

# Det handlar om oss

– unga som varken arbetar eller studerar

*Delbetänkande av Samordnaren för unga  
som varken arbetar eller studerar*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:9**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.  
*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*  
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.  
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24560-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade vid sammanträde den 25 juni 2015 att tillsätta en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, med uppdrag att främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar (Dir. 2015:70). Inger Ashing förordnades som särskild utredare i utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar den 1 december 2015. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 6 oktober 2016 (Dir.2016:82) och innebar att utredaren också fick i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för ungdomar. Utredningen har antagit namnet Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 april 2016 Katarina Danielsson, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting, Pontus Ekstedt, avdelningschef, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, departementssekreteraren Henrik Jonsson, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Annika Remaeus, Socialdepartementet, departementssekreteraren Jan Schierbeck, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Esbjörn Åkesson, Socialdepartementet samt kansliråd Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Den 1 november 2016 entledigades Katarina Danielsson och den 6 december förordnades Åsa Ernestam, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting som expert i hennes ställe.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 april 2016 departementssekreterare Lene Persson Weiss, Utbildningsdepartementet och ämnessakkunnig Tyri Öhman, Utbildningsdepartementet. Den 25 augusti 2016 entledigades Lene Persson Weiss och Annika Järemo, departementssekreterare Utbildningsdepartementet förordnades i hennes ställe.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 februari 2016 Oscar Svensson och från och med den 8 februari 2016 Emma Sterky samt från och med den 1 november 2016 Katarina Danielsson. Under hösten 2016 har masterstudenten Joanna Mellquist medverkat som praktikant i utredningen.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2017:9).

Utredningens uppdrag i denna del är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2017.

Inger Ashing

/Katarina Danielsson  
Emma Sterky  
Oscar Svensson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Samordnarens uppdrag och utgångspunkter</b> .....	<b>17</b>
1.1 Uppdraget.....	19
1.1.1 Direktiven i korthet.....	19
1.1.2 Genomförande.....	21
1.2 Utgångspunkter .....	23
1.2.1 Strategier .....	24
1.2.2 Perspektiv.....	26
1.2.3 Centrala begrepp .....	27
1.2.4 Betänkandets disposition .....	29
<b>2 Vilka unga varken arbetar eller studerar?</b> .....	<b>31</b>
2.1 I siffror.....	31
2.1.1 Demografi .....	32
2.1.2 Konjunktorens påverkan.....	34
2.1.3 Skillnader mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda.....	36
2.1.4 Skillnader mellan kommuner och bostadsområden.....	37
2.2 En heterogen grupp .....	40
2.2.1 Bilden av gruppen är förenklad.....	41
2.2.2 Nyanlända .....	44
2.2.3 Utrikes födda.....	45
2.2.4 Unga med funktionsnedsättning.....	46
2.2.5 Unga som har gått i gymnasiesärskola.....	48
2.2.6 Unga med aktivitetsersättning.....	49
2.2.7 Unga i samhällets vård .....	51

2.2.8	Långvarigt utanför studier och arbete.....	53
2.2.9	Ytterligare grupper och perspektiv .....	54
<b>3</b>	<b>Samhällssektorer och aktörer .....</b>	<b>57</b>
3.1	Aktörer.....	60
3.1.1	Statliga myndigheter .....	60
3.1.2	Kommuner, landsting och regioner och andra aktörer .....	64
3.1.3	Samverkansinsatser och projekt .....	65
<b>4</b>	<b>Förebyggande arbete och ungas etablering .....</b>	<b>71</b>
4.1	Att arbeta förebyggande .....	71
4.1.1	Förebyggande arbete och tidiga insatser .....	71
4.1.2	Risikfaktorer och hinder för etablering .....	75
4.1.3	Effekter av att varken arbeta eller studera .....	80
4.2	Ungas uppväxtvillkor och vägar till utbildning och arbete.....	81
4.2.1	Frånvaro och svaga studieresultat i grundskolan.....	82
4.2.2	Saknad behörighet till gymnasieskolans nationella program .....	84
4.2.3	Frånvaro i gymnasieskolan .....	86
4.2.4	Avbrutna och icke fullföljda gymnasiestudier.....	87
4.2.5	Vuxenutbildning och folkhögskolestudier.....	88
4.2.6	Utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser .....	90
4.2.7	Kommunernas aktivitetsansvar .....	91
4.3	Samordnarens slutsatser.....	96
<b>5</b>	<b>Kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser .....</b>	<b>99</b>
5.1	Kvalitet i stöd och insatser till unga .....	99
5.2	Med utgångspunkt i evidensbaserad praktik.....	101
5.3	Kunskap om effekter.....	102
5.3.1	Effekter av insatser för ungas etablering på arbetsmarknaden .....	103
5.3.2	Att mäta effekter ställer höga krav .....	107

5.3.3	Många aktörer med ansvar för kunskapsproduktion.....	109
5.3.4	Förtjänster och begränsningar i nationell statistik.....	110
5.3.5	Framgångsfaktorer i stöd och insatser till unga ..	113
5.3.6	Ungas erfarenheter och önskemål.....	114
5.4	Samordnarens slutsatser .....	117
<b>6</b>	<b>Utvecklad samverkan .....</b>	<b>121</b>
6.1	Samverkan och samordnat stöd .....	121
6.1.1	Samverkan är mångfacetterat.....	121
6.1.2	Samordnat stöd – för att möta individer med omfattande behov.....	124
6.1.3	Framgångsfaktorer .....	125
6.1.4	Kunskapen om effekter är begränsad.....	127
6.2	Att styra mot samverkan .....	128
6.2.1	Modeller för samverkan och samordnat stöd .....	128
6.2.2	Hinder och möjligheter.....	130
6.2.3	Pågående utvecklingsarbete .....	132
6.3	Samordnarens slutsatser .....	133
<b>7</b>	<b>Strategisk styrning – behov av ett systemsynsätt .....</b>	<b>135</b>
7.1	Vad är ett systemsynsätt.....	135
7.2	Kartläggningar av individers möten med systemet.....	138
7.3	Att utgå från ett systemsynsätt på olika nivåer.....	143
7.3.1	Samarbetskommunerna.....	143
7.3.2	Kommunal och regional nivå.....	144
7.3.3	Nationell nivå.....	145
7.3.4	En utvecklad statlig styrning .....	149
7.4	Samordnarens slutsatser .....	150
<b>8</b>	<b>Samordnarens bedömningar .....</b>	<b>153</b>
8.1	Behov av en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård .....	153

8.2	Tydliggör ansvaret för unga 20 till 25 år .....	157
8.3	Stärkt etablering för och uppföljning kring unga med funktionsnedsättning .....	158
8.4	Skolsamverkan för obruten skolgång för alla barn och unga i samhällets vård.....	161
8.5	Mål och indikatorer för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.....	163
8.6	Behov av fler effektstudier .....	164
8.7	Utvärdera stora nationella satsningar på förbättrad samverkan.....	165
8.8	Systemsynsätt i behandling av utredningars förslag.....	167
8.9	Verksamhetsnära stöd till kommuner och landsting.....	168
<b>9</b>	<b>Arbetet framåt.....</b>	<b>171</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>175</b>
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:70.....	189
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:82.....	201



# Sammanfattning

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. I det ingår att se över former för och lämna förslag till ett samordnat stöd till unga och att stödja och bidra till bättre samverkan. I uppdraget ingår även att systematiskt samla och analysera kunskap om insatser och dess effekter samt att stärka kvaliteten liksom att verka för erfarenhetsutbyte. Samordnaren har dessutom fått i uppdrag att stärka likvärdigheten och kvaliteten i kommunernas aktivitetsansvar. Arbetet ska utgå från ett ungdoms-, icke-diskriminerings-, funktionshinder- samt integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Rollen som nationell samordnare skiljer sig från den traditionella utredarrollen då den förutom rollen som utredare även innefattar rollen som förhandlare och pådrivare i syfte att mobilisera fler delar av samhället. Detta innebär en kombination av utåtriktat dialogarbete och utredningsarbete.

Delbetänkandet tar avstamp i en beskrivning av målgruppen. Det krävs kunskap om de levnadsvillkor och behov som finns bland unga som varken arbetar eller studerar för att säkerställa att de erbjuds rätt stöd och insatser, samt för att utveckla politiken inom området i stort. Sådan kunskap behöver tas fram lokalt, regionalt och nationellt.

Delbetänkandet redogör för Samordnarens utgångspunkter och strategier. Strategierna är:

- Förebyggande arbete och ungas etablering
- Kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser
- Utvecklad samverkan
- Strategisk styrning – behov av ett systemsynsätt.

För att minska antalet och andelen unga som varken arbetar eller studerar behövs ett tydligt fokus på att minska inflödet i gruppen. Det kräver ett medvetet och systematiskt förebyggande arbete och tidiga insatser med ett helhetsperspektiv och utifrån ungas behov.

### **Unga som varken arbetar eller studerar**

Det är svårt att med exakthet beräkna hur många unga som befinner sig utanför studier och arbete. Enligt den officiella statistiken var det 131 500 unga i åldern 15–29 år som varken arbetade eller studerade (NEET) i Sverige 2016. Statistiska Centralbyrån (SCB) har gjort en bortfallsanalys som visar att det finns en risk att andelen unga som varken arbetar eller studerar underskattas något i den officiella statistiken, och att det i själva verket kan röra sig om fler. Det är en lägre andel unga som varken arbetar eller studerar i Sverige än genomsnittet för OECD-länder men det är trots det ett betydande antal. Andelen har varit relativt konstant de senaste 10 till 15 åren oavsett konjunktur.

Unga som varken arbetar eller studerar är en mycket heterogen grupp. Det är en högre andel bland unga i åldern 20–24 än bland 15–19-åringar. 2016 var andelen 9,4 respektive 3 procent. De geografiska skillnaderna i landet är betydande, särskilt stor är andelen i socioekonomiskt utsatta områden. Det är ingen större skillnad mellan kvinnor och män generellt. Däremot finns tydliga skillnader mellan inrikes respektive utrikes födda, där andelen unga utrikes födda kvinnor som varken arbetar eller studerar är särskilt hög.

Det finns en risk att gruppen nyanlända kommer att öka bland unga som varken arbetar eller studerar utifrån antalet som sökt asyl i Sverige de senaste åren. Bland dem finns stora skillnader i utbildningsbakgrund. Möjligheten för unga nyanlända att påbörja och avsluta en gymnasieutbildning är central för deras framtida etablering. Språkintrouktionen var det största programmet för förstaårselever i gymnasiet 2016 och det är avgörande att unga får stöd för att kunna gå vidare till nationella program. Här har flera aktörer viktiga uppdrag att förebygga att nyanlända hamnar utanför studier och arbete.

Det finns en stor överrepresentation av unga med funktionsnedsättning bland de som varken arbetar eller studerar. Trots det har gruppen inte uppmärksammats i tillräckligt stor utsträckning

tidigare. Unga med funktionsnedsättning är dock en mycket heterogen grupp med skilda förutsättningar och behov.

Då unga kan vara del av olika grupper samtidigt är det viktigt att ha ett intersektionellt perspektiv för att förstå problematiken och för att möta utmaningarna.

## **Förebyggande arbete och riskfaktorer**

För att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar måste inflödet i gruppen minska. Det är inte tillräckligt att enbart fokusera på de som redan är utanför arbete eller studier. För att öka ungas möjligheter att slutföra sin utbildning samt etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället krävs att betydligt större fokus läggs på förebyggande arbete. Hänsyn behöver tas till riskfaktorer i syfte att agera tidigt och inte först då problem har uppstått.

Det finns omfattande kunskap om riskfaktorer för att hamna utanför arbete och studier som kan användas som underlag för politikens inriktning och verksamheters utformning. Flera av dessa relaterar till skolan. Skolfrånvaro i grundskolan och saknad behörighet till nationella program är några av dessa. Det samma gäller för frånvaro i gymnasieskolan och att inte slutföra en gymnasieutbildning. På motsvarande sätt är behörighet och slutförda gymnasiestudier skyddsfaktorer.

Uppväxtvillkor och familjesituation är centralt. Unga som växer upp i en ekonomiskt eller socialt utsatt familj löper större risk att hamna utanför studier och arbete. Det gäller även för dem vars föräldrar har kort utbildning. Eget föräldraskap i unga år, en kriminell livsstil, hemlöshet eller överskuldssättning innebär också en ökad risk.

Psykisk och fysisk ohälsa är en annan riskfaktor. Den psykiska ohälsan ökar bland unga, särskilt bland unga kvinnor. Många representanter för verksamheter som möter unga vittnar om att ökningen är särskilt tydlig hos unga som varken arbetar eller studerar.

Flera av dessa faktorer kan både vara en orsak till och bli en konsekvens av att varken arbete eller studera. Risken för långvarigt utanförskap ökar med tiden en ung person varken arbetar eller studerar. 60–70 procent av de som varken arbetade eller studerade ett år var i samma situation även året därpå. Mer än hälften kvarstår

i situationen i minst tre år. Det får långvarig inverkan såväl för den enskildes liv som för samhället.

### **Kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser**

För att skapa ett förbättrat framtida stöd är det inte enbart viktigt med förebyggande arbete och tidiga insatser, dessutom måste kvaliteten i de insatser som riktas till unga som varken arbetar eller studerar öka. Stöd och insatser måste ta utgångspunkt i evidensbaserad praktik. En evidensbaserad praktik förutsätter att ungas erfarenheter och kunskaper tas tillvara på ett systematiskt sätt. Det finns dock ett stort underskott vad gäller att låta unga vara delaktiga i insatser som rör dem, att vara aktörer och medskapare i sitt eget stöd.

Uppföljning och utvärdering mäter huvudsakligen prestationer och det saknas ofta kunskap om effekter. Att systematiskt mäta effekter ställer stora krav på undersökningsdesign och medför ofta stora kostnader. Det behövs dock en tydlig prioritering av fler studier av effekter, särskilt för unga med omfattande och komplexa behov.

En utmaning är att många aktörer är involverade och har ansvar för kunskapsproduktion kring unga som varken arbetar eller studerar. Det riskerar att leda till otydlighet och dubbelarbete. En annan utmaning handlar om att säkerställa att den kunskap som tas fram implementeras i de verksamheter som möter unga. Det är inte ovanligt att kunskapsproduktionen kring ungas villkor, insatser och dess effekter sker i tillfälliga projekt och inte i ordinarie strukturer. Den kunskap som tas fram av myndigheter och inom forskning kan i betydligt högre grad än i dag omsättas i praktiken.

### **Samverkan – hur och för vem**

Det räcker inte enbart med förebyggande arbete eller att öka kunskapen om kvaliteten i insatser. Det är många aktörer som på olika sätt är involverade i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. Det är kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter men också civilsamhällets olika aktörer, folkbildningen samt näringslivet. Till det kommer många samverkansinsatser och pro-

jekt i syfte att underlätta framtida etablering. Denna mångfald av aktörer ställer krav på strategisk samverkan.

Många unga som varken arbetar eller studerar har behov som omfattar flera olika aktörer, vilket kräver en effektiv samverkan. Den ökade graden av specialisering som präglar samhället innebär utmaningar att säkerställa ett samtidigt och samordnat stöd. Samverkan är ofta en lösning för att möta dessa utmaningar och en självklar del av uppdraget för merparten av de professioner som möter barn och unga. Genom samverkan kan unga erbjudas ett mer tillgängligt, träffsäkert och hållbart stöd.

Det finns en risk att samverkan i sig blir ett mål och inte ses som ett medel. Eftersom det kan tolkas och förstås på många sätt finns också stort utrymme för oklarheter och missförstånd. Det är inte enkelt och kräver både tid och resurser. För att åstadkomma en systematisk samverkan måste den byggas in i befintliga strukturer och system och inte vara beroende av personer och relationer. Samverkan kräver förståelse av kontexten och kunskap om varandras uppdrag och roller. Tillit och ömsesidigt förtroende är centralt. Det kräver också en tydlighet kring gemensamma mål och gemensamt ansvar. Möjligheter att pröva sig fram, att experimentera, samt processer för lärande är viktigt för att samverkan ska bli hållbar och leda till utveckling av det gemensamma arbetet för unga som varken arbetar eller studerar.

### **Strategisk styrning – behov av ett nytt synsätt**

Det är centralt med förebyggande arbete, att arbeta kunskapsbaserat, att utveckla kvaliteten i insatser samt att samverka för att möta gemensamma utmaningar och ungas behov. Men för att förändra arbetet på sikt krävs mer än så, det kräver ett nytt synsätt och nya styrssystem. För att åstadkomma ett skifte och säkerställa en strategisk styrning behövs ett systemsynsätt. Individens behov måste sättas i centrum, fokus förflyttas från den egna verksamheten, de egna strukturerna och regelverken till vad som är bäst utifrån individens perspektiv.

