



Handläggare: Åsa Bengtsson  
Telefon: 08-508 35 534

Till  
Arbetsmarknadsnämnden  
den 16 april 2013

### Ärende 6

## Remissyttrande över "Delbetänkande Ungdomar utanför gymnasieskolan - ett förtydligat ansvar för stat och kommun" (SOU 2013:13)

Remiss från Kommunstyrelsen

### Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Charlotte Svensson  
Arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech  
Utvecklingschef

### Sammanfattning

Arbetsmarknadsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över ett delbetänkande från den statliga utredningen om unga som varken arbetar eller studerar; "Ungdomar utanför gymnasieskolan - ett förtydligat ansvar för stat och kommun".

Utredningen förslår ett antal författningsförändringar med det övergripande målet att fler unga ska fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningens huvudförslag är att kommunerna får ett förtydligat ansvar att aktivt följa upp och erbjuda insatser till målgruppen. Vidare föreslås skärpta krav på dokumentation och uppföljning. Slutligen försöker utredningen förtydliga gränsdragningen mellan kommunens och



arbetsförmedlingens uppdrag vad gäller insatser. I detta sammanhang föreslår utredningen att även de yngsta i målgruppen (16-17-åringar) ska vara berättigade till ersättning när de deltar i Arbetsförmedlingens insatser. Så är inte fallet idag.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att många av utredningens förslag är bra och konstaterar att staden i många avseenden arbetar i enlighet med de förslag som läggs fram. Förvaltningen har dock synpunkter framförallt gällande utredningens förslag avseende målgruppens möjligheter till arbetsmarknadsinsatser samt möjligheterna till ekonomisk ersättning för den unge.

Förvaltningen framhåller att unga ofta behöver insatser som kan kombinera arbetsmarknadsinsatser med vissa utbildningsinsatser. En strikt uppdelning mellan arbetsmarknadsinsatser och utbildningsinsatser är därför i praktiken svår att göra om den unges behov ska sättas i fokus. Insatser behöver dessutom planeras på ett sammanhållet sätt. Förvaltningen anser därför att i de fall statliga arbetsmarknadsinsatser blir aktuella bör det finnas en skyldighet för huvudmännen att samråda i planeringen. Vidare anser förvaltningen att arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att sluta samverkansöverenskommelser med kommunen om insatser i de fall när kommunens insatser är lämpade för individen, och inte bara i de fall det saknas andra aktörer som utredningen föreslår. Det är viktigt att kommunen, som har helhetsbilden över ungdomens situation, har inflytande över valet av insats. Detta för att arbetet med målgruppen ska kunna ske i en obruten kedja där ungdomarna inte riskerar att falla mellan stolarna.

Förvaltningen anser också att det är viktigt att ungdomarna får möjlighet till ekonomisk ersättning vid deltagande i heldagsaktiviteter som inte enbart består av arbetsmarknadsinsatser utan som ligger i gränslandet mellan arbetsmarknadsinsatser och utbildningsinsatser eller som är av motiverande slag. I denna fråga har utredningen inget förslag vilket förvaltningen anser vara en brist.

## **Ärendets beredning**

Detta ärende har beretts inom utrednings- och utvecklingsstaben i samverkan med Jobbtorg Stockholm.

## **Bakgrund**

Arbetsmarknadsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över ett delbetänkande från den statliga utredningen om unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen har bland annat i uppdrag att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som varken arbetar eller studerar. Denna del av uppdraget behandlas i det nu aktuella delbetänkandet "Ungdomar utanför gymnasieskolan - ett förtydligt ansvar för stat och kommun"



(SOU 2013:13) Delbetänkandet finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/16745/a/209722>

Det kommunala informationsansvaret regleras i skollagen och innebär att en hemkommun har skyldighet att löpande hålla sig informerad om målgruppen i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Uppföljningar har visat att kommunerna arbetat med uppdraget på olika sätt och i olika omfattning. Den pågående utredningen ska därför göra sin översyn i syfte att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda ungdomarna åtgärder. Utredningen har i uppdrag att vid behov föreslå författningsändringar och om det anses motiverat även lämna förslag om hur arbetet kan förbättras.

#### *Stadens arbete med det kommunala uppföljningsansvaret*

Sedan 1 juli 2011 är arbetsmarknadsnämnden ansvarig för det kommunala informationsansvaret i Stockholm. Arbetet sker i nära samverkan med såväl utbildningsnämnden som stadsdelsnämnderna.

