

**Handläggare**  
Christina Grönberg  
Telefon: 08-508 870 10

**Till**  
Arbetsmarknadsnämnden  
23 oktober 2018

**Ärende 4**

**Yttrande över Remiss av betänkandet Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11)**

*Remiss från Kommunstyrelsen, dnr 2018/1296*

**Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar justera paragrafen omedelbart.

Arjun Bakshi  
arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson-Bech  
utvecklingschef

**Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Remissen är en slutrapportering med förslag från den nationella Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. I betänkandet presenteras femton förslag inom tre områden: likvärdighet och hög kvalitet inom det kommunala aktivitets-ansvaret (KAA), kvalitet i insatser, samt samverkan och samordnat stöd. Många av förslagen är inriktade på att förbättra struktur på nationell nivå och nationell statistik.

I sitt svar lyfter arbetsmarknadsförvaltningen fram åtta förslag som särskilt viktiga:

- Ekonomisk ersättning till ungdomarna inom kommunala aktivitetsansvaret (KAA)
- Nationell betygsdatabas
- Nationell uppföljning av frånvaro

- Avslutande vägledningssamtal för elever som slutar gymnasiet i förtid eller utan examen
- Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning.
- Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter
- Sammanhängande barn- och ungdomshälsovård
- Statistik om UVAS-gruppen från Statistiska centralbyrån

Förvaltningen anser att förslagen i remissen generellt är bra och att de kan leda till en utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. En generell iakttagelse är att många av förslagen genererar kostnader både för kommuner och andra myndigheter kortsiktigt, men som kommer att leda till goda effekter och vinster på sikt.

Förvaltningen konstaterar avslutningsvis att stadens arbete med unga som varken arbetar eller studerar har utvecklats de senaste åren och utvecklingen har skett i linje med flera av de förslag som presenteras i remissen. Ytterligare stöd i form av förbättringar av struktur, nationell statistik med mera skulle bidra till en positiv vidareutveckling i staden.

### **Bakgrund**

Regeringen beslutade i juni 2015 att tillsätta en nationell samordnare med uppdrag att främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar (Dir. 2015:70). I oktober 2016 fick den nationella Samordnaren ett tilläggsdirektiv (Dir. 2016:82) med uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för ungdomar. Ytterligare ett tilläggsdirektiv beslutades av regeringen i juli 2017 (Dir. 2017:81) med uppdrag att lämna förslag till hur ett fortsatt samordnat stöd till de aktörer som arbetar med att stödja unga som varken arbetar eller studerar bör vara utformat, hur det bör bemannas och hur det bör följas upp.

Samordnarens uppdrag har varit sektorsövergripande. Flera politikområden har betydelse för ungas uppväxtvillkor och möjlighet till etablering.

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11) till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Remissen innehåller

slutrapportering och förslag från den nationella Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).

Samordnaren har i sitt arbete utgått ifrån fyra perspektiv:

- förebyggande arbete (risk- och skyddsfaktorer), centralt för att minska inflödet till gruppen.
- kvalitet i insatser för att stärka förutsättningarna för att unga som varken arbetar eller studerar får högkvalitativt stöd
- utvecklad samverkan med fokus på förstärkt samverkan på alla nivåer (strukturer, kulturer och relationer).
- systemsynsätt, för att åstadkomma en strategisk styrning som går över sektors- och organisationsgränser som omfattar hela samhällets stöd (offentlig- och privat sektor samt civilsamhället)

I sin slutrapportering pekar Samordnaren på att kunskap om ungas vägar till etablering är viktig för att förstå ungas situation och vilka åtgärder som krävs för att öka möjligheterna till etablering. Vägen från utbildning mot arbete har blivit längre i Sverige och andra länder. Etableringsåldern då minst 75 procent av en årskull förvärvsarbetar, har ökat nästan 10 år sedan 1980-talet. Strukturella faktorer som konjunktur, arbetsmarknadens funktionssätt, demografi och socioekonomiska villkor påverkar etableringen (ingick dock inte i Samordnarens uppdrag).

