar utgörs av de personer som inte har någon inkomst som indikerar att den unge har studerat samt att den unge inte heller förekommer i någon form av register som indikerar deltagande i någon form av utbildning under det aktuella året. Därutöver består gruppen av de unga som har en sammanlagd inkomst (summa inkomst av förvärvskälla + aktiv näringsverksamhet + värnpliktsersättning) som understiger ett basbelopp. Från denna population exkluderas personer som har arbetspendlat till Danmark eller Norge samt de personer som deltagit i utbildning i svenska för invandrare 60 timmar eller mer under ett år (se vidare kapitel 5, avsnitt 5.1.1 för en närmare beskrivning och diskussion om definitionen).



## 8.1 Vilka är deltagarna?

Totalt sett deltog 6 185 personer i åldern 20–24 år i ett eller flera projekt. Av dessa kan cirka hälften anses tillhöra de unga som varken arbetade eller studerade.<sup>5</sup> Bland såväl gruppen unga som varken arbetar eller studerar som bland övriga deltagare är det fler män än kvinnor. Överrepresentationen av män är tydligare bland gruppen unga som varken arbetar eller studerar där män utgör 63 procent av gruppen och kvinnor 37 procent.

Även när det gäller utbildningsnivå skiljer sig grupperna något åt. Unga som varken arbetar eller studerar har i högre grad än övriga i samma åldersgrupp högst förgymnasial utbildning. 39 procent av de unga som varken arbetar eller studerar har högst förgymnasial utbildning. För jämförelsegruppen är motsvarande 26 procent. Drygt hälften av deltagarna har gymnasieutbildning.

84 procent av de unga som varken arbetar eller studerar respektive 77 procent av de övriga deltagarna i samma åldersgrupp är födda i Sverige. Detta betyder att 16 procent respektive 23 procent är födda i något annat land.

---

<sup>5</sup> I definitionen unga som varken arbetar eller studerar ingår bland annat ungdomar som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, unga som har ekonomiskt bistånd och unga som helt saknar kända inkomster. Dessa unga kan således delta i ett ESF-projekt. Övriga deltagare kan vara personer som under året t.ex. avslutat en utbildning eller har arbetat och tidigare haft inkomster och därmed inte inkluderas av indikatorn unga som varken arbetar eller studerar.

**Tabell 8.1** ESF-deltagare år 2009 fördelat på unga som varken arbetar eller studerar samt övriga unga i samma åldersgrupp (20–24 år)

	UVAS* som deltagit i ESF-projekt	Övriga i åldersgruppen som deltagit i ESF-projekt
<b>Kön</b>		
Män	63 %	58 %
Kvinnor	37 %	42 %
<b>Utbildning</b>		
Förgymnasial	39 %	26 %
Gymnasial	56 %	61 %
Eftergymnasial	3 %	12 %
Okänd	2 %	1 %
<b>Födelseland</b>		
Sverige	84 %	77 %
Övriga Europa	6 %	7 %
Utanför Europa	10 %	16 %
Uppgift saknas		
<b>Totalt</b>	<b>3 038</b>	<b>3 147</b>

\* UVAS = unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

## 8.2 Projekt med praktik vanligt

Under år 2009 fanns 184 projekt där ungdomar deltog.<sup>6</sup> Efter en genomgång av projektplaner framkommer att projekten kan delas in i följande fyra huvudkategorier:

Utbildningsorienterade projekt n=36	Praktikorienterade projekt n=25
Samverkansorienterade projekt n=33	Kombinationsprojekt utbildning/praktik n=90

<sup>6</sup> Inom ramen för programområde 2 har totalt 520 genomförandeprojekt beviljats av vilka cirka 200 projekt riktar sig till ungdomar under perioden 2007–2013.

- **Utbildningsorienterade projekt** – projekt som i huvudsak har fokus på utbildningsinsatser, dvs. ofta skräddarsydda utbildningar för en specifik målgrupp. Utbildningarna avser ofta att ge ungdomen grundskole- eller gymnasiekompetens.
- **Praktikorienterade projekt** – projekt som har övervägande fokus på att deltagarna ska få en praktikplats för att komma vidare i arbete och studier. Ofta ingår kontakt med privata eller offentliga arbetsgivare som erbjuder de unga praktikplatser under tiden eller efter projektets slut. Syftet med praktiken varierar men är ofta en kombination av att lära den unge hur arbetsmarknaden fungerar genom att bygga in arbetslivets normer, attityder och krav. Dessutom är ambitionen ofta att bryta den unges negativa invanda mönster samt höja social och formell kompetens genom att hjälpa de unga att bli mer anställningsbara.
- **Samverkansorienterade projekt** – projekt som i huvudsak har fokus på att skapa en fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och andra samhällsaktörer. Projekten syftar till att förbättra samverkan mellan myndigheter på lokal, regional och nationell nivå på ett sätt som är svårt i ordinarie strukturer. Utvecklingen av samverkan kan dels avse arbete och insatser när det gäller de enskilda individerna, dels kan utvecklingen av samverkan avse en strukturell- och organisatorisk nivå.
- **Kombinationsprojekt utbildning/praktik-** projekt där det tydligt förekommer ett fokus på både utbildningsinslag, praktik och andra arbetssätt.

Det var vanligast att ungdomar deltog i projekt där det fanns en kombination av utbildning och praktik år 2009. I tabell 8.2 framkommer att 40 procent av samtliga projekt var av sådan karaktär. Näst vanligast var projekt med enbart inriktning mot praktik. En tredjedel av samtliga projekt har denna inriktning. Drygt tio procent av projekten är antingen projekt med en tydlig och renodlad utbildningsinriktning eller projekt som har fokus på samverkanslösningar. Vid en analys av de olika deltagarna och vilken typ av projekt som de har deltagit i framkommer en jämn fördelning mellan de två grupperna. Unga som varken arbetar eller studerar och övriga unga i samma åldersgrupp tar i lika stor utsträckning del av olika typer av projekt.

Tabell 8.2 Typ av ESF-projekt år 2009 riktade till ungdomar i åldern 20–24 år

	Totalt antal deltagare	Utbildningsorienterade projekt	Praktikorienterade projekt	Samverkansorienterade projekt	Kombination utb./praktik
<b>UVAS* som deltagit i ESF-projekt</b>	3 038	13 %	30 %	14 %	43 %
<b>Övriga i åldersgruppen som deltagit i ESF-projekt</b>	3 147	14 %	33 %	13 %	40 %

\*UVAS = unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

De olika ESF-projekten skiljer sig åt i olika avseende, inte endast mot bakgrund av innehållet i insatserna utan också utifrån vilken målgrupp som projekten riktar sig till. Granskningen av projekten visar att de å ena sidan har en inriktning mot en bred målgrupp, dvs. kriteriet för deltagande är inte preciserat utöver de målgrupper som ESF-projekten generellt utgörs av. Å andra sidan förekommer projekt där målgruppen är specificerad. Det är framför allt två huvudkategorier, vid sidan om de projekt som har en bred målgruppsinriktning, som förekommer. Dels är det projekt som har en specificerad inriktning mot ungdomar i åldern 15–24 år, dels projekt som har en annan uttalad målgruppsinriktning. Inte sällan har dessa projekt inriktning mot utländskt födda personer eller personer som har en funktionsnedsättning.

Majoriteten av de 184 projekten har en ungdomsspecifik målgruppsinriktning. I tabell 8.3 framkommer att en tredjedel av projekten har en bred sammansättning av deltagare medan endast en tiondel av projekten riktar sig till en annan specifik målgrupp. Fördelningen mellan de unga som varken arbetar eller studerar och övriga ungdomar i samma ålderskategori är jämn. Det finns således, i detta avseende, ingen skillnad mellan vilka projekt de olika ungdomsgrupperna deltar i.

**Tabell 8.3** ESF-projekt år 2009 riktade till ungdomar i åldern 20–24 år fördelat på projektets målgruppsinriktning

	Totalt antal deltagare	Bred	Unga	Specifik grupp
UVAS* som deltagit i ESF-projekt	3 038	34 %	57 %	9 %
Övriga i åldersgruppen som deltagit i ESF-projekt	3 147	31 %	61 %	8 %

\* UVAS = unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

### 8.3 Lågt utflöde från gruppen

Det övergripande målet för ESF-projekt inom programområde 2 är att deltagarna ska öka sina möjligheter att komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden. Tidigare genomförda uppföljningar av deltagare visar att cirka 30 procent av deltagare i programområde 2 förvärvsarbetar efter avslutat projekt och andelen med sjukpenning minskade två år efter avslutat projekt.<sup>7</sup> Målgruppen som ESF-projekt riktas till är personer som har särskilda behov av stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det betyder att deltagarna i projekten ofta har en låg utbildningsnivå och har bristfällig arbetsmarknadserfarenhet. I jämförelse med arbetslösa i befolkningen kommer ESF-deltagarna ofta från länder utanför Europa. Även de ungdomar som deltar i programområde 2 har en lägre utbildningsnivå jämfört med ungdomar i övrigt.<sup>8</sup> Ungdomar i ESF-projekt har t.ex. betydligt lägre utbildningsnivå än deltagare i Arbetsförmedlingens jobbgaranti för ungdomar.<sup>9</sup> Dessa individuella förutsättningar är centrala att beakta vid uppföljningar och resultat av projekten.<sup>10</sup> Tolkningsen av resultaten bör således göras mot bakgrund av det faktum att delta-

<sup>7</sup> Svenska ESF-rådet (2011) *Socialfonden i siffror 2011. Projektens deltagare och nytta*, s. 48.

<sup>8</sup> Svenska ESF-rådet (2013) *Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007–2013*, s. 20–23.

<sup>9</sup> Svenska ESF-rådet (2013) *Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007–2013*, s. 24.

<sup>10</sup> Även om deltagarna har en något lägre utbildningsnivå än relevanta jämförelsegrupper är den inte tillräckligt stor för att ensam förklara målgruppens inaktivitet. Enligt en enkät med personal i projekten är en oavslutad gymnasieutbildning det mest utbredda problemet bland projektdeltagarna. Samtidigt kan detta ses som en effekt av flera andra faktorer. Till problembilden hör bland annat följande problem, ofta i kombination: läs- och skrivsvårigheter, dålig svenska, psykisk ohälsa, fysisk och psykisk funktionsnedsättning, problem i hemmet, svag ekonomi, missbruk och kriminalitet. Svenska ESF-rådet (2013) *Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007–2013*, s. 24.

garna ofta står långt ifrån arbetsmarknaden och att vägen till arbete och utbildning sannolikt är lång och krokig.

I utredningens analys av ungdomar som deltagit i projekt år 2009 studeras fem olika utfall två år senare, dvs. år 2011.<sup>11</sup> I likhet med tidigare redovisning jämförs de unga som varken arbetar eller studerar med övriga deltagande ungdomar i samma åldersgrupp. Därutöver görs också jämförelser med de unga som varken arbetar eller studerar i befolkningen, vilka dock inte deltagit i något ESF-projekt under samma år, dvs. cirka 80 000 unga i samma ålder.

De fem utfall som analyseras för 2011 är: om individen mottar ekonomiskt bistånd, om individen finns i gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS), deltagande i någon form av utbildning som registrerats i utbildningsregistret, om individen haft löneinkomster över ett prisbasbelopp samt om individen deltagit i ett nytt ESF-projekt. Dessa utfall är valda för att i viss utsträckning analysera deltagarnas anknytning till arbetsmarknad och utbildning samt i viss mån också huruvida individen är självförsörjande eller inte. Ekonomiskt bistånd är inte självklart ett mått på individens försörjningsförmåga. Däremot finns en lång rad studier som pekar mot att ekonomiskt bistånd är en indikator på utsatthet även på andra områden.<sup>12</sup>

I tabell 8.4 framkommer att cirka 40 procent av de ungdomar som kategoriserats som ung som varken arbetar eller studerar är i samma position även två år senare. Detta gäller såväl de unga som varken arbetar eller studerar och har deltagit i ett ESF-projekt som de unga som varken arbetar eller studerar men som inte deltagit i motsvarande ESF-projekt. Övriga i samma ålderskategori, dvs. de unga som deltagit i ESF-projekt, återfinns emellertid i betydligt lägre grad bland dem som varken arbetar eller studerar, dvs. endast 21 procent.

Nästan hälften av de ungdomar som deltagit i ESF-projekt, men som inte tillhör gruppen unga som varken arbetar eller studerar, har under 2011 haft ett arbete som har genererat en löneinkomst över ett basbelopp. De unga som varken arbetade eller studerade år 2009, såväl deltagare i ESF-projekt som övriga, har i lägre grad haft motsvarande löneinkomster. Cirka 30 procent av samtliga unga som

---

<sup>11</sup> Utfallen är inte uteslutande kategorier vilket betyder att varje ungdom kan återfinnas i ett eller flera av utfallen. Summan är därmed inte 100 procent.

<sup>12</sup> Se t.ex. SOU 2001:54 *Ofärd i välfärden*, s. 173 ff; Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn*; Franzén, E. (2003) *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*, Göteborgs Universitet.

varken arbetar eller studerar har under uppföljningsåret haft löneinkomster på samma nivå.

Ungefär en tredjedel av de ungdomar som deltagit i ESF-projekt men som inte klassificerats som ung som varken arbetar eller studerar deltar i någon form av utbildning år 2011. Unga som varken arbetar eller studerar, såväl de som deltagit i ESF-projekt som övriga unga som varken arbetar eller studerar, deltar i mindre grad i utbildning. Cirka 20 procent av dessa unga deltar i någon utbildning år 2011.

Unga som varken arbetar eller studerar och som har deltagit i ett ESF-projekt har större sannolikhet att delta i ett ESF-projekt även 2011 än de övriga två jämförelsegrupperna. För övriga unga som deltagit i ESF deltar cirka åtta procent i ett nytt projekt. För de unga som inte deltagit i något ESF-projekt men som varken arbetade eller studerade år 2009 var tre procent i ett ESF-projekt 2011, vilket emellertid motsvarar 2 400 individer.

**Tabell 8.4 Uppföljningsår 2011 avseende ungdomar i åldern 20–24 år som deltagit i ESF-projekt samt övriga unga som varken arbetade eller studerade år 2009**

	Totalt antal personer	Ek. bistånd år 2011	I arbete år 2011	I utbildning år 2011	I ESF-projekt år 2011	UVAS år 2011
<b>UVAS* som deltagit i ESF-projekt 2009</b>	3 040	45 %	37 %	22 %	19 %	40 %
<b>Övriga ungdomar som deltagit i ESF-projekt 2009</b>	3 150	13 %	46 %	33 %	8 %	21 %
<b>UVAS* 2009 som ej deltagit i ESF samma år</b>	80 000	12 %	32 %	24 %	3 %	44 %

\* UVAS = unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

## 8.4 Projekt med praktik – en möjlig väg till arbete?

Trots detaljerade projektbeskringar är det svårt att utifrån dessa få en uppfattning om insatsernas innehåll. Erfarenheter från tidigare studier tyder på att projekt ofta arbetar utifrån en rad olika modeller och metoder. Insatserna tycks variera beroende på de ungas indi-

viduella behov. Trots att det råder osäkerhet i såväl insatsernas egentliga karaktär som okunskap om de enskilda individernas förutsättningar kan det vara av intresse att analysera hur utfallet varierar beroende på projektets inriktning, dvs. såsom verksamheten är beskriven i projektplanerna.

I tabell 8.5 finns vissa resultat som kan vara av värde att uppmärksamma. Denna studie tyder på att praktikorienterade projekt i högre grad än övriga projekt leder till att de unga återfinns i någon form av arbete efter avslutad projekttid. Detta gäller såväl de unga som varken arbetar eller studerar som de övriga unga som deltagit i ESF-projekt två år tidigare. Cirka hälften av deltagarna i dessa projekt har haft ett arbete under uppföljningsåret. En möjlig förklaring till resultatet är att deltagarna i denna typ av projekt från början har bedömts vara närmare arbetsmarknaden än ungdomarna i andra typer av projekt. Andelen unga som arbetar under uppföljningsåret är, oavsett inriktning på projektet, nästan utan undantag över 30 procent.

Andelen unga som varken arbetade eller studerade år 2009 tenderar att i hög grad vara kvar i samma position även efter två år. Detta tycks gälla oavsett inriktning på projekt. Övriga deltagare är i lägre grad i ett nytt ESF-projekt två år senare.

En relativt liten andel, dvs. cirka 20 procent av samtliga unga som varken arbetade eller studerade 2009, är i utbildning två år efter projektet, även detta gäller oavsett projektets inriktning. För övriga unga är det något mer vanligt att vara i utbildning under uppföljningsåret. Dock tycks inte inriktningen på insatsen heller här vara avgörande.

I tabellen framstår det som om samverkansorienterade projekt har en större andel unga som är kvar i samma position två år senare samt även i högre grad mottar ekonomiskt bistånd. Dessa resultat kan sannolikt bero på att samverkande projekt ofta just inriktas på de unga som har flera sammansatta behov, t.ex. ohälsa i kombination med sociala och/eller avsaknad av grundläggande utbildning. Resultaten kan således antas avspegla att deltagare i denna typ av insats har än tyngre problematik än övriga deltagare.



**Tabell 8.5 Uppföljningsår 2011 avseende ungdomar i åldern 20–24 år som deltagit i ESF-projekt år 2009**

	Totalt	Ek. bistånd år 2011	I arbete år 2011	I utbildning år 2011	I ESF-projekt år 2011	UVAS* år 2011
<b>UVAS* som deltagit i ESF-projekt 2009</b>						
Utbildningsorienterade projekt	394	46 %	36 %	24 %	13 %	40 %
Praktikorienterade projekt	926	40 %	45 %	21 %	7 %	34 %
Samverkansorienterade projekt	415	58 %	28 %	21 %	25 %	50 %
Kombination utb./praktik	1 303	43 %	35 %	23 %	16 %	42 %
<b>Övriga ungdomar som deltagit i ESF-projekt 2009</b>						
Utbildningsorienterade projekt	430	39 %	39 %	39 %	10 %	22 %
Praktikorienterade projekt	1 025	23 %	54 %	31 %	4 %	23 %
Samverkansorienterade projekt	398	41 %	42 %	33 %	11 %	25 %
Kombination utb./praktik	1 294	33 %	43 %	34 %	10 %	23 %

\* UVAS = unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

## 8.5 Sammanfattande slutsatser

Först och främst kan konstateras att unga som varken arbetar eller studerar utgör en stor del av dem som deltar i ESF-projekt, dvs. cirka hälften av de ungdomar som deltog i projekt under 2009 tillhörde utredningens målgrupp. Resultaten visar emellertid att denna grupp skiljer sig från de övriga ungdomarna som också deltar i projekten. De har sämre förutsättningar än övriga deltagare eftersom de står längre ifrån arbetsmarknaden redan vid projektets början. Framför allt har unga som varken arbetar eller studerar en lägre ut-

bildningsnivå. De har heller inte i samma utsträckning som övriga deltagare under året arbetat eller deltagit i någon form av utbildning.

### Olika grupper men samma insatser

Trots att de unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig från övriga deltagare redan från början tycks det inte vara någon skillnad i vilken typ av projekt som de hänvisas till. I den här undersökningen visas att de unga som varken arbetar eller studerar i ungefär lika stor utsträckning som övriga deltagare deltar i de olika typerna av projekt. En tredjedel av samtliga deltagare ingår i projekt som har praktik som inriktning och 40 procent deltar i projekt som har både utbildnings- och praktikinslag i verksamheten. Med reservation för att kategoriseringen av projekten baseras på projektbeskrivningar, vilka ibland kan vara knapphändigt specificerade, finns det anledning att uppmärksamma dessa resultat. Givet att kategoriseringen är riktig finns det anledning att ifrågasätta hur urvalet till projekten görs. Å ena sidan kan resultatet tänkas bero på att urvalen till projekten inte görs tillräckligt omsorgsfullt. Å andra sidan är det också möjligt att projekten i många fall är små och lokala och att det på grund av sådana omständigheter inte är möjligt att göra en annorlunda uppdelning av deltagare. Resultatet kan möjligtvis också förklaras av att projektens finansiering oftast baseras på deltagarnas ersättning. Denna ordning ökar, enligt Temagruppen Unga i arbetslivet, risken att unga som har en låg ersättning missgynnas samt att projekten tvingas blanda deltagare.<sup>13</sup> Urvalet av deltagare tenderar således att baseras på andra faktorer än behov. En grundlig analys av behovet av typ av insats borde vara lämplig att genomföra innan projektens start. Likaså borde det vara önskvärt att deltagarens behov av stöd är det som är vägledande vid val av insats.

### Unga som varken arbetar eller studerar har bestående etableringsproblem

Givet det faktum att unga som varken arbetar eller studerar har ett sämre utgångsläge än övriga deltagare är det intressant att jämföra situationen mellan de olika grupperna två år efter projektidens slut.

---

<sup>13</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2010) *Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2009*, PM, 2010-05-20, Stockholm.

Resultaten från denna uppföljning visar, inte särskilt förvånande, att unga som varken arbetar eller studerar har större etablerings-svårigheter än övriga deltagande ungdomar. Två år efter att de unga har deltagit i ett ESF-projekt är fortfarande en stor del av de unga som varken arbetar eller studerar kvar, eller i ett nytt, ESF-projekt. De mottar också i mycket hög grad ekonomiskt bistånd. Utflödet från gruppen tycks också vara lågt. De är i hög grad kvar i samma position, dvs. de tillhör de unga som varken arbetar eller studerar två år senare. De unga som vid utgångsläget tillhörde gruppen unga som varken arbetar eller studerar har således i lägre grad lyckats få en anknytning till arbetsmarknaden. De deltar också i mindre utsträckning i någon form av utbildning.

Resultaten för de unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig inte nämnvärt för dem som tillhör samma grupp av ungdomar men vilka inte har deltagit i något ESF-projekt. Resultaten pekar tydligt på att gruppen unga som varken arbetar eller studerar, oavsett deltagande i ESF-projekt eller ej, har stora etableringsproblem.

## 9 Förslag: Bättre kunskapsutveckling

Det krävs bättre förutsättningar för att åstadkomma kunskapsbaserade insatser riktade till ungdomar som varken arbetar eller studerar. Många har behov av stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. Som visades i kapitel sju görs en stor mängd insatser. Utredningens slutsats är emellertid att det finns ett antal olösta problem. Utredningen konstaterar att fler unga bör komma i kontakt med Arbetsförmedlingen för att överhuvudtaget kunna få något stöd. Det är vidare utredningens bedömning att olika huvudmän behöver bättre förutsättningar för att kunna arbeta kunskapsbaserat. Här krävs ett målinriktat och uthålligt förbättringsarbete. Både statliga och kommunala myndigheter har en avgörande roll för att utveckla kvaliteten i den verksamhet som riktas till unga som varken arbetar eller studerar. Ansvariga myndigheter bör utforma stödet till huvudmännen på ett sådant sätt att det stimulerar och möjliggör en kunskapsbaserad verksamhet. Utredningen har enligt direktiven möjlighet att lämna andra förslag om hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras. I detta kapitel lämnas sådana förslag kopplat till behovet av en stärkt kunskapsutveckling och bättre insatser till målgruppen.

## 9.1 Analysera Arbetsförmedlingens stöd till ungdomar under 25 år som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden

**Utredningens förslag:** Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet avseende insatser till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden motsvarar målgruppens behov och förväntningar. Anledningar till att ungdomar med behov av stöd inte vänder sig till Arbetsförmedlingen ska särskilt uppmärksammas.

Fler unga som varken arbetar eller studerar bör få stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. För att kunna erbjuda sådant stöd bör fler vara i kontakt med Arbetsförmedlingen. Utredningen har konstaterat att långt ifrån samtliga berörda är i kontakt med myndigheten. Enligt Statistiska centralbyråns jämförande studie avseende antalet arbetslösa i Arbetskraftsundersökningen respektive inskrivna på Arbetsförmedlingen framkommer att det finns cirka 30 000 ungdomar i åldern 16–24 år som är arbetslösa utan att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och utan att de samtidigt var heltidsstuderande.<sup>1</sup> Här finns exempelvis föräldralediga och sjuka som saknar anställning etc. Det är utredningens uppfattning att det i denna grupp även finns unga som med rätt stöd och hjälp kan öka sina förutsättningar för att få ett arbete eller återuppta studier. Fler bör således ha kontakt med Arbetsförmedlingen eftersom det är först när det finns en etablerad kontakt som myndigheten kan bistå med insatser.

Enligt Temagruppen Unga i arbetslivet fanns det år 2010 i nationella register cirka 21 000 unga i åldern 16–24 år som saknar känd aktivitet.<sup>2</sup> Hur många av dessa som bör ha kontakt med Arbetsförmedlingen eller med andra myndigheter är oklart. Dock bör inriktningen vara att fler unga ska erbjudas stöd och hjälp på vägen till arbete och utbildning. Utredningen bedömer, som nämnts, att det är ett problem att ett stort antal unga, av olika anledningar, inte har kontakt med Arbetsförmedlingen. Problemet omfattning kräver en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet för att be-

<sup>1</sup> Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) och Arbetsförmedlingens (Af) arbetslöshetsstatistik – En jämförande studie*, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Bakgrundsfakta 2013:8, Stockholm.

<sup>2</sup> Statistiska centralbyrån (2013).

döma hur väl myndighetens insatser motsvarar målgruppens behov och förväntningar.

## 9.2 Främja kunskapsbaserade kommunala insatser

**Utredningens förslag:** Socialstyrelsen ges i uppdrag att bygga ut Kunskapsguiden. Huvudmännen behöver stöd i arbetet med att utveckla kunskapen om de insatser som ges till unga i övergången mellan skola och arbetsliv. Kunskapsguiden ska därmed utvidgas med en flik avseende det kunskapsområde som avser arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd.

Enligt socialtjänstlagen ska bistånd enligt 4 kap. 1 § utformas så att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt liv. Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta innebär att många unga tar del av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Kommunens insatser har kommit att bli ett komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken. Detta gäller särskilt för unga med ekonomiskt bistånd under de tre första månaderna innan de tar del av jobbgarantin för ungdomar. Syftet med praktiken och den kompetenshöjande verksamheten ska vara att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska också stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning och den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Som utredningen beskrivit i kapitel sju saknas kunskap om hur sådana insatser bör utformas. Detta trots att 65 procent av landets kommuner erbjuder unga vuxna med ekonomiskt bistånd arbetsfrämjande insatser redan inom en månad från första kontakten. Utredningen anser därför att det är angeläget att stimulera en kunskapsutveckling på området. En del i en sådan utveckling är att bygga ut Kunskapsguiden till att också omfatta det kunskapsområde som avser arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd.

Kunskapsguiden lanserades av Socialstyrelsen i maj 2011. Myndigheten har på regeringens uppdrag utvecklat en teknisk plattform

för webbaserad förmedling av kunskap. Syftet med webbportalen är att den ska fungera som en kunskapsbas för aktuell och relevant kunskap samt som ett pedagogiskt verktyg för att stödja implementeringen av kunskap. Även e-lärandemoduler har utvecklats för evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Under 2011–2012 hade Kunskapsguiden cirka 210 000 besökare och 3 700 prenumeranter.

Socialstyrelsen ansvarar för portalen men arbetet sker i nära samverkan med andra aktörer som Läkemedelsverket, Tandvård- och läkemedelsförmånsverket (TLV), Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Statens Folkhälsoinstitut och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Det långsiktiga målet med kunskapsportalen är att den ska bidra till att vård- och stödsatser ska vara av god kvalitet samt att de utgår från evidensbaserade metoder och arbetssätt. Syftet med guiden är att underlätta kunskapsstyrning, kunskapsspridning och kunskapsinhämtning om evidensbaserade metoder och arbetssätt.

### Satsning på långsiktig kunskapsutveckling avseende arbetsmarknadsinsatser för ungdomar

**Utredningens förslag:** Överenskommelsen om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten utvidgas till att även avse utveckling inom kunskapsområdet arbetsmarknadsinsatser för ungdomar med ekonomiskt bistånd.

Staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan 2011 tecknat överenskommelser om nationella insatser för att stödja en strategisk utveckling inom socialtjänstens område. Överenskommelserna baseras på den plattform som staten och SKL antog år 2010<sup>3</sup>, vilken i sin tur bygger på betänkandet *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.<sup>4</sup> Ett mål för de insatser som görs inom ramen för överenskommelsen är bland annat att gynna en långsiktigt hållbar struktur för utveckling, spridning och implementering inom socialtjänsten och angränsande områden. En konkret insats är exempelvis att utveckla regionala stödstrukturer som ska försörja regionerna med ett praktiskt verksamhets-

<sup>3</sup> Plattform för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik i socialtjänsten – en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2010-06-17.

<sup>4</sup> SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.

stöd. Dessa regionala stödstrukturer ska också vara en arena för lokala och regionala prioriteringar och strategier inom området. Inom överenskommelsen finns också stöd till utvecklingsledare inom flera av socialtjänstens verksamhetsområden, t.ex. utvecklingsledare för äldreområdet och inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Statskontoret har i uppdrag att årligen utvärdera överenskommelserna.<sup>5</sup> Myndigheten konstaterar att det fortfarande saknas ingående utvärderingar av hur överenskommelser fungerar som styrmedel. Enligt Statskontoret medverkar överenskommelserna till att en gemensam riktning pekas ut och till att de prioriterade områdena lyfts fram på den politiska dagordningen. Genom överenskommelser kan regeringen också påverka huvudmännens prioriteringar. Statskontoret menar å andra sidan att det finns en risk för att ingen tar det övergripande ansvaret för satsningarna och genomförandet eftersom överenskommelser inte är bindande.

Utredningen föreslår att överenskommelsen utvidgas för att också omfatta det kunskapsområdet som avser arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd. Arbetslösa ungdomar är en målgrupp som är mycket aktuell för kommunal arbetsmarknadspolitik. De flesta kommuner genomför olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser för ungdomar som varken arbetar eller studerar. När unga söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet kan det innebära att kommunen inte enbart ger en insats i form av försörjningsstöd. Kommunen har också rätt att både erbjuda eller kräva att den unge ska delta i en arbetsmarknadsrelaterad åtgärd.

Skälen till att kommunerna arbetar särskilt intensivt med denna målgrupp är flera. En anledning är att många ungdomar inte kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. Därför uppbär de i stället försörjningsstöd när de blir arbetslösa, vilket innebär en kostnad för kommunen. En annan anledning är att jobbgarantin för ungdomar vid Arbetsförmedlingen i normalfallet inträder först efter tre månaders arbetslöshet. Organiseringen av och innehållet i dessa insatser varierar. Utredningen har tidigare konstaterat att kunskapen om hur dessa insatser påverkar de ungas möjlighet till etablering är bristfällig. När det gäller ungdomsspecifika studier finns det främst olika lokala kartläggningar och uppföljningar. Utredningen anser att det är angeläget att stimulera kunskapsutvecklingen av detta område. Genom ett långsiktigt och strategiskt förbättringsarbete kan dessa insatser

<sup>5</sup> Statskontoret (2013) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*, Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL, Delrapport 2, Stockholm.



utvecklas på ett sådant sätt att fler ungdomar kan komma i arbete och därmed i egen försörjning.

