

Unga som varken arbetar eller studerar

– statistik, stöd och samverkan

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

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:74

Sammanfattning

Under senare decennier har ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats. Ungdomars etableringsålder har ökat, arbetslösheten är högre och arbetsmarknad är mer instabil. Det är inte ovanligt att ungas anställningar är kortvariga och tillfälliga. Kraven på utbildning har ökat. Unga har därmed svårare att ta sig in på arbetsmarknaden i dag. 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 de unga i åldern 15–24 år i en sådan situation. Det behövs ett starkt och stabilt stöd för att underlätta för dessa unga på deras väg tillbaka till utbildning eller för att kunna ta steget in på arbetsmarknaden. För många kan det vara en lång och krokig väg tillbaka till utbildning eller för att få fotfäste på arbetsmarknaden. De ungdomar som har en gymnasieutbildning klarar sig relativt bra på arbetsmarknaden. De som avbryter eller aldrig påbörjar en gymnasieutbildning har däremot stora svårigheter. Även andra faktorer, t.ex. den unges socioekonomiska förutsättningar, påverkar risken att varken arbeta eller studera. Att ha befunnit sig i en sådan situation kan också medföra långsiktiga konsekvenser för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningen ska enligt direktiven analysera olika statistiska källor som kan användas för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar och utifrån analysen föreslå kvalitetssäkrade statistiska mått. I uppdraget ingår även att analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas. Utredningen ska även analysera vilka faktorer som kan bidra till att olika grupper unga varken arbetar eller studerar och särskilt undersöka om det finns strukturella faktorer som bidrar till att en stor andel av dessa unga är långvarigt utanför. Slutligen ska utredningen också kartlägga och analysera såväl det förebyggande arbetet, inklusive samverkansprojekt, som specifika insatser som riktas till gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

Mångfald av insatser, men bristande samordning

Arbetsförmedlingen, kommuner, Försäkringskassan m.fl. erbjuder insatser till utredningens målgrupp. De unga som varken arbetar eller studerar är ofta prioriterade, både i den ordinarie verksamheten och i projekt. Såväl insatser som målgrupper är dock överlappande mellan olika aktörer. Ambitionsnivån varierar och det faktiska innehållet likaså. Kunskapen om resultat och effekter är också begränsad. Det är därför oklart hur väl insatserna passar de unga som har de största behoven. Dessa ungdomar får möta en mängd olika aktörer i olika typer av sammanhang. Insatserna är inte alltid samordnade mellan aktörerna. En ungdom kan under en tid delta i kommunala insatser för att kort därefter påbörja en statlig insats med liknande innehåll. Utöver dessa insatser kan den unge vara i kontakt med Försäkringskassan eller andra myndigheter. Det finns ofta ingen som har en helhetssyn och ett sammanhållande ansvar för att de unga får ett individuellt anpassat stöd. Vidare kan utredningen konstatera att myndigheter har flera olika krav att samverka kring olika grupper av utsatta unga. Det finns dock ingen generell struktur för samverkan i hela landet, den är organiserad olika. Samverkan kan fungera väl i vissa kommuner medan den kan utvecklas i andra.

Uppföljningen av ungdomarna och kunskapen om insatser måste utvecklas

I dag räcker inte arbetslöshet som ett mått för att analysera ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden. För att bättre kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv behöver kunskapen utvecklas. Det behövs ett bättre kunskapsunderlag som kan bidra till att förstå hur många unga som har svårigheter och vilka behov av stödinsatser som finns. I dag saknas sådan kunskap, såväl nationellt som lokalt. Bristen på sådan kunskap riskerar att medföra att politiska initiativ på området inte utformas på bästa sätt. Det behövs således regelbunden statistik om utredningens målgrupp och en fördjupad kunskap om olika grupper av ungdomar med etableringssvårigheter.

Kunskapen om hur insatser till unga som varken arbetar eller studerar hjälper individer till arbete eller utbildning måste också utvecklas. För att kunna erbjuda insatser som hjälper den unge till arbete eller utbildning och som är anpassade till den enskildes

behov, behövs en förbättrad kunskapsbas om insatsernas innehåll och resultat.

