

Handläggare
Karolina Landowska
Telefon: 08-508 35 509

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 17 december 2013

Ärende 4

Yttrande över remissen Utredning om unga som varken arbetar eller studerar

Remiss från kommunstyrelsen, KS 001-1650/2013

Förvaltningens förslag till beslut

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

Charlotte Svensson
Arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech
Utvecklingschef

Sammanfattning

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på slutbetänkandet av utredning *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan* SOU 2013:74. I slutbetänkandet presenteras förslag på indikatorer och uppföljning av målgruppen unga som varken arbetar eller studerar. Vidare lämnas även förslag på hur kunskapsutvecklingen avseende målgruppen kan förbättras för att främja kunskapsbaserade insatser. Utredningen vill förstärka befintliga strukturer för samverkan genom att bland annat satsa på målgruppen unga inom samordningsförbund samt förtydliga möjligheten att samordna insatser till unga under 20 år utanför gymnasieskolan. Slutbetänkandet föreslår även att Arbetsförmedlingen ska prioritera samverkan kring målgruppen unga och att en nationell samordnare tillsätts för att främja, stimulera och stödja att fler unga med sammansatta behov får ett samordnat stöd genom samordningsförbund. Slutligen föreslås att elever som efter avslutad utbildning i gymnasieskolan

konstateras inte tillhöra gymnasiesärskolans målgrupp ges rätt till gymnasial vuxenutbildning samt att anmälnings- och omprövningsskyldigheten vid misstanke om felaktig placering ska gälla alla elever i särskolan.

Arbetsmarknadsförvaltningen redovisar i sitt svar att förvaltningen i huvudsak är positiv till de förslag som presenteras i slutbetänkandet. Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar bland annat förslaget om att en indikator publiceras årligen för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar.

Förvaltningen anser dock att gruppen unga som varken arbetar eller studerar *och inte heller har någon annan känd aktivitet* bör särredovisas i den årliga statistiken som slutbetänkandet föreslår ska införas. Det är denna grupp som utgör den mest oroande gruppen ”unga utanför”.

Arbetsmarknadsförvaltningen framför i sitt yttrande att förbättrad samverkan mellan myndigheter är nödvändig men att det finns svårigheter med slutbetänkandets tydliga betoning på att samverkan ska ske genom samordningsförbund (FINSAM). Arbetsmarknadsförvaltningen anser att formerna för samverkan mellan myndigheter behöver utformas lokalt utifrån lokala förutsättningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till förslaget om rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i gymnasiesärskolan konstateras inte tillhöra gymnasiesärskolans målgrupp. Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar även förslaget om att samtliga elever i särskolan ska omfattas av anmälnings- och omprövningsskyldigheten.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben på arbetsmarknadsförvaltningen.

Bakgrund

Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på slutbetänkandet av utredning *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan* SOU 2013:74.

Kommunstyrelsen i Stockholms stad har remitterat remisspromemorian till utvalda nämnder inom staden, däribland arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

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. Utredningens uppdrag var att analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått. Utredningen fick även i uppdrag att föreslå hur statistiken ska redovisas, med vilken regelbundenhet och vilken myndighet som bör ansvara för redovisningen.

I uppdraget ingick även att analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas och vilka organisatoriska hinder som finns för att uppnå en effektiv samverkan.

Utredningen uppdrogs även att analysera vilka faktorer som kan bidra till att en stor andel av målgruppen unga som varken arbetar eller studerar är långvarigt utanför.

Slutligen gavs utredningen i uppdrag att kartlägga och analysera det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, samt specifika insatser som riktas till målgruppen.

I uppdraget ingick även en särskild översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasial utbildning. Översynen syftade till att tydliggöra kommunernas ansvar för att erbjuda dessa unga åtgärder. Denna del i uppdraget redovisades i februari 2013 i delbetänkandet *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun* SOU 2013:13.

Ärendet

I slutbetänkandet av utredning *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan* SOU 2013:74 presenteras en rad förslag som ska förbättra uppföljningen, statistiken, samverkan och insatserna för unga som varken arbetar eller studerar.