Bristande samordning och helhetssyn är några av de största utmaningarna i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. För unga kan det innebära att stödet blir rörigt och otydligt, att insats-

erna är kortsiktiga och att planeringen inte är samordnad. Ofta saknas ett holistiskt synsätt och någon som tar ansvar för helheten. Det blir särskilt problematiskt för unga som har omfattande och komplexa behov.

Flera statliga utredningar har pekat på vikten av ett systemsynsätt för att möta framtida välfärdsutmaningar. Genom ett systemsynsätt förtydligas hur olika delar av offentlig verksamhet hänger ihop, vilket skapar en helhet eller ett system. Fokus flyttas från de enskilda verksamheterna och delarna till helheten. Med ett systemsynsätt kan olika delar i implementeringskedjan och deras ömsesidiga beroende tydliggöras. Det hjälper till i analysen av hur beslut omsätts i praktik. Systemsynsätt gör också att samverkansbehoven tydliggörs.

### **Samordnarens bedömningar**

En del av Samordnarens uppdrag handlar om att ge förslag till fortsatta åtgärder. Fokus för arbetet är villkor och behov hos unga som varken arbetar eller studerar samt hur samhällets aktörer förmår att möta dessa. Samordnaren har identifierat ett antal områden där det finns behov av åtgärder eller förändrat arbetssätt för att öka kvaliteten i insatser, bidra till samverkan och åstadkomma ett sammanhållet stöd för unga som varken arbetar eller studerar. Därför lämnas i delbetänkandet ett antal förslag och bedömningar som Samordnaren menar kan leda till detta:

- En statlig utredning får i uppdrag att lämna förslag om hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård från 0 till 25 års ålder, som inkluderar tillgång till förebyggande och främjande arbete för alla barn och unga, bör utformas.
- Ansvaret för stöd och insatser till unga i åldern 20 till 25 år som varken arbetar eller studerar bör tydliggöras.
- Åtgärder bör vidtas för att stärka möjligheterna till etablering för unga som har en funktionsnedsättning och som varken arbetar eller studerar. Åtgärderna bör följas upp inom ramen för den nya funktionshinderspolitiska strategin.

- SiSam-modellen för barn på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem bör fortsatt utvecklas. Skolsamverkan enligt SiSam-modellen för barn i HVB-hem och familjehem bör systematiskt prövas och effekterna utvärderas. Skolfam bör fortsatt utvärderas.
- Nya mål och indikatorer bör formuleras för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.
- Det finns behov av fler avgränsade studier om vilka effekter olika insatser har för olika delar av ungdomsgruppen, särskilt när det gäller unga med omfattande och komplexa behov där kunskap i dag saknas.
- Stora nationella satsningar på förbättrad samverkan bör utvärderas.
- Inom Regeringskansliet bör det inför kommande beslut göras en samordnad analys utifrån ett systemsynsätt av förslag flera statliga utredningar har lämnat eller kommer att lämna som syftar till att förebygga respektive bättre möta barn och ungas behov av stöd.
- Kommunernas och landstingens arbete med unga som varken arbetar eller studerar bör förstärkas genom ett verksamhetsnära stöd.





# 1 Samordnarens uppdrag och utgångspunkter

Ungas möjligheter till etablering har förändrats. Kraven på utbildning har ökat samtidigt som många inte är behöriga till nästa utbildningsnivå. En ökad ohälsa påverkar skolprestationer negativt. Etableringsåldern har stigit och arbetsmarknaden är mer instabil. Samtidigt har vi i dag en högkonjunktur och en bättre arbetsmarknad för unga än på många år. Det innebär att det finns möjligheter att särskilt satsa på de unga som har svårare än andra att etablera sig.

I varje kommun finns ett antal unga som inte är i utbildning eller arbete. I Sverige 2016 var det omkring 131 500 unga som varken arbetade eller studerade i åldern 15–29 år, varav 76 000 i åldern 15–24 år. För många innebär det en särskilt utsatt situation att varken arbeta eller studera. Det gäller dock inte för alla.

Det har alltid funnits de som av olika skäl har haft svårt att etablera sig. I dag vet vi i större utsträckning än tidigare vilka unga som varken arbetar eller studerar, vi har kunskap om skydds- och riskfaktorer och har utvecklat stöd, insatser och metoder för att stödja unga. Men trots det misslyckas samhällets aktörer ofta med att ge unga det stöd de har rätt till och behöver.

Mitt fokus är villkor och behov hos unga som varken arbetar eller studerar och hur samhällets aktörer förmår att möta dessa. Uppdraget inkluderar inte alla faktorer som påverkar unga som varken arbetar eller studerar. Exempelvis är föräldrars arbetsmarknadsanknytning och utbildningsnivå av avgörande betydelse för ungas studieresultat och för deras framtida yrkesliv. Det medför en betydande risk att växa upp i en familj med bristande socioekonomiska förutsättningar och sociala problem.

När vi beskriver unga som varken arbetar eller studerar görs det ofta som om de utgjorde en homogen grupp. Verkligheten är den

motsatta. Om vi inte ser och förstår heterogeniteten är risken stor att vi misslyckas i våra insatser. När vi fokuserar på att skapa ett bättre framtida stöd måste utgångspunkten vara ungas olika villkor, förutsättningar och behov. Det är också väsentligt att väga in ungas egen motivation, förväntningar och ansvar. Samhällets stöd ska vara likvärdigt. Alla unga har samma rättigheter utifrån Barnkonventionen och annan relevant lagstiftning.

Det är inte ovanligt att unga som varken arbetar eller studerar behöver flera parallella stöd. En del har komplexa behov som ingen enskild aktör kan möta på egen hand. Många aktörer är involverade och för att möta utmaningarna måste samverkan utvecklas. Stödet till unga som befinner sig utanför studier och arbete behöver utgå från individens behov samt ha ett helhetsperspektiv. Samspelet och växelverkan mellan systemen på nationell, regional och lokal nivå är central och måste stärka varandra.

Många av utmaningarna finns på strukturell nivå. Trots det riktas stöd och insatser främst till individen utan att hänsyn tas till strukturen. Ett skolmisslyckande blir elevens misslyckande och inte skolans. Det är feltänkt. Självfallet kan mycket göras för att stötta enskilda individer för att underlätta deras etablering men långsiktig förändring kräver att vi tittar på strukturerna och hur de samverkar.

En annan utmaning är att vi tenderar att se problem först när de har uppstått i stället för att tidigt reagera på riskfaktorer och varnings-tecken. För att förhindra att ungas förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället begränsas av svårigheter tidigare i livet krävs att betydligt större fokus läggs på förebyggande arbete. Vi kommer inte kunna minska antalet och andelen som varken arbetar eller studerar om vi inte agerar kraftfullt för att minska inflödet.

Min slutsats är att vi inte i tillräcklig utsträckning gör rätt saker för att minska antalet och andelen unga som varken arbetar eller studerar. Jag vill bidra till att vi genom systematiskt och strategisk samverkan och ökad kvalitet i insatser stärker och underlättar ungas vägar in i studier och arbete eller annan meningsfull sysselsättning.

*Inger Ashing, Samordnare för unga  
som varken arbetar eller studerar, februari 2017*

## 1.1 Uppdraget

Regeringen tog den 25 juni 2015 beslut om direktiv till en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar, fortsättningsvis benämnd Samordnaren. Samordnaren förordnades den 1 december 2015.

### 1.1.1 Direktiven i korthet

Samordnaren ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Det omfattar såväl statliga myndigheter, kommuner och landsting som det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet. Uppdraget består av följande delar (direktiven i sin helhet finns i bilaga 1 och 2).

Inom området *utveckla former för ett samordnat stöd* ska Samordnaren:

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar,
- stödja kommunernas samverkan med andra aktörer, såsom övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringsliv och organisationer inom det civila samhället kring insatser för unga, och
- arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan förbättras för att öka möjligheterna för unga att komma i arbete eller studier.

Inom området *kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling* ska Samordnaren:

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar och om insatsernas effekter för olika delar av målgruppen,

- verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället, och
- tillsammans med aktörerna främja utvecklingen av kvaliteten i insatser för dessa unga.

Under temat *förslag på fortsatta åtgärder* ska Samordnaren:

- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats,
- lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat för att öka möjligheterna för dessa unga att etablera sig i samhället, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete, Dua, (A 2014:6).

Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 28 februari 2017. Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

Regeringen beslutade den 6 oktober 2016 om ett tilläggsdirektiv till Samordnaren om kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Kommunerna har en skyldighet att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder för unga som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning och som inte fyllt 20 år. Med syfte att stärka likvärdigheten och kvaliteten i kommunernas aktivitetsansvar ska Samordnaren:

- komplettera Skolverkets stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar genom att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner,
- stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,

- redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

### 1.1.2 Genomförande

De senaste åren har regeringen tillsatt samordnare inom skilda politikområden. Bakgrunden är ofta behov av att mobilisera flera delar av samhället. Samordnarna kan få rollen som förhandlare, utredare och pådrivare.<sup>1</sup> Det finns både möjligheter och utmaningar i att ha flera av dessa uppdrag parallellt i en och samma funktion.

Samordnarens arbete har, i enlighet med direktivet, både inneburit ett utåtriktat dialogarbete och varit av utredande karaktär.

Under uppdragets första hundra dagar genomförde Samordnaren en dialogturné. Syftet var att öka den egna kunskapen om nuläget för unga som varken arbetar eller studerar, knyta kontakt med viktiga aktörer inom området samt att få en bild av deras uppdrag och ansvar. Samordnaren träffade ett femtiotal verksamheter, organisationer, kommuner och myndigheter och mötte flera hundra personer. Intresset av och öppenheten för att dela med sig av kunskap och erfarenheter var stor. Inspelen från dialogturnén gav viktiga underlag inför vägval och prioriteringar för det fortsatta arbetet. En programförklaring togs fram baserat på den initiala dialogen. Den skickades ut till samtliga aktörer som Samordnaren träffat.<sup>2</sup>

Regeringen har utsett en expertgrupp till utredningen bestående av sakkunniga och experter från olika departement inom Regeringskansliet samt experter från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

---

<sup>1</sup> Se Statskontoret Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*. och (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

<sup>2</sup> Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Programförklaring april 2016*.

Samordnaren har dessutom sammankallat en referensgrupp bestående av åtta nationella aktörer. Referensgruppen kommer att breddas under Samordnarens sista år. För samråd i övrigt har Samordnaren främst valt att ha enskilda möten med olika relevanta parter.

Samordnaren har valt att föra en aktiv dialog och samråda med representanter för alla de aktörer som ingår i uppdraget enligt direktivet samt med ytterligare parter som på olika sätt har betydelse för villkoren för unga. Samordnaren har besökt flera kommuner, gjort en rad besök i olika verksamheter samt deltagit i flera konferenser.

Samordnaren har ett strategiskt samarbete med tio kommuner, framöver kallade samarbetskommunerna, för att tillsammans med dem belysa uppdragets olika delar.<sup>3</sup> Samarbetet handlar dels om att få kännedom om och möjlighet att diskutera utmaningar och dess lösningar, dels om att bidra till kommunernas pågående utvecklingsarbete. Samordnaren har även en löpande dialog med representanter för civilsamhällets organisationer samt folkbildningen. Projektledarna för ett antal större nationella och regionala projekt och program liksom ett antal statliga utredningar har bjudits in till samtal.

För att sprida information om uppdraget och dess genomförande har en webbplats, [www.uvas.se](http://www.uvas.se), tagits fram. Samordnaren har i samarbete med Unga Berättar gjort filmer tillsammans med unga i ett antal kommuner där unga beskriver sin livssituation och det stöd de har fått av olika samhällsaktörer.

En tidig prioritering i arbetet var att göra gemensam sak och samverka med andra med liknande intressen och uppdrag. Det har resulterat i gemensamma konferenser, seminarier, kommunbesök och uppdragsdialoger.

Inledningsvis gjorde Samordnaren en analys av uppdraget utifrån en verksamhetslogik. Verksamhetslogiken åskådliggjorde det tänkta sambandet mellan vad som ska göras och målsättningarna för uppdraget. Förenklat betyder logiken att en viss aktivitet ska resultera i vissa prestationer som i sin tur ska leda vidare till effekter på kort sikt, och att dessa i sin tur ska bidra till de långsiktigt önskvärda effekterna. Det är en sortering av uppdragets olika delar och har

---

<sup>3</sup> De kommuner som ingår i samarbetet är, Göteborg, Hallstahammar, Helsingborg, Jönköping, Malmö, Skellefteå, Stockholm, Umeå, Vänersborg och Västervik. Kommunerna är utvalda för att de har intressant verksamhet som riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar både i ordinarie verksamhet och i projekt samt utifrån deras olika utmaningar och förutsättningar.

använts som ett planeringsverktyg och har utvecklats i takt med att arbetet har fortskridit.

För att svara mot de många delarna i direktiven har Samordnaren prioriterat arbetet utifrån uppdragets resurser och förutsättningar. De personella resurserna i form av två sekreterare på heltid från och med februari 2016 och ytterligare en sekreterare från och med november 2016 har också påverkat prioriteringarna.

I delbetänkandet väljer Samordnaren att beskriva utgångspunkter och strategier för arbetet. Huvudsakligt fokus ligger på uppdragets första två delar, att utveckla former för samordnat stöd, inklusive samverkan, samt kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling. Detta första år har behovet av ett kraftfullt arbete för att minska riskerna för att unga hamnar utanför studier och arbete särskilt uppmärksammas. Det innebär att vikten av förebyggande arbete och tidiga insatser betonas särskilt samt att skola och utbildning sätts i fokus. Arbetet med anledning av tilläggsdirektivet berörs kort. Redan i detta delbetänkande gör Samordnaren ett antal bedömningar, lyfter fram ett antal strategiska slutsatser och pekar på behov av ytterligare åtgärder. Dessa baseras på egna analyser och dialog med andra aktörer. Slutsatser och bedömningar kommer att utvecklas och fördjupas i slutbetänkandet.

## 1.2 Utgångspunkter

Det finns två tidigare utredningar som belyst gruppen unga som varken arbetar eller studerar, 2003 års utredning om unga utanför samt 2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar. Samordnarens arbete bygger vidare på flera av resultaten och slutsatserna från deras respektive betänkanden.<sup>4</sup> I slutet av 2015 antog regeringen strategin *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.<sup>5</sup> I den samlades åtgärder för ökad samverkan, för ökad kunskap om unga som varken arbetar eller studerar, samt insatser riktade direkt till unga. Regeringens övergripande syfte med

---

<sup>4</sup> SOU 2003:92 *Unga utanför*, SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun* samt SOU 2013:74 *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

<sup>5</sup> Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

strategin är att förbättra möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Med strategin vill regeringen ta ett samlat grepp och genomföra tidiga och kraftfulla insatser. Samordnaren ingår som en av åtgärderna i strategin.

Uppdraget omfattar flera politikområden, då dessa påverkar ungas uppväxtvillkor och därmed risken för att unga hamnar utanför arbete och studier. Fokus ligger på förbättrad samverkan, kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling. Det inkluderar insatser för de unga som varken arbetar eller studerar såväl som förebyggande arbete och tidiga insatser för unga som riskerar att hamna utanför studier och arbete. Av direktiven framgår förutsättningarna för Samordnarens arbete. I följande avsnitt beskrivs utgångspunkter för detta och avslutningsvis definieras några av de mest centrala begreppen.

### 1.2.1 Strategier

Det är många faktorer som påverkar huruvida ungas möjligheter till etablering förbättras eller inte. Samordnaren ser att nuvarande och framtida utmaningar kräver ett brett angreppssätt. Det behöver både finnas stöd som förhindrar att unga hamnar utanför studier och arbete och det behövs stöd när unga är i denna situation. Samordnaren har utifrån sitt uppdrag identifierat fyra huvudsakliga strategier för det egna arbetet:

- Förebyggande arbete och ungas etablering

I dag finns det stor samsyn kring vikten av förebyggande arbete, att minska riskfaktorer och stärka skyddsfaktorer och behovet av tidiga insatser. Det krävs preventiva insatser på såväl universell som selektiv och indikerad nivå för att minska riskerna att hamna utanför arbete och studier. Tidiga insatser lönar sig både för individen och för samhället. Insatser behövs tidigt i livet och tidigt vid upptäckten av problem.

Det finns kunskap om många av de problem unga möter, orsakerna till att de uppstår samt om möjliga lösningar på dessa. Däremot saknas ofta förståelse för betydelsen av att förebyggande arbete och tidiga insatser inte enbart fokuserar på det omedelbara proble-



met utan också har en tydlig koppling till utbildning, arbete och framtida etablering.

- Kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser

För att åstadkomma ett förbättrat framtida stöd till unga som varken arbetar eller studerar, eller som riskerar att bli en del i gruppen, måste kvaliteten i stöd och insatser öka. Dessa måste ta sin utgångspunkt i evidensbaserad praktik. I dag finns en större kunskap om unga, deras behov och hur behoven kan mötas än tidigare. Arbetet som sker riktat mot individer är dock inte tillräckligt kunskapsbaserat. Det saknas också kunskap om insatsers effekter. Det finns dessutom ett stort underskott vad gäller att låta unga vara delaktiga i insatser som rör dem, att vara aktörer och medskapare i sitt eget stöd.