### Gymnasieutbildning och unga som varken arbetar eller studerar (UVAS)

Ett av regeringens mål är att alla unga ska fullfölja en gymnasieutbildning. De flesta påbörjar gymnasiet, men omkring en tredjedel fullföljer inte. En del avbryter sin utbildning, andra går ut med ett studiebevis i stället för en examen. En avslutad gymnasieutbildning har alltmer blivit en inträdesbiljett till arbetslivet. För dem som inte har en gymnasieexamen är det viktigt att det finns alternativa sätt att slutföra en utbildning, som vid komvux eller folkhögskola. 2017 beräknades 127 600 unga i åldern 15–29 år stå utanför studier och arbete i Sverige. Andelen var som högst i åldersgruppen 20–24 år (8,5 procent jämfört med 3,4 procent bland 15–19-åringar). För omkring en tredjedel av UVAS-gruppen saknas information om vad de gör (deltar ej i arbetsmarknadsåtgärd, har inte ersättning från försörjningsstöd eller försäkringskassan). Bland unga som varken arbetar eller studerar finns en överrepresentation av dem som saknar en gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda (särskilt unga kvinnor).

Psykisk ohälsa bland barn och unga har ökat mer i Sverige än i övriga nordiska länder de senaste 20 åren. Unga kvinnor upplever sämre hälsa och skillnaderna mellan könen ökar med stigande ålder.

Andelen inskrivna på Arbetsförmedlingen utan fullständig gymnasieutbildning har ökat från 22 till 38 procent sedan 2012. Under 2017 var arbetslösheten 32 procent bland unga i åldern 20–24 år utan gymnasieutbildning, jämfört med 11 procent bland unga som hade en gymnasial eller eftergymnasial utbildning. För grupperna funktionsnedsatta och unga med utländsk bakgrund är motsvarande siffror högre.

### Kommunala aktivitetsansvaret (KAA)

Samordnaren hade i uppdrag att bidra till att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret, dialog mellan stat och kommun, samt likvärdighet och kvalitet i verksamheten. Samordnaren menar att kommunerna har utvecklat arbetet i en positiv riktning, men att det återstår arbete kring likvärdighet och kvalitet då uppgiften är komplex. En aspekt av bristande likvärdighet mellan kommuner handlar om ungas förutsättningar att kunna delta i insatser och aktiviteter. Personal vittnar om att många unga lever i en ekonomiskt utsatt situation.

### Insatser

Kunskapsinhämtning och analys av befintliga insatser har varit ett av Samordnarens uppdrag. Eftersom UVAS-gruppen är heterogen går det inte enligt Samordnaren att peka på någon specifikt effektiv insats. Rådande kunskapsläge pekar dock mot att utbildningsinsatser, lönesubventioner, yrkesutbildningar, multikompetent stöd samt kontaktintensivt arbete har positiva effekter för etablering på arbetsmarknaden. Utöver det lyfter både unga själva och personal ofta fram betydelsen av bra bemötande och individanpassat stöd. Tillgängligheten av insatser är också en viktig fråga. Sverige gör för få analyser av vad som faktiskt fungerar enligt OECD. Det krävs dock bättre underlag för att kunna uttala sig om insatserns effekter.

### Samverkan

Samverkan är ett viktigt område enligt Samordnaren eftersom många unga är beroende av insatser från flera olika aktörer. I kommunerna finns ofta ett behov av att utveckla bättre samverkan mellan utbildningsförvaltning, socialtjänst och arbetsmarknadsenheter, såväl som externa aktörer.

### Samordnarens förslag och bedömningar

Eftersom många faktorer påverkar ungas livsvillkor, förutsättningar och möjligheter till etablering krävs flera åtgärder på olika nivåer för att förändra och förbättra.