### Genomför effektstudier av kommunala insatser

**Utredningens förslag:** Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att inledningsvis undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning. I det fall tillräckligt dataunderlag finns att tillgå ska myndigheten genomföra en sådan undersökning. Studien bör ha särskilt fokus på unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, får i uppdrag att utreda förutsättningarna, och om möjligt, genomföra en studie som ska ligga till grund för en ökad kunskap när det gäller kommunala arbetsmarknadsinsatser för unga. Undersökningen ska ha ett särskilt fokus på de insatser som ges till ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden. Kunskapsbasen avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar behöver förstärkas. I dag är kunskapen på området bristfällig. Det finns ett visst vetenskapligt underlag som ger vägledning om vilka insatser som ger bättre resultat än andra när det gäller övergång till arbete.<sup>6</sup> De flesta av de genomförda studierna är emellertid baserade på underlag från andra länder, företrädesvis från USA. Resultaten är svåra att överföra till svenska förhållanden. Relevant kunskap saknas när det gäller ungdomsgruppen.

Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, får därför i uppdrag att utreda förutsättningarna, och om möjligt, genomföra en studie som ska ligga till grund för en ökad kunskap när det gäller kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar.

---

<sup>6</sup> Smedslund, G, Hagen, K. B, Asbjørn, S, Torill J, Dalsbø T. K. & Rud M. G. (2006) *Work programmes for welfare recipients*, Campbell Systematic Reviews, 2006:9.

### 9.3 Sammanställ kunskap om metoder för att förebygga avhopp från skolan

**Utredningens bedömning:** Skolforskningsinstitutet bör sammanställa kunskap avseende metoder för att förebygga avhopp från skolan.

Det skolforskningsinstitut som enligt planerna ska inrättas bör bidra med kunskap som kan utveckla arbetet med att förebygga och motverka avhopp från skolan.<sup>7</sup>

Det är synnerligen viktigt att så få elever som möjligt avbryter sin utbildning. I EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt, Europa 2020, är ett av målen att minska andelen ungdomar 16–24 år som inte slutfört gymnasiet. Varje år avbryter fler än 30 000 ungdomar gymnasieutbildningen. Detta motsvarar cirka åtta procent av samtliga elever i gymnasieskolan. Byte av kurs eller skola kan medföra ett tillfälligt avbrott men risken är stor att många av dessa unga aldrig återupptar utbildningen. Flertalet av de som avbryter gymnasiet gör det först i årskurs tre. Orsaker till att ungdomar avbryter studierna varierar. Utlösande faktorer kan antingen relateras till skolsystemet, processen i skolan eller till individerna själva. Skolans insatser för att motverka avbrott bör således omfatta åtgärder inom flera områden. Skolinspektionen konstaterar i sin granskning att huvudmännen i stor utsträckning saknar övergripande strategier för att alla elever ska fullfölja utbildningen. De initiativ och åtgärder som finns är sällan samordnade och är ofta mer reaktiva än proaktiva. Den ordinarie undervisningens anpassning till den enskilda elevens förutsättningar och behov är svagt utvecklad och lågt prioriterad på de granskade skolorna.<sup>8</sup> Utredningen gör bedömningen att det finns ett behov av att forskningsresultat som bidrar till ökad kunskap om effektiva metoder och arbetssätt när det gäller att motverka skolavbrott förstärks.<sup>9</sup> Skolforskningsinstitutet föreslås bidra med sådana kunskaper som kan leda till att arbetet för att motverka avbrott i skolan förbättras.

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för år 2014, Utgiftsområde 16*, s. 65.

<sup>8</sup> Skolinspektionen (2009) *Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning*, Kvalitetsgranskning Rapport 2009:1, Stockholm.

<sup>9</sup> Nordens välfärdscenter har nyligen tagit initiativ till att starta en nordisk kunskapsbank avseende skolavhopp och insatser för att motverka detta (<http://www.kunskapsbanken.org/>).

---

## V. Samverkan

---

## 10 Samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar

Många unga som varken arbetar eller studerar står utanför arbetsmarknaden på grund av arbetslöshet i kombination med andra problem. Förutom arbetslöshet finns inte sällan också sociala problem och hälsoproblem. Många har därutöver otillräcklig utbildning. De kan därför behöva ett omfattande stöd i form av individanpassade vägar tillbaka till sysselsättning eller utbildning, socialt stöd, ekonomiska resurser och andra åtgärder som kan leda till ökad social delaktighet och anställningsbarhet. Det kan vara unga människor som nyligen anlänt till Sverige och gått ett fåtal år i svensk skola eller unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ungdomarnas behov medför i regel kontakt med flera olika myndigheter och även andra aktörer. Ibland fungerar samverkan mellan berörda aktörer utan problem. Praktiken visar emellertid att samverkan på många håll är förenad med problem och svårigheter.<sup>1</sup> Samverkan mellan myndigheter är således en viktig faktor när det gäller att få fler unga som varken arbetar eller studerar tillbaka till utbildning eller till arbete.

Välfärdstjänsterna har blivit mer specialiserade och ges av ett ökat antal organisationer, inte bara offentliga myndigheter utan också av frivilliga eller ideella organisationer och privata företag. Specialiserade myndigheter och andra organisationer kritiserar ibland för en bristande helhetssyn. En avsaknad av helhetssyn gäller inte minst utredningens målgrupp. Eftersom det finns ett starkt samband mellan den unges utbildningsnivå och hans eller hennes framtida arbetsmarknadsutsikter är det av största vikt att kopplingen mellan kommunala insatser i och utanför gymnasieskolan, Arbetsförmedlingen och andra aktörer fungerar på ett tillfredsställande sätt.

---

<sup>1</sup> Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012) *One-stop shops i Europa – Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, underlagsrapport, Stockholm.

Samverkan är en framgångsfaktor som ofta framhålls när det gäller utvecklingen av arbetet med unga som har flera olika behov av stöd.<sup>2</sup>

I detta kapitel diskuteras begreppet samverkan och de näraliggande begreppen som samordning och samarbete. Här ges en kortfattad redogörelse för de faktorer som anses bidra till en väl fungerande samverkan och vilka effekter den kan bidra till. Vidare beskrivs olika samverkansstrukturer som i dag används för att stödja målgruppen unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–24 år.<sup>3</sup> Erfarenheter av samverkan mellan de berörda aktörerna redovisas också. Därefter beskrivs centrala aktörers formella krav att samverka kring ungdomsgruppen. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser.

### Samverkan, samordning och samarbete

Samverkan är ett mångfacetterat begrepp som kan ha olika betydelse i olika sammanhang. Socialstyrelsen använder följande definition av begreppet:

När ”någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra”.<sup>4</sup>

*Samverkan* innebär då att två eller flera organisationer verkar tillsammans för att med gemensamma resurser nå ett mål. Samverkan på organisatorisk nivå blir en viktig förutsättning för *samarbete* på verksamhetsnivå. I samverkan är respektive organisations grunduppdrag oförändrat. Ett annat begrepp som i vissa sammanhang används synonymt med samverkan är *samordning*. Samordning definieras ofta som en starkare form av samverkan där organisationens personal, resurser och i vissa fall politik till viss del överlappar.<sup>5</sup>

Det finns många olika former för samverkan. En vanlig indelningsgrund är vilken organisatorisk nivå samverkan avser. Å ena sidan kan samverkan vara av strukturell karaktär, dvs. vara mer eller mindre

<sup>2</sup> Ungdomsstyrelsen (2009) *FOKUS 09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap – exempel från Europa*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, Stockholm, s. 141; Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Möjligheternas generation? – En rapport om ungdomsarbetslösheten*, Stockholm, s. 24 f.

<sup>3</sup> I kapitel 7 beskrivs olika insatser till utredningens målgrupp.

<sup>4</sup> Boklund A. (1995) i Socialstyrelsen m.fl. (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stockholm, s. 11.

<sup>5</sup> Fridolf M. (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet – En skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommun och landsting*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Stockholm, s. 30.

komplex och formaliserad till sin karaktär. Det kan exempelvis handla om formella överenskommelser om samarbete mellan kommunala arbetsmarknadsenheter och lokala arbetsförmedlingskontor. Å andra sidan kan samverkan mer bestå av olika kontakter, relationer och arbetsprocesser mellan olika yrkesgrupper. Sådan samverkan utgörs således mer av arbetsformer än av strukturella förhållanden, exempelvis genom informella kontakter mellan handläggare i socialtjänsten och Försäkringskassans personal.<sup>6</sup> Det är samverkan och samarbete som sker utan att särskilda resurser avsatts eller att rutiner har formaliserats. Ur dessa två huvudkategorier kan ytterligare olika modeller av samverkan utkristalliseras. En strukturell samverkan kan ske i form av finansiell samordning eller gemensamma mål. En mer processinriktad form av samverkan kan ske i form av kontakter och informationsutbyte, flerpartsmöten eller multidisciplinära team.

En viktig indelning som utredningen vill fokusera på är den mellan strukturella och processinriktade modeller. Utveckling av de förra skapar förutsättningar för de senare. En väl utvecklad strukturell samverkan kan antas leda till bättre processinriktad sådan.

## 10.1 Framgångsrik samverkan kring unga

Faktorer som är hämmande respektive främjande när det gäller samverkan finns redovisade i flera olika sammanhang.<sup>7</sup> Det är rimligt att anta att dessa faktorer även är giltiga för utredningens målgrupp. Nedan ges en sammanfattande beskrivning av i vilka sammanhang samverkan anses fungera väl och när så inte har varit fallet. Faktorer som brukar framhållas som centrala är styrning, struktur och samsyn.<sup>8</sup> En väl fungerande samverkan förutsätter tydlig styrning och ledning. Verksamheten bör vara förankrad på hög politisk och administrativ nivå. Det är viktigt att ledningen för samtliga deltagande organisationer legitimerar den gemensamma verksamheten.

<sup>6</sup> Andersson, A. m.fl. (2010) *Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering – en sammanställning av kunskaper och erfarenheter inom området*, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, Göteborg.

<sup>7</sup> Exempelvis: Andersson, A. m.fl. (2010) *Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering – en sammanställning av kunskaper och erfarenheter inom området*, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, Göteborg; Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm; Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*, Gothia, Stockholm.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen m.fl. (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stockholm, s. 17 ff.

Detta möjliggör formella överenskommelser om exempelvis mål, resurser, roller samt uppföljning och utvärdering.

Vidare krävs en tydlig *struktur* för samverkan, dvs. tydlighet kring mål, målgrupp, arbetssätt och rutiner. Det kan handla om generella verktyg som riktlinjer, handlingsplaner och sektorsövergripande möten.

När flera aktörer med olika grunduppdrag möts i samverkan för att lösa en gemensam uppgift behöver en *samsyn* kring uppdraget utvecklas. Det handlar om en samsyn kring det gemensamma målet och inte att förändra organisationernas grunduppdrag.

Litteraturen kring samverkan tycks domineras av beskrivningar av svårigheter, hinder och risker med samverkan. Strukturella och kulturella hinder är aspekter som ofta anses motverka en effektiv samverkan.<sup>9</sup> Strukturella hinder kan vara att de berörda verksamheterna har olika regelsystem, budgetar, ansvarsområden, administrativa gränsdragningar m.m. Kulturella hinder beror mer på olika kunskapstraditioner, värderingar och professionella utgångspunkter. Dessa olikheter kan hindra en effektiv samverkan och behöver därför i förebyggande syfte identifieras, lyftas fram och diskuteras.<sup>10</sup> Ett annat sätt att förstå förutsättningar för samverkan är att studera de faktorer som förenar lyckad samverkan. Inspektionen för socialförsäkringen har sammanfattat sådana faktorer:

- gemensam uppfattning om syftet med samverkan
- gemensam uppfattning om organisering
- stöd för samverkan i organisationen
- förekomsten av en tydlig målgrupp
- legitimitet genom samverkan på ledningsnivå
- gemensamma utbildningsinsatser för samverkande parter
- förekomst av ekonomiska incitament för deltagande organisationer
- gemensamt arbetssätt för samverkande professioner och organisationer.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Se exempelvis: Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*, Gothia, Stockholm.

<sup>10</sup> Socialstyrelsen m.fl. (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stockholm, s. 17 ff.

<sup>11</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2013) *Förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan – En granskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete*, rapport 2013:3, Stockholm, s. 18.

## 10.2 Leder samverkan till att fler unga arbetar eller studerar?

Det finns få studier som har belyst effekterna på individnivå av samverkan.<sup>12</sup> Den kunskap som finns baseras ofta på lokala erfarenheter med begränsad generaliserbarhet. Ofta har fokus i utvärderingar av samverkan i stället studerat arbetsprocessen och inte utfallet. Specifika studier på samverkan kring ungdomsgruppen är också ovanliga. En mängd statliga utredningar har emellertid pekat på behovet av och nyttan med samverkan.<sup>13</sup> Argumenten bygger vanligen på att offentliga resurser ska användas mer effektivt och att kvaliteten för mottagaren ska öka.<sup>14</sup> Även argument som att verksamheter avgränsats på så sätt att det finns ett gränsland mellan organisationer som ingen tar formellt ansvar för och där samverkan krävs förekommer.<sup>15</sup> Därutöver konstateras att behovet av samverkan ökar då olika organisationers ansvarsfördelning förändras.<sup>16</sup>

Effekter av samverkan är som nämnts ett relativt utforskat område i Sverige, inte minst vad gäller samverkan kring utredningens målgrupp. En bidragande orsak kan vara svårigheten att isolera samverkan från andra orsaker till positiva eller negativa resultat för enskilda personer. Utvärderingar har visat att samverkan ofta har uppfattats positivt av deltagare och personal, men det har varit svårare att se effekter för de enskilda individerna.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Andersson, A. m.fl. (2010) *Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering – en sammanställning av kunskaper och erfarenheter inom området*, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, Göteborg, s. 18 ff; Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, 22 f.

<sup>13</sup> Se exempelvis: SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*; SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*; SOU 2010:95 *Se, tolka, agera – om rätten till en likvärdig utbildning*.

<sup>14</sup> Löfström, M. (2010) *Samverkan och gränser – Studier av samverkansprojektet i offentlig sektor*, Skrifter från Högskolan i Borås, nr. 25, Borås.

<sup>15</sup> Lindberg, K. (2009) *Samverkan*, Liber, Malmö.

<sup>16</sup> Danemark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund.

<sup>17</sup> Se exempelvis: Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, s. 54.



### 10.3 Särskilda strukturer för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar

Det finns ingen struktur för samverkan kring utredningens målgrupp som är etablerad i hela landet. Som visats längre fram i kapitlet finns det däremot en mängd olika skyldigheter för myndigheter att samverka med varandra och med omvärlden i specifika insatser till olika delar av utredningens målgrupp. De etablerade strukturer som utredningen har identifierat är av olika karaktär och omfattning. Gemensamt för de verksamheter som redovisas nedan är att de helt eller delvis riktar sig till unga som står långt från arbetsmarknaden och har behov av insatser från fler än en myndighet.

#### 10.3.1 Samordningsförbunden – en struktur för fyra parter

För personer med en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem antas det finnas särskilda behov av samordnade insatser. För att lösa komplicerade rehabiliteringsärenden infördes därför år 2004 lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Målgruppen för lagstiftningen är individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Syftet är att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.<sup>18</sup> Det är en brett definierad målgrupp som kan omfatta personer med psykiska eller fysiska besvär, med arbetsmässiga behov som utbildning eller stöd i att hitta ett arbete eller med sociala behov på grund av personlig kris eller missbruk; dvs. individer som i många fall har ett långvarigt behov av försörjning från det offentliga och behov av rehabilitering.<sup>19</sup> Det finns i dag 82 samordningsförbund där totalt 222 kommuner deltar.<sup>20</sup>

Den finansiella samordningen kräver att fyra parter, Försäkringskassa, Arbetsförmedling, kommun och landsting, gemensamt bildar ett samordningsförbund. Ett samordningsförbund finansieras gemensamt av tre av de fyra parterna. Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen; dvs. statens andel. Det eller de landsting som deltar

---

<sup>18</sup> 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

<sup>19</sup> Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 46 ff.

<sup>20</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning Politikområde Ersättning vid arbetsförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet*, svar på regeringsuppdrag, dnr 003017-2013, 20013-07-10, Stockholm, s. 11.

ska bidra med en fjärdedel av medlen och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel.<sup>21</sup>

Samordningsförbunden ska bl.a. stödja samverkan mellan berörda parter. Vidare ska de finansiera insatser som ligger inom parternas ansvarsområden. Ett samordningsförbund får inte fatta beslut som rör enskild och ansvarar således inte för insatser och åtgärder i enskilda individärenden.<sup>22</sup> Se mer om insatser till unga inom ramen för samordningsförbund i avsnitt 7.4.

## Deltagare och personal upplever samverkan positivt

Samordningsförbunden anses i en jämförelse med andra former av samverkan vara den lösning som har bäst förutsättningar att bli framgångsrik.<sup>23</sup> En genomgång av uppföljningar och utvärderingar av insatser inom ramen för förbundens verksamhet visar att deltagarna generellt upplever samverkan positivt.<sup>24</sup> Genomgången visar att samverkan i flera fall har gett stöd och trygghet för deltagarna. Deltagare som har uttalat sig i uppföljningar har beskrivit ”en upplevelse av förbättring i form av ett meningsfullt sammanhang, med ökat hopp, självförtroende och motivation som följd”. Resultaten bland deltagarna har samtidigt varierat. Deltagare med hög motivation verkar ha haft lättare att gå vidare till egen försörjning till skillnad mot deltagare med låg motivation och ofta svår psykisk ohälsa. En majoritet av de deltagare som uttalat sig har ansett att insatserna har förbättrat deras livskvalitet. Samtidigt konstateras i genomgången att det finns få effektutvärderingar, varför det inte går att uttala sig om i vilken grad effekterna kan tillskrivas samordningsförbundens verksamhet. Vidare pekar uppföljningarna av samordningsförbundens verksamhet på att insatser har bidragit till helhetssyn och samsyn mellan inblandade aktörer. Det finns även ett flertal uppföljningar som pekar på att problematiken med att individer bollas mellan olika myndigheter har upphört när samverkan

<sup>21</sup> 2 och 5 §§ lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

<sup>22</sup> 7 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

<sup>23</sup> I rapporten jämförs tvåpartssamverkan mellan Försäkringskassan (FK) och hälso- och sjukvården, nationell handlingsplanssamverkan mellan FK och Arbetsförmedlingen (AF) och fyrtpartssamverkan genom samordningsförbund enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Se Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, 51 f.

<sup>24</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, 35 ff.

fungerat väl. Viss kritik har framförts av handläggare som har upplevt sig splittrade mellan samordningsförbundens verksamhet och den egna organisationen.<sup>25</sup>

### 10.3.2 Navigatorcentrum för unga

År 2004 beslutade regeringen att låta Ungdomsstyrelsen fördela medel ur Allmänna arvsfonden för att utveckla s.k. navigatorcentrum, dvs. verksamheter i samverkan mellan kommun, Arbetsförmedlingen, näringsliv och ideella organisationer. Bakgrunden till detta var betänkandet Unga utanför som hade konstaterat att många unga som varken arbetade eller studerade hade behov av samordnade insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>26</sup> Syftet med navigatorcentrum var att utveckla arbetsmetoder för arbetslösa ungdomar mellan 16 och 25 år som stod långt från arbetsmarknaden eller som hade hoppat av gymnasiet. Genom att samordna de resurser som redan fanns på en ort skulle det gå att förenkla ungas etablering i samhället. Detta förväntades bland annat bidra till att unga inte skulle bli hänvisade fram och tillbaka mellan olika verksamheter. På plats skulle därmed finnas en rad kompetenser för att kunna möta och uppmärksamma ungas individuella behov. Att låta navigatorcentrum vara lokaliserat till en fysisk plats skulle bidra till att underlätta och skapa fler kontaktytor både för unga och för de aktörer som samlas där.<sup>27</sup>

Ungdomsstyrelsen har konstaterat att navigatorcentrum har lett till att nya metoder och samverkansformer har utvecklats. Otraditionella lösningar för samarbete har, enligt myndigheten, bidragit till sysselsättning för många unga som tidigare inte var sysselsatta. Trots att Ungdomsstyrelsen konstaterar att det är svårt att dra några definitiva slutsatser om verksamheten vill man framhålla att navigatorcentrum har underlättat inträdet på arbetsmarknaden för

---

<sup>25</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, 39 f.

<sup>26</sup> SOU 2003:92 *Unga utanför*, s. 126 f.

<sup>27</sup> Ungdomsstyrelsen (2008) *En andra chans – Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:1, Stockholm, 14 f; Se även Ungdomsstyrelsen (2007) *Navigatorcentrum visar vägen till arbete – Resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatorverksamhet*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:15, Stockholm, s. 11.

de som deltagit. Projekten uppfattas också bidra till nya alternativa lärande miljöer och metoder.<sup>28</sup>

### Navigatorcentrum i dag

Det finns ingen nationell reglering som styr navigatorcentrum och inte heller en etablerad definition av vad verksamheten innebär. För att få en bild av de verksamheter som är aktiva i dag har utredningen därför vänt sig till kommuner som är aktiva i Nationellt Nätverk Navigatorcentrum och som bedriver navigatorliknande verksamhet sedan ett antal år.<sup>29</sup> Här bör betonas att det finns andra verksamheter, som till vissa delar, liknar navigatorcentrum, men som finansieras av exempelvis samordningsförbund eller bedrivs som ESF-projekt.<sup>30</sup>

De sju navigatorcentrum som besvarat utredningens enkät är olika, såväl avseende organisation som under vilka förutsättningar de verkar. Det finns mer som skiljer än som förenar dem. Den gemensamma nämnaren är att de arbetar med ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Bland de sju kommunerna finns både större städer som Västerås och Helsingborg och små pendlingskommuner som Trelleborg och Skinnskatteberg. Ansvarig förvaltning för verksamheten varierar. Det kan exempelvis vara arbetsmarknads-, utbildnings- eller socialförvaltningen. Navigatorcentrumen är med få undantag permanenta verksamheter, de bedrivs således inte i projektform. Det finns också politiskt beslutade mål som styr verksamheternas uppdrag. Personalen består av olika kompetenser, som coacher, studie- och yrkesvägledare, beteendevetare och fritidsledare. Personalstyrkan kan i en mindre kommun uppgå till över tioalet årsarbetskrafter medan den i en större stad består av tre personer. Detta kan förklaras av verksamheternas olika karaktär och inriktning.

Samtliga navigatorcentrum riktar sig till ungdomar under 20 år. Vad gäller äldre ungdomar finns en variation där vissa kommuner vänder sig upp till och med 24 eller 25 år, medan andra inte riktar sig till de över 20 år. Det finns även exempel på en kommun som inkluderar unga med aktivitetsersättning upp till 30 år i verksamheten. Ansvaret för ungdomar inom det kommunala informations-

<sup>28</sup> Ungdomsstyrelsen (2008) *En andra chans – Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:1, Stockholm, 8 f.

<sup>29</sup> Utredningens enkät skickades till 10 kommuner. Följande kommuner besvarade enkäten: Trelleborg, Helsingborg, Västerås, Östersund, Jönköping, Fagersta/Skinnskatteberg/Norberg och Falkenberg. Se vidare bilaga 5.

<sup>30</sup> Exempelvis Ungdomstorget i Umeå.

ansvaret är en gemensam nämnare för verksamheterna. Insatserna som erbjuds ungdomarna varierar. Det kan exempelvis vara kartläggning, motivationsarbete, praktik, friskvårdsarbete eller ungdomsanställningar.

Samverkan inom kommunen och med andra aktörer organiseras olika av navigatorcentrumen. Formaliserad samverkan genom överenskommelser finns med olika förvaltningar inom kommunen. I ett fall där navigatorcentrum sorterar under kommunledningsförvaltningen omfattar samverkan med socialförvaltningen exempelvis en deltidstjänst. I ett annat fall innebär samverkan att en studie- och yrkesvägledare är placerad deltid på navigatorcentrum som drivs av arbetsmarknadsenheten. Samverkan med Arbetsförmedlingen sker på olika sätt. Personal från Arbetsförmedlingen är endast i en kommun lokaliserad till den kommunala verksamheten. I övriga kommuner sker samverkan med Arbetsförmedlingen främst genom regelbundna möten, antingen på lednings- eller handläggarnivå.

### 10.3.3 Andra exempel på samverkansstrukturer

Det finns andra exempel på samverkansformer riktade till ungdomar som varken arbetar eller studerar. Här redovisas en särskild insats för unga som riskerar en kriminell livsstil samt ett exempel på ett kommunalt och statligt samarbete för att bättre stödja ungdomar i utredningens målgrupp.

#### Sociala insatsgrupper för unga som riskerar att bli kriminella

Sociala insatsgrupper innebär en organisatorisk samverkansform mellan socialtjänst, polis och andra berörda myndigheter i syfte att arbeta med unga som riskerar att bli kriminella.<sup>31</sup> Utöver samverkan på övergripande nivå innebär uppdraget med de sociala insatsgrupperna också att samverkan sker på individnivå.

Arbetet med de sociala insatsgrupperna inleddes i och med att regeringen 2011 gav Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att initiera

---

<sup>31</sup> Det finns generella samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun i nästan alla kommuner. Överenskommelserna är ett initiativ från Rikspolisstyrelsen och syftar till att effektivisera det lokala brottsförebyggande arbetet. Det finns en särskild arbetsmodell för det lokala arbetet. Åtgärder rörande ungdomar och alkohol/narkotika är den vanligast redovisade insatsen inom ramen för överenskommelserna (Brottsförebyggande rådet (2013) *Samverkan mellan polis och kommun – Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, rapport 2013:5, Stockholm)

en pilotverksamhet. Verksamheten skulle bedrivas i minst 6 och högst 12 kommuner och vara inriktad på unga i åldern 15–25 år. I regeringsbeslutet konstaterades att landsting, kommuner och andra berörda myndigheter redan samverkar kring målgruppen men att detta inte görs tillräckligt effektivt och att det finns brister i förtroendet mellan aktörerna. Därmed drogs slutsatsen att socialtjänsten är i behov av bättre stöd från övriga myndigheter i arbetet med unga i riskzonen och att sociala insatsgrupper bör införas för att koordinera insatserna på individnivå.

Skillnaden mellan verksamheten i de sociala insatsgrupperna och traditionell samverkan, då information delas på övergripande nivå eller avidentifierat, är att samverkan i sociala insatsgrupper också sker på individnivå, utifrån ett samtycke till informationsutbyte. Av Rikspolisstyrelsens slutredovisning framgår att projektet på vissa ställen skapat nya samarbeten mellan myndigheter och organisationer och på andra ställen har det stärkt redan befintligt samarbete.<sup>32</sup>

Sedan pilotverksamheten avslutades i oktober 2012 ligger svaret för att fortsätta med eller inrätta sociala insatsgrupper hos kommuner och andra berörda lokala aktörer. Regeringen gör emellertid bedömningen att kommunerna behöver stöd i detta arbete från nationella aktörer. Rikspolisstyrelsen har därför under 2013 fått i uppdrag att aktivt stödja det fortsatta arbetet i sociala insatsgrupper och bidra till en fortsatt utveckling av arbetssättet inom ramen för gällande regelverk.<sup>33</sup>

### Andra kommunala initiativ för unga

Det pågår olika verksamheter i kommuner som syftar till att genom bättre samverkan underlätta ungas etablering på arbetsmarknaden. Verksamheterna liknar ibland de ovan beskrivna navigatorcentrumen, men de använder inte samma benämning. I likhet med navigatorcentrum finns det ingen nationell reglering kring dessa och inte heller en nationell beskrivning av förekomsten. Utredningen väljer här att exemplifiera en sådan verksamhet för att visa på den bredd av samverkansprojekt som finns i landet. Som exempel används Ungdomstorget i Umeå. Andra exempel på lokala lösningar är Ung

<sup>32</sup> Rikspolisstyrelsen (2012) *Sociala insatsgrupper – Redovisning av regeringsuppdrag*, Stockholm; Ersta Sköndal Högskola (2012) *Utvärdering av sociala insatsgrupper – Individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*, Stockholm.

<sup>33</sup> Regeringsbeslut I:6 Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att aktivt stödja arbetet med sociala insatsgrupper, 2013-02-21, Justitiedepartementet.

Framtid i Botkyrka, Ungdomsskrift i Halmstad och Ungdomscentrum i Sundsvall.

Ungdomstorget i Umeå är en verksamhet som vänder sig till i första hand 18–24-åringar med försörjningshinder och behov av stöd från flera aktörer samtidigt.<sup>34</sup> I vissa fall kan målgruppen utvidgas till åldersgruppen 16–29 år. I den formaliserade samverkan ingår Umeå kommun<sup>35</sup>, Västerbottens läns landsting genom vuxenpsykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Ungdomstorget är delvis finansierat av Samordningsförbundet i Umeå. Verksamheten omfattar ett trettiotal medarbetare från de samverkande organisationerna. I princip samtliga i personalen sitter i samma lokal i s.k. integrerad samverkan.

Personalen från de olika organisationerna arbetar tillsammans i team. Där sker en gemensam bedömning om det finns skäl att samarbeta genom att ge stöd från fler än en aktör. Under de två första veckorna erbjuds den unge tre introduktionshalvdagar, ett individuellt samtal och slutligen en planering i flerpart. Syftet med dagarna är att skapa ett underlag om vilken insats som är mest lämpad till den enskilde samt att ge ungdomen förutsättningar till egen påverkan. Därefter påbörjas en rad samordnade insatser utifrån den unges behov.

#### 10.4 Erfarenheter av samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar

Under 2000-talet har det skett flera större förändringar i styrningen av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har gått från att vara regionala myndigheter till att bli centraliserade s.k. enrådighetsmyndigheter. Samtidigt som denna förändring har skett på nationell nivå har även styrningen av insatser till arbetslösa ungdomar förändrats. I och med införandet av jobbgarantin för ungdomar i december år 2007 fick staten en större roll i genomförandet av insatser till ungdomar som varken arbetar eller studerar. I de tidigare kommunala ungdomsprogrammen och ungdomsgarantin var kommunerna den huvudsakliga utförande parten. I och med införandet av jobbgarantin för ungdomar tog i stället Arbetsförmedlingen och kompletterande

---

<sup>34</sup> Utredningens studiebesök i Umeå, 2012-10-01, samt kommunikation med Ungdomstorget, 2013-09-17.

<sup>35</sup> VIVA Kompetenscentrum, Socialtjänsten och Introduktionsprogrammen.

aktörer<sup>36</sup> över utförandet. Samtidigt vidareutvecklade kommunerna sina insatser riktade till ungdomar, men utan statlig finansiering och utan nationella regelverk och riktlinjer. Även ansvaret för etablering av unga nyanlända invandrare har överförts från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Det skedde i samband med etableringsreformen år 2010. Behoven av samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar bör ses i relation till denna utveckling; dvs. den statliga styrningen har centraliserats och genomförandet av insatser har förflyttats från kommuner till stat och privata aktörer. Denna utveckling har skapat nya förutsättningar för samarbete och samverkan.