- Utvecklad samverkan

Då unga ofta har behov som omfattar flera olika aktörer krävs en effektiv samverkan. Den ökade graden av specialisering som präglar samhället innebär utmaningar att säkerställa ett samtidigt och samordnat stöd och en sammanhängande service. Samverkan är ofta en lösning för att möta dessa utmaningar och en självklar del av uppdraget för merparten av de professioner som möter barn och unga. Trots att samverkan ofta är avgörande för att möta utmaningarna är brister i samverkan vanligt förekommande. Genom en effektiv samverkan kan unga erbjudas ett mer tillgängligt, träffsäkert och hållbart stöd. Individens behov måste sättas i centrum och fokus ligga på helheten.

- Strategisk styrning – behov av ett systemsynsätt

Bristande samordning och helhetssyn är stora utmaningar i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. Ofta saknas en helhetsbild och någon som tar ansvar för helheten. Det gäller både för den enskilde unge och på systemnivå.

För att åstadkomma detta skifte och säkerställa en strategisk styrning behövs ett systemsynsätt. Ett sådant perspektivskifte leder till att fokus förflyttas från den egna verksamheten, de egna strukturerna och regelverken till vad som är bäst utifrån individens behov.

## 1.2.2 Perspektiv

Av direktivet framgår att Samordnaren ska utgå från ett ungdomsperspektiv, ett icke-diskrimineringsperspektiv, ett funktionshindersperspektiv samt integrera ett jämställdhetsperspektiv i arbetet (se bilaga 1). Ungas delaktighet och ungas egna erfarenheter är av särskild vikt.

Enligt ungdomspolitiken bör alla statliga beslut och insatser som rör unga ha ett *ungdomsperspektiv*.<sup>6</sup> Perspektivet utgår från ungas mänskliga rättigheter. Det betonar vikten av att beakta heterogeniteten i gruppen. Unga bör stödjas att bli självständiga samt ha möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande.

*Icke-diskrimineringsperspektivet* innebär en medvetenhet om och kunskap om diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.<sup>7</sup> Rent praktiskt innebär det att ha med sig dessa i analyser av villkor, behov och stöd. Alla ska ges förutsättningar att förverkliga sig själva så långt som det är möjligt, diskriminering kan aldrig accepteras.

Funktionshinderspolitiken har som grund att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter och rättigheter som andra medborgare.<sup>8</sup> Ett *funktionshindersperspektiv* innebär att bära med sig den värdegrunden och att analysera om så är fallet.

*Jämställdhetsperspektivet* utgår från jämställdhetspolitikens mål om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.<sup>9</sup>

Samordnaren kommer genomgående att utgå från dessa perspektiv i uppdragets genomförande. Perspektiven bidrar till att synliggöra skillnader i livsvillkor och därmed behov av att utveckla arbetet framöver. Samordnaren visar på villkoren för unga som varken arbetar eller studerar och speglar mångfalden bland unga dels genom att presentera och kommunicera statistiskt underlag, dels vid framtida konsekvensanalyser. Fokus ligger på ökad delaktighet och jämlikhet samt på att undanröja hinder.

---

<sup>6</sup> Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

<sup>7</sup> Diskrimineringslag (2005:567).

<sup>8</sup> Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

<sup>9</sup> Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.

Det är också viktigt att ha med sig ett intersektionellt perspektiv för att förstå och tolka de komplexa samband som ofta finns. Det innebär att analyser och slutsatser inte enbart utgår från en grupp eller kategori utan från ett flertal. Grupper eller kategorier adderas dock inte till varandra, utan det relevanta är på vilka sätt de samverkar i en viss situation.

En viktig utgångspunkt för Samordnarens arbete är just fokus på alla ungas rättigheter utifrån perspektiven ovan. För att säkerställa att rättigheterna tillgodoses måste samhällets insatser vara likvärdiga.

### 1.2.3 Centrala begrepp

Det finns ett antal centrala begrepp som återkommer i delbetänkandet. Några av dem beskrivs kortfattat här.

*Asylsökande:* En person som har lämnat sitt land för att söka skydd men som ännu inte fått beslut om hon eller han kommer att få uppehållstillstånd. En person som har sökt asyl och får stanna i Sverige på grund av flyktingskäl benämns som flykting.

*Evidensbaserad praktik:* En evidensbaserad praktik bygger på en sammanvägning av fyra kunskapskällor: bästa tillgängliga kunskap, individens erfarenhet och önskemål respektive situation samt professionell expertis.

*Förebyggande arbete:* Förebyggande arbete används som samlingsbegrepp för insatser som minskar och avlägsnar riskfaktorer samt som stärker skyddsfaktorer.

*Första linjen:* Den så kallade första linjen avser den eller de funktioner eller verksamheter som har i uppgift att först ta emot barn, ungdomar eller familjer som söker hjälp för att ett barn mår dåligt, oavsett om problemet har psykologiska, medicinska, sociala eller pedagogiska orsaker.

*Indikativ prevention:* Behandling och rehabilitering för personer med konstaterade problem.

*Insatser:* Aktiviteter riktade direkt till individen i syfte att avhjälpa problem eller att stärka den unge.

*Kommunala aktivitetsansvaret (KAA):* Kommunerna har enligt skollagen ansvar att under året löpande hålla sig informerade om hur unga i kommunen som har fullgjort sin skolplikt, men inte fyllt 20 år

och inte genomför eller fullgjort en utbildning på gymnasial nivå eller motsvarande är sysselsatta. Kommunen ska erbjuda unga lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska syfta till att motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning.

*NEET:* Not in Education, Employment or Training (NEET) är den benämningen av unga som varken arbetar eller studerar som ofta används internationellt. Den svenska officiella statistiken utgår från den av Eurostat fastställda definitionen för NEET.

*Nyanländ:* Definitionen av nyanländ kan variera mellan olika verksamheter. Enligt Migrationsverket är en person nyanländ när den är mottagen i en kommun, har beviljats uppehållstillstånd och omfattas av lagen om etableringsinsatser (två till tre år). I skollagen definieras en nyanländ elev som att den har varit bosatt utomlands men nu bor i Sverige och har påbörjat sin utbildning efter höstterminen det kalenderår personer fyller sju år. En person räknas inte längre som nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.

*Proportionell universalism:* Innebär att alla har samma grundläggande behov, men olika stort behov av samhällets stöd.

*Samtidigt och samordnat stöd:* Koordinerat stöd från flera verksamheter och aktörer parallellt som ofta används för ett stödjande individuellt med komplexa behov.

*Samverkan:* Samverkan är inget entydigt begrepp utan innehåller många dimensioner. Samverkan är inte ett mål utan ett medel för att uppnå bättre resultat, ytterst för individen.

*Selektiv prevention:* Tidig upptäckt/förhindrande av problem hos riskgrupper.

*Stöd:* Stöd används som ett samlingsbegrepp för en kombination av insatser och åtgärder.

*Systemsynsätt:* Genom ett systemsynsätt läggs fokus på hur olika delar av offentlig verksamhet hänger ihop och skapar en helhet eller system.

*Tidiga insatser:* Insatser som sker så tidigt som möjligt vid upptäckt av ett problem och så tidigt som möjligt i barn och ungas liv.

*Universell prevention:* Insatser som är riktade till alla och innan problem uppstår.

*Utländsfödd:* Person född utanför Sverige. Ej att förväxla med utländsk bakgrund. Definitionen av svensk och utländsk bakgrund kan variera mellan olika analyser. En vanlig definition är att perso-

ner med utländsk bakgrund omfattar utlandsfödda samt personer födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

*UVAS*: Förkortning för unga som varken arbetar eller studerar. Ibland används det också som beteckning för den registerbaserade statistik som Temagruppen Unga i arbetslivet tar fram.

#### **1.2.4 Betänkandets disposition**

Delbetänkandet inleds med en beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar utifrån gruppens heterogenitet (kapitel 2) och några av de aktörer som finns runt unga (kapitel 3) och ger en bakgrund och orientering kring unga som varken arbetar eller studerar. Dessa kapitel lägger en grund för fortsatt probleminventering och analys. Därefter följer en beskrivning av Samordnarens fyra huvudstrategier (kapitel 4 till 7). Där utvecklas resonemanget kring strategierna och en rad slutsatser för kommande arbete dras. Kapitel 8 innehåller Samordnarens bedömningar och i kapitel 9 beskrivs det fortsatta arbetet kort.



## 2 Vilka unga varken arbetar eller studerar?

Det är centralt att utgå från kunskap om levnadsvillkoren för unga som varken arbetar eller studerar samt deras behov och förutsättningar vid planering och genomförande av insatser och stöd. Detta kapitel belyser unga i åldern 15–24 år, med särskilt fokus på unga som varken arbetar eller studerar, och deras situation från olika perspektiv. Avsikten är att bidra till en bredare och fördjupad förståelse för ungas olika villkor och förutsättningar. Avsnittet tar sin utgångspunkt i officiell statistik, kompletterat med andra kunskapskällor. Här presenteras främst nationella uppgifter. För ett utvecklat arbete på regional och lokal nivå krävs motsvarande kunskap om ungdomsgruppens storlek, sammansättning och förutsättningar på berörd nivå.

### 2.1 I siffror

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har varit relativt konstant de senaste 10–15 åren. Det är en betydande grupp oavsett konjunktur. Andelen som står utanför arbete och studier är högre bland unga i åldern 20–24 år än bland unga i åldern 15–19 år. År 2016 var andelarna 9,4 respektive 3 procent. Det finns betydande geografiska skillnader i landet.

2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar lyfte fram studier som visar att omkring 60 till 70 procent av de som står utanför studier och arbete ett år även gör det påföljande år och att mer än hälften kvarstår i den situationen i minst tre år.<sup>1</sup> Andra

---

<sup>1</sup> SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

har analyserat hur det gick för de unga i åldern 16–25 år som varken arbetade eller studerade år 2000. Det visade sig att drygt 10 000 av dem var utanför studier och arbete under hela perioden 2000–2010.<sup>2</sup>

Den officiella statistiken kring unga som varken arbetar eller studerar utgår från den av Eurostat fastställda definitionen för Not in Education, Employment or Training (NEET). Statistiken bygger på Arbetskraftsundersökningarna som är urvalsundersökningar. Fortsatt benämns denna statistik NEET. I Sverige var det omkring 131 500 som räknades som NEET i åldern 15–29 år 2016, varav 76 000 i åldern 15–24 år.<sup>3</sup> Det motsvarar 6,5 procent i åldersgruppen. Temagruppen Unga i arbetslivet har utarbetat en beräkningsmodell för unga som varken arbetar eller studerar baserad på register över samtliga unga som är folkbokförda i landet. En utvecklad beskrivning av de båda beräkningsmodellerna finns i kapitel 5.

### 2.1.1 Demografi

Storleken på olika årskullar får naturligtvis betydelse för antalet unga som varken arbetar eller studerar.

Under 2015 var knappt 1 324 000 unga i åldern 15–25 år i Sverige.<sup>4</sup> Bland dem var årskullarna som störst i åldrarna 23–25 och som minst i åldrarna 15–18 år. Den största årskullen fanns bland 25-åringar (145 000 individer) och den minsta bland 16-åringar (101 000 individer) se figur 2.1.

---

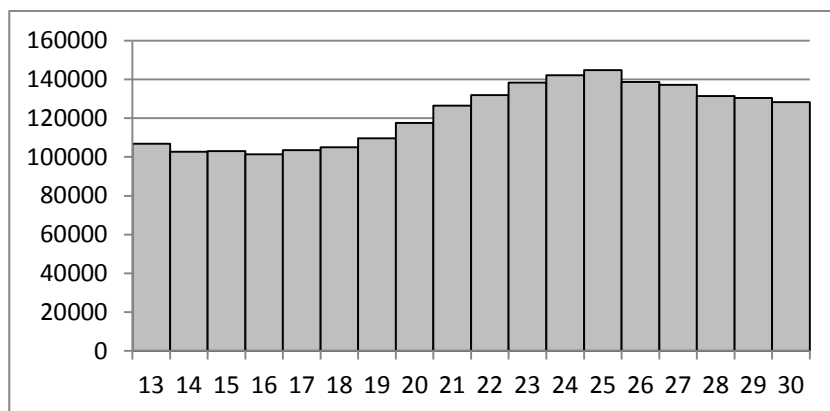
<sup>2</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*.

<sup>3</sup> OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*.

<sup>4</sup> Beskrivningen baserar sig på personer folkbokförda i Sverige år 2015 eftersom befolkningsstatistiken för 2016 publiceras först i slutet av februari 2017. Vissa förändringar kan väntas i spåren av det ökade antalet asylsökande hösten samma år.



Figur 2.1 Sveriges befolkning 13–30 år, 2015, antal

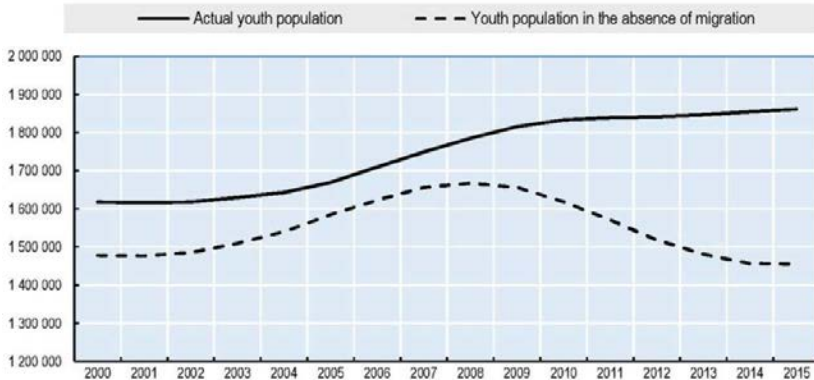


Källa: SCB.

Det är fler unga män än unga kvinnor i samtliga åldrar eftersom det föds fler pojkar än flickor. Skillnaden 2015 var som störst bland 17-åringarna (54 090 unga män respektive 49 443 unga kvinnor) och som minst bland 28-åringarna (66 794 respektive 64 532 individer). Skillnaderna mellan könen kommer troligen att öka i ungdomsgruppen framöver då många av de som har sökt asyl i Sverige de senaste åren är unga män.

OECD har gjort beräkningar som visar att tillväxten i ungdomsbefolkningen sedan 2009 har drivits framåt av invandring (figur 2.2). Utan invandring har Sverige en negativ befolkningsutveckling i ungdomsgruppen. Asylsökande ingår inte i denna statistik.

**Figur 2.2** Sveriges befolkning 15–29 år, faktiskt antal och förmodat antal utan invandring 2000–2015, antal



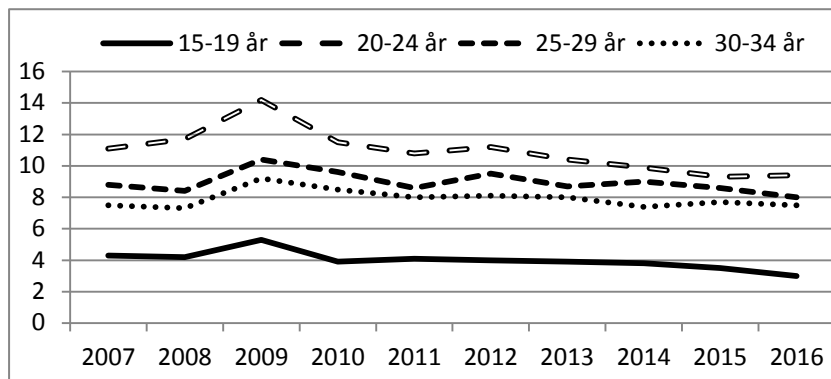
Källa: OECD (2016).

### 2.1.2 Konjunktorens påverkan

I Sverige ligger andelen NEET på en betydligt lägre nivå än genomsnittet för OECD-länderna (9,5 jämfört med 14,6 procent 2015).<sup>5</sup> Det är ändå en betydande grupp unga som varken arbetar eller studerar enligt den NEET-statistik som sträcker sig från 2007 fram till i dag. OECD har konstaterat att den ekonomiska tillbakagången i slutet av 00-talet hade begränsad påverkan på andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige. Under perioden 2007–2016 var det i genomsnitt 11 procent som varken arbetade eller studerade bland 20–24-åringar jämfört med 4 procent bland 15–19-åringar. I båda åldersgrupperna var andelen som högst 2009 och som lägst bland unga 15–19 år 2016 och bland unga 20–25 år 2015 (se figur 2.3). Även i grupperna 25–29 år respektive 30–34 år var det vanligare att stå utanför arbete och studier jämfört med i gruppen 15–19 år men mindre vanligt än bland 20–24-åringarna.