### **För att stärka förutsättningarna för kommunerna att erbjuda unga likvärdiga insatser av hög kvalitet inom KAA föreslår Samordnaren:**

- Utredning om ekonomisk ersättning till unga inom KAA. Syftet är att stärka förutsättningarna att delta i aktiviteter inom KAA

- Normerande standard kring resurser för insatser till UVAS-gruppen, utarbetas av Statens Skolverk.
- Utveckling av nationell betygsdatabas (underlätta kartläggning och ansökan till bl. a komvux).
- Stärkt stöd från Skolverket (höja kvalitet och likvärdighet).
- Långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn

**För att stärka kvaliteten i insatser föreslår Samordnaren:**

- Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskolan för nationell statistik om frånvaro.
- Avslutande vägledningssamtal för elever som slutar gymnasiet i förtid eller utan examen (individuellt stöd och vägledning).
- Utarbeta modeller för att stärka koppling språkinträdning, vidare studier och etablering i arbetslivet för unga nyanlända (15–24 år).
- Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning för att öka övergångar från studier till arbete.
- Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter.

**För att förbättra samverkan och samordnat stöd föreslår Samordnaren:**

- Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård (0-25 år).
- Lokal försöksverksamhet för samordnat stöd mellan utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård för barn och unga (0–25 år).
- Samordnad styrning och stöd från Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen.
- Uppföljning av indikatorer på nationell, regional och lokal nivå.
- Statistik om UVAS-gruppen från Statistiska centralbyrån (stärka kunskapen om målgruppen).

Därtill föreslås att Regeringskansliet löpande gör sammanställningar och analyser av beslut som rör barn och unga (0–25 år), för att möjliggöra bättre sammanhållna styrning av myndigheter

**Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben vid arbetsmarknadsförvaltningen i samverkan med utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

**Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag**

Arbetsmarknadsförvaltningen har uppskattat det arbete som den nationella Samordnaren har genomfört för målgruppen unga som varken arbetar eller studerar. Samordnarens arbetssätt har medfört goda möjligheter till erfarenhetsutbyte och lärande. Det vore mycket positivt om stöd och samverkan emellan kommuner kunde fortgå.

När det gäller förslagen i remissen menar förvaltningen att de generellt är bra förslag som kan leda till en utveckling av arbetet

med unga som varken arbetar eller studerar. De åtta förslag som förvaltningen tycker är särskilt positiva är:

### **1. Ekonomisk ersättning till ungdomarna inom kommunala aktivitetsansvaret (KAA)**

Gruppen har generellt stort stödbehov, för vissa är ersättning en förutsättning för att delta i insatser och för övriga en viktig motiverande faktor. Eftersom olika kommuner gör olika tolkningar finns det ingen likställighet idag. Frågan bör därför precis som Samordnaren betonar utredas.

### **2. Nationell betygsdatabas**

En utökning av betygsdatabasen Beda skulle underlätta det uppsökande arbetet, minska andelen unga som söks upp i onödan och ge goda förutsättningar för korrekt uppgiftslämning till Skolverket. Det skulle också vara positivt om datum för utfärdande av examensbevis adderades, eftersom det ger information om när ungdomens KAA-period påbörjats och avslutats. Det är bra att Samordnaren föreslår att kostnaden för utlämnande av uppgifter tas bort. Tidsåtgång och kostnad för att ansluta sig till databasen bör tydliggöras.

### **3. Nationell uppföljning av frånvaro**

Det skulle förenkla kommunernas långsiktiga planering för arbetet med KAA och möjliggöra preventiva insatser på skolor där frånvaron är hög.

### **4. Avslutande vägledningssamtal**

Arbetsmarknadsförvaltningen är positiv till en förändring som innebär att det blir obligatoriskt att erbjuda vägledningssamtal till de elever som riskerar att lämna gymnasieskolan utan en examen. Utbildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen har påbörjat ett pilotprojekt där en modell med vägledningssamtal med syfte att förstärka vidaregång prövas på en gymnasieskola inom introduktionsprogrammet. Ett förslag på tillägg till förslaget är att skolan inte får avsluta en elev utan att ge en signal till kommunens aktivitetsansvar.

### **5. Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning.**

Ett mycket viktigt initiativ för en målgrupp som ofta fått bristande stöd i skolmiljön. Etableringssamordnaren bör också ha ett förebyggande uppdrag för att minska avhopp. Därtill menar arbetsmarknadsförvaltningen att det är viktigt att arbetet sker gemensamt emellan Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet för att säkra både koppling till arbetsmarknad och tydliga regleringar kring elevernas mål, samt resultat. Avslutningsvis betonar staden att det också finns en målgrupp som inte uppmärksammas.