Samverkan har olika syften och sker därmed också på olika sätt och leder följaktligen till olika resultat. Hur samverkan fungerar varierar beroende på vilken målgrupp som berörs, vilken nivå samverkan sker på samt vilka aktörer som är involverade. Dessa förhållanden åskådliggörs inte minst i de olika slutsatser som framkommer i undersökningar där samverkan studerats. Det finns ingen generell bild av hur samverkan fungerar när det gäller utredningens målgrupp. Nedan följer en redogörelse för olika erfarenheter av samverkan mellan offentliga aktörer kring ungdomar.

#### 10.4.1 Bättre förutsättningar för samverkan efterfrågas av kommuner

En central samverkansarena för unga som varken arbetar eller studerar är den mellan de aktörer som ska bistå de unga att återgå till arbete eller studier. De aktörer som oftast är involverade är Arbetsförmedlingen, kommunens utbildningsförvaltning, socialförvaltning samt också ofta den enhet i kommunen som arbetar med de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Därutöver förekommer en rad andra aktörer såsom exempelvis Försäkringskassan. Det finns ingen generell bild av hur samverkan mellan dessa aktörer fungerar. De undersökningar som gjorts visar skiftande resultat. Sveriges Kommuner och Landsting har t.ex. undersökt hur samarbetet mellan kommunens arbetsmarknadsenhet och olika aktörer fungerar ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Där framkommer att samarbetet fungerar bäst med Arbetsförmedlingen.<sup>37</sup> Samtidigt som arbetsmarknadsenheterna ger en positiv bild av samarbetet med Arbets-

<sup>36</sup> Kompletterande aktör är ett samlingsbegrepp för företag som efter upphandling samarbetar med Arbetsförmedlingen och erbjuder en kompletterande arbetsförmedlingstjänst.

<sup>37</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012*, Stockholm, s. 20. Undersökningen avser inte specifikt ungdomar.



förmedlingen indikerar Statskontorets intervjuer med kommunala företrädare om insatser för personer med ekonomiskt bistånd att det finns svårigheter i samverkan med myndigheten.<sup>38</sup> Kommunala företrädare menar att Arbetsförmedlingen är alltför centralstyrd och följer regelverket för strikt. Det är enligt intervjuade kommuner svårt att upprätta en långsiktig strategi för samverkan eftersom Arbetsförmedlingens ekonomiska förutsättningar och regelverk ändras ofta. Liknande uttalanden har framförts till utredningen vid kommunbesök och i tidigare studier.<sup>39</sup> Kommuner verkar dock generellt inte anse att bristande samverkan mellan aktörer är det största hindret för ungas etablering i dag.<sup>40</sup> I stället ansågs faktorer som begränsad lokal arbetsmarknad och kommunal och statlig ekonomi utgöra större hinder.

Sveriges Kommuner och Landsting har också vid flera tillfällen pekat på behovet av bättre samverkan kring arbetslösa generellt, där unga som varken arbetar eller studerar är en grupp.<sup>41</sup> Organisationen har sedan år 2007 exempelvis drivit frågan om *en gemensam ingång för arbetslösa*, en samverkanslösning som en majoritet av kommunerna står bakom och således ser behovet av.<sup>42</sup> Ungdomsstyrelsen har också konstaterat att det finns ett stort behov av förbättrad samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.<sup>43</sup>

I Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingens insatser till unga konstateras att samordningen med kommunen bör förbättras. Bättre samverkan och tydligare ansvar mellan kommun och arbetsförmedling skulle t.ex. kunna minska det dubbelarbete som antas förekomma i dag. En oklar ansvarsfördelning kan få till konsekvens att de unga inte får adekvat hjälp eftersom ingen aktör uppfattar sig som ansvarig eller att det sker dubbelarbete som är onödigt kostsamt.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5, Stockholm, s. 25. Undersökningen avser inte specifikt ungdomar.

<sup>39</sup> Olofsson J. m.fl. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1, Lunds Universitet.

<sup>40</sup> Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet, s. 46.

<sup>41</sup> Se exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Bättre samarbetsformer inom arbetsmarknadspolitiken*, skrivelse, dnr. 13/1355, Stockholm.

<sup>42</sup> Se exempelvis: Göteborgsposten (2009) *Så kan vi öka ungas möjligheter att få jobb*, 2009-06-15.

<sup>43</sup> Ungdomsstyrelsen (2009) *FOKUS 09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap – exempel från Europa*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, Stockholm, s. 141.

<sup>44</sup> Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm, s. 68 ff.

Socialstyrelsen har i Öppna jämförelser följt upp förekomsten av rutiner för extern samverkan för personer med insatser från socialtjänsten.<sup>45</sup> Undersökningen visade att 20 procent av landets kommuner och stadsdelar hade skriftliga rutiner för samverkan med Arbetsförmedlingen år 2012.<sup>46</sup> Den kommunala verksamheten med ekonomiskt bistånd hade motsvarande rutiner med Försäkringskassan i 12 procent av landets kommuner och stadsdelar. Även om indikatorn inte specifikt mäter samverkan kring unga personer med ekonomiskt bistånd visar den att 80 procent av landets kommuner saknar formaliserade rutiner som beskriver hur samverkan kring enskilda ska bedrivas tillsammans med Arbetsförmedlingen. Rutiner för samverkan med landstingsfinansierad primärvård och öppenvård psykiatri finns i 13 respektive 12 procent av kommunerna.

#### 10.4.2 Arbetsförmedlingens samverkan kring ungdomar kan utvecklas

Arbetsförmedlingens samverkan kring ungdomar ser olika ut i landet beroende på lokala förutsättningar. På vissa håll finns väl fungerande samverkan med kommunen och på andra håll finns behov av förbättring. Myndighetens bedömning generellt är att samverkan kring utredningens målgrupp behöver förstärkas och utvecklas.<sup>47</sup>

De senaste åren har Arbetsförmedlingen sett förändrade sökandesammansättningar vilket också har ökat behovet av samverkan och samarbete med andra samhällsaktörer, till exempel myndigheter och kommuner, för att kunna erbjuda ett individuellt stöd till arbetsökande med särskilda behov. Detta organiseras ofta på nationell nivå men också ute på de lokala kontoren.<sup>48</sup> Arbetsförmedlingen och kommuner kan sluta regionala och lokala samverkansavtal. Omfattningen och innehållet i samverkan varierar således.

Samverkan bedrivs även inom ramen för etableringsreformen. Exempelvis har Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket skrivit en avsiktsförklaring där myndig-

<sup>45</sup> Socialstyrelsen (2012) *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – resultat och metoder*, Stockholm, s. 16 f.

<sup>46</sup> Mäts genom indikatorn *Förekomst av rutiner för samverkan*: Det finns en gemensam och aktuell rutin för extern samverkan. Rutinen är skriftlig och beslutad på ledningsnivå. Den beskriver hur samverkan ska ske i enskilda ärenden. Rutinen är aktuell genom att den har upprättats eller följts upp det senaste året.

<sup>47</sup> Kommunikation med Arbetsförmedlingen (2013-05-22).

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*, återrapportering enligt regleringsbrev, dnr AF-2012/445712, 2012-05-02, Stockholm.

heterna gemensamt tagit initiativ att vidta åtgärder inom respektive ansvars- och verksamhetsområde för att bättre nå uppsatta mål.<sup>49</sup> I Statskontorets uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen framkommer att det finns en hög ambitionsnivå hos berörda aktörer att samverka och samordna verksamheter. Trots detta konstateras att det funnits samordningsproblem och detta ledde till att regeringen gav de berörda myndigheterna i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända.<sup>50</sup> Statskontoret gör bedömningen att det finns ett behov av att bättre samordna de berörda aktörernas verksamheter samt att de handlingar som aktörerna vidtar i högre grad måste koordineras.<sup>51</sup>

### 10.4.3 Samverkan kring unga med aktivitetsersättning kan bli bättre

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har båda i uppdrag att särskilt samverka kring den specifika målgruppen unga med aktivitetsersättning, i åldern 16–29 år.<sup>52</sup> Syftet är att stödet till individerna ska utvecklas för att underlätta återgång i arbete. Arbetet ska ske inom ramen för samordningsförbundens verksamhet och genom samverkan med andra aktörer.

Försäkringskassan har tillsammans med andra aktörer identifierat att det finns ett behov av att utveckla samarbetet med kommunerna när det gäller elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan och personer med aktivitetsersättning som befinner sig i daglig verksamhet. Det finns också ett behov av att kartlägga vilka strukturella hinder som finns för att närma sig arbetsmarknaden och vilka svårigheter som uppstår för den enskilde vid övergången mellan aktörerna. Vidare framhåller myndigheten att det behövs ett utvecklat samarbete mellan aktörerna för att unga med funktionsnedsättning ska få det stöd de behöver för att slutföra sin utbildning och för att

---

<sup>49</sup> Statskontoret (2011) *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, rapport 2012:22, dnr. 2010/233-5, Stockholm, s. 133 ff.

<sup>50</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, A2011/3992/A, 2011-12-22.

<sup>51</sup> Statskontoret (2011) *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, rapport 2012:22, dnr. 2010/233-5, Stockholm, s. 148 f.

<sup>52</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, 2012-12-20, S2011/11297/SF; Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20, A2012/4138/A.

etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutade studier. Det gäller både gymnasiesärskolan och gymnasieskolan.<sup>53</sup>

För många unga med funktionsnedsättning börjar etableringsproblemen redan i samband med skolgången. Här behöver skolpersonalen kunskap om det stöd som finns att få hos de olika aktörerna för att underlätta etablering i arbetslivet samt vilka faktorer som kan leda till ett livslångt utanförskap för att kunna arbeta preventivt kring dessa, stöd till familjer, stöd till individerna och stöd för att avsluta sina studier. Unga med funktionsnedsättning och deras föräldrar behöver också få information om hur aktörerna i samarbete kan ge stöd både i det kortsiktiga och långsiktiga perspektivet. Systematiska gemensamma informationsinsatser från aktörerna bör vara en del i det arbetet.<sup>54</sup>

## 10.5 Myndigheternas samverkanskrav

Utredningens målgrupp är heterogen och de behov de unga har varierar. Det innebär också att ungdomarna kan komma i kontakt med flera olika myndigheter som verkar inom olika sektorer. Nedan ges en beskrivning av vilka formella krav statliga myndigheter och kommuner har vad gäller att samverka kring hela eller delar av utredningens målgrupp. Beskrivningarna utgår ifrån krav i lagar och förordningar som styr de relevanta myndigheternas verksamheter. En samlad bild av de olika aktörernas skyldigheter redovisas i tabellen nedan. Unga i åldern 16–24 år omfattas i flera fall av myndigheternas bredare samverkansskyldighet. I de fall unga särskilt pekats ut framgår det av texten. Utredningen väljer att inkludera kortfattade beskrivningar av övergripande krav på samverkan för landsting och polis. Det är aktörer som inte har direkta uppdrag att stödja ungdomars etablering, men aktörernas insatser bedöms ha betydelse för ungdomarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

---

<sup>53</sup> Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med Aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, 2013-08-01, dnr: Af-2012/445712, FK 003015-2013, Stockholm, s. 18 ff.

<sup>54</sup> Kommunikation med Försäkringskassan (13-03-25).

Tabell 10.1 Samverkan mellan stat, kommun och landsting

Aktör	Målgrupp/er	Utpåkade samverkansparter	Fokus
Kommun	Individer inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Individer med psykisk eller annan funktionsnedsättning. Individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.	Arbetsförmedling, landsting, Försäkringskassa, andra myndigheter och organisationer och föreningar.	Socialtjänst, med särskilt fokus på aktivering och rehabilitering.
Arbetsförmedlingen	Unga med funktionsnedsättning samt nyanlända invandrare. Individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.	Försäkringskassa, andra myndigheter, kommun, landsting, företag och organisationer.	Rehabilitering samt etablering av nyanlända invandrare.
Försäkringskassan	Unga med aktivitetsersättning. Individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.	Arbetsgivare, arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården (landsting), kommun, Arbetsförmedling och andra myndigheter.	Rehabilitering.
Landsting	Personer i behov av rehabilitering eller habilitering. Människor med psykisk funktionsnedsättning. Individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.	Kommun, Försäkringskassa och Arbetsförmedling.	Rehabilitering och habilitering.
Polisen	Personer som berörs av polisens verksamhet.	Kommuner, andra myndigheter och organisationer.	Brottsförebyggande och brottsbekämpande insatser.

### 10.5.1 Kommuner har flera skyldigheter att samverka

Kommunen har, enligt socialtjänstlagen, det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.<sup>55</sup> Socialtjänsten har också ett grundläggande ansvar för att främja den enskildes rätt

<sup>55</sup> 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

till arbete och utbildning.<sup>56</sup> Detta ansvar gäller alla kommunmedborgare. Kommunen har också ett särskilt ansvar enligt socialtjänstlagen att se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och ungdom.<sup>57</sup> Socialtjänsten ska i insatser till enskilda vid behov samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och föreningar.<sup>58</sup> Även i den uppsökande verksamheten ska socialtjänsten vid behov samverka med relevanta aktörer.<sup>59</sup>

Utöver socialtjänstens grundläggande uppdrag finns det också skyldigheter för kommunen att samråda med Arbetsförmedlingen kring insatser för individer som beviljats ekonomiskt bistånd. En kommun kan genom socialtjänsten begära att den som uppbär försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Detta villkor gäller om individen inte har kunnat få någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.<sup>60</sup> Innan socialtjänsten fattar beslut kring en sådan anvisning ska samråd ske med Arbetsförmedlingen. Socialstyrelsen påpekar i stöd för rättstillämpning och handläggning för ekonomiskt bistånd att socialtjänsten har en skyldighet att samverka med andra berörda myndigheter, framför allt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma samordnade insatser.<sup>61</sup>

Kommunen, genom socialtjänsten, har även ett särskilt ansvar för människor med funktionsnedsättning, genom socialtjänstlagen, och även genom lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).<sup>62</sup> I planeringen av insatser för personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning ska kommunen samverka med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer. Kommunen ska även ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning.<sup>63</sup> Regeringen införde denna skyldighet med motivet att det är särskilt viktigt för personer med psykisk funktionsnedsättning och deras anhöriga att det finns överenskommelser som tydliggör ansvarsfördelningen mellan

<sup>56</sup> 3 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>57</sup> 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>58</sup> 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>59</sup> 3 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>60</sup> 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453). T.o.m. den 30 juni 2013 gällde detta endast för individer under 25 år och inte samtliga försörjningsstödstagare. Numera kan kommunen ställa krav även på äldre personer.

<sup>61</sup> Socialstyrelsen (2003) *Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*, Stockholm, s. 88.

<sup>62</sup> 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453); lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>63</sup> 5 kap. 8 a § socialtjänstlagen (2001:453).

huvudmännen. Regeringen konstaterade också att överenskommelser behövs för yrkesverksamma inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, särskilt i frågor där det kan uppstå konflikter.<sup>64</sup> Individer som omfattas av lagen om stöd och service till funktionshindrade (LSS) har rätt till en individuell plan med beslutade och planerade åtgärder.<sup>65</sup> Kommunen är skyldig att verka för att insatserna som tas upp i planen är samordnade.<sup>66</sup>

Vidare har kommunen också en möjlighet att samverka med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.<sup>67</sup> Samverkan ska ske inom ramen för socialtjänstens verksamhet och den ska syfta till att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

### 10.5.2 Vissa krav på Arbetsförmedlingen att samverka

Arbetsförmedlingen har i dag inget generellt krav på samverkan kring målgruppen unga som varken arbetar eller studerar. Däremot har myndigheten en särskild skyldighet att samverka kring unga med funktionsnedsättning.<sup>68</sup> Av regleringsbrevet framgår att myndigheten särskilt ska redovisa hur samverkan bedrivs med andra aktörer som kommuner och arbetsmarknadens parter avseende exempelvis insatser för att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet.<sup>69</sup> Det finns dock inget särskilt återrapporteringskrav kring generell samverkan vad gäller ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Däremot har Arbetsförmedlingen ett uppdrag att tillsammans med Försäkringskassan ”inom ramen för sitt samarbete, inom samordningsförbundens verksamhet och genom samverkan med andra relevanta aktörer, stödja unga med aktivitetsersättning som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering eller samordnade rehabiliteringsinsatser för att uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga”.<sup>70</sup>

Arbetsförmedlingens verksamhet för unga med funktionsnedsättning innebär samverkan med skolan för att säkerställa och under-

---

<sup>64</sup> Prop. 2008/09:193 *Vissa psykiatrirfrågor m.m.*, s. 13 ff.

<sup>65</sup> 10 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>66</sup> 14 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>67</sup> 2 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>68</sup> 15 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>69</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/1184/A, 2013-03-21.

<sup>70</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/1184/A, 2013-03-21.

lätta övergången från skola till arbetsliv för elever med särskilda behov. Arbetsförmedlingen ska även samverka med Försäkringskassan och kommunens dagliga verksamhet enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionsnedsatta (LSS) i syfte att öka möjligheterna till egen försörjning genom arbete för personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget omfattar målgrupperna:

- unga som fyllt 16 men inte 30 år med en diagnostiserad funktionsnedsättning och som finns i skolan eller som skrivs in vid Arbetsförmedlingen i nära anslutning till skolslut
- unga under 30 år som har aktivitetsersättning eller finns inom kommunens dagliga verksamhet och aktualiseras till Arbetsförmedlingen genom Försäkringskassan eller den dagliga verksamheten.

Enligt instruktionen framgår också att myndigheten ska samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

### Samverkansinsatser inom ramen för etableringsreformen

Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.<sup>71</sup> Myndigheten ska inom ramen för uppdraget vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. För vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen ett särskilt ansvar enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen gäller huvudsakligen nyanlända som varken arbetar eller studerar.<sup>72</sup> Inom ramen för detta ansvar ska myndigheten samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.<sup>73</sup> Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan i syfte att påskynda etableringen. Planen ska också utformas i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.<sup>74</sup> Lagen omfattar

<sup>71</sup> 6 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>72</sup> 6 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>73</sup> 6 a § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>74</sup> 7 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.



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.<sup>75</sup>

### 10.5.3 Försäkringskassan ska särskilt samverka kring unga med aktivitetsersättning

Försäkringskassan har ett tydligt uppdrag att samverka kring unga med funktionsnedsättning och särskilt unga med aktivitetsersättning. De senare är ofta en utsatt grupp som riskerar ett långvarigt utanförskap. Vad gäller unga med aktivitetsersättning ska Försäkringskassan identifiera behov av samordning, verka för att insatser av rehabiliterande och/eller aktiverande karaktär kommer till stånd, samt samordna och utöva tillsyn över de insatser som tillhandahålls av andra aktörer.<sup>76</sup> Försäkringskassan ska bl.a., efter individens samtycke, i rehabiliteringen samverka med arbetsgivare, arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av individens rehabilitering.<sup>77</sup> Uppdraget att samverka kring unga med aktivitetsersättning framgår också av myndighetens regleringsbrev.<sup>78</sup> Där förtydligas att målgruppen särskilt ska beaktas inom ramen för samordningsförbunden och genom samverkan med andra relevanta aktörer. Försäkringskassan har också ett generellt uppdrag enligt instruktionen att samverka med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen kring en effektiv användning av resurser inom rehabiliteringsområdet. Av instruktionen framgår också att myndigheten ska träffa överenskommelser med kommun, landsting eller Arbetsförmedlingen och bedriva finansiell samordning inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

### 10.5.4 Många generella krav på landstingen

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.<sup>79</sup> Landsting och kommuner ska ut-

---

<sup>75</sup> 2 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>76</sup> 30 och 33 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>77</sup> 30 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

<sup>78</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, S2013/3115/SF, 2013-04-18.

<sup>79</sup> 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

forma och genomföra vård och behandling så långt det är möjligt i samråd med patienten. Olika insatser för patienten ska samordnas på ett ändamålsenligt sätt.<sup>80</sup> Landstingen är skyldiga att planera habilitering, rehabilitering och tillhandahållande av hjälpmedel i samverkan med den enskilde.<sup>81</sup> Enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar också landstingen för rehabilitering och habilitering till de som är bosatta i landstinget.<sup>82</sup> Landsting och kommuner ska bedriva ett nära samarbete kring personer med psykisk funktionsnedsättning. Både landsting och kommun är skyldiga att ingå en överenskommelse om samarbete kring personer med psykisk funktionsnedsättning.<sup>83</sup> Landstinget är skyldigt att gemensamt med kommun utarbeta rutiner för samordning av insatser som riktas till enskilda inom bl.a. ramen för ovanstående lagstiftning samt vid insatser till de som omfattas av LSS.<sup>84</sup>

Av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår även att landstinget får träffa överenskommelse med kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att inom ramen för landstingets uppgifter samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får landstinget delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

### 10.5.5 Polis och socialtjänst ska samarbeta kring barn och unga

Polisen ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vars verksamheter berör polisverksamheten.<sup>85</sup> Det finns ett särskilt samarbetskrav med myndigheterna inom socialtjänsten. Polisen ska exempelvis vid behov underrätta socialtjänsten om förhållanden som kan leda till en åtgärd av kommunen. Det finns särskilda bestämmelser som gäller ungdomar som utsätts för brott och unga som begår brott, vilka medför krav på att polisen på olika sätt prioriterar arbete med ungdomar.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>81</sup> 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>82</sup> 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>83</sup> 8 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

<sup>84</sup> Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2007:10) om samordning av insatser för habilitering och rehabilitering.

<sup>85</sup> 3 § polislagen (1984:387).

<sup>86</sup> Socialstyrelsen (2012) *Samverkan i sociala insatsgrupper – vägledning för lokalt arbete i syfte att motverka en kriminell livsstil bland unga*, Stockholm, s. 14 f.

## 10.6 Sammanfattande iakttagelser och utvecklingsområden

Utredningen kan konstatera att det finns flera olika krav på såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting att samverka. Kraven finns ofta inom specifika områden för särskilda målgrupper, exempelvis individer med ekonomiskt bistånd, unga med aktivitetsersättning eller nyanlända invandrare. Det finns däremot få generella krav på samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Det finns vidare flera olika typer av initiativ som syftar till att förbättra samordningen av insatser till unga. Det kan handla om navigatorcentrum, sociala insatsgrupper, verksamheter inom ramen för samordningsförbunden eller utvecklad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den reglering och de krav på samverkan som finns kring ungdomsgruppen är i många fall på en övergripande nivå.

Vidare kan konstateras att samarbetet mellan centrala aktörer som Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommuner bör utvecklas för att de ungdomar som har störst behov ska få bättre stöd. Kommunerna har pekat på svårigheter att samverka med de statliga aktörerna. Svårigheterna berör bl.a. möjligheterna att teckna långsiktiga lokala överenskommelser om samarbeten. Även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har bedömt att samverkan kring unga kan utvecklas. Riksrevisionen har vidare pekat på att samordningen mellan statliga och kommunala arbetsmarknadsinsatser för ungdomar kan förbättras i syfte att undvika dubbelarbete. De många olika lokala samverkansprojekten med utredningens målgrupp i fokus, exempelvis finansierade av Europeiska socialfonden, visar också på ett lokalt behov av att utveckla former för samverkan mellan stat och kommun i syfte att ge bättre stöd till individerna. Det finns således behov av att vidareutveckla former för samverkan och samordning av insatser till unga som varken arbetar eller studerar.

Utredningen kan slutligen konstatera att saknas strukturer för samverkan kring utredningens målgrupp som är etablerade i hela landet. Det finns också få strukturer som har en nationell reglering som bl.a. möjliggör gemensamma arbetssätt för samverkande organisationer. Detta kan medföra att samverkan ofta blir beroende av lokala initiativ och förhållanden. Förutsättningarna för berörda aktörer att kunna enas om syfte och organisering av samverkan varierar således, vilken målgrupp som ska vara i fokus likaså. Det finns också få strukturer för samverkan där de ekonomiska förutsättningarna är

reglerade och där det finns krav på att de samverkande aktörerna representeras på ledningsnivå.

## 11 Förslag: Satsa på unga i samverkan

Utredningen kan konstatera att det pågår en mängd olika former av samverkan mellan myndigheter, kommuner, näringsliv och det civila samhället för att bättre stödja ungdomar som varken arbetar eller studerar (se kapitel 10). Trots det finns det alltför många indikationer på att unga riskerar att hamna mellan olika aktörers ansvar.<sup>1</sup> Utredningen anser därför att en strukturerad samverkan för målgruppen bör utvecklas och förstärkas. Det ska finnas bättre möjligheter att utifrån ungdomens behov och på lokal nivå verka tillsammans för en återgång till arbete eller utbildning. I detta kapitel ger utredningen därför förslag på hur samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar kan utvecklas.

Utredningen ska enligt direktivet analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas och vilka organisatoriska hinder som finns för att uppnå en effektiv samverkan. Vidare ska utredningen undersöka hur redan etablerade strukturer kan användas för att uppnå effektiv samverkan i syfte att stödja unga som varken arbetar eller studerar.

Här bör betonas att samverkan är ett verktyg för att indirekt förbättra förutsättningarna för att insatser till unga ska ge effekt. Samverkan kan fungera som ett smörjmedel för att förbättra kvaliteten i mötet mellan handläggare och den enskilde ungdomen. Varje huvudman måste därför ständigt utveckla sin egen verksamhet. Samverkan är inte, och kommer aldrig att vara, den enda lösningen för att hjälpa unga vidare till arbete eller utbildning. Vidare kan och ska samverkan bedrivas på olika nivåer och på olika sätt. Utredningens förslag i denna del avser således att komplettera och förstärka befintliga strukturer, inte att riva upp och ersätta gamla.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis: remissvar från Sveriges Kommuner och Landsting och Stockholms stad på SOU 2013:13; Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm, s. 77.

## 11.1 Övergripande mål och syfte med förslagen

Utredningens samtliga förslag, både i delbetänkandet, och i detta slutbetänkande syftar övergripande mot samma mål: fler unga i arbete eller utbildning. Förbättrade möjligheter att samverka förväntas leda till högre kvalitet i insatser till den enskilde ungdomen. Samtidigt förväntas förbättrad samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter leda till bättre service till individen. Genom att berörda myndigheter möts och tillsammans kan bedöma individens behov skapas förutsättningar för ett ändamålsenligt stöd från det offentliga. När flera myndigheter tillsammans kan diskutera lämpliga stödinsatser kan mer flexibla och individuellt behovsanpassade lösningar skapas. Situationer där individen får ”börja om” på nytt hos varje myndighet kan undvikas. Bättre samverkan mellan organisationer förväntas således ge positiva effekter i individens möten med det offentliga. Samverkan kan, om den är välfungerande, även förväntas ge positiva effekter på organisationsnivå. Bättre utnyttjande av det offentligas resurser, ökad förståelse för olika myndigheters uppdrag eller utökad kunskapsöverföring mellan sektorer kan uppnås genom samverkan.

## 11.2 Många krav på samverkan – få etablerade strukturer

Utredningen kan konstatera att det finns en mängd olika krav på myndigheter att samverka kring olika målgrupper. Emellertid är kraven på samverkan ofta formulerade på en övergripande nivå. De är också ofta formulerade utan tydliga mål och förväntningar om vilka resultat som ska åstadkommas. I vissa fall ingår inte krav på samverkan i myndigheternas grunduppdrag. Regeringen styr i stället via krav på återrapportering av genomförd verksamhet. Den sammantagna bilden är således att det finns få generella krav på statliga och kommunala myndigheter att samverka eller samordna arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar. Däremot finns det krav att samverka avseende specifika målgrupper, exempelvis unga med aktivitetsersättning och nyanlända invandrare. I de fall särskilda målgrupper pekas ut saknas ofta särskilt avsatta resurser. Utredningen bedömer att styrningen av samverkan är relativt svag. Att så är fallet behöver inte vara ett problem, men det kan förklara varför tidsbegränsade samverkansprojekt, exempelvis inom ramen för

Europeiska socialfonden, är vanligt förekommande. Det kan också förklara frånvaron av nationellt etablerade strukturer där statliga och kommunala myndigheter möts för att tillsammans säkerställa att ungdomarna får rätt stöd.

### 11.3 Fler unga i samordnade insatser

I det föregående kapitlet redovisades olika permanenta och temporära strukturer för samverkan kring utredningens målgrupp. Utredningen har analyserat de olika modellerna i relation till vad som är förutsättningarna för en fungerande samverkan. Utredningen finner då att samordningsförbundens verksamhet uppfyller flera av de förutsättningar för framgångsrik samverkan som framkommer i tidigare undersökningar.<sup>2</sup>

Samordningsförbunden har en lagstiftning som skapar en struktur kring samverkan. Lagstiftningen anger ett gemensamt syfte. Insatserna ska syfta till att deltagarna uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Detta ger en grund för att de samverkande parterna, Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommun och lands-ting ska få en gemensam uppfattning om hur verksamheten ska organiseras. Genom att dessa centrala aktörer deltar skapas förutsättningar för att på lokal nivå ta ett övergripande ansvar för de ungdomar som har behov av samordnade insatser och annars riskerar att falla mellan stolarna.

I samordningsförbunden krävs deltagande på ledningsnivå. Det innebär också att samverkan har förutsättningar att bli förankrad i respektive organisation. Vidare finns en utpekad och avgränsad målgrupp för insatserna. I samordningsförbunden avsätts också resurser på lika villkor enligt en fastställd princip. Ytterligare en viktig princip är att respektive myndighets grunduppdrag inte förändras inom ramen för förbundens verksamhet. Utöver ovanstående förutsättningar har samordningsförbunden en infrastruktur för nationell uppföljning<sup>3</sup> och löpande uppföljning sker såväl lokalt som nationellt.

Den finansiella samordningen bedöms öka möjligheterna till en effektiv planering för de enskilda individerna. Det anses också vara en styrka att samverkansformen utgår från lokala behov.<sup>4</sup> För en

<sup>2</sup> Se vidare kapitel 10.

<sup>3</sup> Det sektorsövergripande systemet för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (SUS).