<sup>5</sup> OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*. I OECD studien ingår även unga som läser icke-formella utbildningar i NEET vilket gör att andelarna är något högre än den officiella statistik som SCB redovisar.

**Figur 2.3 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 15–34 år efter ålder, riket 2007–2016, procent**

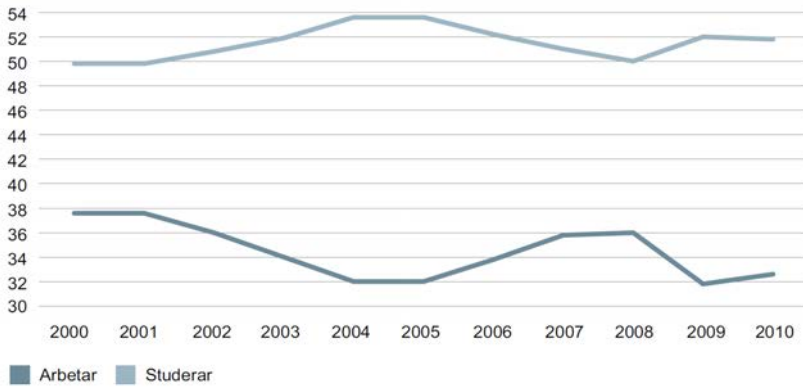


Källa: SCB, AKU.

Andra beräkningar har visat att andelen unga 16–25 år som varken arbetade eller studerade låg mellan knappt 8 och 10 procent 2000–2010.<sup>6</sup> Konjunkturpåverkan var relativt begränsad samtidigt som andelen var som störst 2009 i samband med den ekonomiska tillbakagången. En möjlig förklaring är att det i högkonjunktur är vanligare att arbeta i stället för att studera medan förhållandet är det omvända i lågkonjunktur. Dessa trender blir varandras spegelbilder (se figur 2.4). Det gör att andelen som står utanför studier och arbete blir relativt konstant.

<sup>6</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*.

**Figur 2.4 Unga som arbetar eller studerar, 16–25 år, riket 2000–2010, procent**

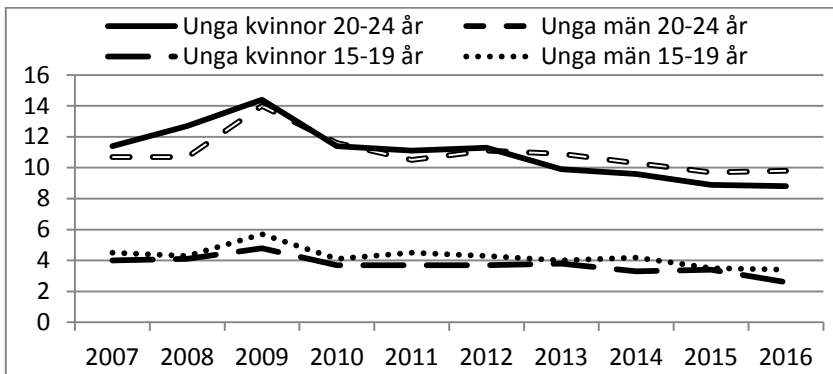


Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2014).

### 2.1.3 Skillnader mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda

Under perioden 2007–2016 var det relativt små generella skillnader mellan könen i gruppen unga som varken arbetar eller studerar (NEET). Det var något vanligare bland unga män i åldersgruppen 15–19 år att varken arbeta eller studera än bland unga kvinnor under hela perioden. De senaste åren har detsamma gällt i åldersgruppen 20–24 år (se figur 2.5).

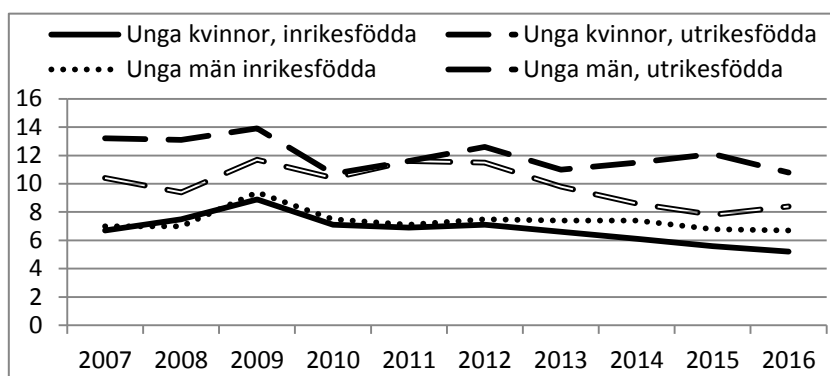
**Figur 2.5 Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 15–24 år efter ålder och kön, riket 2007–2015, procent**



Källa: SCB, AKU.

Det är vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda att varken arbeta eller studera i åldersgruppen 15–24 år. De senaste åren har denna skillnad varit särskilt stor bland unga kvinnor (se figur 2.6).<sup>7</sup> Förändringarna mellan åren bör tolkas med försiktighet eftersom det begränsade antalet personer som svarar i undersökningen bidrar till osäkerhet i skattningarna. Detta gäller särskilt utrikes födda kvinnor och utrikes födda män där exempelvis förändringen mellan 2015 och 2016 inte är statistiskt säkerställd.

**Figur 2.6** Unga som varken arbetar eller studerar (NEET) 15–24 år efter kön och födelse land, riket 2007–2015, procent



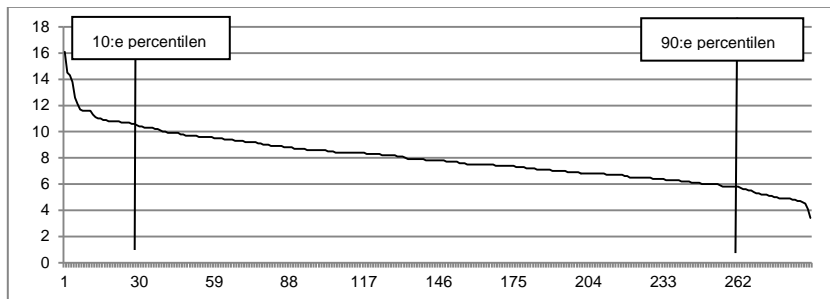
Källa: SCB, AKU.

### 2.1.4 Skillnader mellan kommuner och bostadsområden

Den registerbaserade statistik som går att bryta ner på lokal nivå visar på betydande skillnader mellan kommuner och mellan bostadsområden. År 2014 var det i genomsnitt 7,5 procent av unga 16–24 år som varken arbetade eller studerade. Av landets kommuner hade den tiondel som hade störst andel mellan 10,5 och 16,1 procent (Surahammar respektive Ljusnarsberg) (se figur 2.7). Den tiondel som hade minst andel hade betydligt färre, mellan 5,8 och 3,4 procent (Vetlanda respektive Arjeplog).

<sup>7</sup> Det går inte att dela upp denna statistik på mindre åldersgrupper eftersom det skulle resultera i för få observationer från de intervjuundersökningar som statistiken baseras på.

**Figur 2.7** Unga som varken arbetar eller studerar 16–24 år samtliga kommuner 2014, procent



Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet.

Andelen utanför studier och arbete är särskilt hög i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. I de 38 områden som ingick i den tidigare urbana utvecklingspolitiken 2008–2011<sup>8</sup> var det i genomsnitt 14,2 procent som varken arbetade eller studerade bland unga 16–24 år, jämfört med 8,3 procent i övriga Sverige (se tabell 2.1).<sup>9</sup>

**Tabell 2.1** Unga som varken arbetar eller studerar 16–24 år i socioekonomiskt utsatta bostadsområden 2014, procent

	Samtliga			Inrikes födda			Utrikes födda		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
38 bostadsområden med lokala utvecklingsavtal	14,2	14,5	14,0	11,8	10,3	13,2	17,6	20,0	15,1
Övriga Sverige	8,3	8,1	8,5	7,2	6,7	7,6	16,1	17,6	14,9

Källa: SCB.

<sup>8</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (2012). *Urbana utvecklingsområden – statistisk uppföljning utifrån sju indikatorer*.

<sup>9</sup> Statistiken för de socioekonomiskt utsatta bostadsområdena utgår från den ursprungliga beräkningsmodellen för unga som varken arbetar eller studerar från Temagruppen Unga i arbetslivet. Temagruppen har sedan 2015 förfinat modellen genom att bland annat hämta inkomstuppgifter från Norge och Danmark samt från Försäkringskassan. För att kunna få del av identisk statistik från Statistiska centralbyrån krävs att beställaren upprättar liknande avtal som Temagruppen har gjort med dessa aktörer.

Vad som är särskilt framträdande i de 38 bostadsområdena jämfört med landet i övrigt är att andelen inrikes födda som varken arbetar eller studerar är högre i dessa områden (11,8 jämfört med 7,2 procent). Skillnaden är särskilt stor bland inrikes födda unga män där skillnaden är 5,6 procentenheter.

Andelen som varken arbetar eller studerar är som störst bland utrikes födda unga kvinnor, därefter följer utrikes födda unga män. Detta gäller även för landet i övrigt. Dessa siffror ger delvis en annan bild än den officiella NEET-statistiken som visar på liknande skillnader bland unga kvinnor, men där skillnaden mellan utrikes och inrikes födda män är mycket liten i riket som helhet (se figur 2.6). Skillnader mellan de två statistikkällorna beskrivs i kapitel 5.

Det finns dessutom stora skillnader mellan de 38 områdena (figur 2.8), från Öxnehaga i Jönköping (8,5 procent) till Gamlegården i Kristianstad (20,6 procent).

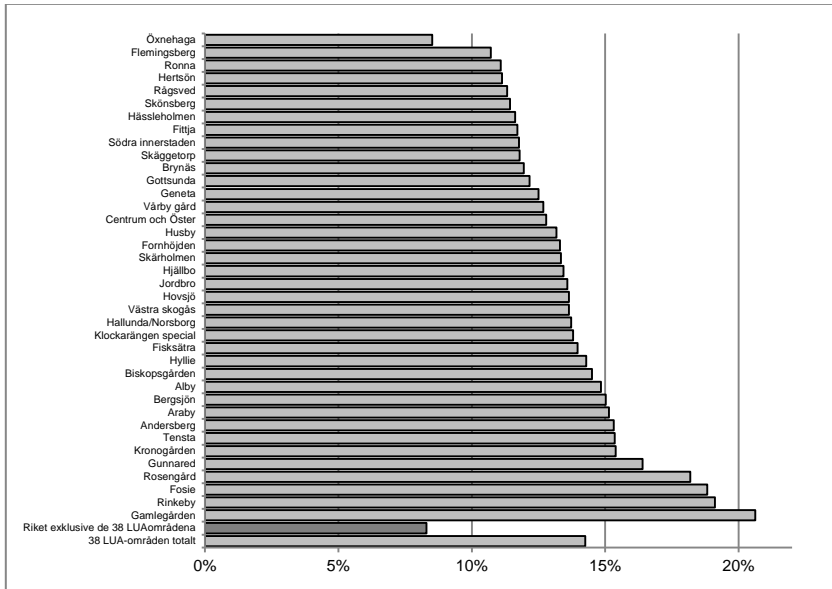
Tidigare analyser har visat att det finns många andra socioekonomiskt utsatta bostadsområden.<sup>10</sup> Det finns troligen en hög andel unga som varken arbetar eller studerar i många andra bostadsområden än de 38 som ingick i den urbana utvecklingspolitiken och som har belysts här. Analyser har också visat att andelen som varken arbetar eller studerar i socioekonomiskt utsatta bostadsområden är hög även bland äldre.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Se Ungdomsstyrelsen (2008). *Fokus08 – en analys av ungas utanförskap*.

<sup>11</sup> Edling, J. (2014). *Förorter som moder Svea glömde*.

**Figur 2.8** Unga som varken arbetar eller studerar 16–24 år i socioekonomiskt utsatta bostadsområden 2014, procent



Källa: SCB.

## 2.2 En heterogen grupp

Det är nödvändigt att synliggöra heterogeniteten bland unga för att kunna utveckla politiken och insatserna inom området. Det finns gemensamma nämnare mellan individerna, exempelvis behovet av ett gott och sammanhängande stöd. Samtidigt finns stora skillnader i skälen till varför de befinner sig utanför studier och arbete, hur länge de gör det, vad de ägnar sig åt under denna tid och vilka samhällsaktörer som har i uppdrag att stötta dem. Det är viktigt att även ta ungas egen motivation, deras förväntningar och det egna ansvarstagandet i beaktande. Unga som varken arbetar eller studerar måste förstås både utifrån den heterogena grupp det är, men även med ett intersektionellt perspektiv. Då unga ofta tillhör flera sociala kategorier samtidigt, finns i flera olika stödsystem och i flera verksamheter blir det ibland överlappningar. Både riskfaktorer och livssituationer går in i varandra vilket kan förstärka komplexiteten, behoven av stöd och insatser samt svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I följande avsnitt beskrivs ett antal grupper bland



unga som varken arbetar eller studerar där risk för svårigheter i etableringen är särskilt stor både på grund av olika förutsättningar, livsval eller händelser samt strukturell diskriminering. Det är också inom dessa grupper som andelen unga som varken arbetar eller studerar är som högst.

Det är även viktigt att uppmärksamma föräldrar och vårdnadshavare till unga som varken arbetar eller studerar. Givet att omkring 131 500 unga varken arbetade eller studerade 2016 i åldersgruppen 15–29 år är det väldigt många i dessa ungas omgivning som är berörda. Föräldrar axlar ofta ett stort ansvar och kan vara i behov av stöd för att i sin tur kunna stötta sina barn – inte minst de som är under 18 år. Många unga som varken arbetar eller studerar bor också kvar i föräldrahemmet.

### 2.2.1 Bilden av gruppen är förenklad

NEET har blivit ett vedertaget begrepp som används av flera större institutioner som Europeiska kommissionen, OECD, ILO och Eurofound. Det ringar in utmaningar och glapp och kan vara en indikator för att följa arbetslöshet och social exkludering, exempelvis mellan länder. NEET som ett samlande begrepp bidrar också till ett ökat politiskt fokus på dessa frågor.

Samtidigt finns det en kritisk diskussion om att begreppet riskerar att förenkla och dölja de stora variationer som finns i ungas liv och etableringsprocesser.<sup>12</sup> Det finns bland annat variationer utifrån hur unga ser på och hanterar sin situation. Ibland finns tendenser att unga reduceras till mottagare av stöd och att generaliserande beskrivningar görs utifrån enstaka exempel. Med det kommer risken att vi inte ser ungas resurser, unga som egna aktörer och att unga själva ofta sitter på delar av svaren på vad som behöver göras för att de ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller i studier.

Liknande resonemang har lyfts fram av institutioner som arbetar utifrån NEET-begreppet. Både OECD och Eurofound har understrukt att politiska beslut och utvecklingen av effektivare åtgärder måste utgå från heterogeniteten bland unga som varken arbetar

---

<sup>12</sup> Jfr Reiter, H. & Schlimbach, T. "NEET in disguise? Rival narratives in troubled youth transitions" i *Educational Research*. 2015.

eller studerar. Eurofound har identifierat fem huvudsakliga grupper bland unga som varken arbetar eller studerar utifrån arbetet på europeisk nivå: formellt arbetslösa, de som av olika skäl inte kan arbeta, de oengagerade, de som väntar på rätt sysselsättning samt de frivilligt varken arbetande eller studerande. Eurofound betonar att det i kategorierna både finns unga som är väldigt socioekonomiskt utsatta och unga som inte är det, samt att en del befinner sig i denna situation ofrivilligt, andra frivilligt, och att detta kan variera inom olika sammanhang.<sup>13</sup>

Liknande försök att visa heterogeniteten i gruppen har gjorts i nordiska sammanhang. I en finsk intervjustudie identifieras tre huvudsakliga grupper bland unga som varken arbetar eller studerar.<sup>14</sup> Bland unga med särskilt stora svårigheter samlades bland annat unga med inlärningssvårigheter, fysisk och psykisk ohälsa, i hemlöshet, missbruk och med brist på stöd från familjen. Svårigheterna upptog ofta stora delar av dessa ungas tid och hindrade dem från att söka sig till studier och arbete. För dem krävdes omfattande stöd och motiverande arbete. I den andra gruppen återfanns unga som saknade slutförda studier, men som var motiverade att slutföra dem och i den tredje gruppen fanns välutbildade inom branscher där det saknades arbetstillfällen. Ett annat exempel på kategorisering finns i Arbetsförmedlingens projekt Ung framtid, som riktar sig till unga män och kvinnor mellan 16 och 24 år som saknar relevant utbildning och/eller yrkeserfarenhet samt är inskrivna på Arbetsförmedlingen. I projektet skiljer de mellan fyra olika behovsgrupper bland unga utifrån hög- och låg engagemangsnivå respektive hur väl de unga vet vad de vill.<sup>15</sup> I en avhandling om unga arbetslösa i Sverige och Danmark har en indelning gjorts i fyra huvudsakliga grupper utifrån arbetsmotivation och deras syn på arbete som antingen självutvecklande eller något som främst är för försörjning.<sup>16</sup>

Ett ytterligare sätt att spegla heterogeniteten är via de olika stöd och ersättningar unga som varken arbetar eller studerar tar del av.