I slutbetänkandet konstateras att ungdomars situation på arbetsmarknaden har förändrats under senare decennier. Ungdomars etableringsålder på arbetsmarknaden har ökat, arbetslösheten är högre och arbetsmarknaden är för gruppen mer instabil. Enligt slutbetänkandet är det inte ovanligt att ungas anställningar är kortvariga och tillfälliga samtidigt som kraven på utbildning har ökat. Unga har således svårare att ta sig in på

arbetsmarknaden än tidigare. Unga som varken arbetar eller studerar är en grupp som har särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. År 2012 var cirka åtta procent av unga i åldern 15-24 år i denna situation.

Förslag på indikatorer och uppföljning

Utredningen har i enlighet med direktivet analyserat olika statistiska källor som idag används för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Utifrån analys av dessa källor föreslår slutbetänkandet att:

Publicera en indikator årligen för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar

Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att årligen redovisa antalet unga som varken arbetar eller studerar baserat på Arbetskraftsundersökningen.

Genomför fördjupade analyser av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv

Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att vart tredje år redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analysen ska fokusera på de grupper som identifieras ha särskilt stora problem vid etableringen på arbetsmarknaden. Syftet är att bättre kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv.

Komplettera gymnasieuppföljningarna

Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att komplettera de uppföljningar myndigheten gör avseende ungas sysselsättning under perioden från gymnasieutbildningens slut och tre år efter. Kompletteringen avser att även följa upp ungdomar som saknar eller ej fullföljt en gymnasialutbildning.

Förslag om bättre kunskapsutveckling

Slutbetänkandet anser att det krävs bättre förutsättningar för att åstadkomma kunskapsbaserade insatser riktade till unga som varken arbetar eller studerar. Ungdomar är en heterogen grupp med olika förutsättningar att ta del av insatser som syftar till att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller återuppta utbildning.

Utredningens genomgång av insatser riktade till målgruppen som arrangeras av Arbetsförmedlingen, kommuner och inom ramen för samverkansprojekt visar att det pågår en mängd olika insatser. Dock visar genomgången att insatserna i många fall liknar

varandra, är oklart definierade och ofta har en oklar ambitionsnivå. Enligt utredningen ges vissa insatser av både kommunala och statliga aktörer samtidigt eller i följd. Detta gäller främst arbetsmarknadsinsatser. Det finns även indikationer på att såväl statliga som kommunala insatser inte anpassas till individens förutsättningar och behov, att aktivitetsnivån är låg och resultaten osäkra.

Utredningen konstaterar att fler unga bör komma i kontakt med Arbetsförmedlingen för att få stöd. Utredningen bedömer även att olika huvudmän som erbjuder insatser till unga som varken arbetar eller studerar behöver bättre förutsättningar för att kunna arbeta kunskapsbaserat. Slutbetänkandet föreslår således att:

Arbetsförmedlingens stöd till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden ska analyseras

Statskontoret ges i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet för att bedöma hur väl myndighetens insatser motsvarar målgruppens behov och förväntningar.

Främja kunskapsbaserade insatser

Socialstyrelsen ges i uppdrag att utvidga Kunskapsguiden för att även omfatta det kunskapsområde som avser arbetsmarknadsinsatser för unga med ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen ges även i uppdrag att undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för att hjälpa deltagare till självförsörjning. Utredningen föreslår även en finansiell satsning om 25 miljoner kronor årligen under åren 2015-2017 inom ramen för *Överenskommelse om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten* med syfte att stimulera en utveckling avseende arbetsmarknadsinsatser för målgruppen.

Förstärk befintliga strukturer för samverkan

Enligt utredningen har unga som varken arbetar eller studerar och står utanför arbetsmarknaden en kombination av problematik där arbetslösheten är en del. Förutom arbetslösheten identifierar utredningen att målgruppen även har sociala och hälsoproblem. Mot bakgrund av detta anser utredningen att unga ofta är i behov av ett omfattande stöd i form av individanpassade vägar till sysselsättning eller utbildning, socialt stöd, ekonomiska resurser och andra åtgärder som kan leda till ökad social delaktighet och anställningsbarhet. Ungdomarnas behov medför således att de i

regel är i kontakt med flera olika myndigheter och även andra aktörer. Samverkan mellan myndigheter är därför en viktig faktor när det gäller att få unga som varken arbetar eller studerar tillbaka till utbildning eller till arbete.