Arbetet sker redan idag i hög utsträckning i enlighet med intentionerna i utredningen. Målet med arbetet med informationsansvaret i Stockholm stad är i första hand att motivera ungdomarna att återgå till studier. För de ungdomar som inte kan tänka sig detta är målet att förbereda dem för- eller ge stöd i att lotsa dem ut på arbetsmarknaden.

Staden bedriver ett kontinuerligt uppsökande arbete med allt från brevutskick, telefonsamtal, e-mail, sms och hembesök, men också genom samverkan med olika aktörer som möter ungdomar. Det kan vara fältassistenter, fritidsgårdar, föreningar, socialtjänsten och polisen. När kontakt upprättats med ungdomar utan sysselsättning erbjuds individuella åtgärder i form av vägledning, deltagande i projekt eller praktik, i kombination med studier om så önskas. Allt arbete med målgruppen dokumenteras skriftligt i två olika register, ett för uppsök och ett för insatser. Resultaten sammanställs månadsvis och analyseras regelbundet. Arbetet tar sin utgångspunkt i det register inom utbildningsförvaltningen där staden löpande följer vilka ungdomar under 20 år som varken arbetar eller studerar.

Under 2013 kommer arbetsmarknadsnämnden ytterligare att förstärka det lokala uppsökande arbetet, utveckla särskilda motiverande insatser och inrätta en öppen verksamhet. Totalt arbetar nu 15 personer med uppdraget på arbetsmarknadsförvaltningen. Cirka tre personer arbetar med informationsansvaret på utbildningsförvaltningens enhet Gymnasieslussen. De har hand om uppföljningssystemet Walther, massutskick av informationsbrev till målgruppen, samt studievägledning, skolbyten och skolplaceringar under läsåret.



Tillsammans med Gymnasieslussen planerar arbetsmarknadsförvaltningen att under 2013 bedriva ett pilotprojekt tillsammans med fem grundskolor för att underlätta övergången mellan grundskola och gymnasium och på detta sätt preventivt förhindra avhopp.

Ett ständigt återkommande problem under många år i stadens arbete med det kommunala informationsansvaret har varit att målgruppen inte har haft möjlighet att få någon form av ekonomisk ersättning vid deltagande i aktiviteter och insatser som t ex projekt, praktik och olika kurser. Endast de insatser som görs inom ramen för det individuella introduktionsprogrammet och berättigar till studiemedel eller de aktiviteter som görs inom ramen för arbetsförmedlingens utvecklingsgaranti och berättigar till statlig utvecklingsersättning möjliggör ekonomisk ersättning. Idag har dock endast ungdomar över 18 år rätt till utvecklingsersättningen, vilket ytterligare begränsar möjligheten till ekonomisk ersättning för ungdomar mellan 16-17år. Trots att ungdomarna är i behov av, och många gånger önskar, heldagssysselsättning är det idag inte lätt att planera för eller delta i sådana utan ekonomiska incitament.

## Ärendet

Utredningen konstaterar inledningsvis att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ju tidigare utbildningskedjan bryts desto sämre tenderar framtidsutsikterna att bli. Att öka möjligheten för samtliga unga att få en bra utbildning är därför mycket angeläget. I detta ingår att arbeta preventivt för att förhindra avhopp så långt det är möjligt.

Ungdomar som har avbrutit eller aldrig påbörjat sina gymnasiestudier befinner sig ofta långt från arbetsmarknaden och har i många fall en komplex och sammansatt problembild. Uppföljningar visar att cirka 17 000 unga i åldrarna 16-19 år befinner sig utanför arbete och studier varje år. Av dessa ungdomar saknar många helt en daglig sysselsättning och ett socialt sammanhang, vilket förvärrar situationen.

Så länge ungdomar befinner sig i skolan finns många skyddsnät såsom specialpedagoger, studie- och yrkesvägledare, kuratorer, mentorer, åtgärdsprogram, individuellt utformade program med mera. Det sista skyddsnätet innan utanförskapet befästs och unga riskerar att hamna i en långvarig arbetslöshet är det kommunala informationsansvaret. Därför är det viktigt att arbetet sker strukturerat och i samverkan, både för att nå den unge så snart som möjligt och för att kunna erbjuda flexibla, individuellt anpassade insatser och i vissa fall långsiktiga åtgärder som leder till återgång till studier.

Kommunerna är skyldiga att hålla sig informerade om de ungdomar som inte går i gymnasieskolan och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Syftet är att erbjuda anpassade insatser som möjliggör för ungdomarna att återgå till studier



eller vidare till arbete. Det finns dock stora skillnader i hur olika kommuner arbetar med informationsansvaret eftersom det saknas nationella styrdokument eller riktlinjer för uppdraget.