---

<sup>13</sup> Eurofound (2012). *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*.

<sup>14</sup> Nordic Centre for Welfare and Social Issues (2016). *Relationship Between Young People and Welfare Services*.

<sup>15</sup> Arbetsförmedlingen (2015). *Ung Framtid – nulägeskartläggning och förslag på fortsatt arbete*. Powerpoint 23 juni 2015.

<sup>16</sup> Stojanovic, V. (2001). *Unga arbetslösas ansikten – identitet och subjektivitet i det svenska och danska sambället*.

En del av detta går att identifiera genom den registerbaserade statistiken över unga som varken arbetar eller studerar som Tema-gruppen Unga i arbetslivet tillhandahåller. Under 2014 var det 7,5 procent som varken arbetade eller studerade bland unga 16–24 år, vilket motsvarade omkring 82 000 individer (tabell 2.2). Kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande och unga kan ha stöd från flera aktörer samtidigt.

**Tabell 2.2 Unga som varken arbetar eller studerar 16–24 år utifrån aktivitet 2014, antal och procent**

	Antal individer			Andel av unga som varken arbetade eller studerade 2014 (procent)		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
Unga som varken arbetar eller studerar totalt	82 060	38 352	43 708			
Statliga arbetsmarknadsåtgärder	31 691	12 847	18 844	38,6	33,5	43,1
Kommunalt stöd	16 242	7 700	8 542	19,8	20,1	19,5
Kombination av statliga arbetsmarknadsåtgärder och kommunalt stöd	11 331	4 806	6 525	13,8	12,5	14,9
Föräldraledig med ersättning på garantinivå	7 641	7 373	268	9,3	19,2	0,6
Ersättning från Försäkringskassan på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning	13 917	7 005	6 912	17,0	18,3	15,8
Okänd aktivitet	25 970	11 892	14 078	31,6	31,0	32,2

*Källa:* Temagruppen Unga i arbetslivet.

Av tabellen framgår bland annat att den största kategorin är de som har stöd från statlig nivå från Arbetsförmedlingen (38,6 procent), följt av kommunalt stöd (19,8 procent). 13,8 procent har en kombination av statliga arbetsmarknadsinsatser och kommunalt stöd. Ersättning för föräldraledighet på grundnivå förekommer nästan uteslutande bland unga kvinnor. Det finns också en betydande grupp unga i okänd aktivitet, nästan en tredjedel, där det saknas uppgift om vad de gör eller har för stöd i de register som används i modellen. Den tidigare utredningen om unga som varken arbetar eller studerar gjorde

en analys som indikerade att det fanns två olika grupper bland dem som saknar känd aktivitet. I den ena gruppen fanns unga med kort utbildning, som bor i eget hushåll och med risk för fattigdom. En stor majoritet av dessa var utrikesfödda. I den andra gruppen fanns unga som bodde hos sina föräldrar i familjer utan risk för fattigdom.

## 2.2.2 Nyanlända

Att säkra etableringen för unga nyanlända är en nyckelfråga för framtiden. Det är stora skillnader i utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper samt den fysiska och psykiska hälsan bland dessa unga. Det finns ännu begränsad information kring etableringsmöjligheterna för dem som anlände till Sverige under hösten 2015. Flera aktörer är involverade, har ansvar för olika områden och ibland är det även oklart var ansvaret ligger, vilket medför en risk för att unga hamnar mellan stolarna.<sup>17</sup>

Av de nästan 162 000 personer som sökte asyl i Sverige 2015 var 99 000 under 25 år. Många var i skol- och gymnasieålder. Drygt 70 000 var under 18 år och av dem var drygt 35 000 ensamkommande barn. Bland de 31 000 asylsökande barnen i åldern 0–12 år var 55 procent pojkar och 45 procent flickor. I åldersgruppen 13–17 år fanns 39 000 asylsökande och där var skillnaderna mellan könen betydligt större (87 procent unga män respektive 13 procent unga kvinnor).<sup>18</sup> Asylsökningarna har varit betydligt färre under 2016 då knappt 29 000 sökte asyl, knappt 11 000 var under 18 år och av dem var drygt 2 000 ensamkommande.

Möjligheten att hinna påbörja och avsluta gymnasiestudier är en central fråga för unga nyanlända och deras etablering. Preliminära uppgifter från Skolverket visar att 23 100 elever (4 900 unga kvinnor och 18 300 unga män) läste första året på språkintruktionsprogrammet i september 2016. Detta innebar en ökning med 9 600 elever jämfört med föregående år och gjorde språkintruktionsprogrammet till det största programmet bland förstaarselever hösten 2016. Det pågår en utredning som ska föreslå hur utbildningen för elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser kan an-

<sup>17</sup> Forte (2016). *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*.

<sup>18</sup> Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl*, 2015.

passas för att öka möjligheterna att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.<sup>19</sup>

En annan fråga rör den tillfälliga lag som innebär att de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd kan beviljas permanent uppehållstillstånd om de kan försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet. Det finns förslag om att stärka möjligheten till uppehållstillstånd kopplat till att fortsätta och avsluta studier på gymnasial nivå.<sup>20</sup>

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) betonar att nyanlända är en heterogen grupp, men att många unga har en stark motivation och vilja att etablera sig i Sverige samtidigt som de upplever mycket begränsade möjligheter att påverka sin situation. Myndigheten har framhållit att kunskapen är begränsad om unga nyanländas etablering och att ungdomsperspektivet behöver stärkas i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.<sup>21</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet har genom intervjuer konstaterat starka drivkrafter hos nyanlända men att det är skilda förutsättningar i utbildningsbakgrund, förmåga att tillägna sig ett nytt språk, hälsa, familjeförhållanden och förekomst av traumatiska upplevelser. Temagruppen lyfter fram att generella framgångsfaktorer för arbete kring unga som varken arbetar eller studerar även gäller nyanlända. Samtidigt finns specifika behov exempelvis när det gäller samhällsinformation, kopplingar till arbetslivet, samverkan med civilsamhället samt språkutveckling.<sup>22</sup>

### 2.2.3 Utrikes födda

Det finns studier som visar att unga utrikes födda och särskilt unga som anlänt till Sverige i sena tonåren har större svårigheter att etablera sig än andra unga. SCB genomförde en analys av utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet 2016. De utgår från skolresultat, arbetsmarknadsetablering samt inkomst, och belyser

---

<sup>19</sup> Dir. 2016:67. *Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser.*

<sup>20</sup> Justitiedepartementet (2016) *Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå*. Utkast till lagrådsremiss. Ju2016/08546/L7.

<sup>21</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Unga nyanländas etablering – kartläggning av etableringsuppdraget* och (2016). *Unga nyanländas etablering – verksamhetsexempel och ungas röster.*

<sup>22</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). Kommande.

bland annat unga som varken arbetar eller studerar. I åldersgruppen 16–24 år var andelen unga kvinnor och män som varken arbetade eller studerade 7 respektive 8 procent för inrikes födda år 2013. Detta kan jämföras med 18 respektive 17 procent för födda i Norden, 20 respektive 18 procent för födda i övriga Europa och 18 respektive 14 procent för födda utanför Europa. En förklaring till varför en högre andel av kvinnorna födda utanför Norden varken arbetar eller studerar är att det bland dessa unga var vanligare med tidigt föräldraskap. Det finns andra studier som har visat att bland samtliga unga 20–25 år som varken arbetade eller studerade var nära var fjärde kvinna föräldraledig. För männen var andelen föräldralediga mindre än 1 procent.<sup>23</sup>

## 2.2.4 Unga med funktionsnedsättning

Det är svårt att med exakthet uttala sig om hur många unga som har en funktionsnedsättning. Svaret beror bland annat på hur en funktionsnedsättning definieras. Det är viktigt att understryka att det är en mycket heterogen grupp. Alla unga med funktionsnedsättning har inte samma förutsättningar eller behov. Vilka eventuella konsekvenser funktionsnedsättningen får för ungas etablering samt vilka hinder som finns i det omgivande samhället kan också variera. Detta bekräftas av den dialog som Samordnaren har haft med bland andra paraplyorganisationerna Handikappförbunden och Lika unika. Deras medlemsorganisationer ser flera olika hinder och utmaningar. Många pekar på behov av bättre stöd redan i skolåldern och att detta stöd ofta inte har fungerat tillfredsställande för de personer som organisationerna företräder.

2013 gjorde Arbetsförmedlingen uppskattningen att det då fanns omkring 140 000 personer i åldrarna 16–29 år med funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga inskrivna hos dem.<sup>24</sup> Enligt Arbetskraftsundersökningarna hade 13 procent en funktions-

---

<sup>23</sup> Statistiska centralbyrån (2016) *Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*.

<sup>24</sup> Se Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*.

nedsättning i åldersgruppen 16–29 år 2015 och 8,1 procent hade en funktionsnedsättning som också medförde nedsatt arbetsförmåga.<sup>25</sup>

I den samlade utvärderingen av funktionshinderspolitiken 2011–2016 konstateras att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har sämre arbetsmarknads- och utbildningsutfall än övriga befolkningen. Exempelvis är 54 procent i sysselsättning jämfört med 81 procent enligt uppskattningar baserade på Arbetskraftsundersökningarna. Bland dem som har en funktionsnedsättning som inte medför nedsatt arbetsförmåga är motsvarande andel 79 procent. Under perioden 2011–2016 har antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen som har en funktionshinderskod ökat. Koden gör det möjligt att ta del av särskilda insatser som erbjuds personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga. Ökningen har varit som störst bland unga under 30 år och bland utrikes födda. Bland unga under 30 år har andelen ökat från 13 procent 2011 till 20 procent 2015. En möjlig förklaring kan vara att Arbetsförmedlingen gör mer noggranna kartläggningar, en annan den övergripande tendensen att grupper med svag ställning på arbetsmarknaden utgör en allt större del bland de arbetslösa.<sup>26</sup>

Arbetskraftsundersökningarna visar också, baserat på svar från åren 2014 och 2015, att 22,5 procent av dem med en funktionsnedsättning i åldersgruppen 16–29 år har upplevt diskriminering eller någon annan typ av kränkande särbehandling i arbetslivet på grund av sin funktionsnedsättning (28 procent av kvinnorna och 17 procent av männen). Frågan gällde de senaste fem åren.<sup>27</sup>

Det finns ingen tillförlitlig uppgift om hur vanligt det är med funktionsnedsättningar bland unga som varken arbetar eller studerar. Företrädare för verksamheter och projekt för unga som Samordnaren har träffat lyfter fram att många av de unga de möter har neuropsykiatriska diagnoser, och deras upplevelse är att denna grupp har blivit större de senaste åren.

---

<sup>25</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015*. FN menar att Sverige bör se över användningen av "nedsatt arbetsförmåga" i bedömning av individers möjligheter generellt (se United Nations *Concluding observations on the initial report of Sweden*. CRPD/C/SWE/CO1 12 May 2014.)

<sup>26</sup> Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

<sup>27</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015*.

## 2.2.5 Unga som har gått i gymnasiesärskola

Gymnasiesärskolan är till för ungdomar som inte är skolpliktiga och som saknar förutsättningar att klara gymnasieskolans kunskapskrav på grund av en utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada. Det saknas nationella register på individnivå över elever i gymnasiesärskolan. Det finns uppgifter om antalet studerande men det är inte möjligt att följa personers studieresultat, närvaro och etablering senare i livet. Enligt Skolverkets statistik gick 6 410 elever i gymnasiesärskola under läsåret 2015/16. Antalet har stadigt minskat varje år sedan 2009/10 då 9 412 elever gick i gymnasiesärskola (en minskning med 32 procent). Under perioden finns demografiska förändringar med ett minskat antal unga i åldern 16–19 år. Dock var motsvarande minskning av elever i gymnasieskolan stor men inte lika dramatisk som för gymnasiesärskolan (18 procent).<sup>28</sup> Om fokus riktas mot andelen elever som går i gymnasiesärskolan (i förhållande till samtliga elever i gymnasiesärskola och gymnasieskola) så ökade denna andel från drygt en procent 1992 till omkring 2,5 procent 2012 för att därefter minska följande år.

Gymnasiesärskolan har reformerats de senaste åren vilket påverkar elevsammansättningen. Sedan 2010 kan elever med autism och autismliknande tillstånd läsa vid gymnasiesärskola endast om de också har en utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada. Kraven för mottagande skärptes 2013 för att förhindra att elever blir felaktigt antagna. Hemkommunen ska göra en bedömning och fatta beslut om en elev tillhör gymnasiesärskolans målgrupp eller inte, vilket innebär att elever som har gått i grundsärskolan inte per automatik har rätt att bli mottagna i gymnasiesärskolan. År 2013 stärktes även möjligheterna för elever från grundsärskolan att läsa på gymnasieskolans introduktionsprogram i stället för i gymnasiesärskola. Det gäller introduktionsprogrammen yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion. Det finns indikationer på att en del elever med lindrig utvecklingsstörning väljer bort gymnasiesärskolan till förmån för gymnasiestudier inom introduktionsprogram vilket aktualiserar frågor om gymnasieskolans förmåga att möta deras behov.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Skolverkets officiella statistik.

<sup>29</sup> Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform*.



Etableringen för unga som har gått i gymnasiesärskolan har trots avsaknaden av nationella register på individnivå fått viss ökad uppmärksamhet de senaste åren. I avhandlingen *Sysselsättning och social rättvisa* studerats etableringen för över 12 000 unga vuxna som har gått i gymnasiesärskolan.<sup>30</sup> Avhandlingen visar att 47 procent har sysselsättning i daglig verksamhet, 22 procent förvärvsarbetar (de flesta med lönesubvention) och 7 procent studerar. Utöver det var det 24 procent som var utanför arbete, studier och daglig verksamhet (Not in Employment, Education or Daily activity – Need). Det är tydligt att det inte finns en modell som passar samtliga unga från gymnasiesärskolan eftersom det finns betydande skillnader i förutsättningar, handlingsutrymme och möjligheter bland dem. Därför krävs ett stöd som i hög grad är individanpassat. I avhandlingen konstateras att verksamheter såväl som administrering av ekonomiska stöd ofta präglas av ett könsneutralt perspektiv. Det är problematiskt eftersom det finns skilda förutsättningar att nå olika former av sysselsättning och samhällets stödinsatser måste därför ha ett könsperspektiv för att säkerställa likvärdighet.

Tidigare studier har visat att drygt fyra av tio som hade aktivitetsersättning har gått i någon form av särskola.<sup>31</sup>

## 2.2.6 Unga med aktivitetsersättning

Bland unga som varken arbetar eller studerar utgör unga med aktivitetsersättning en betydande grupp. Av de 37 600 personer som hade aktivitetsersättning i december 2015 hade omkring 85 procent det för nedsatt arbetsförmåga och 15 procent för förlängd skolgång. Det var omkring 17 600 kvinnor och omkring 20 000 män. Antalet personer med aktivitetsersättning har ökat sedan 2003. Detta beror på ett högt nybeviljande i kombination med att få lämnar ersättningssystemet. Liknande trender finns i flera andra länder.<sup>32</sup> Av de som nybeviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga noterar Försäkringskassan en uppgång av psykiatriska diagnoser, främst

---

<sup>30</sup> Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*.

<sup>31</sup> Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning – en studie om situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*.

<sup>32</sup> Ds 2016:5 *Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen*.

utvecklingsstörningar och hyperaktivitetsstörningar.<sup>33</sup> Prognosen är att antalet unga med aktivitetsersättning kan komma att öka från knappt 39 000 i december 2016 till nästan 43 000 i slutet av 2021.<sup>34</sup>

Försäkringskassan genomförde en fördjupande studie kring aktivitetsersättningen tio år efter att stödformen infördes. Som en del av det genomfördes intervjuer med unga med aktivitetsersättning samt med deras föräldrar.<sup>35</sup> Det fanns stora variationer, bland annat i uppväxtvillkor, funktionsnedsättningar och vilket stöd de hade behov av bland de intervjuade ungdomarna. Några gemensamma drag var en samstämmig negativ bild av skoltiden, där flera lyfte fram utanförskap, brist på förståelse och anpassning av undervisningen samt mobbning från andra elever och även lärare. Flera lyfte att detta skapade negativa spiraler där de utvecklade sociala och psykiska problem i form av ätstörningar, sömnsvårigheter, aggressivitet, depressioner och självskadebeteenden. De lyfte också att skolan ofta agerade för sent och när problemen gått väldigt långt. Svåra hemförhållanden med föräldrar med missbruksproblem, psykiska problem eller funktionsnedsättningar var vanligt. Flera av de unga hade fått sina diagnoser långt upp i skolåldern.