Det är svagbegåvade, omkring en tiondel av befolkningen som inte har en diagnos, men befinner sig i normalvariationens nedre del av ett IQ-test. Den gruppen får inget stöd samtidigt som dessa ungdomar har väldigt svårt att klara skolans mål och därför riskerar att avbryta skolan.

#### **6. Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter**

Mer kunskap och forskning om insatsers effekter kring skolavhopp och unga som varken arbetar eller studerar är mycket angeläget.

#### **7. Sammanhängande barn- och ungdomshälsovård**

Behovet av hälso- och sjukvård bland unga som avbryter skolan är ofta stort, samtidigt som de inte längre har tillgång till elevhälsa. Därför borde lättillgänglig vård och samverkan mellan olika aktörer kring unga med psykisk ohälsa vara prioriterat.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill påpeka att den här viktiga frågan skulle kunna hanteras i en egen utredning, istället för i tilläggsdirektiv till Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01).

#### **8. Statistik om UVAS-gruppen från Statistiska centralbyrån**

Det skulle underlätta kommunernas arbete och planering om det fanns en nationell samlad statistik som är beständig över tid (gäller även KAA).

Förslagen om mer stöd från Skolverket och tydligare uppföljning från Skolinspektionen inom KAA kan vara positivt för en mer likvärdig kvalitet i hela landet. Förslaget om en nationell normerande standard för arbetet med UVAS-gruppen är också positivt utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Det finns dock en risk att de kommuner som idag satsar mer än en kommande standard framöver skulle minska ambitionsnivån till standardnivån.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till ett utvecklingsarbete kring etablering för unga nyanlända (15–24 år). Det är bra om ESF-rådet prioriterar området i utlysningar, men det krävs också mycket arbete inom ordinarie verksamhet.

Arbetsmarknadsförvaltningen menar att det är klokt att ge Arbetsförmedlingen, Statens skolverk och Socialstyrelsen i uppdrag att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder som kan förbättra nationell styrning. Eftersom det påverkar förutsättningarna på lokal nivå är det positivt om arbetet kan ske i dialog med kommunerna. Förslaget om försöksverksamhet med Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem för ett lokalt sammanhängande system för barn och unga (selektiv och indikerad prevention) är intressant, men bör samordnas med det precis nämnda styrningsuppdraget.

Att ge myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att ta fram indikatorer för att kunna följa unga som möter särskilda utmaningar är bra. Om andra statistik- och uppföljningsförslag realiserats bör dock en samordning ske för att undvika parallella processer och alltför tung uppgiftslämnararbörda. Förvaltningen instämmer i Samordnarens ståndpunkt att det också behövs löpande systematiska sammanställningar och analyser av beslut för barn och unga som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering i samhället.

Precis som betänkandet belyser genomgående är det mycket viktigt att alla uppdrag och analyser inkluderar en efterfrågan av jämställdhetsperspektiv för att på bästa sätt uppmärksamma problem som är specifika för killar eller tjejer, samt kräver specifika åtgärder för killar eller tjejer.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att utredningen är bra, men har noterat att den saknar en skolsocial dimension. Skolan lyfts inte som en arena för att bedriva ett skolsocialt arbete där elever får det psykosociala stöd de behöver för att klara av sin utbildning, för att inte hamna utanför arbete och studier. Det handlar om att kunna ta vara på skolans betydelse för barn och unga i utsatta livssituationer. En generell iakttagelse är att många av förslagen genererar kostnader både för kommuner och andra myndigheter kortsiktigt, men som kommer att leda till goda effekter och vinster på sikt.

Avslutningsvis kan arbetsmarknadsförvaltningen konstatera att stadens arbete med unga som varken arbetar eller studerar har utvecklats de senaste åren och utvecklingen har skett i linje med flera av de förslag som presenteras i remissen. Ytterligare stöd i form av förbättringar av struktur, nationell statistik med mera skulle bidra till en positiv vidareutveckling i staden.

---

## **Bilaga**

1. Remiss: Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11).