Utredningens förslag

Unga som varken arbetar eller studerar – förslag på indikatorer och uppföljning

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

Ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden beskrivs vanligtvis utifrån indikatorn arbetslöshet. Under senare decennier har emellertid ungdomars situation på arbetsmarknaden förändrats i en rad avseenden. Det behövs därför ett utvecklat statistiskt underlag för att beskriva den grupp av unga som varken arbetar eller studerar. Statistiska centralbyrån ges därför i uppdrag att årligen redovisa antalet unga som varken arbetar eller studerar baserat på Arbetskraftsundersökningen. I och med detta införs en ny indikator i den svenska redovisningen för att beskriva ungas arbetsmarknadsstatus.

Genomför fördjupade analyser av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv

För att kunna möta ungdomars behov av stöd och hjälp i övergången mellan skola och arbetsliv behöver kunskapen fördjupas. T.ex. behövs mer kunskap om hur etableringsprocessen förändrats över tid för olika grupper av unga samt om regionala och lokala variationer avseende unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen föreslår därför att Ungdomsstyrelsen vart tredje år redovisar utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analyserna ska fokusera på de grupper som identifieras ha särskilt stora problem vid etableringen på arbetsmarknaden.

Komplettera gymnasieuppföljningarna

Statistiska centralbyrån gör regelbundet uppföljningar avseende ungas sysselsättning under perioden från gymnasieutbildningens slut och tre år efter. Utredningen kan emellertid konstatera att det

helt saknas uppföljningar för de unga som saknar gymnasieutbildning och för de som avbryter en sådan utbildning. Utredningen föreslår därför att Statistiska centralbyrån utökar dessa uppföljningar till att även avse ungdomar som saknar gymnasieutbildning.

Bättre kunskapsutveckling

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

Det är utredningens uppfattning att fler unga som varken arbetar eller studerar bör få stöd i övergången mellan skola och arbetsliv. För att kunna erbjuda sådant stöd bör fler vara i kontakt med Arbetsförmedlingen. Utredningen har konstaterat att långt ifrån samtliga berörda är i kontakt med myndigheten. Utredningen bedömer att detta är ett problem och föreslår därför att 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

När unga söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet kan det innebära att kommunen inte enbart ger en insats i form av försörjningsstöd. Kommunen har också rätt att både erbjuda eller kräva att den unge ska delta i en arbetsmarknadsrelaterad åtgärd. De flesta kommuner genomför olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser för ungdomar som varken arbetar eller studerar. Organiseringen av och innehållet i dessa insatser varierar. Utredningen kan konstatera att det saknas kunskap hur dessa insatser påverkar de ungas möjlighet till etablering. Utredningen föreslår därför insatser som ska gynna en utveckling inom det kunskapsområde som berör arbetsmarknadsinsatser för ungdomar med ekonomiskt bistånd. Dels föreslås att Socialstyrelsen ges i uppdrag att bygga ut Kunskapsguiden. Denna ska därmed utvidgas avseende det kunskapsområde som avser arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd. Dels ska myndigheten ges i uppdrag att undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verk-

samma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning. I det fall tillräckligt dataunderlag finns att tillgå ska myndigheten genomföra en sådan undersökning. Därutöver föreslår utredningen en finansiell satsning på 25 miljoner kronor årligen under åren 2015–2017 inom ramen för *Överenskommelsen om en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten*. Syftet med satsningen är att inom ramen för överenskommelsen stimulera en långsiktig hållbar utveckling avseende arbetsmarknadsinsatser för unga personer med ekonomiskt bistånd.

Förstärk befintliga strukturer för samverkan

Satsa på unga inom samordningsförbund (FINSAM)

Samverkan kring och samordning av insatser till utredningens målgrupp kan utvecklas. Centrala aktörer som Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommuner kan förbättra arbetet för att de ungdomar som har störst behov ska få bättre stöd. Det finns dock inga samverkansstrukturer som är etablerade i hela landet, för utredningens målgrupp. Utredningen bedömer att samordningsförbundens¹ 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. Vidare konstaterar utredningen att ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp. Utredningen föreslår därför att unga som varken arbetar eller studerar särskilt ska uppmärksammas inom samordningsförbunden genom att särskilda resurser för ändamålet tillförs. Staten ska öka 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