Målgruppen är prioriterad och behoven av ett varierat utbud av heldagsaktiviteter är kända. Även målet att de unga ska återgå till studier eller att komma in på arbetsmarknaden är väl känt och förankrat. Trots detta saknas verktyg i arbetet. Det behöver utvecklas insatser riktade till den yngsta målgruppens specifika behov. Den yngsta målgruppen saknar även möjlighet till ekonomisk ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det saknas jämförande utvärderingar och kunskap om vilka insatser som fungerar. Bristen på kunskap gäller även de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna. Dokumentation och systematisk uppföljning måste förbättras.

### **Utredningens förslag**

Utredningen betonar att utgångspunkten för utredningens förslag är att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska vara oförändrad. Kommunen ska även fortsättningsvis ha det övergripande ansvaret för utbildning och för de ungdomar som är utanför utbildningen. Arbetsförmedlingen har ansvaret för den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten där ungdomar från 16 år inkluderas.

I delbetänkandet föreslås följande förändringar:

#### **1. Ett förtydligt kommunalt ansvar**

##### *Från informationsansvar till aktivitetsansvar*

Utredningen förslår att benämningen av kommunernas ansvar ska ändras från *informationsansvar* till *aktivitetsansvar*. Aktivitetsansvaret innebär ett förtydligande av att kommunen ska vara aktiv i sitt uppsökande arbete. Det blir även tydligt att hemkommunen ska se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Aktivitetsansvaret markerar att de unga aktivt ska slussas vidare, inte fastna i inaktivitet och passivitet.

Utredningen betonar att arbetet med uppföljningen ska ske kontinuerligt under året, att ungdomarna ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder och att detta ska dokumenteras skriftligt i ett register som uppdateras regelbundet.

I delbetänkandet markeras att ansvaret för hemkommunen först och främst ska gälla att motivera de unga att återgå till utbildning. Om den unge inte kan motiveras till fortsatt utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

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

Utredningen föreslår flera förändringar i det preventiva arbetet för att undvika avhopp. Hemkommunen ska tidigt kontakta en ungdom som avbrutit sina studier med erbjudanden om alternativa aktiviteter. Kommunen behöver därför snabb information om elever som har hög frånvaro och bedöms ligga i riskzonen för avbrott. Skolor som drivs av annan huvudman än kommunen ska snarast lämna sådan information till kommunen.

### *Studie- och yrkesvägledningen ska uppmärksamma elever i riskzonen*

Utredningen förslår att studie- och yrkesvägledningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan särskilt ska fokusera på de elever som riskerar att avbryta sin utbildning. För att uppnå detta föreslås ett tillägg i bestämmelserna om studie- och yrkesvägledningen i studieplanerna.

### *Syftet med anpassad studiegång förtydligas*

Utredningen föreslår att syftet med anpassad studiegång förtydligas. Det ska framgå att anpassad studiegång ska syfta till att eleven fullföljer sin utbildning i grundskolan och fortsätter sin utbildning på gymnasienivå.

## 2. Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

### *Strukturerade heldagsaktiviteter behövs*

Utredningen visar att de ungdomar som omfattas av informationsansvaret idag inte får de strukturerade heldagsaktiviteter de är i behov av från Arbetsförmedlingen. Detta bör ses över och analyseras för att Arbetsförmedlingen ska lyckas med sitt uppdrag.

### *Ungdomar i åldern 16-17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen*

Idag kan de yngsta i målgruppen endast få tillgång till förstärkt förmedlingsstöd, jobbgarantin för ungdomar och den tillfälliga satsningen på studiemotiverande insatser för ungdomar. Utredningen föreslår att 16-17-åringar i målgruppen ska ges tillgång till fler av förmedlingens tidiga arbetsmarknadspolitiska program.

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

Bristen på ekonomisk ersättning har visat sig försvåra arbetet med att motivera till deltagande i insatser. Utredning föreslår att ungdomar som omfattas av informationsansvaret och är 16-17 år ska ha rätt till utvecklingsersättning när de deltar i arbetsmarknadspolitiska program anvisade av Arbetsförmedlingen.



### *Överenskommelse avseende arbetsmarknadspolitiska insatser mellan Arbetsförmedlingen och kommun möjliggörs*

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna ingå en överenskommelse med en kommun gällande att erbjuda insatser om Arbetsförmedlingen inte har hittat en annan lämplig aktör. Detta ska ske på samma sätt som samverkan mellan Arbetsförmedling och Kommun sker idag gällande nyanlända invandrare och unga med funktionshinder.