<sup>4</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*, 2013-02-08, dnr 001565-2013, Stockholm, s. 20 f.

särskilt utsatt grupp är inte enskilda myndigheters verktyglådor tillräckliga. Genom utökad samverkan får individen tillgång till bättre verktyg.<sup>5</sup> Samordningsförbund kan finansiera både ordinarie verksamhet och tidsbegränsade projekt.<sup>6</sup>

Ytterligare en fördel med samordningsförbunden är att de centrala aktörerna redan i dag bedriver verksamhet riktad till utredningens målgrupp. En förstärkning av den pågående verksamheten bör därför ha goda förutsättningar att snabbt komma fler unga till del. Här kan nämnas att det exempelvis är vanligt att Arbetsförmedlingens handläggare hänvisar de ungdomar som har ett stort behov av stöd till insatser inom ramen för samordningsförbund. Enligt Riksrevisionens kartläggning pågår det gemensamma arbetsmarknadsinsatser för unga inom ramen för samordningsförbund i drygt hälften av landets kommuner.<sup>7</sup>

Som utredningen har visat i föregående kapitel pågår det också andra typer av verksamheter som alla syftar till att genom samverkan bättre stödja unga som varken arbetar eller studerar. Dessa verksamheter kan fungera väl i en enskild kommun, men det saknas en struktur för att på bred front bygga vidare på sådana verksamheter. Den verksamhet som bedrivs inom samordningsförbund i 222<sup>8</sup> av landets 290 kommuner är således den enda etablerade strukturen för samverkan som utredningen anser kan vara utgångspunkt för en förbättrad effektiv samverkan.

### Nackdelar med satsa på unga inom den finansiella samordningen

En risk med en förstärkt satsning på unga inom samordningsförbund är att det kan bidra till bortträngningseffekter. Det skulle exempelvis kunna innebära att målgruppen unga med funktionsnedsättning, som särskilt ska prioriteras av Försäkringskassan och

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2008) *Staten regionalt och lokalt – Modeller för organisation och samverkan*, 2008:3, dnr 2007/227-5, Stockholm, s. 96.

<sup>6</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*, 2013-02-08, dnr 001565-2013, Stockholm, s. 8 f.

<sup>7</sup> Gemensamma arbetsmarknadsinsatser pågår i 75 procent av kommunerna. Ca 60 procent av dessa insatser genomförs inom ramen för samordningsförbund. Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm, s. 55.

<sup>8</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet*, dnr 003017-2013, 2013-07-10, Stockholm, s. 11.



Arbetsförmedlingen<sup>9</sup>, inte får ta del av insatser i samma utsträckning som i dag. Det kan leda till att samordningsförbunden ökar omfattningen av insatser till unga generellt, och inte i samma grad utvecklar specifika insatser till en redan utpekad målgrupp. I syfte att motverka det föreslår utredningen att staten bör öka sin andel av finansieringen för att fler ungdomar ska nås av samordningsförbundens insatser (se avsnitt 11.4.2). Mer resurser bör innebära att befintliga insatser till exempelvis unga med aktivitetsersättning inte minskar i omfattning.

Ett annat argument mot att vidareutveckla den finansiella samordningen är att det finns begränsad kunskap om de insatser som finansieras av samordningsförbund. Det är oklart om de är bättre eller sämre än andra insatser till målgruppen. Avsaknaden av kunskap är dock inte unik för samordningsförbundens verksamhet. Kunskapen om effekter av arbetsmarknadspolitiska eller liknande insatser till ungdomar är bristfällig (se kapitel 7). Denna kunskap behöver fördjupas. Samtidigt kvarstår behovet av bättre förutsättningar för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Trots avsaknaden av regelrätta effektutvärderingar kvarstår bedömningen att samordningsförbunden är den bästa tillgängliga plattformen för att förstärka förutsättningarna för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.

### Flera vägar för att förstärka samverkan

Utredningen bedömer samlat att samordningsförbundens verksamhet kan utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen anser vidare att möjligheten att samverka kring ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan inom ramen för samordningsförbund ska tydliggöras och att Arbetsförmedlingens roll i samverkan ska utvecklas. Utredningen föreslår därför följande förändringar:

- unga som varken arbetar eller studerar ska särskilt uppmärksammas inom samordningsförbunden genom att resurser för ändamålet tillförs,

---

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2012/4138/A, 2012-12-20; Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, S2011/11297/SF, 2012-12-20.

- möjligheten att inom samordningsförbunden samverka kring unga under 20 år som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret<sup>10</sup> förtydligas,
- Arbetsförmedlingen ska särskilt uppmärksamma unga som står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser inom ramen för den finansiella samordningen inom rehabiliteringsområdet (FINSAM),
- Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla samverkan med kommuner och statliga myndigheter kring unga som står särskilt långt från arbetsmarknaden och har behov av samordnade insatser, och att
- en nationell samordnare tillsätts för att stimulera och stödja samordningsförbunden insatser till unga under åren 2015–2017.

Samlat bedömer utredningen att dessa förslag bidrar till att samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar utvecklas och förstärks.

#### **11.4 Unga ska särskilt uppmärksammas inom den finansiella samordningen**

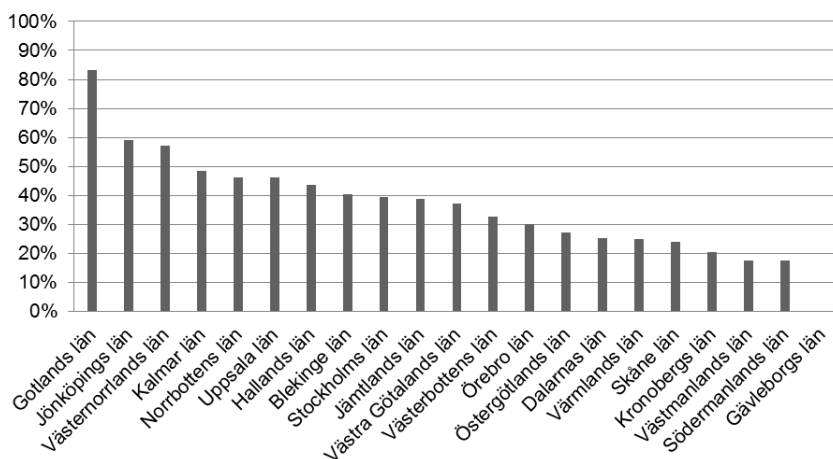
En väl fungerande samverkan kräver struktur, styrning och samsyn. Unga är i dag ofta en målgrupp inom samordningsförbunden. Det var dock endast 6 000 unga som berördes av insatser under år 2012, cirka 80 procent av de unga var i åldern 20–24 år och resterande 20 procent i åldern 16–19 år.<sup>11</sup> Det är också tydligt att omfattningen av insatser till unga varierar stort mellan olika samordningsförbund, vilket framgår av diagrammet nedan.

---

<sup>10</sup> Se utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 141 ff.

<sup>11</sup> Siffran baseras på insatser för ungdomar som har gett sitt samtycke till registrering i samordningsförbunden uppföljningssystem SUS. Alla som deltagit i insatser registreras av samordningsförbunden, dock inte i uppföljningssystemet.

**Diagram 11.1** Andel ungdomar (16–24 år) av samtliga deltagare som deltar i insatser inom ramen för samordningsförbund (2012)



Källa: Försäkringskassan (2013), uppgifter från SUS<sup>12</sup> och utredningens bearbetningar.

En möjlig tolkning av detta mönster är att samordningsförbunden förhåller sig olika till den nuvarande lagstiftningen. Vissa förbund tycks göra en vidare tolkning av målgruppen och behoven av rehabilitering än andra. En annan möjlig förklaring är att samordningsförbunden prioriterar ungdomsgruppen i olika utsträckning.

#### 11.4.1 Unga som varken arbetar eller studerar tillhör samordningsförbundens målgrupp

**Utredningens bedömning:** Ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp.

Målgruppen för den finansiella samordningen är i dag ”individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser”. I utredningens samtal med olika samordningsförbund har det framkommit att åldersgränsen för insatser kan tolkas olika samt att begreppet rehabilitering också ges olika tolkning.

<sup>12</sup> Det sektorsövergripande systemet för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (SUS).

Det finns i dag inga angivna åldersgränser för målgruppen. Enligt förarbeten omfattar lagstiftningen huvudsakligen personer i *förvärvsaktiv* ålder, vanligen 20–64 år.<sup>13</sup> Samtidigt framgår det också tydligt att barn och ålderspensionärer är exkluderade eftersom behovet av samverkan kring dessa främst gäller kommun och landsting. Vidare betonas att det angivna åldersintervallet inte utgör någon fast avgränsning; både yngre och äldre personer än de angivna kan ingå i målgruppen, om de av något skäl kan hänföras till gruppen.

Även begreppet *rehabilitering* ges en vid innebörd i förarbetena till lagstiftningen. Det handlar om insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden som syftar till att individen kommer ut på arbetsmarknaden och till egen försörjning. Individerna kan ha olika psykiska eller fysiska besvär samt arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem, ofta flera av dessa samtidigt.<sup>14</sup> Det kan således röra sig om medicinsk, arbetslivsinriktad, yrkesinriktad eller social rehabilitering. I riksdagens behandling av propositionen som föregick lagstiftningen påpekade socialutskottet vikten av att den finansiella samordningen också arbetar med förebyggande insatser, exempelvis av hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande karaktär.<sup>15</sup> Det finns således ett utrymme även för förebyggande insatser inom ramen för samordningsförbundens verksamhet. Förebyggande insatser kan för utredningens målgrupp handla om studiemotiverande aktiviteter och insatser som främjar en återgång till utbildning och som senare ökar förutsättningarna för ett arbete.

Utredningen konstaterar, mot bakgrund av förarbeten, att ungdomar från 16 års ålder kan omfattas av insatser inom ramen för den finansiella samordningen med nuvarande lagstiftning. Det är rimligt att anta att behovet av samordnade insatser är stort för de unga som har avbrutit en gymnasieutbildning, exempelvis på grund av psykisk ohälsa eller andra sociala problem. Många gånger behöver dessa ungdomar i ett inledande skede en annan insats än utbildning eller arbete. Det kan innebära social träning, att komma in i ett sammanhang och att skapa struktur i vardagen. Orsakerna till varför ungdomar varken arbetar eller studerar varierar. Det kan därför vara svårt att skapa generella lösningar för dessa ungdomar. Det är helt nödvändigt att de insatser som ges verkligen är utformade utifrån varje enskild individs behov och problembild. Insatserna

<sup>13</sup> Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 46 ff.

<sup>14</sup> Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 50.

<sup>15</sup> Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU4 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.

måste utformas utifrån en strukturerad och väl förankrad samverkan mellan flera olika offentliga aktörer. Om samverkan fungerar bristfälligt är risken stor att man ”tappar” ungdomarna. I samordningsförbunden finns möjligheter att arbeta med olika typer av insatser med syftet att få de unga att återuppta utbildning eller ta sig in på arbetsmarknaden. Ungdomar bör således i högre utsträckning än i dag omfattas av samordningsförbundens verksamhet.

### Cirka 30 000 ungdomar skulle kunna omfattas

När den finansiella samordningen infördes uppskattades att cirka fem procent av den arbetsföra befolkningen kunde tillhöra målgruppen.<sup>16</sup> Överfört till åldersgruppen 20–24 år motsvarar det cirka 30 000 individer år 2010.

Det går också att göra vissa uppskattningar utifrån andra datakällor. År 2010 var cirka 90 000 ungdomar i åldern 18–24 år inskrivna som öppet arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd hos Arbetsförmedlingen.<sup>17</sup> Data från samma år visar att cirka 60 000 unga i åldern 18–24 år har kontakter med kommunens socialtjänst genom att de mottar ekonomiskt bistånd. Cirka hälften av ungdomarna får ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, vilket bör betyda att de är inskrivna på Arbetsförmedlingen.<sup>18</sup> Det innebär att lägst 30 000 ungdomar med stor sannolikhet fick ekonomiskt bistånd samtidigt som de var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Sannolikt är många ungdomar som mottar ekonomiskt bistånd av andra skäl också arbetssökande. Utöver dessa ungdomar finns det även cirka 2 000–4 000 ungdomar i åldern 16–17 år som varje år är utanför gymnasieskolan och kan ha behov av samordnade insatser.<sup>19</sup>

Individer i utredningens målgrupp kan i olika utsträckning ha sociala problem och andra behov som kräver insatser från fler myndigheter än kommun och Arbetsförmedling. En hel del av de unga som kan bli berörda av socialtjänstens och Arbetsförmedlingens insatser har inte fullföljd gymnasieutbildning. Det gör att många i gruppen förutom insatser från socialtjänst eller Arbetsförmedling också har stort behov av insatser från utbildningssektorn. Enligt

<sup>16</sup> Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 91.

<sup>17</sup> Arbetsförmedlingens datalager (2013-08-30). Uppgifterna avser ett genomsnitt per månad.

<sup>18</sup> Socialstyrelsen (2012) *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2011*, s. 12 f.

<sup>19</sup> Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm, s. 28.

ovanstående resonemang finns en potentiell målgrupp för samordningsförbunden som omfattar cirka 20 000 till 40 000 ungdomar.

#### 11.4.2 En förstärkning kräver utökade resurser

**Utredningens förslag:** Statens bidrag till den finansiella samordningen ska öka med 60 miljoner kronor per år under åren 2015–2017 i syfte att finansiera en förstärkt satsning på samverkan kring unga inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Därefter bör frågan om permanent utökad finansiering övervägas. Medlen bör tillföras Försäkringskassans anslagspost för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

En förstärkt satsning på unga inom ramen för den finansiella samordningen bör enligt utredningen ha ett specifikt fokus på utvecklad strukturell samverkan. I dag finansierar samordningsförbunden huvudsakligen individriktade insatser.<sup>20</sup> En god fungerande strukturell samverkan är enligt utredningen en förutsättning för att individriktade åtgärder ska få god effekt. Extra resurser till övergripande insatser kan förväntas stimulera samordningsförbunden till att utveckla långsiktiga strukturer kring unga som varken arbetar eller studerar. Strukturinriktade insatser kan innebära kartläggningar av specifika gruppers behov. Det kan handla om stöd till strukturer som underlättar samverkan, exempelvis ”en dörr in”-lösningar för ungdomar. Det kan också innebära finansiering av särskild personal, exempelvis ”lotsar”. Den tillfälligt förstärkta satsningen som utredningen föreslår motsvarar i genomsnitt knappt en miljon kronor per samordningsförbund och år i ökad statlig finansiering. Utredningen föreslår att den särskilda resursförstärkningen tillförs under tre år. Medlen bör tillföras Försäkringskassans anslagspost för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, vilket medför att den statliga ramen för finansiell samordning utökas. Satsningen bör utvärderas (se avsnitt 11.8) och efter de tre åren bör en bedömning göras om anslaget ska utökas permanent.

<sup>20</sup> Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Politikområde Ersättning vid arbetsförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet*, dnr 003017-2013, 2013-07-10.

### 11.4.3 Utvecklade stödstrukturer för kunskapsutveckling

Det finns i dag ett sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (SUS). Syftet med systemet är att underlätta lokal, regional och nationell uppföljning av samverkan. Vidare är syftet att ge stöd till styrning och ledning.<sup>21</sup> Det finns således en nationell struktur för uppföljning av insatser inom ramen för samordningsförbunden. Systemet har dock i olika sammanhang kritiserats för bristande kvalitet.<sup>22</sup> En del av kritiken handlar om att det finns oklarheter i hur uppgifter ska registreras. Under år 2012 fanns det uppgifter om cirka 15 000 enskilda individer i SUS. Totalt, inklusive redovisning av deltagande på gruppnivå, genomfördes dock insatser för 34 000 individer. Det innebär att systemet inte är heltäckande och är i behov av utveckling.

Ett utvecklat uppföljningssystem är grunden för ökad kunskap om de insatser som ges inom ramen för samordningsförbunden. Ett utvecklat system är också motiverat med anledning av de förändringar utredningen föreslår. Förändringarna bör kunna följas upp och utvärderas systematiskt. Förutom utvecklad uppföljning bör även systematisk utvärdering och kunskapsutveckling främjas. Arbetet för att utveckla och systematisera kunskapen om insatser inom ramen för samordningsförbunden kan därför intensifieras och utvecklas i syfte att öka kunskapen om insatserna resultat och effekter. Se vidare utredningens förslag i kapitel nio.

### 11.4.4 Alla kommuner deltar inte i samordningsförbund

Ett argument mot att vidareutveckla samordningsförbunden är att de inte finns i samtliga av landets kommuner. Glesbygdskommuner, kommuner i glesbefolkad region och förortskommuner till Stockholm är överrepresenterade bland de kommuner som inte deltar i samordningsförbund.<sup>23</sup> Vidare deltar inte heller Stockholms stad. Utredningen inser att detta kan vara problematiskt. En lösning skulle kunna vara att göra samordningsförbund obligatoriskt i samtliga kommuner.

---

<sup>21</sup> [www.susam.se](http://www.susam.se), sidan hämtad: 2013-06-04.

<sup>22</sup> Se exempelvis: Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm, s. 9 f.

<sup>23</sup> Försäkringskassan (2013), uppgifter från SUS.

Utredningen bedömer dock att frivilligheten är en fördel för att skapa goda förutsättningar för samverkan. Om samverkan ska vara effektiv måste deltagande organisationer se nyttan av verksamheten.<sup>24</sup> Det krävs att det finns en vilja att delta och en samsyn kring gemensamma mål. Tvingande bestämmelser riskerar att försämra dessa förutsättningar. Vidare har antalet kommuner som deltar i samordningsförbund ökat varje år sedan lagstiftningen infördes år 2004. Ökningen har emellertid stannat av de senaste åren, men det är inte orimligt att anta att allt fler kommuner kommer att delta i framtiden.

### 11.5 Förtydliga möjligheten att samordna insatser till ungdomar utanför gymnasieskolan inom samordningsförbunden

**Utredningens förslag:** En hemkommun får inom ramen för sitt ansvar enligt 2 kap 30 a § skollagen<sup>25</sup> träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansiering av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Kommunens deltagande i samordningsförbund sker vanligen med nuvarande lagstiftning inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Utredningen kan dock konstatera att ett stort gemensamt behov för ungdomar i målgruppen är utbildning. Det är därför särskilt angeläget att samverkan inom ramen för den finansiella samordningen inte enbart involverar *en* kommunal förvaltning.

Utredningen anser därför att utbildningssektorns roll i den finansiella samordningen bör förtydligas. Förtydligandet bör vara kopplat till utredningens förslag om det kommunala aktivitetsansvaret som lämnades i delbetänkandet.<sup>26</sup> Det bör framgå av skollagen att en kommun inom ramen för sitt aktivitetsansvar kan träffa

<sup>24</sup> McQuaid R. m.fl. (2007) *Best practice in inter-agency co-operation on employability*, Napier University, Edinburgh, s. 65.

<sup>25</sup> I enlighet med utredningens förslag om aktivitetsansvar i SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 144.

<sup>26</sup> SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.



överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Samordningen ska ske inom ramen för kommunens deltagande i samordningsförbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Syftet med förslaget är således att det ska bli tydligare att en hemkommun kan samverka med de statliga myndigheterna kring ungdomar i åldern 16–19 år som omfattas av det kommunala informationsansvaret, eller det s.k. aktivitetsansvaret enligt utredningens förslag.<sup>27</sup> Utredningen anser att insatser till dessa ungdomar bör betraktas som rehabiliterande till sin karaktär. Det är därför rimligt att kommunen kan samordna sina insatser tillsammans med landsting och statliga myndigheter. Det bör främja individernas möjligheter att snabbt återgå till studier eller att hitta ett arbete. Risken för att ungdomen faller mellan stolarna bör också minska med sådana lokala insatser.

Genom att skapa en tydlig länk mellan kommunernas ansvar för ungdomar utanför gymnasieskolan och samordningsförbundens verksamhet menar utredningen att fler unga i behov av samordnade insatser kan få stöd. Syftet med insatser inom ramen för den finansiella samordningen är att individen uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.<sup>28</sup> Målet för unga utanför gymnasieskolan bör i första hand vara att återvända till utbildning. Utredningen menar att detta mål faller inom ramen för syftet med den finansiella samordningen. Samordnade insatser till unga utanför gymnasieskolan kan leda till att ungdomarna återvänder till utbildningen eller hittar ett arbete. Båda dessa resultat kan tolkas som att individen uppnår eller förbättrar sin arbetsförmåga. Utredningen ser därför inga hinder att samordnade insatser till unga utanför gymnasieskolan ska kunna genomföras i samordningsförbund i dag. Däremot bör skollagen förtydligas avseende denna möjlighet.

### Samordnade utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser

Med utredningens förslag förtydligas att en kommun tillsammans med Arbetsförmedling, Försäkringskassa och landsting gemensamt kan diskutera behov och utformning av insatser till unga som har

<sup>27</sup> Se utredningens förslag i SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 141 ff.

<sup>28</sup> § 2 lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

avbrutit gymnasieutbildningen. En utvecklad samverkan mellan främst kommun och Arbetsförmedling bör leda till bättre insatser för ungdomarna. Riskerna för dubbelarbete bör minimeras då de centrala aktörerna som möter ungdomarna får ett tydligt forum att träffas i och komma överens om exempelvis samfinansierade insatser. Att unga som varken arbetar eller studerar har behov av en kombination av arbetsmarknadsåtgärder, utbildningsinriktade insatser och sociala insatser har förts fram i olika sammanhang.<sup>29</sup> En kort tid av arbetsmarknadsåtgärder kan i vissa fall, i kombination med studie- och yrkesvägledning, leda tillbaka till studier. Riskerna för att unga med stort behov ska hamna mellan stolarna bör minska om gemensamma insatser kan planeras på lokal nivå med de mest centrala aktörerna involverade.

### 11.6 Arbetsförmedlingen ska särskilt uppmärksamma samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar

**Utredningens förslag:** Ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser ska särskilt uppmärksammas av Arbetsförmedlingen inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Förslaget innebär en ändring i myndighetens instruktion.

Arbetsförmedlingen är en central aktör vad gäller stöd till unga arbetslösa. Ungdomar är prioriterade enligt Arbetsförmedlingens interna styrdokument.<sup>30</sup> Det pågår ett flertal utvecklingsinsatser för att förstärka myndighetens arbete med de ungdomar som har störst behov av stöd. Exempelvis ska myndigheten arbeta aktivt med ungdomar från första dagen i arbetslöshet och tidiga insatser ska ges till unga från 18 års ålder med stort behov av stöd.<sup>31</sup> Utredningen anser att Arbetsförmedlingens verksamhet bör inriktas mot en ut-

<sup>29</sup> Se exempelvis remissvar från Stockholms stad och Nationella nätverket för Samordningsförbund på SOU 2013:13.

<sup>30</sup> Se kapitel 7.

<sup>31</sup> Utredningen föreslog i delbetänkandet att sådana insatser ska kunna ges från 16 års ålder. Se SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*, s. 171. Ungdomar från 16 år kan i dag delta i den tillfälliga satsningen på studiemotiverande kurser vid folkhögskola.

ökad samverkan kring ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser. Det kommer rimligen röra sig om de ungdomar som enligt myndighetens bedömning är i behov av s.k. tidiga insatser och kan erbjudas förstärkta förmedlingsinsatser eller arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen anser att det är viktigt att förstärka Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner kring de unga som har störst behov, dvs. de unga som har eller riskerar att få många och långvariga kontakter med flera olika myndigheter och där förutsättningar för att erhålla ett arbete är begränsade. Arbetsförmedlingen bör således i högre grad utnyttja de möjligheter till samverkan som finns inom samordningsförbundens verksamhet.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen i sin instruktion får i uppdrag att särskilt uppmärksamma ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden inom ramen för sitt arbete i samordningsförbund.<sup>32</sup> Utredningen väljer att inte definiera en specifik åldersgrupp. Myndigheten har i dag olika åldersgrupper för olika målgrupper och det finns därför ingen anledning att peka ut ytterligare en åldersgrupp. Exempelvis avser insatser inom ramen för jobbgarantin för ungdomar åldersgruppen 16–24 år. Arbetsförmedlingens stöd till unga med aktivitetsersättning omfattar unga i åldern 16–29 år och den tillfälliga satsningen på studiemotiverande kurser vid folkhögskola omfattar individer från 16 år och uppåt.

### **Arbetsförmedlingen bör i samverkan med kommuner utveckla stödet till unga som varken arbetar eller studerar**

**Utredningens förslag:** Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser genom utvecklad samverkan med kommuner och andra relevanta myndigheter. Samverkan bör utvecklas inom ramen för samordningsförbundens verksamhet eller där så inte är möjligt direkt med berörda kommunala och andra myndigheter.

<sup>32</sup> Nedan beskrivs också ett förslag för att säkerställa att samverkan kring ungdomsgruppen utvecklas generellt och inte enbart i kommuner som har samordningsförbund.

Alla kommuner har inte samordningsförbund. Det innebär att Arbetsförmedlingen via samordningsförbunden inte kommer att kunna erbjuda likvärdig service för ungdomar med behov av samordnade insatser. Ett sätt att säkerställa att alla ungdomar i behov ska få ta del av bättre insatser från stat och kommun är att ange att Arbetsförmedlingen inom ramen för sitt nuvarande uppdrag med att utveckla stödet till ungdomar, särskilt ska utveckla former för samverkan med samtliga kommuner och andra relevanta myndigheter. Ett förstärkt samarbete mellan exempelvis Arbetsförmedlingen och kommuner kan undvika dubbelarbete och främja att rätt individ får rätt insats. Uppdraget bör utformas så att Arbetsförmedlingen dels ska utveckla samverkan inom ramen för samordningsförbundens verksamhet, dels utveckla former för samverkan med de kommuner som inte har samordningsförbund. På så sätt förstärks samverkan och stöd till ungdomar inom samordningsförbund men även i de kommuner som saknar sådana. I de senare kommunerna bör Arbetsförmedlingen utveckla och förstärka pågående och nya samarbeten kring ungdomar i behov av samordnade insatser.

Här bör betonas att ett uppdrag till Arbetsförmedlingen ska avgränsas till samverkan kring ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser, dvs. de unga som har störst behov av stöd. Det är ungdomar med störst behov som också med stor sannolikhet är i eller kommer att komma i kontakt med flera olika myndigheter. För denna grupp är det avgörande att lokala och statliga myndigheters samarbete utvecklas. Det kan handla om förbättrade rutiner så att Arbetsförmedling, kommun och landsting bygger upp strukturer för samverkan. Vidare kan det också innebära att Arbetsförmedling och kommun skapar kommunövergripande rutiner för respektive aktörs ansvar när en elev har hoppat av gymnasieskolan. Ett förebyggande arbete för att stat och kommun tillsammans ska kunna arbeta för att på sikt motivera ungdomen till vidare utbildning.

## 11.7 Tillsätt en nationell samordnare för att främja samordningsförbundens insatser till unga

**Utredningens förslag:** En nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser till unga ska tillsättas under åren 2015–2017. Samordnaren ska ge kommuner och andra huvudmän stöd i arbetet med att upprätta långsiktigt hållbara strukturer och fungerande rutiner i samordning och samverkan kring insatser till unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ska särskilt stimulera huvudmännen att utveckla former för samverkan inom ramen för samordningsförbunden.

Det krävs ett strategiskt arbete för att utveckla samverkan kring och insatser till utredningens målgrupp utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen kan konstatera att det pågår en mängd olika insatser till målgruppen (se kapitel 7). Det finns också flera olika typer av krav på lokala och statliga myndigheter att samverka kring olika delar av målgruppen (se kapitel 10). Trots den mängd insatser som pågår saknas ett helhetsperspektiv i frågorna. Verksamheterna styrs utifrån en stuprörslagik där respektive sektor ansvarar för sina frågor. Stat och kommun har olika mål och syften utifrån sina respektive roller. Det finns dock ingen aktör som har ett helhetsperspektiv och som driver frågorna på nationell nivå. Detta gäller även för samordningsförbundens verksamhet. Det finns ingen nationell överbyggnad som driver på utvecklingen, exempelvis genom att stimulera fler kommuner att ingå i samordningsförbund.

Det saknas således en aktör som från statens sida har i uppdrag att stimulera en generell utveckling av ett samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar på kommunal och statlig nivå. Utredningen bedömer därför att det behövs en aktör som sätter utredningens målgrupp i fokus på lokal och nationell nivå i samordningsförbundens verksamhet. Målgruppen ska vara unga, huvudsakligen i åldern 16–24 år, som står långt från arbete eller utbildning och är i behov av samordnade insatser. Det kan vara unga utan fullföljd gymnasieutbildning, unga som har varit arbetslösa under lång tid, eller unga med andra typer av etableringssvårigheter som exempelvis psykisk ohälsa. En nationell samordnare bör därför ges i uppdrag att under åren 2015–2017 utveckla arbetet med stöd och samordning till unga som varken arbetar eller studerar. Samord-

naren bör inrikta arbetet på tre områden, huvudsakligen inom ramen för samordningsförbunden:

1. *Stimulans*

Att stödja och stimulera lokala samverkansinitiativ till målgruppen.

2. *Kvalitetsutveckling*

Att tillsammans med berörda aktörer främja och stödja utvecklingen av kvaliteten i samordnade insatser till ungdomarna.

3. *Kunskapsspridning*

Att systematiskt samla och sprida kunskap om lokala stödstrukturer för att främja kunskaps- och erfarenhetsbaserade insatser till unga som varken arbetar eller studerar.

Samordnaren ska tillsammans med kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter formulera strategier för kvalitetsutveckling för att samordna och stärka utvecklingsarbetet kring unga som varken arbetar eller studerar. De möjligheter som ges enligt nuvarande lagstiftning, enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning vid rehabiliteringsinsatser, skall vara utgångspunkt för arbetet. Här bör samordnaren särskilt främja att den tillfälliga resursförstärkning utredningen föreslår används av samordningsförbunden för att förstärka och bygga upp långsiktiga strukturer som förbättrar insatserna till ungdomar med störst behov. Vidare bör en nära kontakt upprättas med de regionala utvecklingssamordnarna inom ramen för överenskommelsen om evidensbaserad praktik i socialtjänsten som utredningen föreslår (se kapitel 9). Samordnaren bör även lyfta fram exempel på verksamheter som bedrivs med god kvalitet, exempelvis när det gäller samlokaliserade lösningar. Ett viktigt mål för samordnaren är att öka antalet ungdomar som deltar i insatser inom ramen för samordningsförbunden.

Arbetet kan konkret avse att främja lokala handlingsplaner och understödja en ökad ambitionsnivå vad gäller att få fler unga att omfattas av samordningsförbundens verksamhet. På lokal nivå kan arbetet handla om att stimulera lokala och regionala strukturer för samverkan. Samordnaren bör i arbetet särskilt beakta berörda ungdomars synpunkter på och behov av stöd från verksamheterna.

Syftet med att tillsätta en nationell samordnare är att skapa förutsättningar för en kraftsamling hos samtliga berörda aktörer för att utveckla kvaliteten i insatser till de unga som står längst från utbildning och arbete. Olika grupper av ungdomar bör särskilt be-

aktas, exempelvis förutsättningarna för unga med funktionsnedsättning, unga nyanlända invandrare och unga med risk för en kriminell livsstil. Specifikt fokus bör också riktas mot utveckling av insatser för unga med stora behov av stöd som inte är i kontakt med någon myndighet.

Arbetet skall genomföras i bred dialog med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredningen anser att det är lämpligt att samordnaren är knuten till Arbetsmarknadsdepartementet eftersom många av de insatser som ges till utredningens målgrupp faller inom detta politikområdes ansvar.