Av de intervjuade hade de flesta aldrig haft ett arbete och flera hade upplevt flera och långa perioder helt utan sysselsättning. Det fanns också exempel på att de påbörjat studier som de inte klarat av. Flera lyfte fram folkhögskolor som ett bra alternativ med lägre tempo och mer anpassad undervisning. Det fanns osäkerheter kring den egna förmågan att arbeta.

Unga med aktivitetsersättning är den grupp som har det svårast att ta sig ur situationen att varken arbeta eller studerar jämfört med dem som har stöd från Arbetsförmedlingen och kommunen (socialtjänsten).<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Försäkringskassan (2016). *Försäkringskassans årsredovisning 2015*.

<sup>34</sup> Försäkringskassan (2016). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2016–2020*.

<sup>35</sup> Försäkringskassan (2012). *Personer med aktivitetsersättning, behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden – en kvalitativ undersökning genomförd med hjälp av djupintervjuer*.

<sup>36</sup> Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.

## 2.2.7 Unga i samhällets vård

Socialstyrelsen lyfter i *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2016* fram att flera studier visar att det är vanligare bland placerade barn att gå ut grundskola utan fullständiga betyg och att sakna behörighet till gymnasiet. Den starkaste riskfaktorn för framtida psykosociala problem bland placerade barn är låga eller ofullständiga betyg från årskurs nio. Det är mindre vanligt att placerade barn vidareutbildar sig. Låg utbildningsnivå är en avgörande riskfaktor för arbetsmarknadsetablering.<sup>37</sup> Unga som är i, eller har varit i, samhällets vård är därför sannolikt överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar.

Socialstyrelsen definierar placerade barn och unga som personer i åldern 0 till och med 20 år som får vård i familjehem, jourhem, hem för vård eller boende (HVB) eller stödboende med stöd av socialtjänstlagen (SoL) eller lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Under 2013 hade totalt 32 000 barn och unga heldygnsinsatser någon gång under året enligt SoL respektive LVU. Familjehem och jourhem är de vanligaste placeringsformerna. Bland pojkar och unga män är det vanligare att bli placerade på HVB-hem och i Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem än bland flickor och unga kvinnor.<sup>38</sup> Det var 8 000 unga som var placerade enligt LVU.

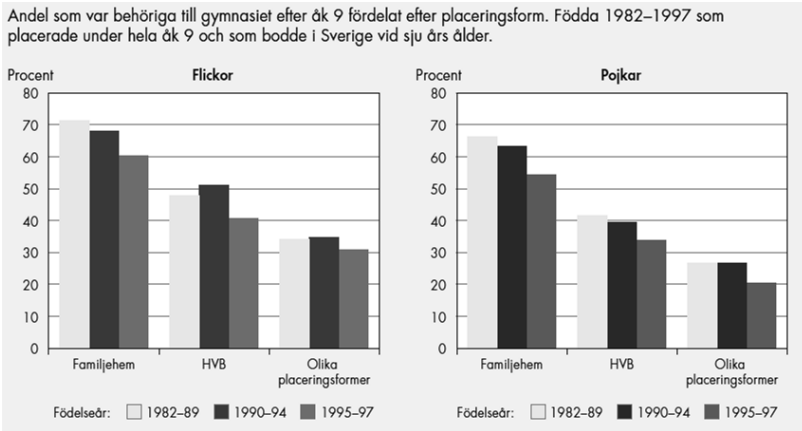
År 2013 var 88 procent av alla niondeklassare behöriga att söka något av de nationella programmen på gymnasiet. Motsvarande andel bland familjehemsplacerade var lägre, ytterligare lägre bland HVB-placerade och som lägst bland de som varit i flera olika placeringsformer (figur 2.9). I samtliga placeringsformer är det en lägre andel bland pojkar än bland flickor som är behöriga.

---

<sup>37</sup> Socialstyrelsen (2016). *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2016*. Tidigare studier har konstaterat vanvård i social barnavård och undermålig tillgång till undervisning för unga i hem för vård eller boende (HVB), se SOU 2011:61 *Vanvård i social barnavård*. och Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB – elever får inte den undervisning de har rätt till*.

<sup>38</sup> Antalet placerade ensamkommande barn utan svenskt personnummer har ökat de senaste åren och är särskilt svåra att studera genom statistiken. Sedan 1 januari 2014 innehåller Socialstyrelsens statistik över placeringar endast de som har ett svenskt personnummer och inte asylsökande som ännu inte har fått uppehållstillstånd. Detta gör att det faktiska antalet placerade barn och unga är större än vad som framkommer genom den statistiken.

**Figur 2.9 Gymnasiebehörighet bland placerade i familjehem och HVB, kohorter 1982–1997, efter placeringsform årskurs 9, procent**



Källa: Socialstyrelsen (2016).

Intervjuer med unga som skrevs in vid SiS ungdomshem 2012–2014 visar att bland de som var 18 år eller äldre hade 58 procent av de unga kvinnorna och 49 procent av de unga männen avbrutit sina gymnasiestudier. I åldersgruppen 16–17 år hade 16 procent av de unga kvinnorna och 18 procent av de unga männen avbrutit sina grundskolestudier.<sup>39</sup> En studie kring 20 barn och unga i samhällets vård som har haft omfattande insatser från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård visade att endast två av de nio pojkarna hade godkända betyg från högstadiet, jämfört med nio av elva flickor. Samma mönster gick igen när det gällde att studera vid 18 års ålder. Även om underlaget är litet och inte kan generaliseras, pekar det mot att det finns skäl att framöver fördjupa sig i hur studieresultaten kan stärkas utifrån ett jämställdhetsperspektiv.<sup>40</sup>

Den genomsnittliga placeringstiden varierar mellan placeringsformer och olika grupper. Flickor har oftare kortare vårdtid jämfört med pojkar. Omkring 10 procent av alla barn som placeras får en placering i tidig ålder och kan finnas i över tio år inom samhälls-

<sup>39</sup> Uppgifter som Statens institutionsstyrelse har tagit fram till Samordnaren. Omkring 75 procent av dem som skrivs in på SiS ungdomshem har intervjuats.

<sup>40</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Barnavårdskarriärer – en studie av risktecken och insatser för unga vuxna som varit föremål för omfattande interventioner från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård.*

vården, och då vanligtvis i familjehem. Av barn i HVB har omkring 40 procent en vårdtid på under ett år och många av de kortvariga placeringarna finns bland tonåringar.<sup>41</sup> Av de drygt 1 300 unga som var intagna på SiS särskilda ungdomshem 2015 var knappt en tredjedel unga kvinnor och drygt två tredjedelar unga män. Något mindre än hälften skrevs ut inom tre månader.

Ungdomar som begår allvarliga brott när de är i åldern 15 till 17 år kan dömas till sluten ungdomsvård i stället för till fängelse, enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Det är ett tidsbestämt straff med en maximal strafftid på fyra år. Det finns 56 platser för unga som döms till sluten ungdomsvård. Det är nästan enbart unga män som döms till detta och den vanligaste strafftiden är mellan 6 och 12 månader.<sup>42</sup>

### 2.2.8 Långvarigt utanför studier och arbete

I avhandlingen *Den dubbla vanmaktens logik* (2009) illustreras hur det kan se ut för personer som har upplevt etableringsproblem med socialbidrag och arbetslöshet under en längre tid.<sup>43</sup> Betydande utsatthet och svåra levnadsvillkor framträder i analysen som bygger på enkäter och intervjuer med 74 unga vuxna.

De intervjuade återkom till ekonomiska konsekvenser med en konstant oro för brist på pengar och en tillvaro präglad av fattigdom. Huvuddelen av de intervjuade hade svårt att klara vardagliga löpande utgifter för basala behov på försörjningsstödet. Många upplevde också en hopplöshet kring långvariga och växande skulder.

Många unga beskrev hur ett liv på andras villkor ledde till vanmakt och beroende. Att tvingas underordna sig de regler som finns för att få stöd och för de beslut som fattas av myndigheter utan att se hur det ledde framåt upplevdes som frustrerande. Det fanns varierande erfarenheter av aktiveringsinsatser med övervikt åt att aktiviteter upplevdes som meningslösa, inte ledde någonvart och att insatsen snarare brutit ner självkänslan än byggt upp den. Känslor

---

<sup>41</sup> Socialstyrelsen & Skolverket (2013). *Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar*.

<sup>42</sup> Statens institutionsstyrelse (2016). *SiS i korthet 2015 – en samling statistiska uppgifter om SiS*.

<sup>43</sup> Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik – en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*.

av social underordning, och då främst skam, var också ett stort problem. En majoritet av de intervjuade beskrev upplevelser av brist på respekt, förnedring och nedvärdering av den egna moralen.

Alla intervjuade ville hitta andra försörjningsmöjligheter men de konstaterade en rad hinder. Det handlade ofta om individuella faktorer som ohälsa (ofta psykisk ohälsa med social fobi, ångest, depression eller ätstörningar), omfattande familjekonflikter och sociala problem. Många konstaterade att även om de lagt dessa problem bakom sig var det svårt att få en ordentlig andra chans eftersom få arbetsgivare anställer långtidsarbetslösa.

Unga med erfarenhet av arbetslöshet upplever oftare stressrelaterade besvär som sömnproblem och oro jämfört med andra unga. Unga med icke-diagnostiserad psykisk ohälsa får ofta hantera sitt dåliga mående på egen hand. Generellt hanterar unga kvinnor och unga män psykisk ohälsa på olika sätt. Exempelvis är det mindre vanligt att unga män söker stöd hos vuxna utanför familjen.<sup>44</sup>

### 2.2.9 Ytterligare grupper och perspektiv

Det går att anlägga ett bredare hälsoperspektiv på frågorna. Kommissionen för jämlik hälsa definierar i sitt delbetänkande ojämlik hälsa som systematiska skillnader i hälsa mellan samhällsgrupper med olika social position. Detta kan fångas på flera olika sätt och utbildningsnivå används som en tydlig indikator. Personer med kort utbildning har kortare medellivslängd och högre dödlighet än personer med lång utbildning. Hälsa är både en förutsättning för och ett resultat av andra villkor och möjligheter, som utbildning, arbete och försörjning. Barns hälsa påverkas av familjebakgrund och det tidiga livet har på många sätt en avgörande effekt för utveckling och hälsa senare i livet.<sup>45</sup> I en underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa konstateras att omfattande metastudier visar allt sämre psykisk hälsa, livstillfredsställelse och självskattad kroppslig hälsa ju längre en person befinner sig i arbetslöshet. Vidare framkommer att sam-

---

<sup>44</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*.

<sup>45</sup> SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.

banden mellan arbetslöshet och missbruk går i båda riktningarna, men att arbetslöshet i sig ökar missbruksrisken, särskilt bland unga.<sup>46</sup>

Unga föräldrar är också en riskgrupp. Tidigare studier har visat att endast 27 procent av de som har fått barn före 20 års ålder hade minst en treårig gymnasieutbildning vid 25 års ålder.<sup>47</sup> Motsvarande andel bland dem som inte fått barn var 83 procent. Skillnaden var som störst bland unga kvinnor där det skilde 59 procentenheter mellan de som var föräldrar och de som inte var det. Motsvarande andel bland unga män var också betydande (47 procentenheter). Under perioden 2005–2010 var antalet föräldrar yngre än 20 år relativt konstant. Antalet mödrar var mellan 1 200 och 1 300 per år och unga fäder mellan drygt 250 och knappt 330. Förklaringar till skillnaderna kan vara att unga kvinnor oftare får barn med något äldre män samt att yngre fäder inte alltid registrerar sig för faderskapet.<sup>48</sup> Unga föräldrar kan ibland mötas med ifrågasättande från vuxenvärlden, såväl från anhöriga som från skola och andra aktörer. Det är stora variationer i hur skolor möter deras behov. För de unga föräldrarna finns flera utmaningar kring att slutföra sina studier och klara ekonomin vilket kan påverka den framtida etableringen i arbetslivet negativt, särskilt för kvinnor.<sup>49</sup>

Hemlöshet kan vara ett hinder för att slutföra studier och etablera sig på arbetsmarknaden. Det är svårt att med exakthet mäta hur många som är hemlösa. Socialstyrelsens kartläggning 2011 visade att omkring 7 000 individer var hemlösa i åldersgruppen 18–26 år (59 procent unga män och 41 procent unga kvinnor). Bland dem fanns de som befann sig i akut behov av boende, boende på stödboende eller på kriminalvårdsanstalt, personer som bodde i mer långsiktiga kommunala boendelösningar och personer som själva ordnat kortsiktigt boende, exempelvis genom att bo hos vänner, bekanta eller släktingar.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Janlert, U. (2016). *Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa – en kunskapsöversikt*.

<sup>47</sup> Uppgiften gäller de som fyllde 25 år 2006–2010 bland de unga som var i åldern 15–19 år 2000.

<sup>48</sup> Ungdomsstyrelsen (2011). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*.

<sup>49</sup> Ungdomsstyrelsen (2011). *Gravid i plugget – vad kan skolan göra*, Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik – en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna* samt Evertsson, M., Grunow, D. & Aisenbrey, S. "Work interruptions and young women's career prospects in Germany, Sweden and the US" i *Work, employment and society*. 2016.

<sup>50</sup> Socialdepartementet (2014). *Bostad sökes – slutrapport från den nationella hemlöshetsamordnaren*.

Vilka som varken arbetar eller studerar och hur deras levnadsvillkor ser ut hänger samman med övergripande samhällsstrukturer. I kapitlet finns exempel på hur delar av de som varken arbetar eller studerar lever under väldigt knappa ekonomiska villkor, vilket aktualiserar fördelningspolitiska frågor. Det finns också exempel på hur diskriminering kan utgöra hinder för en del unga. Det är viktigt att fokusera på vilka strukturer som finns kring unga som varken arbetar eller studerar och vilken förmåga samhället har att ta tillvara ungas resurser och möta deras behov.



### 3 Samhällssektorer och aktörer

I detta kapitel beskrivs samhällssektorer och aktörer som på olika sätt påverkar unga som varken arbetar eller studerar. Det är inte en fullständig redogörelse av alla aktörer och inte heller av nämnda aktörers hela uppdrag.

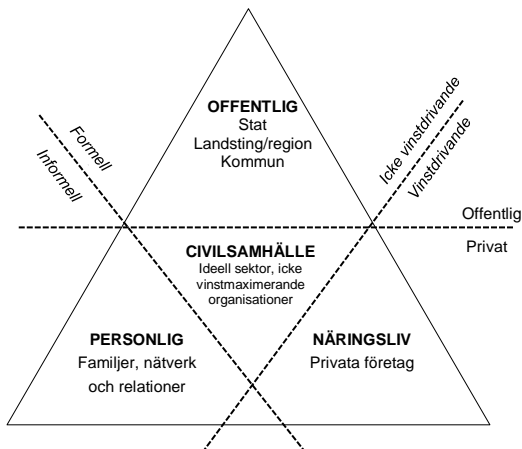
Det finns flera sätt att beskriva relationen mellan olika samhällssektorer och aktörer och deras ansvar och insatser kring unga som varken arbetar eller studerar. Inom den offentliga sektorn är ansvaret för att erbjuda välfärdstjänster och möta behoven hos unga fördelat mellan flera aktörer på nationell, regional och lokal nivå. I direktiven till Samordnaren lyfter regeringen dessutom särskilt fram civilsamhällets och näringslivets betydelse.

I figur 3.1 finns en överblick över sektorerna i relation till välfärdproduktion.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Modellen är hämtad från SOU 1993:82 *Frivilligt socialt arbete – kartläggning och kunskapsöversikt* och har vidareutvecklats av Samordnaren.

Figur 3.1 Samhällssektorernas olika logiker utifrån välfärdstriangeln



Källa: SOU 1993:82. Vidareutvecklad av Samordnaren.

I modellen finns en skiljelinje mellan offentligt och privat. Utvecklingen de senaste årtiondena har gått mot att aktörer inom civilsamhället och näringslivet utför sådana uppgifter som tidigare låg inom offentliga sektorn – exempelvis inom skola, vård och omsorg.<sup>2</sup> De olika sektorerna flyter in i varandra på olika sätt (i figur 3.1 illustreras det med att det finns områden där sektorerna överlappar varandra och med att linjerna inte är heldragna).

Inom skolans område bedrivs utbildning av såväl offentliga som enskilda huvudmän. Skolverket gjorde en kartläggning 2013 som visade att 34 procent av gymnasieskolorna bedrevs av enskilda huvudmän, och att knappt 26 procent av samtliga elever i gymnasieskolan gick i dessa skolor. Det var vanligast att skolor bedrevs i aktiebolagsform och mindre vanligt med exempelvis stiftelser, ideella och ekonomiska föreningar.<sup>3</sup> De geografiska skillnaderna är betydande. I en del fall, som i Stockholm och Göteborg, går drygt hälften av eleverna i en skola som bedrivs i enskild regi.

<sup>2</sup> Jfr Lundqvist, L.J. "Privatisering – varför och varför inte?" i Rothstein, B. (red.) (2001).