I dag sker kommunens medverkan i samordningsförbund vanligen inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Ett stort gemensamt behov för unga som varken arbetar eller studerar är utbildningsinriktade insatser. Utredningen anser därför att utbildningssektorns

¹ Förbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FINSAM).

roll i den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bör förtydligas. Förtydligandet bör vara kopplat till utredningens förslag om det kommunala aktivitetsansvaret som lämnades i delbetänkandet.² Utredningen föreslår att skollagen förtydligas så att en kommun inom ramen för sitt aktivitetsansvar för ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan kan träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

Arbetsförmedlingen ska prioritera samverkan kring unga

Ungdomar som står särskilt långt från arbetsmarknaden har i många fall behov av stöd från fler än en myndighet. Arbetsförmedlingen är en central aktör vad gäller stödet till dessa unga. Myndigheten ska arbeta aktivt med denna grupp redan från första dagen i arbetslöshet och tidiga insatser ska ges till unga med stort behov av stöd. Utredningen anser att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utvecklar samverkan med andra aktörer kring de unga som står särskilt långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska uppmärksamma denna grupp inom arbetet i samordningsförbund, enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Därutöver föreslår utredningen att myndigheten ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från 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 har konstaterat att det pågår en mängd olika insatser till målgruppen och det finns flera olika typer av krav på lokala och statliga myndigheter att samverka kring olika delar av målgruppen. Det finns dock ingen myndighet eller organisation som har ett helhetsperspektiv och som driver frågorna framåt på nationell och lokal nivå. Det finns inte heller någon nationell överbyggnad som

² SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun.*

driver på utvecklingen kring ungdomsfrågor i samordningsförbundens verksamhet. Utredningen bedömer därför att det behövs en aktör som främjar att fler unga med sammansatta behov får ett samordnat stöd. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbunden insatser till unga ska tillsättas under åren 2015–2017.

Rätt till utbildning för unga som inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp

Inför en rätt till gymnasial vuxenutbildning

En felaktig placering i särskolan kan få stora konsekvenser för en ung människas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Flera ändringar i lagstiftningen som ska säkerställa att barn och unga inte är felaktigt placerade i särskolan har gjorts på senare år. Trots dessa ändringar förekommer att barn och unga är felaktigt placerade i särskola samt att dessa felaktiga placeringar inte upptäcks och åtgärdas. Det finns alltså ungdomar som fullföljer utbildningen i gymnasiesärskolan trots att de inte hör till skolformens målgrupp. Denna grupp har i dag ingen rätt till utbildning på gymnasial nivå.

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

Anmälningsskyldighet ska gälla alla elever i särskolan

Från den 1 juli 2013 infördes en förstärkt skyldighet att anmäla och ompröva särskoleplaceringar när det finns skäl att tro att en elev inte längre hör till grundskolans eller gymnasiesärskolans personkrets. De nya bestämmelserna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2013.³ Utredningen bedömer att de nya reglerna om anmälningsskyldighet bör tolkas så att de

³ Punkten 1 övergångsbestämmelserna till SFS (2012:109).

endast ska gälla för elever som påbörjar sin utbildning efter detta datum. Enligt utredningen talar starka rättssäkerhetsskäl för att även de elever som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2013 ska omfattas av de nya reglerna.

Utredningen föreslår därför att övergångsbestämmelserna ska ändras så att reglerna om anmälnings- och omprövningsskyldighet vid misstanke om felaktig särskoleplacering ska gälla för alla elever i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan, oavsett när de påbörjade utbildningen.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag kommer att huvudsakligen medföra temporärt ökade kostnader för staten och vissa permanent ökade kostnader för kommunsektorn. Förslagen kan innebära ökade kostnader för staten med cirka 100 miljoner kronor årligen under perioden 2015–2017. Det är främst ökade kostnader för en förstärkt satsning på unga i samordningsförbundens verksamhet. För den kommunala sektorn kan förslagen innebära ökade kostnader på cirka två miljoner kronor per år på grund av den föreslagna skyldigheten om rätt till utbildning för unga som efter avslutad utbildning inte hör till gymnasiesärskolans målgrupp. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag till författningsförändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.