## 11.8 Förändringarna bör följas upp och utvärderas

**Utredningens bedömning:** Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera utredningens förstärkta satsning.

Förstärkningen av den finansiella samordningen som utredningen föreslår bör följas upp och utvärderas på såväl organisatorisk som individuell nivå. I dag ansvarar respektive samordningsförbund för uppföljning och utvärdering av sina insatser.<sup>33</sup> De förändringar som utredningen föreslår bör även följas upp nationellt i syfte att öka kunskapen om vad förändringarna har lett till. Ett uppdrag bör därför riktas till Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, att genomföra en sådan samlad utvärdering.

---

<sup>33</sup> 7 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

---

## VI. Övriga förslag och konsekvenser

---



## 12 Förslag: Rätt till utbildning för unga som efter avslutad utbildning inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp

En grupp bland de unga som varken arbetar eller studerar och som har särskilt svårt med arbetsmarknadsetableringen är de som har gått i särskolan. Skolformerna, grund- och gymnasiesärskolan, riktar sig till barn och ungdomar som på grund av utvecklingsstörning inte kan gå i grundskolan eller gymnasieskolan. En särskoleplacering innebär försämrade möjligheter att välja den utbildning eller på sikt det yrke som eleven kan vara intresserad av. Granskningar har visat att det förekommer brister i utredningar inför placering i särskola. En felaktig särskoleplacering kan leda till att dörrar stängs för unga människor som det kan vara svårt att öppna senare i livet. För de elever som hör till särskolans personkrets ska särskolan vara en självklar rättighet men för de som inte hör till personkretsen är inte särskolan ett alternativ.

Utredningen har enligt direktiven möjlighet att, om det anses motiverat, även lämna andra förslag om hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras. I detta kapitel lägger därför utredningen ett förslag om att förbättra förutsättningarna för unga som har varit felaktigt placerade i särskola att slutföra sin gymnasieutbildning.

I den nya skollagen<sup>1</sup> gjordes flera förändringar avseende särskolan som syftade till att säkerställa att endast de elever som hör till särskolans personkrets ska placeras i särskola. Målgruppen för särskolan stramades åt så att autism i sig inte längre är tillräckligt för placering i särskolan om eleven inte också har en utvecklingsstörning

---

<sup>1</sup> Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2010 och har tillämpats på utbildning från och med den 1 juli 2011.

som medför att eleven inte kan gå i grund- eller gymnasieskolan. Dessutom tydliggjordes i skollagen att ett beslut om mottagande i särskolan måste föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. En orsak till dessa förändringar var att det på olika sätt uppmärksammats att en del kommuner placerade elever i särskolan utifrån ett otillräckligt underlag. Det hade även förekommit några fall där elever placerats i särskolan trots att det var klart att de inte hörde till personkretsen.

För utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2013 har reglerna i skollagen också skärpts avseende skyldigheten för hemkommunen att ompröva en placering i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan när det finns skäl att tro att en elev inte längre hör till särskolans personkrets. Det har även införts en anmälningsskyldighet för alla som arbetar i skolväsendet att till rektor anmäla kännedom om faktorer som tyder på att en elev i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan inte hör till skolformens målgrupp.<sup>2</sup>

## 12.1 Konsekvenser för de unga av en felaktig placering i särskolan

Kvaliteten på handläggning och utredning inför beslut om mottagande i särskolan är centrala faktorer för att undvika felaktiga placeringar i särskolan. En felaktig placering i särskolan får stora konsekvenser för individens framtida möjligheter till vidare studier eller arbete. För de elever som hör till särskolans personkrets ska särskolan vara en självklar rättighet men för de som inte hör till personkretsen är inte särskolan ett alternativ.

Bedömningen av om ett barn hör till särskolans personkrets eller inte kan emellertid vara en komplicerad bedömning utifrån ett antal olika faktorer. Barn och ungdomar utvecklas olika och det är därför också mycket viktigt att huvudmännen omprövar en sarskoleplacering ifall det finns skäl att tro att förutsättningarna för en placering i särskolan inte längre är uppfyllda.

Åtgärder för att förhindra en felaktig placering och för att minimera de negativa konsekvenserna av en sådan måste prioriteras. Det finns stora brister i många kommuners hantering av sarskoleplaceringar, vilket har uppmärksammats i Skolinspektionens tillsyn. I en rapport till regeringen riktade myndigheten kritik mot samtliga av

---

<sup>2</sup> 7 kap. 5 a och 5 b §§ samt 18 kap. 4–7 §§ SFS 2012:109.

de 30 kommuner som hade granskats. Skolinspektionen konstaterade att det var uppenbart att kommunernas handläggning och utredningar inte höll en godtagbar kvalitet och att bristerna var av en sådan art att förfarandet inte kunde betraktas som rättssäkert.<sup>3</sup>

Det finns således en risk att barn som inte ska gå i skolformen ändå skrivs in där. Att bli felaktigt inskriven i särskolan kan få flera negativa konsekvenser för individen, vilket unga som själva upplevt en sådan situation vittnar om:

Jag är 20 år gammal. Jag blev inskriven i grundsärskolan år 2004. I höstas (2011) fick jag genomgå en ny psykologutredning. Den visade att jag inte har någon utvecklingsstörning och att jag inte har rätt till grundsärskolans resurser. Jag har känt mig felplacerad hela tiden och aldrig trivts i grundsärskolan. Jag skulle tagit gymnasieexamen från särskolan i juni 2012. Nu är jag utskriven och läser en vuxenutbildning. Jag känner att hela min skoltid är bortkastad.

Jag blev under början av högstadiet inskriven på grundsärskolan efter mycket problem i skolan. Jag mådde väldigt dåligt när jag befann mig i skolan vilket dels berodde på utanförskap och dels på att skolan inte brydde sig om mitt psykiska mående utan antydde att mina dåliga resultat i skolan berodde på att jag inte hade förmåga att gå i vanlig klass. Det gjordes en utredning i X kommun som visade matchande kriterier för att jag skulle gå i grundsärskolan men både jag och min mor tyckte att utredningen inte var fullständig.

När jag gick mitt sista år på gymnasiesärskolan gjordes en utredning som visade att jag var normalbegåvad och inte uppfyllde kriterierna för diagnosen lindrig utvecklingsstörning. Jag var så lättad men samtidigt förstod jag att jag nu stod utan en riktig utbildning. Jag är nu inne på min femte termin på Komvux och det har kostat mig både tid och pengar. Jag är väldigt besviken på hur skolan skötte hela situationen. Både jag och min mor upplevde att ingen brydde sig om att jag skulle få en bra skolgång och utbildning.<sup>4</sup>

Det finns en uppenbar risk att unga med bakgrund i särskolan får en mycket svår etablering i vuxenlivet som via olika bidragssystem kan leda till sjukersättning, tidigare kallat förtidspensionering. Händelsekedjan kan i dessa fall vara som följer. En individ placeras på felaktiga grunder i särskola. Han eller hon fortsätter därefter sin utbildning i gymnasiesärskola. Om individen studerar längre än tre år i gymnasiesärskolan är det möjligt att ansöka om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång från Försäkringskassan. Ett intyg om

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2011) *Särskolan – granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*, regeringsuppdrag, Stockholm.

<sup>4</sup> Brev från ungdomar till Skolinspektionen. Publicerade i Skolinspektionen (2013) *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner*, Uppföljningsrapport, Stockholm, s. 13.

studier vid gymnasiesärskola räcker som grund för att bidraget ska beviljas.<sup>5</sup>

Efter avslutad skolgång är det möjligt för unga med funktionsnedsättning att ansöka om aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Cirka 70 procent av unga i åldern 19–21 som inleder en period med ett sådant bidrag har tidigare fått aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.<sup>6</sup> Övergången från utbildningen till aktivitetsersättningen är således relativt stor. Antalet ungdomar som beviljas aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har ökat under de senaste fem åren.<sup>7</sup> En stor andel av de unga som har fått aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga fortsätter att få det fram till och med 29 års ålder då bidraget upphör. Cirka 60 procent av de som avslutar en period av aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga gör det vid 29 års ålder, dvs. den högsta åldern för att få bidrag.<sup>8</sup> Nästan samtliga, 9 av 10, av de individer som avslutade en period av aktivitetsersättning vid 29 års ålder övergick till att få sjukersättning i stället.

Syftet med aktivitetsersättningen är att unga personer ska få aktiviteter som utvecklar arbetsförmågan och som på sikt ska leda till att de börjar arbeta. Det finns dock studier som visar att ersättningen inte fungerar enligt lagstiftningens intentioner.<sup>9</sup> Flera studier visar också att unga med aktivitetsersättning har en särskilt svår situation. Det visar sig inte minst i att det finns en tydlig överrisk för självmord bland unga med aktivitetsersättning.<sup>10</sup>

## 12.2 Aktuella förbättringsinsatser

Skolinspektionen har efter granskningar av kommunernas mottagande av elever i grundsärskolan konstaterat att det finns brister i processen. Myndigheten föreslog till regeringen år 2011 hur arbetet

---

<sup>5</sup> 2 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2002:36) om sjukersättning och aktivitetsersättning.

<sup>6</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm, s. 31.

<sup>7</sup> Se exempelvis prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för år 2014, Utgiftsområde 10*, s. 16.

<sup>8</sup> Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm, s. 78 f.

<sup>9</sup> Se exempelvis SOU 2008:102 *Brist på brådska - en översyn av aktivitetsersättningen*.

<sup>10</sup> Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013) *Unga vuxna med aktivitetsersättning - risk för suicidförsök*, underlagsrapport, Stockholm.

kan utvecklas.<sup>11</sup> Förslagen fördes återigen fram av myndigheten våren 2013.<sup>12</sup> I korthet innebär förslagen följande:

- elever som felaktigt mottagits i särskolan måste ges möjlighet att inhämta den kunskap de gått miste om och få förutsättningar att göra det utan att ta studielån,
- det bör upprättas rutiner för uppföljning och prövning av ett beslut om mottagande i särskolan
- det bör regleras i lag att samråd ska ske med en elevhälsa (med rätt kompetenser)
- det bör genomföras kompetensutvecklingsinsatser och informationsinsatser från olika myndigheter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 aviserat att Skolverket ska ges i uppdrag att bl.a. genomföra informationsinsatser gentemot huvudmännen om mottagandet i grund- och gymnasiesärskolan. Regeringen föreslår att 2 miljoner kronor avsätts för detta ändamål för 2014.

### 12.3 En rätt till gymnasial vuxenutbildning

**Utredningens förslag:** Det ska införas en rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i särskolan konstaterats inte höra till gymnasiesärskolans målgrupp. Hemkommunen ska efter begäran av en före detta elev skyndsamt pröva om han eller hon vid tidpunkten för begäran hör till gymnasiesärskolans målgrupp. En begäran ska lämnas in till hemkommunen inom fem år från det att den före detta eleven avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan. Hemkommunens beslut i frågan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

En felaktig placering i särskolan kan få stora konsekvenser för en ung människas livsvillkor. Den unge löper en större risk att hamna i utanförskap och bli beroende av aktivitetsersättning eller annat

<sup>11</sup> Skolinspektionen (2011) *Särskolan – granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*, regeringsuppdrag, dnr 2010:2593, Stockholm.

<sup>12</sup> Skolinspektionen (2013) *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner*, Uppföljningsrapport, dnr 40-2011:348, Stockholm, s. 18.

försörjningsstöd. På senare år har det gjorts flera ändringar i regelverket som syftar till att säkerställa så att barn och unga inte är felaktigt placerade i särskolan. Trots detta förekommer sannolikt, dels att barn och unga felaktigt placeras i särskola samt dels att dessa felaktiga placeringar inte upptäcks och åtgärdas. Det finns ungdomar som avslutar sin skolgång i gymnasiesärskolan trots att de inte hör till skolformens personkrets. Det finns därför skäl att införa en rätt till utbildning på gymnasial nivå för de ungdomar som fullföljer gymnasiesärskolan trots att de inte hör till skolformens personkrets. För att en sådan prövning ska vara praktisk möjlig att genomföra bör den avse om eleven hör till målgruppen för gymnasiesärskolan vid tidpunkten för prövningen. Att i efterhand, efter det att eleven avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan, pröva om eleven vid tidpunkten för utbildningens genomförande hörde till målgruppen är inget lämpligt alternativ.

Rätten till utbildning på gymnasial nivå kan sägas vara särskilt angelägen för de unga som varit felaktigt placerade i särskolan. Det är enligt utredningens uppfattning dock rimligt att rätten också ska omfatta samtliga som vid prövningstillfället inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp. Härigenom skapas förutsättningar för att minska det utanförskap som ofta är konsekvensen av att eleven gått i gymnasiesärskolan.

I dag finns enligt skollagen en rätt till vuxenutbildning på grundläggande nivå.<sup>13</sup> Av denna följer att fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år den unge fyller 20 år finns en rätt att tas emot i vuxenutbildning om personen saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Denna rättighet måste kunna anses omfatta de ungdomar som varit felaktigt placerade i särskolan och som uppfyller förutsättningarna för grundläggande vuxenutbildning.

För gymnasial vuxenutbildning finns dock ingen motsvarande rättighet. Där är i stället huvudregeln att kommunen ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå och sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Behörighet till gymnasial vuxenutbildning inträder i dag, enligt huvudregeln, andra kalenderåret den unge fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge samt har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 20 kap. 11 § skollagen (2010:800).

<sup>14</sup> 20 kap. 20 § skollagen.

En rätt till gymnasial vuxenutbildning finns i dag endast för unga som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men inte har grundläggande behörighet till högskolestudier, förutsatt att de uppfyller behörighetskraven till gymnasial vuxenutbildning.<sup>15</sup>

En utökad rätt till utbildning på gymnasial nivå fyller främst ett syfte. Att ge individen en möjlighet att slutföra den utbildning han/hon har haft rätt till under sin skolgång. Antalet individer som kan tänkas beröras av en sådan rättighet är relativt få, men de individuella och samhällsekonomiska konsekvenserna av en felaktig placering blir stora. Förslaget medför att fler unga kan slutföra en gymnasieutbildning och få bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

I dagens samhälle blir utbildning allt viktigare. Att ge elever som efter fullföljd utbildning i gymnasiesärskola visat sig inte höra till särskolans personkrets en rätt att läsa in utbildning på gymnasienivå kan vara en viktig faktor för att minska risken för utanförskap. En sådan rätt kan öppna upp möjligheter för den unge som tidigare stängts genom en felaktig särskoleplacering.

Utredningen föreslår därför att ungdomar som efter fullföljd utbildning i gymnasiesärskolan konstaterats inte höra till gymnasiesärskolans personkrets ska ha rätt till gymnasial vuxenutbildning, förutsatt att de uppfyller grundläggande behörighetskrav för utbildningen. Syftet med utbildningen ska primärt vara, på samma sätt som gäller generellt för vuxenutbildning på gymnasial nivå<sup>16</sup>, att den unge ges kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge. Rätten att i vissa fall delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i landsting, i fall utbildningen finns där samt inte erbjuds av hemkommunen, samt rätten till inackorderingsstöd ska utformas på motsvarande sätt som för de ungdomar som i dag har rätt till utbildning på gymnasial nivå. Detsamma gäller i förekommande fall rätten till interkommunal ersättning.

Den prövning som ska göras av målgruppsstillhörigheten enligt utredningens förslag ska utgå ifrån de krav som i skollagen ställs på utredning inför mottagande i särskolan. Finns det redan en utredning som lever upp till skollagens krav är det rimligt att kommunen utgår ifrån den vid sin prövning. Kommunen måste dock ta hänsyn till den utveckling som eleven genomgått sedan den förra utredningen gjordes.

<sup>15</sup> 20 kap. 19 § skollagen.

<sup>16</sup> 20 kap. 4 § skollagen.

Utredningen anser att det är angeläget att minska den tid den unge är i en situation av att varken arbeta eller studera. Utifrån det perspektivet bör provningen ske innan allt för lång tid har förflutit sedan den unge lämnat gymnasiesärskolan. Hur lång tid som rätten till provning ska gälla är naturligtvis en avvägningsfråga, men med beaktande av de ovan angivna utgångspunkterna förefaller en tid om fem år från det att eleven avslutat utbildningen som lämplig.

Hemkommunen prövar i dag frågan om målgruppsstillhörigheten för elever i särskolan. Även när det gäller ungdomar som avslutat sin utbildning i särskolan ska hemkommunen ansvara för provningen. Hemkommunens beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd på motsvarande sätt som gäller beslut avseende elever som är inskrivna i särskolan.

Det kan övervägas om förslaget om utökad rätt till gymnasial vuxenutbildning skulle kombineras med en möjlighet för den unge att få någon form av ekonomisk ersättning. Härigenom skulle det kunna skapas bättre förutsättningar för att neutralisera konsekvenserna av en felaktig särskoleplacering. Utredningen lämnar här inte något förslag utan anser att frågan bör utredas i särskild ordning.

Sannolikt kommer flertalet av de ungdomar som får rätt till utbildning på gymnasial nivå genom utredningens förslag inte att vara behöriga till gymnasial vuxenutbildning direkt efter att de avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan. Elever som tillbringat hela eller större delen av sin skoltid i grund- och gymnasiesärskolan har normalt så stora brister i sina kunskaper att de inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket är ett av de behörighetskrav som finns. Dessa ungdomar har dock en rätt till vuxenutbildning på grundläggande nivå och möjlighet att utnyttja sin rätt till utbildning på gymnasial nivå efter det att de först kompletterat sina kunskaper genom studier på grundläggande nivå.

#### *Hur många individer kan beröras?*

Skolinspektionens två granskningar av mottagande i grundsärskolan år 2011 och 2012 har omfattat 1 203 elever totalt. Av dessa har 19 elever lämnat grundsärskolan eftersom de inte tillhörde skolförmens målgrupp. I tio fall har eleven lämnat grundsärskolan på grund av föräldrarnas begäran. De elever som har ingått i Skolinspektionens granskningar utgörs inte av ett representativt urval. Dessa uppgifter är dock de bästa tillgängliga för att uppskatta antalet felaktigt



placerade elever i grundsärskolan. Utifrån ovanstående uppgifter är cirka 20 av 1 200 elever felaktigt placerade, dvs. cirka 2 procent.

Följande räkneexempel kan användas för att uppskatta vilket antal individer som skulle kunna bli berörda av utredningens förslag i detta kapitel. Varje år går cirka 2 200 elever i gymnasiesärskolans fjärde årskurs.<sup>17</sup> Om cirka 2 procent av dessa anses vara felaktigt placerade skulle det kunna röra sig om cirka 40–50 elever per årskull. Uppskattningen bygger på flera osäkra faktorer, men ger ändå en viss indikation om antalet individer som kan beröras av förslaget. Överfört till utredningens målgrupp, i detta fall unga i åldern 20–24 år, kan det motsvara fem årskullar och totalt cirka 200 individer.

### 12.3.1 Anmälningsskyldighet ska gälla alla elever i särskolan

**Utredningens förslag:** De nya reglerna i skollagen om anmälningsskyldighet och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig placering i särskolan ska gälla även för utbildning som påbörjats före den 1 juli 2013.

Som ovan nämnts har det från den 1 juli 2013 införts en förstärkt skyldighet att anmäla och ompröva särskoleplaceringar när det finns skäl att tro att en elev inte längre hör till grundsärskolans eller gymnasieskolans personkrets. Av övergångsbestämmelserna till lagändringarna framgår att de nya bestämmelserna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013.<sup>18</sup> Detta torde innebära att de nya reglerna om anmälningsskyldighet endast ska gälla för elever som påbörjar utbildning i grundsär- eller gymnasiesärskolan efter detta datum. Enligt utredningens uppfattning är detta en olycklig avgränsning av de nya reglerna. Avgränsningen får stora konsekvenser för de elever som redan har påbörjat sin utbildning och redan går i grundsär- eller gymnasiesärskolan och som därmed inte skulle omfattas av de nya reglerna. Starka rättsakerhetsskäl talar för att även elever som påbörjat sin utbildning i grundsär- eller gymnasiesärskolan före den 1 juli 2013 ska omfattas av de nya reglerna om anmälningsskyldighet. Några sakliga skäl till att reglerna endast ska gälla för dem som

<sup>17</sup> Skolverket (2013) Gymnasiesärskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 3 A: Elever per årskurs läsåren 2006/07–2012/13.

<sup>18</sup> Punkten 1 övergångsbestämmelserna till SFS 2012:109.

börjar i någon av särskolans skolformer efter detta datum är svåra att finna. Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelserna ska ändras så att reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig särskoleplacering ska gälla alla elever som deltar i utbildning i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan, oavsett när utbildningen påbörjats.

## 13 Förslagens konsekvenser och ikraftträdande

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beskriva ekonomiska och andra konsekvenser som blir följderna av utredningens förslag. Utredningen ska redovisa en beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. Vidare ska också förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt konsekvenser för den personliga integriteten redovisas. Därutöver ska 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) redovisas. I det följande redovisas de olika typerna av konsekvenser.

### 13.1 Ekonomiska konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag kommer i vissa delar att medföra ökade kostnader för stat och kommun. De medför temporärt ökade kostnader för staten med cirka 100 miljoner kronor årligen under åren 2015–2017. För den kommunala sektorn innebär förslagen ökade kostnader på cirka 2 miljoner kronor per år. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

Beräkningarna baseras på flera osäkra parametrar. Den ekonomiska konsekvensanalysen ska därför ses som ett underlag för diskussion om möjliga ramar för kostnaderna.

Nedan redovisas de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. De beräknade kostnaderna redovisas utifrån respektive myndighet. Därefter redovisas vissa ökade kostnader för kommunsektorn.

### 13.1.1 Försäkringskassan

**Utredningens bedömning:** Försäkringskassan anslag för finansiell samordning bör tillföras 60 miljoner kronor årligen under åren 2015–2017 i syfte att finansiera en förstärkt satsning på samverkan kring unga inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Den förstärkta satsningen på samverkan kring unga inom samordningsförbunden beräknas innebära en kostnad på cirka 60 miljoner kronor per år från statens sida. I genomsnitt innebär det knappt en miljon kronor per samordningsförbund. Medlen förväntas huvudsakligen bekosta personal med särskilt fokus på ungdomar. Även andra typer av kostnader kan bli aktuella.

### 13.1.2 Regeringskansliet

#### Medel till överenskommelsen om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten

**Utredningens bedömning:** Förslaget om att utvidga överenskommelsen om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten bedöms innebära en ökad kostnad på cirka 25 miljoner kronor per år under åren 2015–2017.

Utredningen föreslår att statens överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten utvidgas. Utvidgningen ska avse utveckling inom kunskapsområdet arbetsmarknadsinsatser för ungdomar med ekonomiskt bistånd. Denna utvidgning bedöms kosta cirka 25 miljoner kronor per år. Kostnaderna omfattar huvudsakligen personal och expenser för cirka 10 regionala utvecklingsledare inom området.

## En nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser till unga

**Utredningens bedömning:** En nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser till unga under åren 2015–2017 bedöms innebära ökade kostnader för staten med cirka 10 miljoner kronor per år under den aktuella tidsperioden.

En nationell samordnare bedöms medföra ökade kostnader med cirka 10 miljoner kronor per år, vilket innebär en total kostnad på cirka 30 miljoner kronor. De beräknade kostnaderna omfattar personalkostnader för samordnare och ett kansli, resor, konferenser och andra informationsinsatser.

### 13.1.3 Skolinspektionen (Skolväsendets överklagandenämnd)

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag att hemkommunens beslut om prövning av tillhörighet till gymnasiesärskolans målgrupp blir överklagningsbart bedöms medföra en ökad kostnad på cirka 0,2 miljoner kronor årligen för Skolväsendets överklagandenämnd.

Utredningens förslag om en ny möjlighet att överklaga beslut till Skolväsendets överklagandenämnd bedöms medföra ökade kostnader på cirka 0,2 miljoner kronor årligen. De ökade kostnaderna består av ökad arbetstid. Beräkningen är baserad på att nämnden får ta ställning till ett tiotal ärenden per år.

### 13.1.4 Socialstyrelsen

#### Uppdrag att bygga ut Kunskapsguiden

**Utredningens bedömning:** Uppdraget till Socialstyrelsen att bygga ut Kunskapsguiden med kunskapsstöd om arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd bedöms medföra en engångskostnad på 1 miljoner kronor och därefter en årlig kostnad på 0,5 miljoner kronor.

Uppdraget till Socialstyrelsen att bygga ut Kunskapsguiden bedöms medföra en engångskostnad på 1 miljoner kronor och därefter en årlig kostnad på 0,5 miljoner kronor. De ökade kostnaderna består i att löpande sammanställa och sprida kunskap samt att genomföra utbildningsinsatser. De högre inledande kostnaderna motiveras av arbetet med att bygga upp den särskilda ingången om unga personer med ekonomiskt bistånd på Kunskapsguiden. Dessa kostnader består av teknisk utveckling, ca 0,5 miljoner kronor, och redaktionellt arbete, cirka 0,5 miljoner kronor.

#### **Uppdrag att genomföra en studie om unga personer i kommunala arbetsmarknadsinsatser**

**Utredningens bedömning:** En studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser kan medföra ökade kostnader på cirka 1,5 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, får i uppdrag att inledningsvis undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning. I det fall tillräckligt dataunderlag finns att tillgå ska myndigheten genomföra en sådan undersökning. Om undersökningen genomförs bedöms kostnaden vara cirka 1,5 miljoner kronor. Kostnaderna omfattar en årsarbetskraft inklusive administrativa kostnader.

#### **13.1.5 Statistiska centralbyrån**

##### **Uppdrag att redovisa nytt mått**

**Utredningens bedömning:** Ett uppdrag till Statistiska centralbyrån att regelbundet redovisa ett nytt statistiskt mått bedöms medföra marginella kostnadsökningar och ryms därför inom befintlig ram.

Statistiska centralbyrån får med förslaget vissa ökade kostnader i form av arbetstid för att kvalitetssäkra underlag och ta fram tabellverk kring det nya måttet. Det blir inga nya kostnader för datainsamling eftersom förslaget inte innebär någon förändring av hur Arbetskraftsundersökningarna ska genomföras. Sammantaget bedöms de ökade kostnaderna vara marginella och utredningen bedömer därför att de ryms inom nuvarande ram.

### Uppdrag att utöka gymnasieuppföljningarna

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag att Statistiska centralbyrån ska få i uppdrag att utöka de s.k. gymnasieuppföljningarna till att även avse ungdomar som avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning innebär ökade kostnader med cirka 2 miljon kronor per undersökning.

Förslaget om utökade gymnasieuppföljningar bedöms medföra ökade kostnader med cirka 2 miljoner kronor per uppföljning. De ökade kostnaderna omfattar en intervju- eller enkätstudie, cirka 1,5 miljoner kronor, och en registerstudie, cirka 0,5 miljoner kronor.

#### 13.1.6 Statskontoret

Utredningen föreslår att Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet avseende insatser till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden motsvarar målgruppens behov och förväntningar. Uppgiften bedöms falla inom ramen för myndighetens kärnverksamhet och bör således finansieras inom ramen för myndighetens befintliga resurser.

#### 13.1.7 Ungdomsstyrelsen

**Utredningens bedömning:** Uppdraget till Ungdomsstyrelsen att i samarbete med andra myndigheter redovisa en fördjupad analys av unga som varken arbetar eller studerar bedöms medföra ökade kostnader med cirka 4 miljoner kronor vart tredje år.

Förslaget om en regelbunden fördjupad analys bedöms medföra ökade kostnader med cirka 4 miljoner kronor vart tredje år. Kostnaderna omfattar uppdrag till forskare, registeranalyser, arbetstid för experter, tryckning och andra spridningsinsatser.

### 13.1.8 Kommunala sektorn

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag om en skyldighet för hemkommunen att i efterhand pröva om en före detta elev hört till målgruppen för gymnasiesärskolan och om en ny rätt till vuxenutbildning på gymnasial nivå bedöms medföra ökade kostnader på **cirka 1,7 miljoner kronor** årligen för hemkommuner.

Förslaget om att en hemkommun inom ramen för sitt ansvar enligt 2 kap 30 a § skollagen får träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser bedöms inte medföra ökade kostnader för kommuner.

En ny skyldighet för hemkommuner att ompröva målgruppstillhörigheten för elever som har gått i gymnasiesärskola medför en uppskattad kostnad på cirka 0,3 miljoner kronor per år. Rätten till vuxenutbildning på gymnasial nivå bedöms medföra ökade kostnader på cirka 1,4 miljoner kronor per år.

Beräkningarna baseras på att cirka 100 fall av omprövningar skulle inkomma till kommuner under ett år. Utredningen uppskattade i kapitel tolv att drygt 200 individer i åldern 20–24 år kan vara felaktigt placerade i särskola och således ha rätt till omprövning. Här vill dock utredningen peka på att kraven på omprövning av målgruppstillhörighet under elevernas skolgång har ökat med regleringen i den nya skollagen och i den nya gymnasiesärskolan. Vidare bör utredningens förslag att anmälnings- och omprövningskyldigheten ska gälla för alla elever i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan leda till att antalet felaktigt placerade troligtvis minskar. De elever som trots dessa ökade krav på omprövning under skolgången visar sig ha varit felaktigt placerade efter avslutad utbildning bör vara betydligt färre än de cirka 200 elever som nämndes ovan. I kostnadsberäkningarna utgår därför utredningen från att cirka 100 fall av omprövningar per år blir aktuella. Antalet omprövningar kan antas



bli högre än antalet fall där individen får rätt till vuxenutbildning på gymnasial nivå. När reformen träder i kraft kan det innebära att 50 individer, dvs. cirka 10 individer per årskull får rätt till gymnasial vuxenutbildning. Det skulle på sikt innebära att cirka 30 individer per år utnyttjar denna rätt, givet att antalet berörda ungdomar är konstant och att de studerar i genomsnitt tre år på gymnasial nivå.<sup>1</sup> Denna grupp bör dock minska på sikt.

Som nämndes ovan är kommunen skyldig att kontinuerligt ompröva att elever i särskolan tillhör målgruppen. Detta bör innebära att det finns aktuella utredningar som kommunen kan utgå ifrån vid en förnyad bedömning i enlighet med utredningens förslag. Givet att sådana aktuella utredningar finns bör kommunens utredning inför beslut om omprövning huvudsakligen bestå av att gå igenom det tidigare beslutsunderlaget. Endast i undantagsfall bör förnyade utredningar av specialister bli aktuell. Kostnaderna, totalt cirka 0,3 miljoner kronor årligen, bedöms därför huvudsakligen utgöras av den utredande personalens arbetstid.<sup>2</sup> Individerna får enligt förslaget också en rätt till gymnasial vuxenutbildning. Kostnaden för utbildning beräknas utifrån att cirka 30 elever per år kommer att utnyttja denna rättighet ett par år efter förändringarna trätt i kraft. Utredningen vill betona att det är en mycket osäker uppskattning av antalet individer som kommer att beröras. En helårsplats i kommunal vuxenutbildning kostar cirka 46 500 kr.<sup>3</sup> Den totala kostnaden för utbildning kan utifrån ovanstående förutsättningar bli cirka 1,4 miljoner kronor när förändringarna trätt i kraft fullt ut. De första åren kan kostnaden för utbildning bli cirka 2,5 miljoner kronor eftersom fler individer berörs inledningsvis.