### 3. Nationell- och lokal uppföljning

#### *Krav på lokala register införs och nationell statistik för uppföljning och analys*

Utredningen visar att det idag saknas kunskap om både omfattning, innehåll och effekter av arbetet med det kommunala informationsansvaret. Utredningen föreslår att lokala register ska införas vars uppgifter årligen ska samlas in, sammanställas och analyseras av Skolverket.

Utredningen föreslår vidare en nationell uppföljning där skolinspektionen granskar kommunerna ett år efter att förändringarna genomförts.

#### Kostnader

Förslagen kan innebära ökade kostnader om cirka 24-48 miljoner kronor. Det är främst kostnader för de arbetsmarknadspolitiska insatserna samt utvecklingsersättningen för de ungdomar mellan 16-17 år som tar del av dessa.

Kommunerna kan komma att få ökade kostnader på mellan 2-7 miljoner, vilka gäller kraven på skriftlig dokumentation och register. Utredningen föreslår att detta finansieras med anslag.

Utredningens förslag är att författningsförändringarna träder i kraft 1 juli 2014.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

När det gäller förslaget avseende ett förtydligt aktivitetsansvar för kommunen är förvaltningen positiv till de förslag som presenteras. Staden arbetar redan idag i enlighet med utredningens förslag i dess delar. Förvaltningen anser att de förändringar betänkandet föreslår innebär att uppdraget tydliggörs och att detta är positivt ur ett nationellt perspektiv. Det kan leda till att färre ungdomar kommer att befinna sig i utanförskap och inaktivitet.

När det gäller förslagen avseende förstärkt studie- och yrkesvägledning samt anpassad studiegång anser förvaltningen att de föreslagna förändringarna är bra.



Förvaltningen har dock ingen uppfattning om hur långt dessa åtgärder räcker för att minska skolavhoppet. Förvaltningen vill understryka vikten av ett brett preventivt arbete inom skolans ram för att förhindra skolavhopp. Här är vägledning ett viktigt instrument men förvaltningens erfarenhet är att vägledning erbjuds i begränsad omfattning på många skolor. Pedagogiskt utvecklingsarbete för att stimulera elevernas motivation och lärande är därför minst lika viktigt för att förhindra att elever tappar studiemotivation. Samverkan med arbetslivet för att öka elevernas kunskaper om kraven och behoven på arbetsmarknaden är ett annat viktigt område. Utredningen har inte haft i uppdrag att fokusera på skolans arbete i dessa delar men förvaltningen vill ändå i sammanhanget lyfta fram att det är tveksamt om enbart förtydligade krav på studie- och yrkesvägledningen och anpassad studiegång kan förväntas leda till en kraftig minskning av skolavhoppet.

När det gäller utredningens krav på förbättrad nationell och lokal uppföljning delar förvaltningen utredningens uppfattning om behovet av förbättringar. I dag är det svårt att få fram bra nationell statistik och även på det lokala planet finns svårigheter att få fram statistik från de olika register som behöver kombineras för att kunskapen om antalet unga utanför skola och arbetsliv ska bli bättre. Ett exempel är att staden i sitt arbete inte lyckats få fram uppgifter från CSN trots att detta avsevärt skulle öka kunskapen om ungdomar som befinner sig i utbildning. Förvaltningen ser fram emot förbättringar på detta område.

När det gäller förslagen om fler arbetsmarknadspolitiska verktyg för unga från 16 år delar förvaltningen utredningens uppfattning att förmedlingen idag inte kan erbjuda den typen av strukturerade insatser som målgruppen behöver. Utredningen anser att det behövs fördjupad analys av förmedlingens verksamhet för att myndigheten ska lyckas med sitt uppdrag.

Förvaltningen vill här framföra sin oro för att beredningen gör en så tydlig åtskillnad mellan utbildningsinriktade insatser och arbetsmarknadsåtgärder.

Staden befinner sig i ett uppbyggnadsarbete av nya arbetssätt både vad gäller det uppsökande arbetet och de insatser som erbjuds inom det kommunala informationsansvaret. Erfarenheten så här långt är att det är viktigt att inte släppa taget om de ungdomar som nås via det uppsökande arbetet, att ungdomarna inte ska slussas mellan olika insatser och aktörer, att en vuxen finns kvar under hela vägen in i studier eller in i arbete, att det finns hög personaltäthet, och att det många gånger handlar om något annat än studier eller arbete till att börja med. Som ett första steg är det viktigt att bara få komma in i ett socialt sammanhang. Att redan i en tidig kontakt med en ungdom bestämma om denne vill studera eller arbeta är omöjligt. Att tidigt i en kontakt hänvisa till en annan aktör är orimligt om man vill etablera en kontakt och bygga en relation.