Utredningen konstaterar att det pågår en mängd olika former av samverkan mellan myndigheter, kommuner, näringsliv och det civila samhället för att bättre stödja ungdomar som varken arbetar eller studerar. Dock framkommer det i utredningen att det finns många indikatorer på att unga riskerar att hamna mellan olika aktörers ansvar. Slutbetänkandet föreslår således att:

Satsa på unga inom samordningsförbund (FINSAM)

Utredningen bedömer att samordningsförbundens (FINSAM) verksamhet är en etablerad struktur som kan utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar. Centrala aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner kan genom samordningsförbund arbeta för att unga som har störst behov ska få bättre stöd. Utredningen föreslår att unga som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser särskilt ska uppmärksammas inom samordningsförbunden genom att särskilda resurser för ändamålet tillförs. Utredningen föreslår att staten ökar sin del av finansieringen med 60 miljoner kronor per år under perioden 2015-2017.

Förtydligande av möjligheten att samordna insatser till unga under 20 år utanför gymnasieskolan

Utredningen föreslår att skollagen förtydligas så att kommunen inom ramen för sitt aktivitetsansvar (idag: informationsansvar) för ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan kan träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om samverkan. Detta i syfte att uppnå en effektivare användning av resurserna.

Arbetsförmedlingen ska prioritera samverkan kring unga

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska uppmärksamma gruppen unga som varken arbetar eller studerar inom arbetet i samordningsförbund, enligt lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Därutöver ska myndigheten ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser genom utvecklad samverkan med kommuner och andra relevanta myndigheter. Samverkan bör

utvecklas inom ramen för samordningsförbundens verksamhet eller där så inte är möjligt direkt med berörda kommunala och andra myndigheter.

Tillsätt en nationell samordnare för att främja samverkan kring unga

Utredningen föreslår att en nationell samordnare tillsätts för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser för unga under åren 2015-2017.

Rätt till utbildning för unga som inte tillhör gymnasiesärskolans målgrupp

Skolformerna, grund- och gymnasiesärskola, riktar sig till barn och ungdomar som på grund av utvecklingsstörning inte kan gå i grundskolan eller gymnasieskolan. Enligt utredningen medför en särskoleplacering försämrade möjligheter att välja den utbildning eller på sikt det yrke som eleven kan vara intresserad av.

Granskningar visar även brister i utredningar inför placeringen i särskola. En felaktig placering kan leda till att dörrar stängs för unga människor som kan vara svåra att öppna senare i livet.

Utredningen föreslår således i slutbetänkandet att:

Införa en rätt till gymnasial vuxenutbildning

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i gymnasiesärskolan konstaterats inte tillhöra gymnasiesärskolans målgrupp. Hemkommunen ska vara skyldig att skyndsamt pröva om en tidigare elev vid tidpunkten för begäran om prövning hör till gymnasiesärskolans målgrupp eller ej. Hemkommunens beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Anmälnings- och omprövningsskyldighet ska gälla alla elever i särskolan

Utredningen föreslår att övergångsbestämmelserna ska ändras så att reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig särskoleplacering ska gälla för elever i grund- och gymnasiesärskolan oavsett när de påbörjade sin utbildning. Befintligt regelverk avseende de nya bestämmelserna gäller endast utbildning som påbörjats efter den 30 juni 2013.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att de förslag som presenteras i slutbetänkandet kommer huvudsakligen medföra temporärt ökade kostnader för staten samt vissa permanent ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget innebär totalt ökade kostnader för staten om cirka 100 miljoner kronor under åren 2015-2017.

För den kommunala sektorn kan förslagen innebära ökade kostnader om två miljoner kronor årligen.

De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom anslag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag till författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Utredningen bedömer att inga övergångsbestämmelser är nödvändiga.