Förslaget om att tydligare peka ut möjligheten för en hemkommun att samverka inom ramen för arbetet med aktivitetsansvaret (se kap. 11.5) bedöms inte leda till ökade kostnader. Samverkan är frivillig och ett av huvudsyftena är att använda det offentligas resurser mer effektivt.

---

<sup>1</sup> Antalet individer i utbildning blir högre när reformen träder i kraft. Givet att antalet felaktigt placerade är cirka 10 individer per årskull och den genomsnittliga studietiden är tre år, kommer cirka 30 elever per år att utnyttja rätten till utbildning. Detta antagande är högst osäkert eftersom ungdomarnas förutsättningar varierar stort.

<sup>2</sup> I kostnaden beräknas utredningen vid en förnyad prövning omfatta i genomsnitt en arbetsdag, 8 h. Det motsvarar cirka 800 arbetstimmar per år vid 100 omprövningar. Beräkningen baseras på att den utredande personalen har en månadslön på 35 000 kr.

<sup>3</sup> Skolverket (2013) *Kostnader för samtliga verksamheter inom förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning år 2012*.

### 13.1.9 Förslag till finansiering

Utredningens förslag leder huvudsakligen till framför allt vissa tillfälligt ökade kostnader för staten och till viss del vissa permanent ökade kostnader för kommuner, vilket framgår av tabellen nedan. De ökade kostnaderna för staten föreslås finansieras med anslag. Kommunsektorns ökade kostnader bör också finansieras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

**Tabell 13.1 Förändrade årliga kostnader för stat och kommun**

Huvudman och myndighet	2015*	2016	2017
<b>Stat</b>			
Försäkringskassan	60 000	60 000	60 000
Regeringskansliet			
<i>Utökad överenskommelse om evidensbaserad praktik</i>	25 000	25 000	25 000
<i>Nationell samordnare</i>	10 000	10 000	10 000
Socialstyrelsen	2 500	500	500
Statistiska centralbyrån**	2 000		
Ungdomsstyrelsen ***	4 000		
Skolinspektionen (Skolväsendets överklagandenämnd)	200	200	200
Till kommuner enligt finansieringsprincipen	1 700	1 700	1 700
<b>Summa stat</b>	<b>105 400</b>	<b>97 400</b>	<b>97 400</b>
<b>Kommun</b>			
Skyldighet att pröva målgruppsstillhörighet	- 300	- 300	- 300
Rätt till vuxenutbildning på gymnasial nivå	- 1 400	- 1 400	- 1 400
Till kommuner enligt finansieringsprincipen	+ 1 700	+ 1 700	+ 1 700
<b>Summa kommun</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Samtliga engångskostnader redovisas för år 2015, även om de när förslagen genomförs kan komma tidigare eller senare.

\*\* Kostnad per uppföljning.

\*\*\* Analysen ska genomföras vart tredje år, vilket medför ökade kostnader med samma intervall.

### 13.2 Konsekvenser för barn och ungdomar

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 ung-

domspolitiken är att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande.<sup>4</sup> 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 ungdomspolitiken som barnrättspolitiken till att förverkliga konventionens intentioner.

Utredningens samtliga förslag berör direkt eller indirekt barn och unga. 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 studera hur insatser på området tillsammans påverkar utvecklingen av de ungas villkor. Ett förbättrat statistiskt underlag ökar möjligheten att kunna analysera måluppfyllelsen om tillämpningen av barnkonventionen. Utredningens förslag om förbättrad uppföljning av de ungdomar som varken arbetar eller studerar skapar dessutom förutsättningar för ökad kunskap på området.

### 13.3 Integrations- och jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utrikes födda är överrepresenterade bland de unga som varken arbetar eller studerar. Exempelvis är såväl andelen utrikes födda män som kvinnor högre än andelen födda i Sverige i åldern 20–24 år.<sup>5</sup> Detta gäller särskilt utrikes födda kvinnor där andelen är cirka 20 procent, vilket kan jämföras med inrikes födda där andelen är 10 procent. Det övergripande målet för integrations- och jämställdhetspolitiken är ett samhälle där medborgaren oavsett kön, etnisk och kulturell bakgrund har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla områden i livet.<sup>6</sup> Utredningens förslag bidrar till att uppfylla detta mål för unga i åldern 16–24 år på följande sätt. För det första bidrar förslagen till att det statistiska underlaget förbättr-

<sup>4</sup> Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*; Skr. 2009/10:53 *En strategi för ungdomspolitiken*.

<sup>5</sup> Se kapitel 3.

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:155 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.

ras för att beräkna hur många unga som har problem vid övergången mellan skola och arbetsliv. Med hjälp av ett nytt statistiskt mått, baserat på Arbetskraftsundersökningarna, kan t.ex. unga män och kvinnors arbetsmarknadsdeltagande analyseras bättre. Utredningens förslag om fördjupade studier och uppföljning kommer också bidra till att kunskapen kommer att öka avseende de unga som dels avbrutit eller inte fullföljt en gymnasieutbildning, dels de unga som varken arbetar eller studerar. I sådana studier finns möjlighet att fördjupa kunskapen om hur män och kvinnor respektive in- och utrikes födda förekommer och vilka svårigheter de har. Baserat på denna kunskap kan åtgärder vidtas för att förbättra förutsättningarna för att unga med olika bakgrund ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Även utredningens förslag om en förstärkt samverkan bidrar till att uppfylla de integrations- och jämställdhetspolitiska målen. Genom att utveckla samverkan för de unga som har behov av särskilt stöd av samordnade insatser förväntas en högre kvalitet uppnås i de insatser som riktas till den enskilde ungdomen. Genom att berörda myndigheter gör gemensamma bedömningar kan individuellt behovs- och anpassade lösningar skapas. Sammantaget förväntas förslagen förstärka förutsättningarna för att unga män och kvinnor samt inrikes- respektive utrikes födda ska kunna erbjudas ett individualiserat stöd på lika villkor.

### **13.4 Samhällsekonomiska konsekvenser för offentlig sektor**

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 är i utbildning eller arbetar. Att fler unga förväntas återgå till utbildning ökar sannolikheten att fler kan etablera sig på arbetsmarknaden. En sådan utveckling förväntas genom en förstärkt samverkan avseende de unga som är i särskilt behov av samordnade resurser. Även de förslag som antas bidra till en ökad kunskaps-

utveckling inom socialtjänstens insatser för unga som deltar i arbetsmarknadsinsatser förväntas bidra 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.

### 13.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningen bedömer att förslagen i stort inte påverkar den kommunala självstyrelsen. En ny rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i särskolan konstaterats inte höra till gymnasiesärskolans målgrupp införs. De begränsade konsekvenser denna rättighet har för den kommunala självstyrelsen bedöms vägas upp av vinsterna för individerna. Utredningen har inte funnit andra lösningar som kan ge samma resultat. Vidare tillförs kommunerna medel av staten enligt finansieringsprincipen, varför förslagen bedöms påverka det kommunala friutrymmet minimalt.

### 13.6 Brottsförebyggande konsekvenser

Att varken arbeta eller studera ökar risken för brottslighet. Studier visar att när det gäller ungdomsbrottslighet finns en tydlig överrisk för de unga som varit utan arbete och utbildning. Cirka 15 procent av samtliga unga som vid 22 års ålder var i en sådan situation två av tre år i rad har varit lagförda för brott i åldern 15–19 år. Uppföljningsstudier visar att sju år senare finns en kraftig överrepresentation av personer som varit involverad i kriminalitet. Av de personer som varken arbetade eller studerade vid 22-års ålder hade nästan 10 procent någon gång varit frihetsberövade sju år senare.<sup>7</sup> Utredningens förslag syftar sammanfattningsvis till att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar. Unga ska med utredningens förslag få insatser av Arbetsförmedlingen eller av andra

<sup>7</sup> Se bilaga 2.

myndigheter och därmed 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.

### 13.7 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. Utredningens förslag har heller ingen betydelse för den personliga integriteten.

### 13.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** Samtliga föreslagna författningsförändringar ska träda i kraft den 1 januari 2015. 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 januari 2015. 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 b §

Paragrafen är ny och motsvarar till stora delar 2 kap. 6 § socialtjänstlagen. I paragrafen anges att en hemkommun, inom ramen för sitt aktivitetsansvar enligt 2 kap. 30 a § skollagen får träffa avtal med landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. I paragrafen anges även att kommunen ska bidra till finansiering av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Paragrafen innehåller även en hänvisning till lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

#### 18 kap.

##### 7 a §

Paragrafen är ny och innebär att det införs en rätt för ungdomar som har avslutat gymnasiesärskolan att begära en prövning av om de tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan vid tidpunkten för prövningen. Hemkommunen ska skyndsamt pröva frågan om målgrupps-tillhörigheten efter ansökan från den unge. Om utredningen visar det ska hemkommunen besluta att den unge inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp. Den unge har då rätt till gymnasial vuxenutbildning. En ansökan om prövning ska lämnas in till hemkommunen inom fem år från det att den unge avslutat sin utbildning i gymnasie-

särskolan. Hemkommunens beslut i frågan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.

## 20 kap.

### 19 §

Paragrafen har ändrats genom att det i ett nytt *andra stycke* införts en rätt till gymnasial vuxenutbildning för de ungdomar som vid en prövning enligt 18 kap. 7 a § skollagen inte ansetts höra till gymnasiesärskolans målgrupp. I *tredje stycket* har det gjorts en ändring som innebär att de regler som gäller avseende rätt att i vissa fall delta i utbildning på annat håll än i hemkommunen, interkommunal ersättning och stöd till inackordering för de elever som i dag har rätt till utbildning på gymnasial nivå enligt första stycket, ska gälla även den grupp som omfattas av andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.

## 28 kap.

### 12 §

Paragrafen har ändrats. I *första stycket 8* har lagts till att även hemkommunens beslut om målgruppsstillhörighet enligt 18 kap. 7 a § ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. *Andra stycket* har ändrats genom att det där lagts till att det är den före detta eleven som kan överklaga beslut enligt första stycket 8.

## Övergångsbestämmelser till SFS 2012:109

*Punkten 1* i övergångsbestämmelserna har ändrats så att reglerna om att anmäla och ompröva särskoleplaceringar vid misstanke om att eleven inte hör till grundskolans eller gymnasieskolornas målgrupp ska gälla alla elever som deltar i utbildning i grundskolan eller gymnasieskolorna, oavsett när utbildningen påbörjats.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.3.1.



## **14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen**

### 14 §

Paragrafen har ändrats genom att det i sista meningen skrivits in att myndigheten vid sitt arbete inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser särskilt ska uppmärksamma ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.6.

# Referenser

- Andersson, A. m.fl. (2010) *Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering – en sammanställning av kunskaper och erfarenheter inom området*, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, Göteborg.
- Arbetsförmedlingen (2010) *Jobb- och utvecklingsgarantin - en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, URA 2010:2, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2012, 2013-05-02, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 – Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, Avser januari–mars 2013, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011 Fördjupade analyser*, 2011-08-01, dnr AF-2010/436389, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013 Förstärkt förmedlingsstöd till ungdomar*, 2013-06-14, Tidsperiod: första tertialet 2013, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsmarknadsrapport 2013*, återrapportering enligt regleringsbrev, dnr AF-2012/445712, 2012-05-02, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2013) *Strategi för arbetet med ungdomar*, 2013-05-07, Stockholm.

- Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med Aktivitetsersättning – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, dnr Af-2012/445712, FK 003015-2013, 2013-08-01, Stockholm.
- Bergmark, Å. m.fl. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*, Rapport i socialt arbete nr. 143.
- 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.
- Brottsförebyggande rådet (2009) *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering*, Stockholm.
- Brottsförebyggande rådet (2013) *Samverkan mellan polis och kommun – Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, rapport 2013:5, Stockholm.
- Bynner, J. & Parsons, S. (2002) Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment or Training (NEET), *Journal of Vocational Behaviour*, vol. 60, s. 289–309.
- Bäckman, O. (2011) Att få fotfäste på arbetsmarknaden I Alm, S, Bäckman, O, Gavanoas, A. & Nilsson, A. (red) (2011) *Utanförskap*, Institutet för framtidsstudier, Temagruppen för integration i arbetslivet, Dialogos, Stockholm.
- Bäckman, O. m.fl. (2011) *Dropping out in Scandinavia – Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2011:8, Stockholm.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2011) Pathways to Social Exclusion, A Life-Course Study, *European Sociological Review*, 27: 107–123.

- Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2012) *Lika möjligheter? – Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*, rapport 2012:14, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Böhlmark A. och Lindahl M. (2012) *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?* rapport 2012:17, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Coles, B. m.fl. (2002) *Literature Review of the Costs of Being 'Not in Education, Employment or Training' at Age 16–18*, Research Report No 347, Social Policy Research Unit, University of York.
- Cusworth, L, Bradshaw, J, Coles, B, Keung, A. and Chzhen, Y. (2009) *Understanding the Risks of Social Exclusion Across the Life Course: Youth and young adulthood*, Social Exclusion Task Force, Cabinet Office, London.
- Danemark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund.
- Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*, Gothia, Stockholm.
- Dansk Clearinghouse for Uddannelseforskning (2011) *Viden om vejledning*.
- Department for Work and Pensions (2007) *Jobcentre Plus evaluation: summary of evidence*. Research Report No 252.
- Deutscher Bundestag (2008) *Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Drucksache 16/11488, 18.12.2008.
- Ersta Sköndal Högskola (2012), *Utvärdering av sociala insatsgrupper – Individinriktad samverkan kring unga i riskzonen*, Stockholm.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2012) *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy*

- responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Folkbildningsrådet (2012) *Studiemotiverande folkhögskolekurs 2012*, Stockholm.
- Franzén, E. (2003) *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*, Göteborgs Universitet.
- 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.
- Fridolf M. (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet – En skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassa, kommun och landsting*, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Stockholm.
- Furlong, A. (2006) Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, Employment & Society*, 2006 20:443.
- Försäkringskassan (2012) *Tio år med aktivitetsersättning - en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*, Stockholm.
- Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning – Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga – Återrapportering enligt regleringsbrevet, svar på regeringsuppdrag, dnr 003017-2013, 2013-07-10, Stockholm.*
- Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012, svar på regeringsuppdrag, dnr 001565-2013, 2013-02-08.*
- Gerdes, C. (2011) *Jobbgaranti för ungdomar – en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få ett jobb*, Working Paper 2011:5, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Greiff, Camilo von m.fl. (2012) *En god start? En rapport att stötta barns utveckling*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2012:11, Stockholm.

- Göteborgsposten (2009) *Så kan vi öka ungas möjligheter att få jobb*, 2009-06-15.
- Hall, C. & Liljeberg, L. (2011) *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, IFAU rapport 2011:1, Uppsala.
- Hollertz, K. (2012) *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*, Lund: Dissertations in Social Work 41.
- Högskoleverket (2011) *Universitet & högskolor: Högskoleverkets årsrapport 2011*, Högskoleverkets rapportserie, 2011:8 R, Stockholm.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, rapport 2010-2, Stockholm.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, rapport 2011:14, Stockholm.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013) *Förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan – En granskning av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete*, rapport 2013:3, Stockholm.
- Kassman, A. & Franzén, E. (2007) 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.
- Kärrholm, Jenny (2007) *Co-operation Among Rehabilitation Actors for Returning to Working Life*, Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet, Stockholm.
- Lindberg, K. (2009) *Samverkan*, Liber, Malmö.
- Lindberg, H. (2012) *Företagens kompetensförsörjning och ungas etablering på arbetsmarknaden*, förstudie, RATIO Näringslivets forskningsinstitut, Stockholm.

- Löfström, M. (2010) *Samverkan och gränser – Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, Skrifter från Högskolan i Borås, nr. 25, Borås.
- Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU Rapport 2010:22, Uppsala.
- Martinsson, S. & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, rapport 2010:15, Uppsala.
- McQuaid R. m.fl. (2007) *Best practice in inter-agency co-operation on employability*, Napier University, Edinburgh.
- Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?* Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).
- Nilsson, A. och Bäckman, O. (opublicerad) *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar – Riskfaktorer och konsekvenser* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel).
- Nordström Skans, O. (2009) *Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6, IFAU, Uppsala universitet och IZA.
- Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141, Stockholm.
- OECD (1999) *Employment outlook*, Paris.
- OECD (2011) *Managing Accountability and Flexibility' in the Danish employment system*, Country Report, May 2011, Mploy.
- OECD (2012) *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, Paris.
- OECD (2012) *Indicator C5 – Transition from school to work where are the 15–29 year-olds?* Education at a Glance 2012:OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

- Olofsson J. m.fl. (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1, Lunds Universitet.
- Olofsson, J. m.fl. (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete – Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet.
- Olofsson, J. & Panican, A. Unga och utanförskap i Sverige, I Olsen, T. & Tägtström, J. (red.) (2013) *For det som vokser, Unge, psykisk uhelse of tidlig uförepensjonering i Norden*, Nordens välfärdscenter, Stockholm.
- Rikspolisstyrelsen (2012) *Sociala insatsgrupper – Redovisning av regeringsuppdrag*, Stockholm.
- Riksrevisionen (2013) Sammanställning av svar – Kommunenkät, bakgrundsmaterial till rapporten *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, fråga 1 RIR 2013:6, Stockholm.
- Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR 2013:6, Stockholm.
- Ryan, P. (2001) 'The school-to-work transition: a cross-national perspective', *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, pp. 34–92.
- Schröder, L. & Sahin, G. (2007) *Närmar sig och fjärmar sig – Uppföljning av indikatorerna för utrikes föddas sysselsättning*, Integrationsverket, Norrköping.
- Scottish Executive Social Research (2005) *Literature Review of the NEET group*, York Consulting Limited, Edinburgh.
- Sjögren, A. och Svaleryd, H. (2011) *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*, rapport 2011:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Skolinspektionen (2009) *Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning*, Kvalitetsgranskning Rapport 2009:1, Stockholm.



- Skolinspektionen (2011) *Olika elever – samma undervisning, Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*, Skolinspektionens rapport, Stockholm.
- Skolinspektionen (2011) *Särskolan – granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*, regeringsuppdrag, dnr 2010:2593, Stockholm.
- Skolinspektionen (2012) *En skola med tilltro lyfter alla elever*, Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011, Stockholm.
- Skolinspektionen (2013) *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012*, Stockholm.
- Skolinspektionen (2013) *Uppföljning av ”Mottagande i grundsärskolan” i 58 kommuner*, Uppföljningsrapport, Stockholm.
- Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? – Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, Stockholm.
- Skolverket (2011) *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*, rapport 360, Stockholm.
- Skolverket (2012) *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Introduktionsprogrammen*, U2012/3589/S, Redovisning av regeringsuppdrag, Stockholm.
- Skolverket (2012) *En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2012*, dnr 71-2012:33, Stockholm.
- Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? – En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, rapport 374, Stockholm.
- Skolverket (2013) *Gymnasiesärskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 3 A: Elever per årskurs läsåren 2006/07–2012/13*.
- Skolverket (2013) *Kostnader för samtliga verksamheter inom förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning år 2012*.

- Skolverket (2013) *Redovisning av del 5 i uppdrag om utveckling av kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning*, Stockholm.
- Smedslund, G, Hagen, K. B, Asbjørn, S., Torill J., Dalsbø T. K. & Rud M. G. (2006) *Work programmes for welfare recipients*, Campbell Systematic Reviews, 2006:9.
- Social Exclusion Unit (1999) *Bridging the gap: New opportunities for 16–18 years olds not in education, employment or training*, Stationery Office, London.
- Socialstyrelsen (2003) *Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*, Stockholm.
- Socialstyrelsen m.fl. (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2012) *Samverkan i sociala insatsgrupper – vägledning för lokalt arbete i syfte att motverka en kriminell livsstil bland unga*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2012) *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2011*, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2012) *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – resultat och metoder*, Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2010) *Övertäckningen i Registret över totalbefolkningen*, Bakgrundsfakta befolknings- och välfärdsstatistik, 2010:5, Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetskraftsundersökningarna*.
- Statistiska centralbyrån (2013) *Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) och Arbetsförmedlingens (Af) arbetslöshetsstatistik – En jämförande studie*, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Bakgrundsfakta 2013:8, Stockholm.

- Statistiska centralbyrån (2013) *Kvalitetsstudie av Ungdomsstyrelsens modell för "unga som varken arbetar eller studerar"*, reviderad 2013-02-04, Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2013) *Ungdomars arbetsmarknadssituation – en europeisk jämförelse*, Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1302, Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2013) *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*. Bakgrundsfakta, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 2013:1, Stockholm.
- Statskontoret (2008) *Effekter av FINSAM?* rapport 2008:16, Stockholm.
- Statskontoret (2008) *Fyra år med FINSAM*, rapport 2008:7, Stockholm.
- Statskontoret (2008) *Staten regionalt och lokalt – Modeller för organisation och samverkan*, 2008:3, dnr. 2007/227-5, Stockholm.
- Statskontoret (2011) *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, rapport 2012:22, dnr 2010/233-5, Stockholm.
- Statskontoret (2013) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*, Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL, Delrapport 2, Stockholm.
- Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5, Stockholm.
- Szulkin, R, Nekby, L. & Bygren, M. m.fl. (2013) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*, Institutet för framtidsstudier, Forskningsrapport 2013/1, Stockholm.
- Svenska ESF-rådet (2011) *Socialfonden i siffror 2011. Projektens deltagare och nytta*, Stockholm.

- Svenska ESF-rådet (2011) *Socialfonden i siffror 2013. Projektens deltagare och nytta*, Stockholm.
- Svenska ESF-rådet (2013) *Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007 – 2013*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Möjligheternas generation? – En rapport om ungdomsarbetslösheten*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, Enkätstudie 2012*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Bättre samarbetsformer inom arbetsmarknadspolitiken*, skrivelse, dnr. 13/1355, Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2010) *Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2009*, PM, 2010-05-20, Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2011) *2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar – i spåren av den ekonomiska krisen*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011:4, Stockholm.
- 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, Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt, Kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) *Utvärdering av arbetsmarknadsprojekt för unga. Vad utvärderingar och utvärderar säger om ungdomsprojekt delfinansierade av Europeiska socialfonden*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:2, Stockholm.
- Thorén, K. (2012) *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*. Rapport från Riksdagen. 2011/12:RFR15.

- Thorén, K. (Opublicerad) *Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar* – kommande publikation i antologin *Ungas etablering – utmaningar och möjligheter* (prel. titel).
- UK Commission for Employment and Skills (2010) *Review of the Customer Experience in the Employment and Skills System*, June 2010.
- Ungdomsstyrelsen (2005) *FOKUS 05 – En analys av ungas etablering och egen försörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2007) *Navigatorcentrum visar vägen till arbete – Resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatorverksamhet*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:15, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2008) *En andra chans – Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:1, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2008) *FOKUS 08 – En analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2009) *FOKUS 09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap – exempel från Europa*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012) *FOKUS 11 – En analys av ungas bostadssituation*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:4, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012) *FOKUS 12, Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:3, Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012) *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*, Stockholm.
- Vlachos, J. (2011). *Friskolor i förändring*, i I Hartman, L. (red), *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag, Stockholm.

Williamson, H. (1997) 'Status Zero, youth and the "underclass": Some considerations', in MacDonald, R. (ed.) *Youth, the 'underclass' and social exclusion*, Routledge, London.

[www.euse.org](http://www.euse.org)

[www.kunskapsbanken.org](http://www.kunskapsbanken.org)

[www.ocn.se](http://www.ocn.se)

[www.scb.se/Pages/ProductDocumentations\\_23274.aspx](http://www.scb.se/Pages/ProductDocumentations_23274.aspx)

[www.susam.se](http://www.susam.se)

Yates, S. & Payne, M. (2006) Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People, *Journal of Youth Studies*, Vol. 9, No.3, July 2006, pp. 329–344.

Yates, S. m.fl. (2010) Early Occupational Aspirations and Fractured Transitions: A Study of Entry into NEET Status in the UK, *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

## Offentligt tryck

### Propositioner och betänkanden

Prop. 2000/01:96 *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.*

Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd.*

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

Prop. 2008/09:193 *Vissa psykiatrirfrågor m.m.*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU4 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

### **Regeringsbeslut och skrivelser**

Regeringens skrivelse 2008/09:155 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.*

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

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

Regeringsbeslut I:6, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att aktivt stödja arbetet med sociala insatsgrupper*, 2013-02-21, Justitiedepartementet.

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2012/4138/A, 2012-12-20.

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/1184/A, 2013-03-21.

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/2511/A, 2013-06-19.

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, S2011/11297/SF, 2012-12-20.

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, S2013/3115/SF, 2013-04-18.

## Författningar

Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringstjänster.

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Polislagen (1984:387).

Skollagen (2010:800).

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Socialtjänstlagen (2001:453).

## Allmänna råd och föreskrifter

RFFS 2002:36 Riksförsäkringsverkets föreskrifter om sjukersättning och aktivitetsersättning.

SOSFS 2007:10 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om samordning av insatser för habilitering och rehabilitering.

## Statens offentliga utredningar

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012) *One-stop shops i Europa – Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, underlagsrapport, Stockholm.

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013) *Unga vuxna med aktivitetsersättning – risk för suicidförsök*, underlagsrapport, Stockholm.



SOU 2001:54 *Ofärd i välfärden.*

SOU 2003:92 *Unga utanför.*

SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete.*

SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren.*

SOU 2008:102, *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen.*

SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service.*

SOU 2010:95 *Se, tolka, agera – om rätten till en likvärdig utbildning.*

SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011.*

SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt.*

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

SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

#### **Departementsskrivelser m.m.**

Ds 2002:30 *Arbetskraftsutbudet och välfärden: aktuell politik och framtida utmaningar.*

Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn.*

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

**Övrigt**

Council of the European Union, 10657/1/13 REV 1.

European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, INDIC/04/210111/EN-rev.

Kommissionens rekommendation om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden, (2008/867/EG).

# Kommittédirektiv 2012:70

## **Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2012

### **Sammanfattning**

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

## En målgrupp som riskerar långvarigt utanförskap

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

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

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

Temagruppen Unga i arbetslivet (en av fem temagrupper inom Europeiska socialfonden 2007–2013) har uppskattat att 126 300 unga i åldern 16-25 år stod utanför arbete och utbildning under 2009 i Sverige. Gruppen utgjordes av ungefär lika många kvinnor som män. Unga utrikes födda var överrepresenterade då de utgjorde cirka 30 procent av hela gruppen, och knappt en tredjedel av dem hade invandrat till Sverige det aktuella året. Mer än hälften av de unga som varken arbetar eller studerar, ca 65 procent, tycks enligt temagruppens beräkningar riskera att fastna i långvarigt utanför-

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

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

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

I rapporten Det lönar sig – En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential (Temagruppen Unga i arbetslivet 2011:2) görs en beräkning av den samhällsekonomiska potentialen, dvs. den möjliga lönsamheten när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Beräkningen visar att den samhällsekonomiska potentialen i genomsnitt ligger på drygt 600 000 kronor per deltagare och år. Potentialen bygger dock på en rad antaganden, bl.a. om att deltagaren lämnar bidragsberoende samt minskar konsumtion av vård och omsorg och i stället börjar producera och betala skatt.

*Vilka statistiska mått bör användas?*

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

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

Från Europeiska kommissionens sida finns ambitionen att medlemsländerna ska kunna redovisa statistik när det gäller gruppen som varken arbetar, studerar eller är i praktik, något som t.ex. framkommer i rapporten *Towards a benchmark on the contribution of Education and Training to Employability: A discussion note* (EUR 24147 EN 2010). På europeisk nivå är NEET (Not in Education, Employment or Training) en vanligt förekommande benämning på gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar. Eurostats löpande statistik när det gäller NEET utgår oftast från nationella arbetskraftsundersökningar vilka visserligen är internationellt harmoniserade, men är begränsade i detaljrikedom eftersom de är urvalsundersökningar. Detta medför att det kan vara svårt att använda Eurostats statistik för att gå på djupet i fråga om t.ex. gruppens sammansättning. När Eurostat beräknar NEET, dvs. antalet unga

som varken arbetar eller studerar, så inkluderas arbetslösa som aktivt söker arbete, givet att dessa inte samtidigt deltar i reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiska program. Det finns dock ingen etablerad statistisk definition av termen NEET.

Utredaren ska

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

#### *Vilka bakgrundsfaktorer bidrar till utanförskap?*

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

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

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

Utredaren ska därför

- analysera vilka faktorer som kan bidra till att olika grupper unga varken arbetar eller studerar och särskilt undersöka om det finns strukturella faktorer som bidrar till att en stor andel av dessa unga är långvarigt utanför.

#### *Det kommunala informationsansvaret och samverkan för att förebygga utanförskap*

Kommunerna har under lång tid haft en skyldighet att hålla sig informerade om unga som varken arbetar eller studerar. I 1985 års skolag fanns tidigare en bestämmelse om att hemkommunen hade uppföljningsansvar för ungdomar som hade lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning och som ännu inte hade fyllt 18 år. Enligt bestämmelsen skulle hemkommunen, genom Skolstyrelsen, hålla sig underrättad om hur ungdomarna var sysselsatta. Om de varken arbetade eller studerade hade hemkommunen ansvar för att erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet. I propositionen Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen (prop. 1990/91:85) föreslogs att kommunernas uppföljningsansvar skulle ingå som en naturlig del av gymnasieskolan i form av individuella



program (IV) samt att den uttryckliga bestämmelsen om det kommunala uppföljningsansvaret skulle tas bort. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet.1990/91:UbU16, rskr.1990/91:356). Av skollagen framgick därefter att hemkommunen var skyldig att erbjuda utbildning på individuella program för ungdomar som inte var behöriga till eller som hade avbrutit studierna på ett nationellt eller specialutformat program.

Den nuvarande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret infördes 2005. Enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att löpande hålla sig informerade om hur de ungdomar i kommunerna som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Skyldigheten gäller för ungdomar som inte genomför eller har fullföljt nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Skolverkets tidigare nämnda uppföljning av hur kommunerna arbetar med informationsansvaret visar att närmare två tredjedelar av kommunerna uppgav att de hade en handlingsplan 2010, jämfört med mindre än hälften 2006. Trots att lagändringen trädde i kraft 2005 och kommunerna är ålagda att hålla sig informerade, finns det fortfarande kommuner som inte alls arbetar med frågan.

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

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

Informationsansvaret är sektorsövergripande och omfattar t.ex. den kommunala barn- och utbildningsförvaltningen samt individ- och familjeomsorgen och Försäkringskassan. I praktiken handlar

det om samverkan mellan kommunen, myndigheter, företag och andra aktörer i syfte att finna en lämplig åtgärd. Skolverket lyfter fram att informationsinsamlingen förutsätter ett medvetet arbete från kommunernas sida och att det behövs en struktur för att samla in information om de unga som berörs.