<sup>3</sup> Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola – en nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare.*

Ett annat exempel är landets folkhögskolor.<sup>4</sup> Drygt en fjärdedel av dessa är offentligägda (av kommuner och landsting) medan cirka tre fjärdedelar är folkrörelse, organisations-, stiftelse- och föreningsägda.

Det är tydligt att det civila samhället har flera roller kopplat till unga som varken arbetar eller studerar. Det saknas dock en heltäckande bild av detta. Det civila samhällets organisationer samlar och företräder olika intressen bland medborgarna. De bedriver verksamheter och utför insatser inom området på eget initiativ och ibland på uppdrag av det offentliga. Det civila samhället har genom historien ofta varit snabba med att identifiera och svara på samhällsutmaningar, med att utveckla nya metoder och angreppssätt, och med att driva innovation. Det civila samhällets organisationer är i flera fall också arbetsgivare. Utöver det bedriver civilsamhällesaktörer en rad aktiviteter på ungas fritid vars syfte inte är att leda till studier eller arbete, men väl kan ha den funktionen, eller på andra sätt vara mycket viktiga för ungas etablering i samhället.

För den enskilde unga individen är kanske den viktigaste sfären den personliga med familj, nätverk och relationer. Just familjens betydelse har lyfts återkommande i dialoger och möten som Samordnaren haft under 2016.

Näringslivet är viktigt främst i sin roll som framtida arbetsgivare men är också välfärdsleverantörer inom en rad olika områden. Representanter för näringslivet bidrar, framför allt lokalt, i många projekt och insatser som riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar.

---

<sup>4</sup> Se Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition* och Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*, se Studieförbunden (2016). *För en bättre etablering av unga och asylsökande på arbetsmarknaden* och Studieförbunden (2015). *Studieförbundens verksamhetsplan 2016*.

## 3.1 Aktörer

Här ges korta beskrivningar av några av de aktörer som på olika sätt är betydelsefulla för unga som varken arbetar eller studerar. Näringslivet och arbetsmarknadens parter är inte med i uppräkningslistan.

### 3.1.1 Statliga myndigheter

*Arbetsförmedlingens* övergripande mål är att underlätta för arbets sökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden och unga som riskerar långtidsarbetslöshet. I uppdraget ingår ett samarbete med Försäkringskassan kring arbetslivsinriktad rehabilitering som ska bidra till att fler människor med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa kan börja arbeta igen. Arbetsförmedlingen har även ett samordnande ansvar för vissa nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

*Barnombudsmannen (BO)* företräder barns och ungas rättigheter och ska driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. BO sammanställer också kunskap om barns och ungas livsvillkor, informerar och skapar debatt.

*Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* ska verka för minskad brottslighet och ökad trygghet i samhället. Myndigheten tar fram och sprider kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendet och stödjer lokalt brottsförebyggande arbete. BRÅ producerar också den officiella kriminalstatistiken.

*Centrala studiestödsnämndens (CSN)* uppdrag är att besluta om och betala ut studiestödet, det vill säga bidrag och lån till de som studerar i Sverige och utomlands, samt att hantera återbetalningen av lånen. Varje år betalar CSN ut cirka 23 miljarder kronor till närmare 900 000 personer. Myndigheten ansvarar även för hemutrustningslånet som är ett lån för utländska medborgare, mestadels flyktingar, att starta upp sitt nya boende i Sverige.

*Diskrimineringsombudsmannen (DO)* ska främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. I uppdraget ligger bland annat att utöva tillsyn, medverka till att de som utsätts för diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter samt att bedriva ett främjande och förebyggande arbete.

*Folkhälsomyndigheten* arbetar för bättre folkhälsa genom att utveckla och stödja samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot.

*Försäkringskassan* administrerar den svenska socialförsäkringen som omfattar bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättningar. Socialförsäkringen omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. Den är en viktig del av de offentliga trygghetssystemen och har stor betydelse, inte bara för enskilda, hushåll och företag, utan för hela samhällsekonomin. Utbetalningarna omfattar mer än 200 miljarder kronor per år.

*Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* är ett forskningsinstitut som ska främja, stödja och genomföra uppföljningar och utvärderingar. Institutet utvärderar bland annat effekter av arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadens funktionssätt, effekter av reformer och åtgärder inom utbildningsområdet samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

*Kronofogden* ska säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgarna och näringslivet samt motverka brottslighet. Myndigheten driver även in skulder och verkar för att underlätta för medborgare och företag att göra rätt för sig.

*Migrationsverket* prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ansöka om svenskt medborgarskap. Utöver det ansvarar myndigheten bland annat för att erbjuda boende under asylprocessen samt ersättning till kommun och landsting för personer som fått uppehållstillstånd.

*Myndigheten för ungdoms- och civilsamballesfrågor (MUCF)* tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Myndigheten ger bidrag till föreningsliv, kommuner och verkar för internationellt samarbete. Myndigheten fördelar statsbidrag för att starta eller utveckla samverkansmodeller för att stärka etableringen för unga som varken arbetar eller studerar.

*Skatteverket* är förvaltningsmyndighet för beskattning, fastighets-taxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. Myndigheten utfärdar id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige samt bevakar statens fordringar.

*Statens skolinspektion (Skolinspektionen)* granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skolor. Myndigheten har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Målet är en god utbildning i en trygg miljö.

*Statens skolverk (Skolverket)* ska främja att alla barn och elever får tillgång till en utbildning och verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever. Myndigheten tar fram kunskapskrav, föreskrifter, allmänna råd och nationella prov. Myndigheten ansvarar också för den officiella statistiken på skolområdet, gör nationella uppföljningar och utvärderingar samt ansvarar för svenskt deltagande i internationella kunskapsmätningar, så som exempelvis PISA.

*Socialstyrelsen* har en bred verksamhet som rör socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Myndigheten arbetar bland annat med att ta fram och utveckla statistik, regler, kunskap och stöd till vården och omsorgen inom områden som till exempel psykisk ohälsa, äldre, funktionshinder och barn och unga. Större delen av verksamheten är riktad till personal, ansvariga och beslutsfattare inom dessa områden.

*Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* arbetar för att barn, unga och vuxna oavsett funktionsförmåga ska få förutsättningar att nå målen för sin utbildning. Det görs genom specialpedagogiskt stöd, undervisning i specialsolor, tillgängliga läromedel och statsbidrag. Stödet som erbjuds kan handla om individens lärande, pedagogers arbete eller verksamhet och organisation. Den kompetens myndig-

heten erbjuder kompletterar kommunernas och skolornas egna resurser.

*Statens institutionsstyrelse (SiS)* är en myndighet som bedriver individuellt anpassad tvångsvård. Myndigheten ger vård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. SiS tar också emot ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård. Myndigheten har 24 särskilda ungdomshem med drygt 700 platser och elva LVM-hem med knappt 400 platser för vård av vuxna missbrukare.

*Statistiska centralbyrån (SCB)* utvecklar, framställer och sprider officiell och annan statlig statistik. SCB är samordnare för Sveriges officiella statistik. Myndigheten genomför främst uppdrag av regeringen och myndigheter men har även kunder bland forskare och näringsliv och bidrar med underlag för beslut, forskning och debatt.

*Svenska ESF-rådets* verksamhet spänner över flera politikområden, främst arbetsmarknads-, social-, utbildnings-, närings- och integrationspolitik. Myndigheten administrerar *Europeiska Socialfonden (ESF)*, som är EU:s främsta verktyg för att främja sysselsättningen i Europa genom lokala, regionala och nationella projekt som skapar jobb, hjälper näringslivet och stärker kompetensen hos individer. Genom fonderna finansierar ESF projekt som arbetar med kompetensutveckling, sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser.

*Tillväxtverket* har regeringens uppdrag att främja hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt. Myndigheten är även ansvarig för att genomföra strukturfondsprogram.

*Universitets- och högskolerådet (UHR)* ger bland annat stöd och information inför högskolestudier, samordnar antagningen till högskolan, förmedlar internationella utbyten, kompetensutveckling och praktik utomlands, utvecklar och förvaltar IT-system åt utbildningssektorn, bedömer utländska utbildningar samt ansvarar för högskoleprovet. Myndigheten arbetar även för en breddad rekrytering och motverkande av diskriminering inom högskolan.

### 3.1.2 Kommuner, landsting och regioner och andra aktörer

*Kommunerna* ansvarar för en stor del av den välfärds- och samhälls-service som finns där vi bor. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola och skola, som i snitt utgör 40 procent av kommunernas budget. Andra viktiga områden är socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna styrs av lokalpolitiker och är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag medan andra är frivilliga och beslutas av lokalt.

*Landstingen och regionerna* sköter sådant som är så kostsamt att större områden måste samarbeta för att kunna bedriva en bra verksamhet. Kärnuppgifterna är hälso- och sjukvård, vilket utgör 90 procent av budgeten. De måste säkerställa att det finns hälso- och sjukvård, tandvård för alla som är yngre än 20 år, samt i samverkan med kommunerna ansvara för kollektivtrafik.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* är en medlemsorganisation för alla kommuner, landsting och regioner med uppgiften att stödja och bidra till att utveckla medlemmarnas verksamheter. De ger service och professionell rådgivning inom alla frågor som kommuner, landsting och regioner är verksamma inom. SKL är även en arbetsgivarorganisation som sammantaget omfattar mer än en miljon människor. SKL har bland annat till uppgift att teckna centrala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor för kommuner, landsting och regioner.

*Folkbildningsrådet* är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag givna av riksdagen och regeringen. Folkbildningsrådet har tre medlemmar: Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Studieförbunden och Sveriges Kommuner och Landsting. Folkbildningsrådet har uppdrag av staten att i myndighets ställe fördela och följa upp statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor samt att utvärdera om syftet med statens bidrag till folkbildningen uppfylls.

*Friskolornas riksförbund* är en branschorganisation för fristående förskolor och skolor, som drivs av ideella föreningar, kooperativ, stiftelser och aktiebolag. De har drygt 500 medlemmar över hela Sverige.



Totalt har medlemmarna fler än 1 200 verksamheter och med olika pedagogiska inriktningar och sätt att arbeta.

*Idéburna skolors riksförbund* är en branschorganisation med syfte att ta tillvara de idéburna friskolornas intressen. De har omkring 50 medlemmar och verkar för en samhällsnyttig och icke-vinstutdelande skola präglad av mångfald och utveckling.

*Nordens Välfärdscentrum (NVC)* är en institution under Nordiska Ministerrådet. De tar fram förslag till politiker, sammanställer forskningsresultat och arrangerar nordiska och internationella konferenser med anknytning till välfärdsfrågor. NVC arbetar inom välfärds politik, funktionshindersfrågor, arbetsinkludering, alkohol- och drogfrågor samt välfärdsteknologi.

*The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* är en internationell organisation för utbyte av idéer och erfarenhet som påverkar ekonomisk utveckling och socialt välbefinnande, främst mellan de 35 medlemsländerna. OECD gör utvärderingar, lyfter lärande exempel, ger ut årliga rapporter samt har en statistikdatabas med fakta om medlemsländernas verksamheter.

*The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofund)* är ett trepartsorgan inom EU som har till uppgift att tillhandahålla information, rådgivning och sakkunskap inom områden för social- och arbetsmarknadspolitik.

### 3.1.3 Samverkansinsatser och projekt

#### *Delegationen för unga till arbete (Dua)*

I slutet av 2014 fattade regeringen beslut om att tillsätta Delegationen för unga till arbete, Dua. Det markerade en omsvängning i regeringens politik till att åter betona samarbetet mellan stat och kommun efter att det under flera år varit huvudlinjen för Arbetsförmedlingen att främst samarbeta med kompletterande aktörer. Syftet med delegationen är att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet ska få större genomslag på lokal nivå. Duas uppdrag är att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och

kommunerna, och i dag finns 287 lokala överenskommelser upprättade. Förutom Arbetsförmedlingen och kommunerna har Dua i uppdrag att föra dialog med arbetsmarknadens parter på det kommunala och landstingskommunala området, myndigheter, regionala aktörer och andra om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 ett utökat uppdrag till Dua innebärande att främja samverkan mellan aktörer av betydelse för nyanländas möjligheter att etablera sig i arbetslivet.

#### *Nationell samordnare inom området psykisk hälsa*

I december 2015 tillsatte regeringen en nationell samordnare med uppdrag att stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer inom området psykisk hälsa. Samordnaren ska identifiera utvecklingsbehov med fokus på effekter på folkhälsan, patienter, brukare och anhöriga. I uppdraget ligger även att verka för att arbetet samordnas på nationell nivå, samt att föreslå hur detta långsiktigt kan integreras i ordinarie myndighetsstruktur.

#### *Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården*

I november 2014 tillsatte regeringen en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården inom Socialdepartementet. Samordnaren ska tillsammans med ett flertal kommuner stärka och stödja socialtjänsten i deras arbete med den sociala barn- och ungdomsvården. Samordnaren ska bland annat stimulera och inspirera till utveckling av socialtjänsten, belysa kommuners olika förutsättningar för att uppnå en god kvalitet, sprida framgångsfaktorer samt återkoppla erfarenheter från kommunerna till lokal, regional och nationell nivå.

## *FINSAM*

Den 1 januari 2004 trädde lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft, i dagligt tal Finsam. Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting/region att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Tillsammans bildar de fyra parterna ett samordningsförbund var uppgift är att i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. På individnivå verkar samordningsförbundet genom att finansiera insatser som bedrivs av de samverkande parterna. Insatserna syftar ofta till att samlokalisera, utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad effektivitet.

### *Projekt med stöd från Europeiska socialfonden*

Europeiska socialfondens huvudsakliga syfte är att främja sysselsättningen på arbetsmarknaden. Under programperioden 2014–2020 har socialfonden följande tre programområden: 1. Kompetensförsörjning 2. Öka övergångarna till arbete 3. Sysselsättningsinitiativet för unga. Fram till hösten 2016 hade 20 000 personer deltagit i något av de pågående eller avslutade projekten, varav 75 procent har deltagit i projekt inom programområde 3.

Fokus för Sysselsättningsinitiativet för unga är att fånga upp personer i åldern 15–24 år som varken arbetar eller studerar, särskilt unga som inte slutfört en gymnasieutbildning. Projektmedlen är öronmärkta till tre regioner som hade en ungdomsarbetslöshet över 25 procent 2012. Dessa är Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland. Hälften av medlen är avsatta för regionala insatser som till stor del bedrivs av eller i kommuner, och hälften är avsatta för Arbetsförmedlingen i dessa tre regioner. Nedan följer en beskrivning av ett antal större ESF-projekt.

*Ung framtid* är Arbetsförmedlingens stora satsning inom Sysselsättningsinitiativet för unga. Projektet pågår mellan 2015 och 2018. Syftet är att underlätta övergången mellan utbildning och anställning genom coachning samt en rad aktiviteter som praktik, arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsinsatser. I projektet sker en förstärkning av redan befintliga insatser och en högre personaltäthet

än i ordinarie verksamheter. Projektet ger även stöd till arbetsgivare som erbjuder unga praktikplatser eller anställning.

*Unga In* var ett nationellt metodutvecklingsprojekt mellan 2012 och 2014 som drevs av Arbetsförmedlingen och fem kommuner. Unga in startades för att synliggöra den grupp ungdomar som har allra svårast att få ett arbete. Projektet riktade sig till unga i åldern 16–24 år som inte arbetade, studerade eller hade någon känd planering eller aktivitet. Arbetet bedrevs i nära samarbete med kommuner, arbetsgivare och ideella organisationer.

2015 startade uppföljaren till Unga In, *Ungkomp*, som pågår fram till 2018. Syftet är att genom samlokalisering i multikompetenta team på ett 20-tal orter utöka samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunen för att påverka ordinarie verksamhets arbets-sätt. Målgruppen är ungdomar 16–24 år som bedöms ha behov av ett sammanhållet stöd från flera parter och kompetenser i det offentliga samhället, för att etablera sig på arbetsmarknaden. Ungkomp har också en viktig roll i Arbetsförmedlingens övergripande förnyelsearbete i syfte att öka förtroende för och effektivitet vid myndigheten.

2012 initierade SKL *Plug In* för att motverka studieavbrott i gymnasieskolan. Sammanlagt deltog 47 kommuner från sex regioner vilket gjorde det till Sveriges största samverkansprojekt inom området. Målsättningen var att på regional och lokal nivå pröva nya metoder för att i högre grad få elever att fullfölja sina gymnasie-studier.

Hösten 2015 startade *Plug In 2.0*, som är en direkt fortsättning på *Plug In*. Huvudfokus var att arbeta vidare med och utveckla de områden och framgångsfaktorer som identifierades i det föregående projektet. Projektets målgrupper är unga som riskerar att inte fullfölja sina studier i grundskolan eller på gymnasieskolans nationella eller introduktionsprogram, unga som avbrutit sina studier i förtid samt unga nyanlända. Projektet pågår fram till februari 2018 och leds av SKL i samverkan med åtta regioner. Målsättningen har varit att sprida medvetenhet och kunskap om studieavbrott och bidra till strategisk påverkan både nationellt och internationellt. För att uppnå detta har projektet byggt upp den digitala kunskapsplattformen *Pluginnovation*.