Förvaltningens erfarenhet är alltså att varje glapp i kontakter och i stöd utgör en risk att åter tappa ungdomar som man etablerat kontakt med. Staden lägger därför stor vikt vid att överbrygga alla övergångar in i olika aktiviteter så att förtroendefulla relationer som byggts upp kan bevaras till dess den unge är väl introducerad i den aktivitet han eller hon ska delta i. Här är också olika former av förberedande insatser av stor betydelse.

Förvaltningens erfarenhet är vidare att för många unga är det en kombination av arbetsmarknadsåtgärder och utbildningsinriktade insatser som behövs. I andra fall kan det vara en kort tid inom en arbetsmarknadsåtgärd i kombination med aktivt studie- och yrkesvägledning som kan leda den unge tillbaka till studier – vilket alltid är att föredra för den aktuella målgruppen. En viktig erfarenhet är att processen måste få ta tid, precis som utredningen har påvisat. Det måste finnas möjlighet att erbjuda motiverande och självstärkande insatser som inte nödvändigtvis är riktade mot studier eller arbete, utan mot att komma på vem man är och vad man vill samtidigt som insatserna kan vara såväl arbetsförberedande som studieförberedande. Det vill säga – i verkligheten krävs arbets sätt som ligger emellan ett strikt utbildningsinriktat eller arbetsmarknadsinriktat arbets sätt. För att detta ska fungera måste det finnas möjlighet att delta i sådana heldagsaktiviteter med ekonomisk ersättning. Utredningen har inget förslag på lösning på detta dilemma. Det anser förvaltningen är en avgörande brist i utredningens förslag.

Om huvudmännen strikt ska ansvara för varsitt område samtidigt som insatserna blir bästa möjliga utifrån den unges behov ställs stora krav både på viljan och förutsättningarna för ett nära samarbete mellan huvudmännen. För att öppna för ökad samverkan föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska kunna ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller åtgärder **i de fall då arbetsförmedlingen inte hittat annan lämplig aktör**. Vidare hänvisar utredningen till att en sådan möjlighet finns redan idag för nyanlända invandrare och unga med funktionshinder. Utredningen lägger således hela ansvaret för planeringen av arbetsmarknadsinsatserna för den unge på Arbetsförmedlingen. Detta trots att det är kommunen som har det uppsökande ansvaret och därmed också kontakt med och kunskap om den unge och hans/hennes behov. I sammanhanget vill förvaltningen också peka på svårigheterna att definiera vad som är en ”annan lämplig aktör”, vilket i praktiken innebär att valet av åtgärd för nyanlända och funktionshindrade i stort sett alltid faller på en annan aktör om sådana finns. Den utvidgning av befintlig skrivning som utredningen föreslår till att omfatta även unga torde därför i praktiken inte innebära så mycket – särskilt inte i storstäderna där tillgången på andra aktörer är god. Detta oavsett lämpligheten i befintliga kommunala insatser.

Förvaltningen anser att kommunens roll måste stärkas avsevärt och att det i planeringen av insatser för målgruppen från Arbetsförmedlingens sida ska finnas



en samrådsskyldighet med kommunen. Det är viktigt att kommunen som har helhetsbilden över ungdomens situation har möjlighet att i samråd med ungdomen och Arbetsförmedlingen ha ett avgörande inflytande över valet av insats för att på detta sätt kunna göra långsiktiga planeringar mot ungdomens uppsatta mål. Så kan också insatser skapas som ligger i gränslandet mellan arbetsmarknadsområdet och utbildningsområdet.

Vidare anser förvaltningen att Arbetsförmedlingen ska kunna ingå överenskommelse med kommunen om att erbjuda insatser **i de fall detta är lämpligt med utgångspunkt från den unges behov och kommunens insatser**. I uppbyggnaden av arbetet med informationsansvaret har staden anpassat ett antal olika arbetsmarknadsinriktade insatser till målgruppens behov. Insatserna bygger på ett förstärkt stöd både innan under och efter en insats. Liknande exempel finns i andra kommuner. Förvaltningen anser att dessa insatser bör vara jämställda alternativ till Arbetsförmedlingens erbjudande om arbetsmarknadspolitiska heldagsaktiviteter. Kommunens insatser ska kunna väljas om dessa är mer lämpade och inte enbart om Arbetsförmedlingen inte har hittat en annan aktör. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av utredningens eget konstaterande att målgruppen idag inte får de strukturerade heldagsinsatser de har behov av från Arbetsförmedlingen.

## Bilagor

1. Ungdomar utanför gymnasieskolan – innehållsförteckning och sammanfattning