

# 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

# 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.