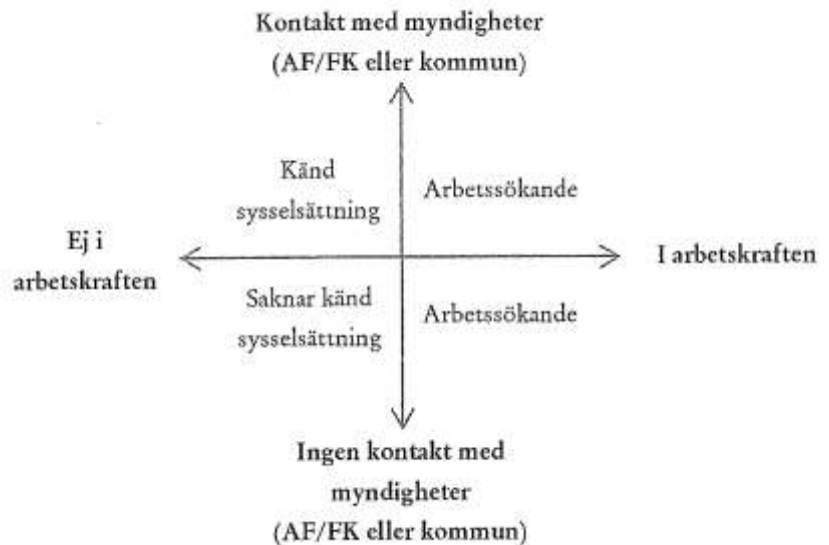
Arbetsmarknadsförvaltningens yttrande över remissen

Arbetsmarknadsförvaltningen har tagit del av utbildningsdepartementets slutbetänkande av *Utredning om unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan* SOU 2013:74. Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig i många fall positiv till de förslag som presenteras i slutbetänkandet.

Förslag på indikatorer och uppföljning

Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar förslaget om att en indikator publiceras årligen för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar. Förvaltningen har tagit del av de rapporter som publicerats avseende gruppen unga som varken arbetar eller studerar. I likhet med utredningen anser förvaltningen att de olika beräkningsmodellerna som används av olika instanser är problematiskt eftersom det inte går att jämföra resultat mellan de olika indikatorerna som används. Detta för att indikatorerna definierar målgruppen unga som varken arbetar eller studerar på olika sätt.

Utredningen föreslår i slutbetänkandet att Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att årligen ta fram och publicera en indikator för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar i åldern 15-24 år baserat på Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Enligt förslaget bör indikatorn utgöra det officiella måttet för gruppen och definieras i enlighet med EU:s och OECD:s definition av indikatorn NEET (Not in Employment, Education or Training).



Figur 1. Individer som omfattas av indikatorn ”Unga som varken arbetar eller studerar” och deras relation till arbetsmarknaden respektive myndigheter.

Figur 1 illustrerar den grupp som omfattas av indikatorn *Unga som varken arbetar eller studerar*. Indikatorn som föreslås är omfattande och inkluderar även unga som inte står till arbetsmarknadens förfogande – exempelvis föräldralediga och sjuka. Den innefattar således även unga utanför skola och arbetsliv som har en känd och ofta fullgod sysselsättning.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att indikatorn ger en bred bild av målgruppen unga som varken arbetar eller studerar vilket kan vara av intresse i olika sammanhang.

Förvaltningen anser dock att i arbetet med att utveckla en sådan indikator bör särskild vikt läggas vid att synliggöra den grupp unga som varken arbetar eller studerar *och som inte heller har någon annan känd sysselsättning eller deltar i någon relevant aktivitet*. Det vill säga de unga som står helt utanför systemen. Förvaltningen anser att unga som omfattas av kategorierna ”känd aktivitet” och ”arbetsökande” i kontakt med myndigheter är en grupp som får insatser och stöd för att bli anställningsbara. Förvaltningens erfarenhet från den egna verksamheten är att en stor andel av dessa individer når arbetsmarknaden relativt snabbt och klarar sig ofta bra på arbetsmarknaden.

Förvaltningen anser således att gruppen unga utanför alla system bör särredovisas i den årliga statistiken som slutbetänkandet föreslår ska införas.

Arbetsmarknadsförvaltningen har inom ramen för Europeiska socialfondsprojektet Merit beställt statistik från Statistiska centralbyrån avseende gruppen unga som varken arbetar eller studerar och saknar känd aktivitet samt saknar myndighetskontakt. Statistiken omfattar unga 16-29 år och är fördelad på Stockholms stads stadsdelsnämnder. Syftet med statistiken är att få en bättre bild av hur många unga i respektive stadsdel som kan vara i behov av insatser och stöd från staden.

