



Utbildningsdepartementet

Enheten för ungdomspolitik och det civila samhället

Elisabet Modée

Telefon 08-4051694

| | |
|---|---------------|
| STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet | |
| Ink. | 2013 -11- 0 1 |
| Dnr: | 001-1650/2013 |
| Till: | RI |

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

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Förvaltningsrätten i Stockholm
4. Kriminalvården
5. Brottsförebyggande rådet
6. Datainspektionen
7. Försäkringskassan
8. Socialstyrelsen
9. Statens folkhälsoinstitut
10. Statens institutionsstyrelse
11. Hjälpmedelsinstitutet
12. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam
13. Arvsfondens kansli
14. Barnombudsmannen
15. Inspektionen för socialförsäkringen
16. Statskontoret
17. Statistiska centralbyrån
18. Statens skolverk
19. Statens skolinspektion
20. Specialpedagogiska skolmyndigheten
21. Centrala studiestödsnämnden
22. Institutet för framtidsstudier
23. Diskrimineringsombudsmannen
24. Ungdomsstyrelsen
25. Arbetsförmedlingen
26. Svenska ESF-rådet
27. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

28. Uppsala universitet, Kulturgeografiska institutionen
29. Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen
30. Uppsala universitet, Uppsala Center for Labor Studies (UCLS)
31. Stockholms universitet, Institutet för social forskning (SOFI)
32. Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap
33. Karolinska Institutet, Institutionen för kvinnors och barns hälsa
34. Linnéuniversitetet, Institutionen för socialt arbete
35. Malmö högskola, Institutionen för hälso- och välfärdsstudier
36. Borlänge kommun
37. Eskilstuna kommun
38. Falkenbergs kommun
39. Fagersta kommun
40. Gagnef kommun
41. Gislaveds kommun
42. Gotlands kommun
43. Göteborgs kommun
44. Halmstads kommun
45. Helsingborgs kommun
46. Hudiksvalls kommun
47. Häbo kommun
48. Jönköpings kommun
49. Kramfors kommun
50. Kungsörs kommun
51. Köpings kommun
52. Landskrona kommun
53. Malmö kommun
54. Mora kommun
55. Motala kommun
56. Norbergs kommun
57. Sala kommun
58. Sandvikens kommun
59. Skinnskattebergs kommun
60. Sotenäs kommun
61. Stockholms kommun
62. Sundsvalls kommun
63. Säters kommun
64. Sölvesborgs kommun
65. Tranås kommun
66. Trelleborgs kommun
67. Vänersborgs kommun
68. Västerås kommun
69. Ödeshögs kommun
70. Östersunds kommun
71. Stockholms läns landsting
72. Landstinget Blekinge
73. Landstinget Jönköping
74. Jämtlands läns landsting
75. Norrbottens landsting

76. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
77. Nätverket för Sveriges samordningsförbund
78. Samordningsförbundet Activus Piteå
79. Samordningsförbundet Botkyrka
80. Samordningsförbundet Jämtlands län
81. Samordningsförbundet Mitt Skåne
82. Samordningsförbundet RAR
83. Samordningsförbundet Samspelet
84. Samordningsförbundet i Södertälje
85. Samordningsförbunden Västra Götaland
86. Samordningsförbundet Västra Mälardalen
87. Samordningsförbundet Östra Södertörn
88. Växjö Samordningsförbund
89. Akademikerförbundet, SSR
90. Communicare
91. Folkbildningsrådet
92. Folkuniversitetet
93. Friskolornas riksförbund
94. Föreningen Sveriges socialchefer
95. Handikappförbunden (HSO)
96. Landsorganisationen i Sverige (LO)
97. Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
98. Lika Unika
99. Läraförbundet
100. Lärarnas Riksförbund
101. Nätverket Unga för Tillgänglighet
102. Rektorsakademien
103. Riksförbundet för barnets rätt i samhället (BRIS)
104. Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)
105. Rädda barnen
106. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
107. Stockholms stadsmission
108. Svenska folkhögskolans läraförbund (SFHL)
109. Svenskt Näringsliv
110. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
111. Sveriges skolkuratorers förening
112. Sveriges skolledaförbund
113. Sveriges vägledaeförening
114. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Remissvaren i tre exemplar på papper (varav ett original) ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm **senast den 30 januari 2014**. Svaren bör även lämnas per e-post och i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. i Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.registrator@regeringskansliet.se med hänvisning till diarienummer.

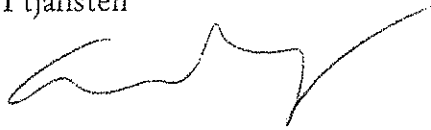
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i utredningen.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan hämtas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

I tjänsten



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

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
Internet: www.fritzes.se

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24027-4
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

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 13 |
| Sammanfattning på lättläst svenska | 21 |
| Summary | 35 |
| Författningsförslag | 45 |
| 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 |
| I. Inledning | |
| 1 Inledning | 53 |
| 1.1 Uppdraget..... | 53 |
| 1.2 Delbetänkandet..... | 54 |
| 1.3 Utredningens arbete | 56 |
| 1.4 Slutbetänkandets disposition | 58 |
| 2 Utredningens sammanfattande iakttagelser | 61 |
| 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 |
| 3 | Unga som varken arbetar eller studerar – i övergången mellan skola och arbetsliv | 67 |
| 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 |

II. Bakgrundsfaktorer

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Identifierade riskfaktorer | 101 |
| 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 arbetsmarknadsinträdet | 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

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Unga som varken arbetar eller studerar – en kategorisering med varierande definitioner..... | 121 |
| 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 |
| 6 | Förslag: Indikatorer och uppföljning | 139 |
| 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 erbjuds 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 |

| | | |
|---------------------|--|------------|
| 8 | Tar unga som varken arbetar eller studerar del av specifika insatser?..... | 201 |
| 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 |
| 9 | Förslag: Bättre kunskapsutveckling | 215 |
| 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 |
| V. Samverkan | | |
| 10 | Samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar | 225 |
| 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 |
| 11 Förslag: Satsa på unga i samverkan | 251 |
| 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

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12 | Förslag: Rätt till utbildning för unga som efter avslutad utbildning inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp..... | 273 |
| 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 omprövningsskyldighet ska gälla alla elever i särskolan | 281 |
| 13 | Förslagets konsekvenser och ikraftträdande..... | 283 |
| 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 |

| | |
|---|------------|
| 14 Författningskommentar | 295 |
| 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 |

| | |
|------------------------|------------|
| Referenser..... | 299 |
|------------------------|------------|

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 samordningsförbundens¹ 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 utbildningsinriktade insatser. Utredningen anser därför att utbildningssektorns

¹ 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.² 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

² 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.

Anmälningsskyldighet 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 grundskolans eller gymnasiesärskolans personkrets. De nya bestämmelserna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013.³ Utredningen bedömer att de nya reglerna om anmälningsskyldighet bör tolkas så att de

³ 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 grundsärskolan eller gymnasiesärskolan, 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 gymnasiesärskolans 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.