Skolverkets uppföljning visar att kommunerna ofta upplever svårigheter i sitt arbete. Cirka fyra av tio kommuner anser att de lyckas mycket eller ganska bra med att samla in information samt få kontakt med ungdomar och erbjuda dem åtgärder. Några förändringar har skett för att öka kommunernas möjlighet att få information om elever. När det gäller de elever som har påbörjat gymnasieskoleutbildning efter den 1 juli 2011 har t.ex. gymnasieskolorna en skyldighet att meddela elevernas hemkommuner om eleverna avbryter studierna.

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

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

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

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

Utredaren ska

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

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

### Konsekvensbeskrivningar

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

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

### Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter som berörs av utredarens arbete, däribland Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statistiska centralbyrån och Ungdomsstyrelsen. Utredaren ska även samråda med Temagruppen Unga i arbetslivet, Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för ett antal kommuner som aktivt arbetar med unga som varken arbetar eller studerar samt med relevanta organisationer

i det civila samhället. Utredaren ska i sitt arbete beakta den kunskap om unga som varken arbetar eller studerar som har tagits fram på nordisk och europeisk nivå.

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

(Utbildningsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2013:44

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar (U 2012:08)**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2013

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 20 juni 2012 kommittédirektiv om utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2012:70). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget slutredovisas senast den 1 augusti 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 15 oktober 2013.

(Utbildningsdepartementet)

# Unga som varken arbetar eller studerar – olika definitioners betydelse för omfattning, sammansättning och konsekvenser

## **Underlagsrapport till Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar (U2012:08)**

Olof Bäckman, Institutet för social forskning,  
Stockholms universitet

Anders Nilsson, Kriminologiska institutionen,  
Stockholms universitet

### **Inledning**

Ungdomsarbetslöshet har varit en mycket omdebatterad fråga under en längre tid. Förutom frågor om omfattning, orsaker, konsekvenser och åtgärder har diskussionen rört själva definitionen av ungdomsarbetslöshet. I och med att Sverige och Statistiska centralbyrån (SCB) år 2007 övergick till att mäta arbetslöshet enligt ILOs standard kom heltidsstudenter som aktivt söker arbete att räknas in i arbetslöshetsstatistiken och åldersgruppen ändrades från 16–64 år till 15–74 år. Denna ändring innebar en vidgning av definitionen som mött kritik, eftersom vissa menar att den överskattar den ”faktiska” ungdomsarbetslösheten. Samtidigt gjorde denna ändring att Sveriges arbetslöshetsstatistik blev internationellt jämförbar.<sup>1</sup>

Liksom ungdomsarbetslösheten kan även unga som varken arbetar eller studerar beräknas på många olika sätt. Vilket sätt som

---

<sup>1</sup> <http://www.ekonomifakta.se/sv/stand-alone/Fokus-pa-ungdomsarbetsloshetsstatistiken>.

är mest befogat beror på vad statistiken ska belysa. Att finna ”den bästa” eller ”den rätta” definitionen av unga som varken arbetar eller studerar (”unga utanför”) utifrån någon sorts allmängiltig utgångspunkt är därför sannolikt varken möjligt eller önskvärt. Inom detta liksom inom en mängd andra områden inom det samhällsvetenskapliga fältet är det i stället en fördel att olika sätt att mäta och definiera problem möts och får konkurrera med varandra. Det ger en mer komplex bild, ökar vår kunskap och driver utvecklingen inom fältet framåt.

Däremot är det möjligt att visa hur olika begrepp och definitioner beskriver verkligheten på olika sätt. När man vet det är det också möjligt att göra informerade val och därigenom komma fram till den definition som passar just ens egna frågeställningar bäst. Andra kan också se vad ett specifikt val innebär för verklighetsbeskrivningen och därmed också möjligen vilka policy-implikationer just detta val får.

I denna underlagsrapport kommer vi att kortfattat visa hur fyra olika definitioner av ”utanförskap” hos unga vuxna beskriver delvis olika verkligheter. En rimlig utgångspunkt i en sådan här studie är att de mått man väljer att studera på något sätt fångar upp aspekter av utanförskap. Det gör också de fyra mått vi studerar här:

- Anknypningsgrad till arbetsmarknaden utifrån treårsbaserade inkomstuppgifter
- Anknypningsgrad till arbetsmarknaden utifrån ettårsbaserade inkomstuppgifter
- Långtidsarbetslöshet
- Låg utbildningsnivå

I ett europeiskt perspektiv är NEET, som står för ”Not in Employment, Education or Training”, en vanlig benämning på gruppen unga vuxna som varken arbetar eller studerar. Begreppet har mött kritik för att det samlar en mycket heterogen grupp av unga med olika behov under en gemensam etikett (se t.ex. Yates & Payne 2006). Gruppen rymmer arbetslösa, personer i en tillfällig övergångsfas (mellan studier och arbete), de som av hälsoskäl står utanför, men också de som under kortare eller längre period själva valt att varken studera eller arbeta. Den centrala NEET indikatorn i ett europeiskt perspektiv avser 15–24 åringar (men i vissa sammanhang inkluderas personer ända upp till 34 år gamla). Indikatorn baseras på intervju-



data och täcker en kortare period i anslutning till undersökningarnas genomförande, och ger därmed en mer aktuell nulägesbild än en baserad på kalenderår (se även Eurofound 2012:24). Ju snävare gruppen definieras tidsmässigt desto större och mer heterogen framstår den. Det beror på att när man ser till en kortare period kommer man att fånga upp personer som endast tillfälligt befinner sig utanför. För många av dessa personer har ”utanförskapet” ingenting med etableringssvårigheter eller marginalisering att göra. Det kan istället vara att man i en övergångsfas befinner sig mellan jobb och studier eller att man är ute och reser. Om man i stället sträcker ut perioden då en person ska vara i varken jobb eller studier till ett år eller mer så kommer gruppen som definieras som utanför att bli mindre heterogen och till betydligt större del bestå av personer med stora etableringssvårigheter.

Hur man väljer att definiera gruppen som varken arbetar eller studerar har därför betydelse inte bara för gruppens storlek, utan också för hur en analys av riskfaktorer och konsekvenser faller ut. Utifrån ett policyperspektiv är det också en fördel om gruppen inte är alltför heterogen (Eurofound 2012).

## Datamaterial

För att undersöka de olika definitionerna på unga utanför använder vi ett datamaterial som tillhandahållits av Socialstyrelsen för författandet av en rapport om ungdomsbrottslighet och utanförskap (Bäckman m.fl. 2013). Materialet får användas för fördjupningsstudier, varav detta är en.<sup>2</sup> I datamaterialet ingår samtliga personer födda 1965, 1975, 1980 och 1985, som vid 16 års ålder var bosatta i Sverige. Sammanlagt rör det sig om 439 736 personer. I denna rapport använder vi dock bara uppgifter för födda 1980 och 1985. För dessa har registeruppgifter om inkomster, skolresultat, utbildningsnivå, sjukhusvård (diagnoser) och brottslighet (lagföringar) inhämtats. Registeruppgifterna sträcker sig t.o.m. år 2010.

---

<sup>2</sup> Arbetet har gjorts inom ramen för det av FAS/FORTE finansierade projektet ”Individuella resurser och strukturella förutsättningar. Etablerings- och exkluderingsprocesser bland födda på 1960-, 1970- och 1980-talet”.

## Definitioner

Som framgått jämför vi i det följande fyra olika definitioner på unga utanför, samtliga definierade utifrån uppgifter i registerdata. Fördelen med att använda registerdata för att studera marginaliserade grupper är att bortfallet i princip är obefintligt.<sup>3</sup> Bortfall är annars ett stort problem i exempelvis enkätundersökningar av dessa grupper. En nackdel är den övertäckning av framför allt personer som emigrerat utan att anmäla det till svenska myndigheter som kan uppstå. Fördelarna torde ändå överstiga nackdelarna.

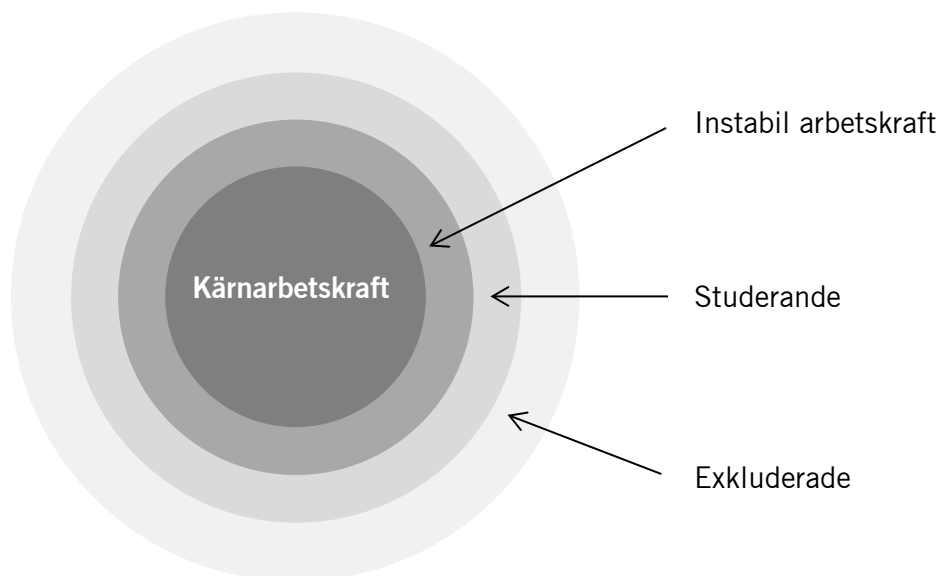
Två av de fyra måtten är enkelt definierade i registerdata: som långtidsarbetslösa definierar vi dem som under aktuellt år hade varit registrerade på Arbetsförmedlingen som arbetssökande minst 180 dagar, dvs. ett halvår; som lågutbildade räknas de som under aktuellt år hade högst en grundskoleutbildning. Enkelheten i definitionen av dessa mått är en stor fördel. Det gör dem enkla att ta fram och enkla att förstå.

Det två andra mått vi undersöker är betydligt mer komplicerade att konstruera. Vi utgår här från en modell för att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden som utvecklats vid Socialstyrelsen i arbetet med deras s.k. sociala rapporter (t.ex. Socialstyrelsen, 2010:64-65). Modellen använder registeruppgifter om framför allt inkomstkällor för att kategorisera människors position på arbetsmarknaden. Det är en centrum-periferi modell där centrum utgörs av dem som har en fast och stabil förankring på arbetsmarknaden och försörjer sig uteslutande på inkomst från arbete, den s.k. kärnarbetskraften. Övriga kategorier kan ses som koncentriskt cirkel kring kärnan där vi längst ut finner dem som varaktigt saknar anknytning till arbetsmarknaden och som inte heller studerar ("exkluderade") (se figur 1).

---

<sup>3</sup> Det händer dock att information saknas för vissa grupper. Så är t.ex. fallet med uppgifter om utbildningsnivå, vilket framgår i bilagan längst bak i rapporten.

**Figur 1** Schematisk bild över en modell för att mäta anknytningsgrad till arbetsmarknaden



Kategoriseringen sker i två steg. Först görs en kategorisering enligt uppgifter på årsbasis. I detta steg utgörs kärnarbetskraften av dem som har en årsinkomst som ungefärligen motsvarar vad man tjänar på ett helårsarbete i ett av de allra sämst betalda jobben. Detta motsvarar också ungefär vad som krävs för att försörja en person under ett år (se Socialstyrelsen 2001:51).

För att tillhöra kärnarbetskraften i det första steget krävs en årsarbetsinkomst på 3,5 prisbasbelopp (PBB).<sup>4</sup> De med inkomster under 0,5 PBB förs till kategorin ”exkluderade”. Mellan dessa finner vi kategorier som studenter, långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa, etc.

I det andra steget skapas nya kategorier baserat på arbetsmarknadsanknytning under tre på varandra följande år. Den kategori en person förs till år  $t$  baseras således på dennes position år  $t$ ,  $t-1$  och  $t-2$ .

I sin mest elaborerade form består modellen av elva kategorier (se Socialstyrelsen 2010). Ofta är det dock opraktiskt med så många kategorier och i stället slås dessa elva kategorier ofta ihop till ett mindre antal.

<sup>4</sup> År 2013 motsvarar 3,5 PBB cirka 156 000 kr.

I den här rapporten kommer vi att använda oss både av ett mått på unga utanför som utgår från det första steget, dvs. som baserar sig på uppgifter från endast ett år, och ett som baserat sig på uppgifter över tre år. Som utanför enligt den ettårsbaserade definitionen räknas då de som under året haft arbetsinkomster under 0,5 PBB, dvs. exkluderade som inte heller tillhörde någon av de andra kategorierna, t.ex. studerande. För att räknas som utanför i den treårs-baserade versionen ska man ha tillhört gruppen exkluderade aktuellt år samt minst ett av de två föregående åren.

I tabell 4 använder vi också andelen i Kärnarbetskraften enligt den treåriga definitionen som ett uppföljningsmått. Till denna grupp räknas dem som haft minst 3,5 PBB i arbetsinkomst under minst två år av år  $t$ ,  $t-1$  och  $t-2$ .

I begreppet arbetsinkomst ingår förutom lön också sociala förmåner vars storlek beror på tidigare inkomst, så som sjukpenning och föräldrapenning. Det här betyder att man kan tillhöra Kärnarbetskraften även om man inte jobbat p.g.a. av att man varit sjuk eller varit hemma med barn, så länge man upparbetat en sjukpenninggrundande inkomst som gör att man når upp till de inkomstnivåer som krävs för att tillhöra kärnarbetskraften. Logiken bakom detta är att den som har en så pass hög sjukpenninggrundande inkomst kan anses ha en tillfredsställande anknytningsgrad till arbetsmarknaden även om han eller hon inte jobbar just då. Pensioner, arbetslöshetsersättning och andra typer av ersättningar som man får när man saknar arbete räknas inte som arbetsinkomst.

## Resultat

I tabell 1 visas andelen utanför enligt de fyra definitionerna vid 22 respektive 25 års ålder uppdelat på män och kvinnor. I slutet av rapporten återfinns motsvarande tabeller, men då med antal i stället för procentandelar. Som framgår är det en ganska stor variation i hur många som är utanför enligt de olika definitionerna och i de olika grupperna. Den lägsta siffran finner vi för 22-åriga kvinnor födda 1980 enligt arbetslöshetsdefinitionen där endast 1,2 procent räknas som utanför. Den högsta siffran återfinns för 22-åriga män födda 1985 enligt utbildningsdefinitionen där 12,9 procent faller i utanför-kategorin.

Hur stor gruppen unga utanför blir beror således i hög grad på hur vi väljer att definiera den.

**Tabell 1** Andel (%) "utanför" vid 22 och 25 års ålder enligt fyra definitioner

Födda 1980 och 1985

	Exkluderade Arb. ink. 1 år		Exkluderade Arb. ink. 3 år		Långtidsarbetslös		Högst grundskola	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
<b>Födda 1980:</b>								
22-åringar 2002	6,5	5,7	3,4	3,0	2,3	1,2	12,2	9,8
25-åringar 2005	6,0	6,4	3,6	3,5	4,7	3,3	11,0	7,9
<b>Födda 1985:</b>								
22-åringar 2007	5,9	6,0	3,5	3,2	3,2	2,2	12,9	9,9
25-åringar 2010	7,8	7,4	4,9	4,5	2,0	1,4	11,9	8,3

För att ge ett underlag till att bättre kunna bedöma och förhålla sig till de olika måtten kommer vi dels att titta på vilka grupper man fångar upp med de olika definitionerna, dels följa upp de olika grupperna och se hur det går för dem på längre sikt.

I tabell 2 och 3 visar vi hur sammansättningen av gruppen utanför vid 22 års ålder ser ut enligt de fyra definitionerna för de två födelsekohorterna. Vi ser här till sammansättning efter olika riskfaktorer för svag arbetsmarknadsanknytning. Det finns en stor forskningslitteratur kring hur familjebakgrund och barndomsförhållanden påverkar individers livschanser. Det som framför allt framstår som problematiskt är långvarig fattigdom, sociala problem kopplat till missbruk och brottslighet, ohälsa, skolprestation och utländsk bakgrund (se t.ex. Bäckman & Nilsson 2011). I forskningen om riskfaktorer för att höra till gruppen NEETs har också samma faktorer lyfts fram (Eurofound 2012). Det sker inga större förändringar av sammansättningen mellan de två födelsekohorterna, vilket man inte heller ska vänta sig eftersom det bara skiljer fem år mellan dem. Vi väljer därför att koncentrera oss på födda 1985, som redovisas i tabell 3.

**Tabell 2 Sammansättning (%) av gruppen "utanför" vid 22 års ålder (2002) enligt fyra definitioner**

Födda 1980

	Exkluderade Arb. ink. 1 år	Exkluderade Arb. ink. 3 år	Långtids- arbetslös	Högst grundskola <sup>i</sup>	Totalt
Män	54,5	54,6	67,3	56,9	51,3
Kvinnor	45,5	45,4	32,7	43,1	48,8
Född i Sv. sv-föräldr <sup>ii</sup>	75,9	74,0	77,0	77,9	86,5
Född i Sv. inv-föräldr	7,0	7,6	6,6	6,1	4,3
Invandrat innan 13	11,6	12,6	10,4	10,8	6,7
Invandrat efter 12	5,4	5,8	6,0	5,2	2,6
Högst grundskola	36,9	45,6	26,0	-	11,0
Minst gymnasium	63,1	54,4	74,0	-	89,0
Föräldrar ej SB <sup>iii</sup>	54,8	52,1	53,1	47,4	73,3
Föräldrar SB 1–2 år	14,8	15,6	15,7	16,5	11,2
Föräldrar SB 3+ år	30,4	32,4	31,2	36,1	15,5
Föräldr. minst gymn.	80,5	78,3	79,5	78,4	88,3
Föräldr. grundskola	19,5	21,7	20,5	21,6	11,7
Ej brott 15–19 år	72,9	69,6	73,5	65,9	87,2
1 lagföring 15–19 år	14,4	14,6	16,2	18,5	9,3
2+ lagföringar 15–19 år	12,7	15,8	10,4	15,7	3,6
Låga betyg år 9 <sup>iv</sup>	46,2	50,2	49,7	66,9	21,5
Mellanbetyg år 9	44,0	40,9	45,5	30,4	54,6
Höga betyg år 9	9,8	8,9	4,8	2,6	23,9

i I variabeln "högsta utbildning" saknas information i högre utsträckning än för andra uppgifter. Det här gör att i beräkningen för andelar utan gymnasieutbildning är basalen lägre än för de andra indikatorerna.

ii "Född i Sv. sv-föräldr" är de som är födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige; Född i Sv. inv-föräldrar" är födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar.

iii SB = Socialbidrag (ekonomiskt bistånd). Avser perioden då kohortmedlemmen var 8–17 år gammal.

iv Som låga betyg räknas de 20 % lägsta betygen i kohorten. Höga betyg är de 20 % högsta betygen.

Genom att jämföra siffrorna i kolumnerna för respektive mått med den femte kolumnen som visar sammansättningen i hela födelsekohorten får man en bild av över- respektive underrepresentation av de olika demografiska och sociala kategorier som redovisas. Enligt

samtliga definitioner är det fler män än kvinnor i utanförskapsgruppen. Men i den här åldern finns det också fler män än kvinnor totalt sett och i de två inkomstbaserade kategoriseringarna motsvarar könsfördelningen ganska väl den vi ser för hela årskullen. Arbetslöshetsdefinitionen och utbildningsdefinitionen ger å andra sidan en kraftig överrepresentation av män.

Det finns visserligen en överrepresentation av personer med utländsk bakgrund, men det är viktigt att påpeka att vilken definition vi än väljer så består gruppen utanför i de två årskullarna till minst tre fjärdedelar av personer som är födda i Sverige med minst en svenskfödd förälder. Fördelningen av personer utifrån etnisk bakgrund skiljer sig inte nämnvärt mellan de olika utanförskapsdefinitionerna.

Andelen unga utanför som saknar fullföljd gymnasieutbildning är högst enligt den treårsbaserade arbetsinkomstdefinitionen där varannan har högst grundskola. I årskullen i sin helhet gäller detta lite drygt var tionde person.

Det finns en klar överrepresentation av personer som växt upp i familjer som mottagit socialbidrag. Särskilt tydligt är det bland dem som växt upp i familjer som mottagit socialbidrag under tre år eller mer. Här finner vi inga större skillnader mellan de fyra definitionerna på unga utanför. Även föräldrarnas utbildningsnivå spelar roll. Här är dock överrepresentationen inte lika stor. Vi ser inte heller några påtagliga skillnader mellan de olika måtten.

När det gäller ungdomsbrottslighet, här mätt som antal lagföringar under 15-19 års ålder, finner vi som väntat en klar överrepresentation bland unga utanför. Särskilt tydligt är detta för utbildningsdefinitionen. Sambandet mellan skolmisslyckanden och ungdomsbrottslighet har vi sett i tidigare studier (Bäckman och Nilsson 2011; Bäckman m.fl. 2013).

Slutbetyg i grundskolan slår givetvis hårdast på utanförskap enligt utbildningsdefinitionen, men det är överhuvudtaget en väldigt liten andel av dem med höga betyg som räknas som utanför enligt någon av definitionerna. Minst tydligt slår dock betyg på utanförskap enligt de båda inkomstdefinitionerna.

**Tabell 3 Sammansättning (%) av gruppen "utanför" vid 22 års ålder (2007) enligt fyra definitioner**

Födda 1985

	Exkluderade Arb. ink. 1 år	Exkluderade Arb. ink. 3 år	Långtids- arbetslös	Högst grundskola	Totalt
Män	51,2	53,5	60,7	58,0	51,5
Kvinnor	48,8	46,5	39,3	42,0	48,5
Född i Sv. sv-föräldr	75,6	73,8	75,7	77,3	85,1
Född i Sv. inv-föräldr	6,3	7,0	7,0	6,1	4,5
Invandrat innan 13	13,6	14,0	13,8	12,3	8,5
Invandrat efter 12	4,4	5,2	3,5	4,4	1,9
Högst grundskola	37,9	48,1	28,9	-	11,5
Minst gymnasium	62,1	51,9	71,1	-	88,5
Föräldrar ej SB	54,4	49,9	49,7	45,4	72,4
Föräldrar SB 1-2 år	12,7	13,1	14,2	15,8	10,4
Föräldrar SB 3+ år	32,9	37,0	36,0	38,8	17,2
Föräldr. minst gymn.	82,1	79,2	81,2	78,3	89,5
Föräldr. grundskola	17,9	20,8	18,8	21,7	10,5
Ej brott 15-19 år	77,4	73,2	79,3	69,8	89,7
1 lagföring 15-19 år	12,6	14,2	13,2	17,4	7,5
2+ lagföringar 15-19 år	9,9	12,6	7,5	12,8	2,8
Låga betyg år 9	46,9	53,7	58,9	72,2	23,2
Mellanbetyg år 9	42,8	37,8	38,3	25,8	55,3
Höga betyg år 9	10,3	8,5	2,7	2,0	21,6

Ett annat sätt att utvärdera de olika måtten är titta på vilka utfall de predicerar på lite längre sikt. Om det att titta på sammansättningen ligger närmare en analys av utanförskapets orsaker så ligger en granskning av utvecklingen på sikt närmare en analys av utanförskapets konsekvenser. Det går inte att säga vilken av dessa ansatser som ger oss den bästa utvärderingen, men man skulle kunna hävda att en analys av konsekvenser är viktigare i den meningen att om utanförskap inte har några negativa konsekvenser så är det närmast en övergående fas och mindre problematiskt. Därför kan också en analys av konsekvenser möjligen ge oss en bättre bild av träffsäker-



heten i de olika måtten. Den träffsäkerheten kan givetvis se olika ut beroende på vilken typ av konsekvenser man studerar och beroende på vad man har för avsikt att fånga upp med sitt mått kan man välja att lägga större vikt vid den typ av konsekvens man anser mest relevant i just det fallet.

I diskussionen om konsekvenser av att som ung varken arbeta eller studera har social exkludering och olika problem kopplat till ohälsa, brottslighet och missbruk lyfts fram (för en översikt, se Eurofound 2012). Det rör sig alltså inte bara om ett problem i sig att stå utanför, utan det antas hänga samman med och ha negativa konsekvenser för individen även på andra områden. I tabell 4 redovisar vi dödlighet, arbetsmarknadsanknytning (andel i kärnarbetskraften), utbildningsnivå (andelen med fullföljd gymnasieutbildning) och grov kriminalitet (andelen någon gång frihetsberövade) fram till 30 års ålder (2010) för dem som vid 22 års ålder (2002) klassades som utanför enligt de fyra olika definitionerna. Dödlighet mäts som antalet döda per 1000 under hela uppföljningsperioden. Totalt sett är dödligheten låg i den här åldersgruppen, 0,4 per 1000. I den mest utsatta gruppen, de som definierats som utanför enligt den 3-åriga arbetsinkomstindikatorn, är dödligheten 1,7 per 1000, dvs. fyra gånger högre än för hela årskullen. Dödligheten bland dem som var långtidsarbetslösa vid 22 års ålder skiljer sig praktiskt taget inte alls från den hos hela kohorten.

**Tabell 4 Förhållanden vid 30-års ålder (2010) för födda 1980 som vid 22-års ålder (2002) kategoriserades som "utanför" enligt fyra definitioner**

Procent (döda per 1 000).

	Exkluderade Arb. ink. 1 år	Exkluderade Arb. ink. 3 år	Långtids- arbetslös	Högst grundskola	Totalt
Kärnarbetskraft (%)	35,4	30,4	47,3	45,2	69,4
Fullföljd gymnasie- utbildning (%)	69,5	59,7	80,0	28,4	91,3
Någon gång frihetsberövad (%)	7,6	9,9	5,5	7,2	1,5
Döda (‰)	1,3	1,7	0,5	1,2	0,4

Vid 30 års ålder tillhörde cirka 70 procent av årskullen kärnarbetskraften, dvs. de kunde varaktigt försörja sig på arbete. Vi ser att särskilt för dem som var utanför enligt de två inkomstbaserade definitionerna är denna andel avsevärt lägre; cirka 35 procent enligt den ettårsbaserade versionen och cirka 30 procent enligt den treårsbaserade. Andelen i kärnarbetskraften bland utanför enligt de andra två definitionerna är också lägre än i kohorten som helhet, men samtidigt högre än bland dem utanför enligt de inkomstbaserade definitionerna.

Som väntat är andelen med fullföljd gymnasieutbildning vid 30 års ålder allra lägst bland dem som hade max grundskola som högsta utbildningsnivå när de var 22 år gamla. Den är lägre än totalt även bland unga utanför enligt de andra definitionerna, men ändå långt över nivån bland de förstnämnda. Det här understryker att den definition som baseras på om man klarat av gymnasiet eller inte fångar upp personer som är betydligt mer skoltrötta och omotiverade och/eller som har en sämre kognitiv förmåga än övriga i högre grad än de andra definitionerna. På det viset avviker alltså den här definitionen från övriga.

Slutligen ser vi också att andelen som någon gång under uppföljningsperioden blivit frihetsberövade pga. brottslighet är flera gånger högre i de olika utanförskapskategorierna än i hela födelsekohorten. Återigen finner vi den allra högsta risken bland dem som definierades som utanför enligt den treårsbaserade inkomstdefinitionen.

## Slutord

Valet av indikator på unga vuxna som varken arbetar eller studerar har stor betydelse för såväl gruppens storlek som dess sammansättning. Vi vill inte peka ut här vilken som är den bästa indikatorn och vi tror som sagt inte heller att det är möjligt. Valet man gör måste grundas på vad det är man vill uppnå med sitt mått. Det som talar för måtten Långtidsarbetslöshet och Högst grundskola är att de är lätta att få fram i befintliga register och det är lätt att tala om hur måtten är konstruerade. Det som talar emot dessa mått är att det är oklart i vilken mån dessa mått faktiskt fångar upp gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Gruppen långtidsarbetslösa är visserligen den minsta gruppen av de fyra, vilket brukar betyda att man fångar upp en särskilt selekterad och problembelastad grupp. Så tycks emellertid inte fallet vara här. Gruppen är ganska lik de övriga med avseende på sammansättning, men när vi tittar på långsiktiga konsekvenser så är utfallet mer gynnsamt för denna grupp än för de andra tre grupperna.

De med högst grundskola som 22-åringar är den allra största gruppen av de fyra. Även där är sammansättningen ganska lik den i de övriga grupperna. Det som avviker är en högre lagföringsfrekvens och, förstås, att andelen med låga betyg är betydligt högre. Förutom när det gäller andelen med fullföljd gymnasieutbildning vid 30 års ålder så är det inga större skillnader vid uppföljningen mellan denna grupp och de utanför enligt inkomstbaserade mått. Ytterligare en viktig sammansättningsmässig egenskap när det gäller arbetslöshets- och utbildningsdefinitionerna är de stora könsskillnaderna som dessa två indikatorer genererar.

Den treårsbaserade inkomstdefinitionen är den som ger bäst precision när det gäller att predicera mer långsiktiga konsekvenser av att vara ung och utanför (förutom när det gäller andelen med fullföljd gymnasieutbildning). Så om det är det man vill uppnå med sin indikator är den alltså att föredra. Nackdelen med denna definition är att den är ganska krånglig att konstruera och, inte minst, att förmedla. Hur beskriver man en sådan definition i enkla ordalag? Dessutom kan det, särskilt i forskningssammanhang vara svårt att använda en treårig definition. Den ettåriga definitionen är möjligen enklare att förmedla och en lösning skulle kunna vara att använda sig av båda dessa enligt det mönster som Eurostat använder i sin redovisning av relativ fattigdom. Där redovisas dels vad man kallar ”risk för fattigdom” vilket är andelen som under ett år lever i ett

hushåll med en disponibel inkomst som är mindre än 60 procent av medianinkomsten i landet, dels redovisar man ”persistent risk för fattigdom” vilket är de som levt i risk för fattigdom aktuellt år och två av de tre föregående åren (se t.ex Fritzell m.fl. 2011). På samma sätt skulle man kunna skilja på ”utanför” (endast aktuellt år) och ”persistent utanför” (aktuellt år och minst ett av de två föregående åren).

### Litteratur

- Bäckman, O., F. Estrada, A. Nilsson och D. Shannon (2013) ”Unga och brott i Sverige”, underlagsrapport till *Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bäckman, O. och A. Nilsson (2011) ”Pathways to Social Exclusion – A Life Course Study”, *European Sociological Review*, 27: 107-123.
- 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.
- Fritzell, J., O. Bäckman och V-M. Ritakallio (2012) ”Income Inequality and Poverty: Do the Nordic Countries Still Constitute a Family of their own?”, i J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden och O. Kangas (red.), *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: Policy Press.
- Socialstyrelsen (2001) *Social rapport 2001*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Yates, S. och M. Payne (2006). ”Not so NEET? A Critique of the Use of ‘NEET’ in Setting Targets for Interventions with Young People”, *Journal of Youth Studies*, 9(3): 239–344.