Förslag om bättre kunskapsutveckling

Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar förslaget om att främja kunskapsbaserade insatser för gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Förvaltningen anser det positivt att Socialstyrelsen föreslås få ett utökat uppdrag att stimulera arbetsmarknadsinsatser för unga med ekonomiskt bistånd. Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig även bakom förslaget att Socialstyrelsen även föreslås få i uppdrag att genomföra en studie av unga som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för målgruppen. Arbetsmarknadsförvaltningen är positivt inställd till att ta del av en sådan studie för att använda kunskapen i vidare planering av verksamhetens insatser och aktiviteter för målgruppen.

Förstärk befintliga strukturer för samverkan

Arbetsmarknadsförvaltningen gör en liknande bedömning som utredningen presenterar i sitt slutbetänkande att unga som varken arbetar eller studerar ofta är i behov av insatser och stöd från olika myndigheter och andra aktörer. Förvaltningen anser att samverkan mellan myndigheter är viktig för att kunna erbjuda unga individanpassade vägar till sysselsättning och motverka reprisaktiviteter.

Enligt Nationella Nätverket för Samordningsförbund (NNS) finns det för närvarande 82 samordningsförbund som omfattar 218 av Sveriges 290 kommuner. I Stockholms län finns det fem samordningsförbund. Stockholms stad ingår för närvarande inte i något samordningsförbund.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det finns svårigheter med slutbetänkandets tydliga betoning på att samverkan mellan myndigheter ska ske genom samordningsförbund (FINSAM) då ett flertal kommuner idag står utanför denna samverkansform. Enligt arbetsmarknadsförvaltningen behöver formerna för samverkan mellan myndigheter utformas lokalt utifrån lokala

förutsättningar. Då kan FINSAM vara en utmärkt form – men även andra former kan vara relevanta. Frågan om formerna för samverkan bör därför ges en öppnare formulering än den som föreslås i utredningen. Kommunerna är den organisation som har det lokala befolkningsansvaret och det vore därför naturligt att kommunerna gavs förstärkta möjligheter att organisera samverkan utifrån lokala behov och att statliga myndigheter gavs i uppdrag att samverka med kommunerna.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att skollagen förtydligas och ger kommunen möjlighet att samordna insatser med andra myndigheter till unga under 20 år som befinner sig utanför gymnasieskolan.

Rätt till utbildning för unga som inte tillhör gymnasiesärskolans målgrupp

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till förslaget om rätt till gymnasial vuxenutbildning för elever som efter avslutad utbildning i gymnasiesärskolan konstateras inte tillhöra gymnasiesärskolans målgrupp. Förvaltningen anser, i likhet med slutbetänkandet, att unga ska ges möjligheter att välja den utbildning och det yrke som de är intresserade av. Enligt slutbetänkandet medför felaktig placering i särskolan att möjligheten för den enskilde att senare i livet välja utbildning och yrke är reducerad. Med bakgrund av detta välkomnar arbetsmarknadsförvaltningen även förslaget om att samtliga elever i särskolan ska omfattas av anmälnings- och omprövningsskyldigheten. Då även de elever som påbörjat sin utbildning före den 30 juni 2013 och idag inte omfattas enligt rådande regelverk.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

Arbetsmarknadsförvaltningen anser det svårt att i dagsläget bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunen. Detta dels för att det är svårt att fastställa hur många elever som är felaktigt placerade i särskolan och behöver omprövning. Dels hur många elever som avslutat gymnasiesärskolan men skulle omfattas av rätten till gymnasial vuxenutbildning.

Enligt de uppgifter som redovisas i slutbetänkandet skulle cirka 100 elever årligen omfattas av omprövning nationellt. Vidare gör slutbetänkandet bedömningen att cirka 50 elever årligen skulle få rätt till gymnasial vuxenutbildning nationellt. Av dessa kan cirka 30 elever komma att nyttja rätten till vuxenutbildning.

De förslag som presenteras kommer enligt slutbetänkandet att innebära färre felaktiga särskoleplaceringar vilket innebär att eventuella ökade kostnader för den gymnasiala vuxenutbildningen försvinner på sikt.

Bilaga:

Sammanfattning av slutbetänkandet av Utredning om unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2013:74).