



Utbildningsdepartementet

Enheten för ungdomspolitik och det civila samhället

Elisabet Modée

Telefon 08-4051694

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2013-03-18
Dnr:	001-451/2013
Till:	RA

Delbetänkande: Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kriminalvården
3. Brottsförebyggande rådet
4. Försäkringskassan
5. Socialstyrelsen
6. Statens folkhälsoinstitut
7. Statens institutionsstyrelse
8. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam
9. Barnombudsmannen
10. Inspektionen för socialförsäkringen
11. Statskontoret
12. Statistiska centralbyrån
13. Statens skolverk
14. Statens skolinspektion
15. Specialpedagogiska skolmyndigheten
16. Centrala studiestödsnämnden
17. Diskrimineringsombudsmannen
18. Ungdomsstyrelsen
19. Arbetsförmedlingen
20. Svenska ESF-rådet
21. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
22. Institutet för social forskning vid Stockholms universitet (SOFI)
23. Institutionen för kvinnors och barns hälsa, Karolinska Institutet
24. Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet
25. Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet
26. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS)
27. Uppsala Center for Labor Studies (UCLS)

28. Bollnäs kommun
29. Borlänge kommun
30. Emmaboda kommun
31. Finspångs kommun
32. Gagnef kommun
33. Gislaveds kommun
34. Gotlands kommun
35. Gällivare kommun
36. Göteborgs kommun
37. Halmstads kommun
38. Haparanda kommun
39. Hudiksvalls kommun
40. Håbo kommun
41. Kramfors kommun
42. Kristinehamns kommun
43. Landskrona kommun
44. Malmö kommun
45. Malå kommun
46. Mora kommun
47. Munkedals kommun
48. Norrköpings kommun
49. Skellefteå kommun
50. Sotenäs kommun
51. Stockholms kommun
52. Sundsvalls kommun
53. Svalövs kommun
54. Sätters kommun
55. Sölvesborgs kommun
56. Trelleborgs kommun
57. Ulricehamns kommun
58. Vänersborgs kommun
59. Västerås kommun
60. Årjängs kommun
61. Ödeshögs kommun
62. Örkelljungas kommun
63. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
64. Nätverket för Sveriges samordningsförbund
65. Samordningsförbundet Activus Piteå
66. Samordningsförbundet Botkyrka
67. Samordningsförbundet Jämtlands län
68. Samordningsförbundet Mitt Skåne
69. Samordningsförbundet RAR
70. Samordningsförbundet Samspelet
71. Samordningsförbundet i Södertälje
72. Samordningsförbundet Västra Mälardalen
73. Växjö Samordningsförbund
74. Communicare
75. Folkbildningsrådet

76. Folkuniversitetet
77. Friskolornas riksförbund
78. Föreningen Sveriges socialchefer
79. Förbundet Unga Rörelsehindrade
80. Landsorganisationen i Sverige (LO)
81. Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
82. Rektorsakademien
83. Riksförbundet för barnets rätt i samhället (BRIS)
84. Rädda barnen
85. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
86. Stockholms stadsmission
87. Svenskt Näringsliv
88. Sveriges skolkuratorers förening
89. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Remissvaren i tre exemplar (ett original) ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet senast den 14 juni 2013. Svaren bör även sändas i Word-format per e-post 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



Carl Josefsson
Ämnesråd

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Ungdomar utanför gymnasieskolan

– ett förtydligat ansvar för stat och kommun

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

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:13

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

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

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

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

Till statsrådet och biträdande utbildningsministern

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

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

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

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

Utredningens uppdrag i denna del är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2013

Ann-Marie Begler

/Gabriel Brandström
Eva Franzén
Mikael Hellstadius

Innehåll

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

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

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

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

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

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

Bilagor

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

En vision om fler unga i utbildning eller arbete år 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

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

Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Utredningen ska också ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen ska vid behov föreslå författningsändringar och om det anses motiverat även lämna andra förslag om hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras.

De ungas behov

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

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

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

Kommunernas ansvar behöver förtydligas

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

Staten behöver bättre verktyg

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

Kunskap om metoder och resultat av insatser saknas

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

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

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

Utredningens förslag

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

Ett förtydligt kommunalt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år

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

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

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

Bättre information om elever som riskerar att avbryta utbildningen

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

Studie- och yrkesvägledningen ska uppmärksamma elever i riskzonen

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

Syftet med anpassad studiegång förtydligas

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

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

Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

Strukturerade heldagsaktiviteter behövs

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

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

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

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

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

Överenskommelse avseende arbetsmarknadspolitiska insatser mellan Arbetsförmedlingen och kommun möjliggörs

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

Nationell och lokal uppföljning ska förbättras*Krav på lokala register införs*

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

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

Nationell statistik för uppföljning och analys

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

Förslagets ekonomiska konsekvenser

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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