## Bilaga

Tabell A Antal "utanför" enligt fyra definitioner

Födda 1980 och 1985.

	Exkluderade Arb. ink. 1 år		Exkluderade Arb. ink. 3 år		Långtidsarbetslös		Högst grundskola	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
<b>Födda 1980:</b>								
22-åringar 2002	3 377	2 819	1 781	1 483	1 190	579	6 265	4 752
22-åringar 2005	3 080	3 085	1 842	1 679	2 402	1 624	5 582	3 810
<b>Födda 1985:</b>								
22-åringar 2007	3 175	3 028	1 858	1 612	1 720	1 113	6 836	4 955
25-åringar 2010	4 180	3 683	2 613	2 237	1 074	693	6 269	4 089

\* I variabeln "högsta utbildning" saknas information i högre utsträckning än för andra uppgifter. Det här gör att i beräkningen för andelar utan gymnasieutbildning är basalen lägre än för de andra indikatorerna.

**Tabell B Sammansättning (antal) av gruppen "utanför" vid 22 års ålder enligt fyra definitioner**

Födda 1985

	Exkluderade Arb. ink. 1 år	Exkluderade Arb. ink. 3 år	Långtids- arbetslös	Högst grundskola
Män	3 175	1 858	1 720	6 836
Kvinnor	3 028	1 612	1 113	4 955
Född i Sv. sv-föräldr	4 692	2 560	2 145	9 112
Född i Sv. inv-föräldr	391	242	198	718
Invandrat innan 13	844	487	391	1 446
Invandrat efter 12	276	181	99	515
Högst grundskola	2 253	1 566	814	-
Minst gymnasium	3 694	1 687	1 998	-
Föräldrar ej SB	3 376	1 732	1 409	5 358
Föräldrar SB 1-2 år	789	454	403	1 863
Föräldrar SB 3+ år	2 038	1 284	1 021	4 570
Föräldr. minst gymn.	5 091	2 748	2 299	9 236
Föräldr. grundskola	1 112	722	534	2 555
Ej brott 15-19 år	4 636	2 448	2 203	7 972
1 lagföring 15-19 år	757	475	368	1 987
2+ lagföringar 15-19 år	593	422	207	1 457
Låga betyg år 9	2 697	1 686	1 593	7 966
Mellanbetyg år 9	2 457	1 185	1 036	2 845
Höga betyg år 9	591	267	74	218

**Tabell C Förhållanden 2010 för födda 1980 som vid 22-års ålder (2002) kategoriserade som "utanför" enligt fyra definitioner**

Antal

	Exkluderade Arb. ink. 1 år	Exkluderade Arb. ink. 3 år	Långtids- arbetslös	Högst grundskola
Kärnarbetskraft	1 961	865	807	4 756
Fullföljd gymnasieutbildning	3 893	1 722	1 371	3 009
Någon gång frihetsberövad	471	322	98	789
Döda	82	55	9	133

# Unga som varken arbetar eller studerar – fördjupad statistik

## Andelen unga som varken arbetar eller studerar 2007–2012 (AKU)

Tabell 1 Andelen unga som varken arbetar eller studerar. Procent.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Män 15–19 år	5,5	5,1	6,4	4,6	4,5	4,3
Kvinnor 15–19 år	4,0	4,1	4,9	3,8	3,7	3,7
Män 20–24 år	11,4	11,6	14,4	12,0	10,5	11,1
Kvinnor 20–24 år	11,5	12,7	14,4	11,5	11,1	11,3
Inrikes född 15–19 år	4,7	4,6	5,7	4,2	4,0	3,9
Utrikes född 15–19 år	5,1	4,5	5,2	4,3	4,8	4,7
Inrikes född 20–24 år	10,4	11,4	13,8	11,1	10,0	10,3
Utrikes född 20–24 år	17,8	16,8	18,5	15,4	15,9	17,5
Inrikes född 15–24 år	7,3	7,7	9,5	7,6	7,0	7,3
Utrikes född 15–24 år	12,0	11,4	13,1	10,8	11,6	12,1
Förgymnasial utbildning 20–24 år	23,5	28,9	33,3	29,6	27,3	26,2
Mer än förgymnasial utb. 20–24 år	9,4	9,7	11,9	9,3	8,7	9,1
Män förgymnasial utb. 20–24 år	21,3	25,0	27,9	28,4	25,7	24,6
Kvinnor förgymnasial utb. 20–24 år	26,6	34,3	41,0	31,3	29,3	28,5
Män mer än förgymnasial utb. 20–24 år	9,5	9,5	12,4	9,6	8,4	8,9
Kvinnor mer än förgymnasial utb. 20–24 år	9,4	10,0	11,3	9,1	9,0	9,3

Källa: Statistiska centralbyrån (2013), Arbetskraftsundersökningarna.

## Unga med ingen känd aktivitet (okänd sysselsättning) år 2010

Nedan redovisas mer detaljerad data kring kategorin unga med ingen känd aktivitet (okänd sysselsättning) enligt Temagruppen unga i arbetslivets analysmodell. Samtliga data avser år 2010. Kategorin delas upp i två åldersgrupper, 16–19 år respektive 20–24 år.

### 16–19-åringar

Tabell 2 Ingen känd aktivitet 16–19 år, grunddata

Kön	Antal	Meritvärde i grundskolan	Antal
Kvinna	4 836	0–160p	1 903
Man	6 607	161–200p	467
<b>Totalt</b>	<b>11 443</b>	201–240p	241
		241–320p	318
<b>Boende</b>		Uppgift saknas	8 514*
Folkbokförd i föräldrahemmet	10 582	<b>Totalt</b>	<b>11 443</b>
Eget hushåll	861		
<b>Totalt</b>	<b>11 443</b>	<b>Födelseland</b>	<b>Antal</b>
		Sverige	9 239
		Övriga Europa	992
		Utanför Europa	1 212
		<b>Totalt</b>	<b>11 443</b>

\* Denna grupp består i huvudsak av elever som går i grund- eller gymnasiesärskolan. Se utredningens kommentar i bilaga 4.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

Tabell 3 Ingen känd aktivitet (16–19 år), hushållens ekonomi, boende

Familjens (folkbokförda och gifta eller biologiska band) disponibla inkomst per konsumtionsenhet	Typ av boende	
	Folkbokförd i föräldrahemmet	Eget hushåll
Under 60 % av medianinkomsten	3 167	857
Över 60 % av medianinkomsten	7 415	4
<b>Totalt</b>	<b>10 582</b>	<b>861</b>

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).



## 20–24-åringar

Tabell 4 Ingen känd aktivitet (20–24 år), grunddata

Kön	Antal	Högsta utbildningsnivå	Antal
Kvinna	10 028	Förgymnasial (inkl. saknar uppgift)	7 355
Man	10 706	Gymnasial	11 583
<b>Totalt</b>	<b>20 734</b>	Eftergymnasial	1 796
<b>Boende</b>		<b>Totalt</b>	<b>20 734</b>
Folkbokförd i föräldrahemmet	12 422	<b>Födelseland</b>	<b>Antal</b>
Eget hushåll	8 312	Sverige	13 673
<b>Totalt</b>	<b>20 734</b>	Övriga Europa	3 836
		Utanför Europa	3 225
		<b>Totalt</b>	<b>20 734</b>

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

Tabell 5 Ingen känd aktivitet (20–24 år), hushållens ekonomi, utbildningsnivå

Familjens (folkbokförda och gifta eller biologiska band) disponibla inkomst per konsumtionsenhet	Högsta utbildningsnivå		
	Förgymnasial (inkl. saknar uppgift)	Gymnasial	Eftergymnasial
Under 60 % av medianinkomsten	5 431	4 296	1 204
Över 60 % av medianinkomsten	1 924	7 287	592
<b>Totalt</b>	<b>7 355</b>	<b>11 583</b>	<b>1 796</b>

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

Tabell 6 Ingen känd aktivitet (20–24 år), hushållens ekonomi, födelseland

Familjens (folkbokförda och gifta eller biologiska band) disponibla inkomst per konsumtionsenhet	Födelseland		
	Sverige	Övriga Europa	Utanför Europa
Under 60 % av medianinkomsten	4 920	3 332	2 679
Över 60 % av medianinkomsten	8 753	504	546
<b>Totalt</b>	<b>13 673</b>	<b>3 836</b>	<b>3 225</b>

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

Tabell 7 Ingen känd aktivitet (20–24 år), hushållens ekonomi, boende

Familjens (folkbokförda och gifta eller biologiska band) disponibla inkomst per konsumtionsenhet	Typ av boende	
	Folkbokförd i föräldrahemmet	Eget hushåll
Under 60 % av medianinkomsten	2 997	7 934
Över 60 % av medianinkomsten	9 425	378
<b>Totalt</b>	<b>12 422</b>	<b>8 312</b>

Källa: Statistiska centralbyrån (2013).

# Kommentarer avseende Temagruppen Unga i arbetslivets analysmodell

Ungdomsstyrelsen har i rollen som projektägare för Temagruppen Unga i arbetslivet utarbetat en modell för att analysera unga som varken arbetar eller studerar.<sup>1</sup> Modellen finns i detalj redovisad i kapitel fem. Modellen har fått stort genomslag i debatten under senare tid och en rad rapporter har publicerats där indikatorn används. Ett flertal myndigheter har också gjort egna analyser där Temagruppens definition av målgruppen använts.<sup>2</sup> Utredningen anser att modellen, i likhet med andra registerbaserade indikatorer, har många fördelar, och kompletterar kunskapen om målgruppen. Utredningen har emellertid, under arbetets gång, funnit ett antal utvecklingsområden för vilka det redogörs för nedan.

## *Studerande i gymnasiesärskolan har inte exkluderats*

Utredningen kan konstatera att Temagruppens definition av unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 år, enligt nuvarande definition, till viss del inkluderar unga som är i utbildning. Detta kan konstateras mot bakgrund av kunskapen om att cirka 2 000 personer per kohort går i gymnasiesärskola.<sup>3</sup> Problemet har

---

<sup>1</sup> Temagruppen Unga i arbetslivets modell är kvalitetsgranskad av Statistiska centralbyrån (*Kvalitetsstudie av Ungdomsstyrelsens modell för ”unga som varken arbetar eller studerar”, Rev 2013-02-04*). Denna omfattar en detaljstudie av registervariablernas inverkan på modellen och modellens stabilitet över tid. Rapporten innehåller också en diskussion kring problematiken med överskattningen av antalet sjukdagar. Denna kvalitetssäkring består emellertid inte av ett resonemang om definitionens träffsäkerhet och lämplighet i övrigt.

<sup>2</sup> T.ex. Arbetsförmedlingen och Ungdomsstyrelsen.

<sup>3</sup> Personer som går i gymnasiesärskola registreras i utbildningsregistret som om utbildning saknas. Detta beror på att registreringen av elever på särskola endast rapporteras i form av mängddata, och alltså inte som individdata, i syfte att inte via register kunna identifiera enskilda individer som deltar i grundsärskola eller gymnasiesärskola.

uppmärksammats också av Temagruppen Unga i arbetslivet.<sup>4</sup> För att få en bild av omfattningen och hur det påverkar antalet år 2011 har utredningen samkört Försäkringskassans utbetalningar av förlängt barnbidrag, vilket utbetalas till föräldrar som har barn i åldern 16–19 år och som går på grund- eller gymnasiesärskola, med de individer som enligt Temagruppens modell samma år definierats som unga som varken arbetar eller studerar.<sup>5</sup> Av de 46 000 personer som erhållit förlängt barnbidrag hade på ett korrekt sätt 35 500 exkluderats och således inte bedömts tillhöra de som varken arbetar eller studerar. De återstående 10 500 individerna fanns däremot med bland dem som kategoriserats tillhöra de unga som varken arbetar eller studerar. Dessa personer är i utbildning, enligt samma definition som de som får studiemedel. Utredningen konstaterar således att Temagruppens definition av unga som varken arbetar eller studerar bör kompletteras med variabler som på ett mer träffsäkert sätt också exkluderar samtliga av de unga som studerar inom grund- eller gymnasiesärskola. Temagruppens beräkning överskattar därför för närvarande andelen unga som varken arbetar eller studerar, i åldern 16–19 år, med cirka 130 procent. När de unga som får förlängt barnbidrag exkluderas återstår år 2011 cirka 7 800 personer som kan anses tillhöra kategorin unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 år i stället för 18 300 personer.<sup>6</sup>

Även när det gäller den äldre åldersgruppen tycks Temagruppens definition till viss del överskatta antalet unga som varken arbetar eller studerar. Detta konstateras mot bakgrund av att även de individer som är över 20 år och får aktivitetsersättning vid förlängd skolgång inkluderas i modellen. Enligt Temagruppens kategorier återfinns dessa bland de som är unga och varken arbetar eller studerar på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.<sup>7</sup> Personer som har aktivitetsersättning för förlängd skolgång är i utbildning.

---

<sup>4</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet har också uppmärksammat och kommenterat problemet med att individer som går i särskola och särvux inte registreras som studerande i Statistiska centralbyråns utbildningsregister och att modellen därmed inte rätt definierar antalet unga i utbildning (se t.ex. Temagruppen 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, Stockholm, s. 23)

<sup>5</sup> Förlängt barnbidrag kan också avse barn som studerar utomlands på en skola med svenskt statsbidrag som motsvarar svensk grundskola. Dessa individer registreras dock som i utbildning och ingår därför inte i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

<sup>6</sup> Uppgifter från Statistiska centralbyrån 2013-07-04.

<sup>7</sup> Cirka 4 700 unika individer i åldern 20–24 år under år 2010. Uppgifter från Försäkringskassan (2013-06-20).

*Modellen ger begränsad information om vad de unga är sysselsatta med*

Enligt Temagruppen Unga i arbetslivet syftar modellen till att möjliggöra en analys av vad ungdomarna faktiskt är sysselsatta med.<sup>8</sup> För att analysera vad de unga gör kategoriseras de i olika aktiviteter, vilka identifieras genom registerdata. Kategoriseringen utgörs i modellen av åtta olika aktivitetskategorier, vilka är konstruerade som uteslutande kategorier. Detta betyder, vilket det redogjorts för i kapitel 5, att inledningsvis prövas om villkoren för kategori 0 gäller. För de personer som återstår fortsätter prövningen för kategori 1 osv. Förfarandet innebär att ordningen på vilken kategorierna som personerna prövas mot blir avgörande för storleken på respektive grupp. Detta kan illustreras av följande tabell:

**Tabell – Antal unga som varken arbetar eller studerar (20–24 år) enligt Temagruppen Unga i arbetslivet (år 2010)**

Kategoriseringsordning enligt Temagruppens analysmodell			Annan kategoriseringsordning		
Kategori*	Antal	%	Kategori*	Antal	%
0	5468	6	0	5468	6
<b>1</b>	<b>22327</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>11737</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>6405</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>16995</b>	<b>20</b>
3	4504	5	3	4504	5
4	10636	13	4	10636	13
5	2848	3	5	2848	3
6	6534	8	6	6534	8
7	4703	6	7	4703	6
8	20734	25	8	20734	25

\* Kategori 0=invandrat år 2007, kategori 1=Statliga arbetsmarknadsåtgärder > 7 månader, Kategori 2 =Kommunalt stöd/åtgärder > 7 månader, Kategori 3=Omvårdnad av barn > 7 månader, Kategori 4=Sjukdom eller funktionsnedsättning > 7 månader, Kategori 5=Kombination Kategori 1–Kategori 4 > 7 månader, Kategori 6= Kombination Kategori 1–Kategori 4 3–7 månader, Kategori 7= Kombination Kategori 1–Kategori 4 > 0–3 månader och Kategori 8=Ingen känd aktivitet.

I tabellens andra kolumn är rangordningen ändrad för kategori 1 och 2, dvs. i första fallet testas, efter invandringsåret, inledningsvis för antalet som har statliga arbetslöshetsåtgärder. Enligt Temagruppens modell framgår att det är drygt 22 000 unga som befinner

<sup>8</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2012) 2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4, Stockholm.

sig i denna kategori. Detta motsvarar 27 procent av populationen. Detta leder till att antalet som omfattas av kategori 3, dvs. kommunala stödåtgärder, är 6 400 personer, vilket motsvarar 8 procent av de unga. Ändras rangordningen på dessa två kategorier framkommer att kategori 1 omfattar cirka 17 000 unga, vilket då motsvarar 20 procent av de unga. Antalet unga i kommunala stödåtgärder ökar och utgörs här av 11 700 personer, dvs. 14 procent av de unga. Slutsatsen av detta är att rangordningen är avgörande för hur många som omfattas av respektive kategori. Redovisning av ungas sysselsättning och aktivitet bör således baseras på en något justerad modell. Det är dock utredningens uppfattning att denna typ av kategorisering emellertid kan vara motiverad vid andra typer av studier, t.ex. för att studera övergångar mellan olika kategorier och förändringar över tid.

#### *Arbetsökande kategoriseras som arbetsmarknadspolitisk åtgärd*

I Temagruppens analysmodell och definition av unga som varken arbetar eller studerar består Kategori 1, dvs. ”personer i statliga arbetsmarknadsåtgärder”, inte bara av personer i åtgärder utan också av personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetsökande. Utredningen anser att de tjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder ungdomen under de tre första månaderna i form av t.ex. söka jobb-kurser och rekryteringsträffar inte kan kategoriseras som ”personer i statliga arbetsmarknadsåtgärder”. Temagruppens definition överensstämmer heller inte mot Arbetsförmedlingens egen definition, dvs. myndigheten använder begreppen öppet arbetslösa respektive sökande i program med aktivitetsstöd. Öppet arbetslös är den som aktivt söker och omgående kan tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete och som inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Utöver detta bör det också noteras att arbetsmarknadsutbildning klassificeras som utbildning i LISA-databasen, vilket det bör tas hänsyn till i kodningen av indikatorn. Det bör dock framhållas att antalet unga som har en arbetsmarknadsutbildning är mycket litet och sannolikt inte har någon större betydelse för de totala beräkningarna.

# Utredningens enkät till kommunala navigatorcentrum

## Navigatorcentrum – samverkan för unga som varken arbetar eller studerar<sup>1</sup>

---

Regeringen tillsatte den 20 juni 2012 utredningen *Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar* (Dir. 2012:70). Utredaren ska bland annat analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas och vilka organisatoriska hinder som finns för att uppnå en effektiv sådan. Vidare ska utredningen undersöka hur redan etablerade strukturer kan användas för att uppnå effektiv samverkan i syfte att stödja unga som varken arbetar eller studerar. Kommunala Navigatorcentrum för unga som varken arbetar eller studerar är ett exempel på en samverkansstruktur för utredningens målgrupp. Med anledning av detta uppdrag vill utredningen få en fördjupad bild av er verksamhet. Vi ber er därför att besvara följande frågor om ert navigatorcentrum eller liknande verksamhet. Vi vänder oss till er eftersom ni deltar i det Nationella Nätverket Navigatorcentrum.

Svaren lämnas direkt i dokumentet och skickas till [gabriel.brandstrom@regeringskansliet.se](mailto:gabriel.brandstrom@regeringskansliet.se). Vi tar tacksamt emot ert svar senast **den 14 juni 2013**. Uppgifterna kommer att användas för att beskriva er verksamhet i utredningens slutbetänkande. Kontakta Gabriel Brandström angående eventuella frågor, på e-post enligt ovan eller mobil 072-553 9159.

Ann-Marie Begler  
Särskild utredare

Gabriel Brandström  
Sekreterare

Eva Franzén  
Sekreterare

---

<sup>1</sup> Utredningens enkät till 10 kommuner. Följande kommuner besvarade enkäten: Trelleborg, Helsingborg, Västerås, Östersund, Jönköping, Fagersta/Skinnskatteberg/Norberg och Falkenberg.

### 1.1.1 Uppgiftslämnaren

Namn: \_\_\_\_\_ Befattning: \_\_\_\_\_  
Telefon: \_\_\_\_\_ E-post: \_\_\_\_\_

---

### 1.1.2 Grunduppgifter

Kommun: \_\_\_\_\_  
Verksamhetens namn: \_\_\_\_\_  
Ansvarig förvaltning: \_\_\_\_\_

---

### 1.1.3 Organisation och styrning:

1. Är ert navigatorcentrum (NC)<sup>2</sup> en ordinarie verksamhet i kommunen, dvs. långsiktigt finansierad genom politiskt beslut?  
Ja  Nej
  2. Finns det politiskt beslutade mål för verksamheten under år 2013?  
Ja  Nej
  3. Beskriv hur verksamheten är bemannad (kompetens/roller, etc.): \_\_\_\_\_
  4. Antal årsarbetskrafter (per den 31 maj 2013): \_\_\_\_\_
- 

### 1.1.4 Verksamhetens inriktning

5. Vilken åldersgrupp riktar sig verksamheten till?
  6. Beskriv verksamhetens uppdrag/syfte enligt styrande dokument:
  7. Beskriv verksamhetens målgrupp:
  8. Beskriv översiktligt vilka typer av insatser ni erbjuder ungdomarna: \_\_\_\_\_
- 

---

<sup>2</sup> Eller liknande verksamhet.



### 1.1.5 Samverkan

9. Vilka kommunala förvaltningar samverkar i NC?
  10. Hur är denna samverkan formaliserad (avtal/överenskommelser/resurs etc.)?
  11. Vilka statliga myndigheter deltar i samverkan med NC?
  12. Hur är denna samverkan formaliserad (avtal/överenskommelser)?
  13. Finns personal från statliga myndigheter regelbundet på plats för att möta ungdomar i ert NC?  
Ja  Nej
  14. Om ja, beskriv från vilka myndigheter och med vilken kompetens:
  15. Sker samverkan med landsting/region?  
Ja  Nej
  16. Om ja, hur är denna samverkan formaliserad?
  17. Sker samverkan med näringslivet?  
Ja  Nej
  18. Om ja, hur är denna samverkan formaliserad?
  19. Beskriv vilka andra aktörer som NC bedriver formaliserad samverkan med?
- 

### 1.1.6 Styrkor, svagheter och utvecklingsområden

20. Vilken/vilka är ert NC:s styrkor vad gäller att ge stöd till unga som varken arbetar eller studerar?
  21. Vilken/vilka svagheter finns med ett NC?
  22. Hur kan/bör NC utvecklas för att bättre stödja unga som varken som varken arbetar eller studerar?
- 

### 1.1.7 Uppföljning och utvärdering

23. Hur många unika individer i målgruppen var i *kontakt* med NC under 2012?
24. Hur många unika individer deltog i *insatser* anordnade av NC under 2012?

25. Har ni statistik om vilka ungdomar som deltog i insatser under år 2012 (utbildningsnivå, kön, försörjning innan insats, etc.)?  
Ja  Nej
26. Om ja, redovisa statistiken, utifrån er indelning, översiktligt för år 2012:
27. Har ni följt upp utfallet för de ungdomar som lämnade insatser vid NC under år 2011 (antal i studier, arbete med egen försörjning, etc.)?  
Ja  Nej
28. Om ja, besvara följande frågor:
29. Hur många individer lämnade insatser vid NC under år 2011?
30. Vilka utfallsmått följde ni upp individerna på?
31. Redovisa resultaten uppdelade på era utfallsmått för samtliga individer som lämnade insatser under år 2011:
32. Har verksamheten utvärderats av extern aktör i förhållande till uppsatta mål?  
Ja  Nej
33. Om ja, bifoga i sådana fall utvärderingarna.
34. Följer ni regelbundet upp hur deltagande ungdomar uppfattar verksamheten?  
Ja  Nej
35. Om ja, beskriv kortfattat resultaten utifrån den senaste uppföljningen (redovisa tidpunkt för uppföljningen).

## Gymnasieutbildning – olika definitioner

Utredningen kan konstatera att det används olika begrepp för att redovisa individers utbildningsbakgrund. Det varierar hur fullföljd utbildning i gymnasieskolan redovisas. I detta betänkande används tre olika sätt. Utbildningsnivån redovisas utifrån om individen har slutbetyg eller motsvarande från gymnasieskolan. Vidare används måttet gymnasial utbildning som högsta uppnådda utbildningsnivå enligt Statistiska centralbyråns register. Slutligen används även måttet gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå utifrån myndigheters verksamhetsstatistik, exempelvis Arbetsförmedlingen. Att ha minst gymnasieutbildning kan dock betyda olika beroende på vilken aktör som redovisar begreppet. Detta påverkar tolkningen av statistik och andra redovisningar. I det följande redovisar utredningen kortfattat de vanligt förekommande sätten att redovisa utbildningsnivån.

Redan inledningsvis bör kommenteras att ingen av de använda måtten speglar individernas möjligheter att studera vidare på högskola eller universitet. Detta eftersom varken det tidigare slutbetyget eller det samlade betygsdokumentet, båda enligt den gamla gymnasieskolan, automatiskt gav grundläggande behörighet till högskolan. Dvs. traditionella redovisningar av måttet gymnasial utbildning har inte återspeglat individernas möjligheter att studera vidare. Den högskoleförberedande examen i den nya gymnasieskolan ger däremot grundläggande behörighet till högskolan.<sup>1</sup> Vidare kommer yrkesexamen, med lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan, också att ge sådan behörighet. Dessa mått kommer således till viss del att ge bättre information om vidare möjligheter till studier.

---

<sup>1</sup> 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

## Slutbetyg eller motsvarande

Slutbetyg eller motsvarande är ett vanligt mått för att redovisa genomströmningen i gymnasieskolan och individers utbildningsnivå för elever som har gått i den gamla gymnasieskolan är.<sup>2</sup> Att eleven har fått ett slutbetyg innebär att han/hon har genomgått ett nationellt eller specialutformat program och fått betyg på alla kurser och projektarbetet.<sup>3</sup> Saknas betyg för någon kurs eller projektarbetet utfärdas inget slutbetyg. I detta fall får eleverna i stället ett samlat betygsdokument. Ett samlat betygsdokument från gymnasieskolan är en förteckning över en elevs samtliga avklarade kurser med uppgift om betyg för dessa, dvs. de behöver inte innebära att eleven har fått betyg i samtliga kurser. Har en elev genomgått ett individuellt program utfärdas slutbetyg när eleven fullföljt den studieplan som lagts upp. Här bör betonas att icke godkänt är ett betyg. Ett slutbetyg kan i teorin innehålla enbart detta betyg och visar således inte hur väl eleven har slutfört utbildningen, snarare att eleven varit närvarande under studietiden.

I kapitel tre redovisas andelen unga som varken arbetade eller studerade med slutbetyg eller motsvarande. År 2010 omfattade denna grupp cirka 29 300 individer i åldersgruppen 20-24.<sup>4</sup>

## Gymnasial utbildning – högsta utbildningsnivå enligt SUN<sup>5</sup>

Statistiska centralbyråns mått på gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå skiljer sig från redovisningar av slutbetyg på ett antal punkter.<sup>6</sup> Normalt ska en utbildning vara fullföljd för att en person enligt register ska ha uppnått den utbildningsnivå som en viss utbildning har enligt klassificeringen. Det finns dock en möjlighet att kategorisera utbildningar som avslutats utan slutbetyg som fullföljda. I dessa fall översätts antalet avklarade kurser/poäng till antal år av studier, även om de avslutats utan slutbetyg. Fr.o.m. år 2000 gäller att en fullständig treårig gymnasieutbildning omfattar 2 500 gym-

<sup>2</sup> Eftersom inga elever ännu har avlagt examen i den nya gymnasieskolan redovisas inte dessa mått i betänkanudet.

<sup>3</sup> 7 kap. 8 § gymnasieförordningen (1992:394).

<sup>4</sup> Uppgifter från Statistiska centralbyrån (2013-06-27).

<sup>5</sup> Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) är ett system för klassificering av utbildning. SUN skapades i slutet av 1960-talet och används sedan dess allmänt av företag och organisationer samt av Statistiska centralbyrån vid klassificering av personalens/befolkningens utbildning.

<sup>6</sup> Statistiska centralbyrån (2000) *MIS 2000:1. Svensk utbildningsnomenklatur, SUN 2000*, meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik, Stockholm.

nasiepoäng. Detta innebär att i SCB:s redovisning av gymnasial utbildning ingår dels individer med slutbetyg, dels de som har studerat och erhållit ett samlat betygsdokument. I måttet ingår även andra sätt att validera en gymnasial utbildning.

I ovanstående avsnitt konstaterades att cirka 29 300 individer bland de unga som varken arbetade eller studerade hade slutbetyg från gymnasieskolan. Däremot hade cirka 40 000 av de unga som varken arbetade eller studerade gymnasial utbildning som högsta uppnådda utbildningsnivå enligt Statistiska centralbyråns definition. Mellanskillnaden, dvs. cirka 11 000 individer, var de med ett samlat betygsdokument.<sup>7</sup> Dvs. fler individer ingår i detta mått på gymnasial utbildning.

### **Gymnasial utbildning baserad på myndigheters verksamhetsstatistik**

I betänkandet, kapitel sju, redovisas även högsta uppnådda utbildningsnivå utifrån myndigheters verksamhetsstatistik. Arbetsförmedlingen och samordningsförbunden är exempel på aktörer som för uppgifter om individers utbildningsnivå. Båda dessa aktörer samlar uppgifter om utbildningsnivå för att verifiera de sökandes meriter. Dessa baseras på individernas egna utsagor. Detta medför att det är osäkert i vilken grad dessa mått speglar individens formella utbildning exempelvis i form av slutbetyg.

---

<sup>7</sup> Uppgifter från Statistiska centralbyrån (2013-06-27).

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
  - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärs och förtröendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
  - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
  - Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
  - jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfällan. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
  - ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
  - statistik, stöd och samverkan. U.

# Statens offentliga utredningar 2013

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
  - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
- Verkställighet av utländska domar och beslut
  - en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
- Ut ur skuldfällan. [72]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken
  - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
  - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
  - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]

- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
  - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
- Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
- Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
- Flygbuller och bostadsbyggande. [67]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
  - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]



Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]  
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]  
En utvecklad budgetprocess  
– ökad tydlighet och struktur. [73]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]  
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]  
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]  
Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]  
Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]  
Förskolegaranti. [41]  
Moderniserad studiehjälp. [52]  
Friskolorna i samhället. [56]  
Unga som varken arbetar eller studerar  
– statistik, stöd och samverkan. [74]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]  
Viltmyndigheten  
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]  
Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. [43]  
Ersättning vid rådighetsinskränkningar  
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]  
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]  
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster  
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]

Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]  
Säker utveckling!  
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

### **Näringsdepartementet**

---

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. [22]  
En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]  
Effektivare bredbandsstöd. [47]

### **Kulturdepartementet**

---

Mera glädje för pengarna. [19]  
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]  
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Det svenska medborgarskapet. [29]