Det ESF-finansierade projektet *#jagmed* liknar till stor del *Plug In 2.0* men drivs på regional och lokal nivå. Projektet riktar sig till unga i åldern 15–24 år som riskerar att inte fullfölja sina grund- och

gymnasiestudier. I projektet samverkar fem län i östra Mellansverige. Syftet är att motverka studieavhopp och studiemisslyckanden samt bidra till att unga kan återgå till studier eller praktik/arbete och få en varaktig tillhörighet till arbetsmarknaden. Projektet genomförs i form av delprojekt i ett 40-tal kommuner.

Ytterligare regionala ESF-finansierade projekt kring studieavbrott är *Värmlands unga*, *Värmlands framtid*, *Plugga klart 1* och *2*, *Griffin Plugin* och *Susa*.

MUCF driver projektet *Temagruppen Unga i arbetslivet*, som startade 2009 och drivs fram till och med 2017. Den övergripande målsättningen är att samverka för att belysa och undanröja strukturer som hindrar ungas etablering på arbetsmarknaden. Arbetet bedrivs i samarbete med Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens Valfärdscenter, Kronofogden samt Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet är att förmedla kunskap kring unga som varken arbetar eller studerar, med huvudfokus kring den kunskap och erfarenhet som tas fram i ESF-finansierade projekt där unga deltar.



## 4 Förebyggande arbete och ungas etablering

För att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar räcker det inte att enbart fokusera på de som redan i dag är utanför arbete eller studier. För att minska inflödet krävs ett starkt förebyggande arbete, vilket är en av Samordnarens fyra strategier. Kapitlet belyser både förebyggande arbete och tidiga insatser och risk- och skyddsfaktorer som är viktiga att uppmärksamma. Vidare belyses ungas vägar till och övergångar mellan utbildning och arbete vilket visar hur avgörande förebyggande arbete är för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren har valt att särskilt fokusera på utbildning och på förebyggande och tidiga insatser mot bakgrund av att utbildning är en viktig förutsättning för vidare etablering. I kapitlet presenteras även Samordnarens uppdrag kring kommunernas aktivitetsansvar.

### 4.1 Att arbeta förebyggande

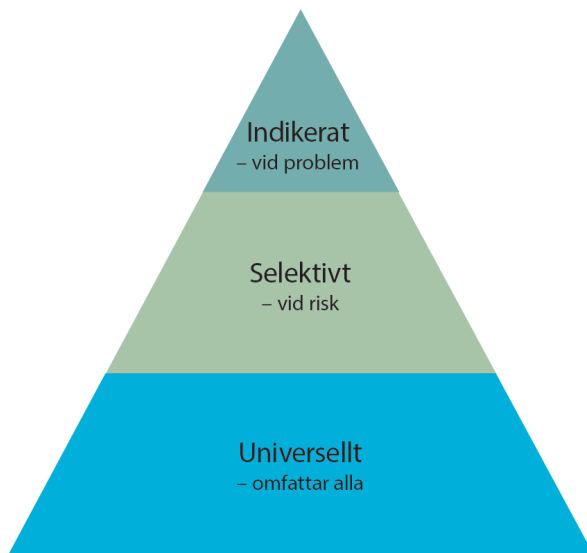
För att öka ungas möjligheter att slutföra sin utbildning samt etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället krävs att betydligt större fokus läggs på förebyggande arbete än i dag. Först då kan inflödet i gruppen minska. Hänsyn behöver tas till riskfaktorer i syfte att agera tidigt och inte först då problem har uppstått.

#### 4.1.1 Förebyggande arbete och tidiga insatser

Förebyggande arbete kan användas som samlingsbegrepp för både insatser som minskar och som avlägsnar riskfaktorer samt för insatser som stärker skyddsfaktorer. I folkhälsoarbetet fokuserar det

förebyggande på riskfaktorer och individuell livsstil, och det främjande på stödjande miljöer och frisk- och skyddsfaktorer. Förebyggande arbete kan delas in i tre nivåer: universell, selektiv och indikerad prevention. Universella insatser sätts in innan problemet har upptäckts och är riktade till alla. Selektiva insatser syftar till att upptäcka problem tidigt och personer med risk för att utveckla problem samt att förhindra problem. Indikerad prevention innebär att behandla problem och rehabilitera de drabbade.<sup>1</sup> De tre nivåerna av förebyggande arbete åskådliggörs i figur 4.1.

**Figur 4.1** Tre nivåer av förebyggande arbete



*Källa:* Samordnaren.

Genom att säkerställa universella insatser som exempelvis tidig studie- och yrkesvägledning till alla elever, eller selektiva insatser som specialpedagogiskt stöd i skolan kan mer omfattande stödbehov undvikas i framtiden.

Insatser behöver komma tidigt för att minska riskerna att problem förvärras. Det är känt sedan tidigare och bekräftas i nyligen publi-

---

<sup>1</sup> Statens Folkhälsoinstitut (2010). *Att förebygga spelproblem – en kunskapsöversikt och en systematisk litteraturöversikt.*



cerade rapporter. Folkhälsomyndigheten har exempelvis bedrivit ett utvecklingsarbete tillsammans med Socialstyrelsen och SKL för att öka kunskapen om och kvaliteten i det stöd som erbjuds barn i familjer där missbruk, psykisk ohälsa eller våld förekommer.<sup>2</sup> En av slutsatserna är att det är viktigt att insatser sker så tidigt som möjligt vid upptäckt och att det också sker så tidigt som möjligt i barnens liv. De första åren i ett barns liv har stor betydelse för barnets utveckling. Vart femte till sjätte barn i Sverige beräknas växa upp i familjer där det finns problem med missbruk eller psykisk ohälsa. Ungefär vart tionde barn beräknas ha upplevt våld i familjen. Det är viktigt att familjerna uppmärksammas och erbjuds stöd så tidigt som möjligt även om barnen inte hunnit utveckla egna svårigheter. Stöd behöver ges både till barn och till föräldrar. Allvarliga problem i familjen behöver inte betyda att barnen får egna problem senare i livet men risken för psykisk eller fysisk ohälsa i framtiden är förhöjd och svåra uppväxtförhållanden kan ha en negativ inverkan på skolresultaten.

Östgötakommissionen tar upp betydelsen av universella insatser. De använder begreppet proportionell universalism vilket innebär att alla har samma grundläggande behov, men olika behov av samhällets stöd. Det betyder att insatserna bör vara universella, men anpassas, både i omfattning och i utformning, till de med störst behov. Som exempel nämns BVC som erbjuder universella insatser till alla föräldrar, men också proportionella då det kan finnas de föräldrar och barn med behov av ytterligare samtal eller besök eller att fler resurser behöver sättas in.<sup>3</sup>

Sociala investeringar innebär att tidiga insatser för att skapa goda livsvillkor och jämlik hälsa ses som en investering och inte som en utgiftspost för samhället. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö visar att kostnader i ett senare skede kan minskas genom att stärka det arbete som sker i ett tidigt skede.<sup>4</sup> Resonemanget åskådliggörs i figur 4.2 där tidiga satsningar på förskola och skola visar hög avkastning på investeringar i humankapital.

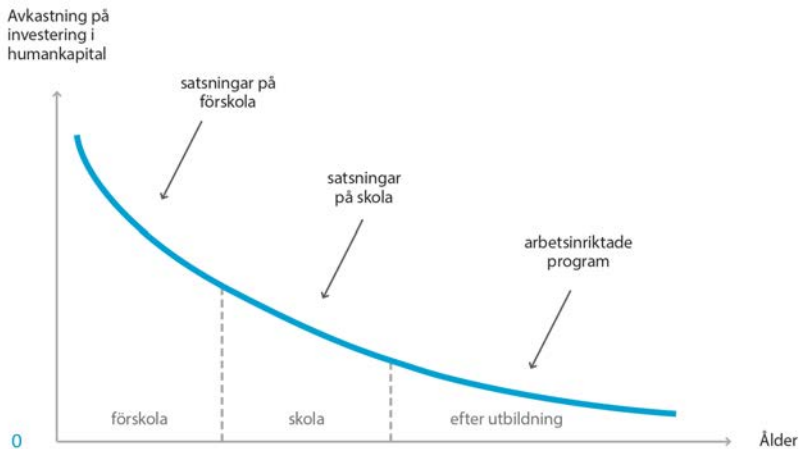
---

<sup>2</sup> Folkhälsomyndigheten (2016). *Barn i familjer med missbruk, psykisk ohälsa eller våld. Resultat och erfarenheter från ett utvecklingsarbete* samt Folkhälsomyndighetens webbsida (2017). [www.folkhalsomyndigheten.se](http://www.folkhalsomyndigheten.se)

<sup>3</sup> Östgötakommissionen (2014). *Östgötakommissionen för folkhälsa – slutrapport*.

<sup>4</sup> Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa*.

Figur 4.2 Tidiga insatser lönar sig



Källa: Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013).

Enligt SKL kräver sociala investeringar en kombination av ett perspektivskifte och av konkreta metoder och verktyg. Perspektivskiftet handlar om insikten om att stora resurser i dag satsas på insatser utan kunskap om vad som är verksamt och för vilka grupper. Bristande analyser beror på organisatoriska stuprör och kortsiktighet vilket i sin tur leder till bristande incitament att göra samordnade och långsiktiga insatser. Verktygen handlar om bättre metoder för att analysera behov, välja effektiva insatser och att mäta resultat. Genom perspektivskifte och konkreta metoder ökar förmågan hos offentlig sektor att få långsiktigt hållbara resultat av de satsningar som görs och samtidigt höja effektiviteten.<sup>5</sup>

En forskargrupp vid Umeå universitet har inom ramen för SKLs Uppdrag psykisk hälsa gjort en studie om barn i samhällets vård.<sup>6</sup> De har kartlagt samtliga insatser som gjorts för 20 individer som har haft omfattande social problematik under uppväxten. I det ingår insatser från hälso- och sjukvård, socialtjänst, skola, skolhälsovård och kriminalvård. Alla registrerade insatser har kodats och kostnads-

<sup>5</sup> Sveriges kommuner och landsting (2015). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*.

<sup>6</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Barnavårdskarriärer – en studie av risktecken och insatser för unga vuxna som varit föremål för omfattande interventioner från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård*.

beräknats. Studien illustrerar bland annat hur kostnaderna för insatser i många fall ökar kraftigt ju äldre barnet blir samtidigt som det inte är givet att dessa insatser är de mest verksamma.

Det har tagits fram flera rapporter med så kallade socioekonomiska bokslut som visar på vikten av förebyggande stöd och tidiga insatser. Det kan ta olika lång tid för olika organisationer att själv få ”ekonomisk nytta” av att bedriva insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Dock är det viktigt att se betydelsen för individen och för samhället i stort och inte enbart agera utifrån den egna organisationslogiken.<sup>7</sup>

2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar lyfte fram betydelsen av stödåtgärder och arbete i olika skeden för unga som varken arbetar eller studerar utifrån en modell utvecklad av Eurofound (figur 4.3). Bristande kvalitet och resurser i en verksamhet som möter barn och unga i tidig ålder kan få betydande konsekvenser som kan vara svåra att kompensera för i ett senare skede.

**Figur 4.3** Stödåtgärder i övergången mellan skola och arbete

Tidiga insatser i förskola och skola innan problemet uppkommit	Insatser för att förebygga och återintegrera avhoppare	Insatser för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv	Åtgärder för att öka anställningsbarheten bland unga
Föräldrastöd, speciallärare, särskilt stöd, diagnostiska verktyg för tidig identifikation etc.	Särskilt stöd i skolan, anpassad undervisning, introduktionsprogrammen etc.	Jobbgarantin för ungdomar, förmedlingsinsatser, kommunala arbetsmarknadsinsatser, särskilda arbetsmarknadsprojekt etc.	Lärningsutbildningar, YA-anställningar*, studiemotiverande kurser, sänkta arbetsgivaravgifter etc.

\* anställningar på yrkesintroduktionsavtal.

Källa: SOU 2013:74.

#### 4.1.2 Riskfaktorer och hinder för etablering

Det finns ett antal tydliga riskfaktorer för att unga ska hamna utanför studier och arbete. 2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar gjorde en litteraturgenomgång av framför allt

<sup>7</sup> Se exempelvis Temagruppen Unga i arbetslivet (2010). *Unga som är utanför arbetsmarknaden – en socioekonomisk diskussion* och (2012). *Det lönar sig II – en analys av arbetsmarknadsprojektets samhällsekonomiska lönsamhet*.

kvantitativa analyser.<sup>8</sup> Nedan presenteras några av deras observationer i korthet.

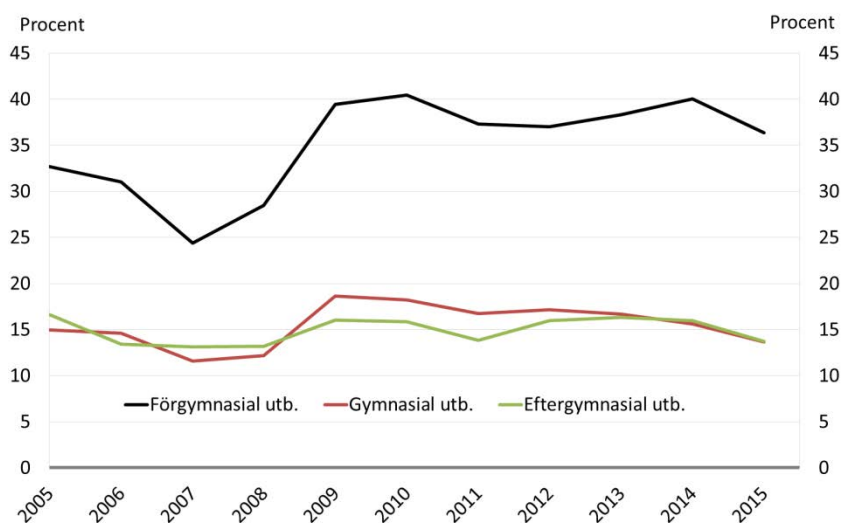
- Att sakna gymnasieutbildning har stor negativ påverkan på etableringen senare i livet. Det finns studier som har visat att risken för att varken arbeta eller studera är fyra till fem gånger högre för de som inte avslutat sina gymnasiestudier jämfört med de som avslutat studieförberedande gymnasieutbildning, oavsett kön.
- Att växa upp i en ekonomiskt utsatt familj eller en familj med sociala problem påverkar möjligheterna att lyckas i skolan negativt och även etableringen på arbetsmarknaden.
- Föräldraskap i tonåren ökar risken för att varken arbeta eller studera, vilket bland annat beror på sämre förutsättningar att kunna fullfölja sin utbildning.
- Utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar, vilket särskilt gäller unga utrikes födda kvinnor. Det är något vanligare bland utrikes födda att få barn före 20 års ålder. Om hänsyn tas till andra faktorer som utbildningsnivå och socioekonomiska villkor minskar skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda.
- Det finns en förhöjd risk att varken arbeta eller studera bland unga som har registrerad brottslighet, långvarig sjukdom och psykisk ohälsa samt unga med en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan.

Dessa faktorer samvarierar ofta på olika sätt, men betydelsen av gymnasieutbildning är ett återkommande tema. Under 2015 var arbetslösheten över 35 procent bland unga 20–24 år som saknade en gymnasieutbildning. Motsvarande andel för de som hade gymnasial- och eftergymnasial utbildning var under 15 procent (se figur 4.4).

---

<sup>8</sup> SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

**Figur 4.4 Arbetslöshet bland unga 20–24 år utifrån utbildningsnivå 2005–2015, procent**



Källa: SCB, AKU.

I forskningsprojektet *Osäkra övergångar* (2010–2013) konstateras att unga utan fullständig gymnasieutbildning, personer med aktivitetsstöd och personer med ekonomiskt bistånd är starkt överrepresenterade bland arbetslösa.<sup>9</sup>

I en studie av etableringen för alla födda 1981 konstateras att avsaknad av en fullföljd gymnasieutbildning innebär en förhöjd risk för perioder med arbetslöshet och långtidsarbetslöshet, lägre inkomster och att påverkas särskilt negativt av konjunkturedgångar. Unga kvinnor och utrikesfödda utan gymnasieutbildning har svårare att etablera sig långvarigt på arbetsmarknaden och får en sämre löneutveckling än andra. Bland alla födda 1981 utan gymnasieutbildning var risken sju gånger så hög att få ekonomiskt bistånd någon gång under året 2010 jämfört med de som hade gymnasieutbildning. Studien visar också att det fanns en positiv inverkan på etableringen av att ha arbetat under gymnasiestudierna.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Lundahl, L. "Osäkra övergångar" i Vetenskapsrådet (red.) (2015). *Resultatdialog 2015*.

<sup>10</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete*.

Liknande mönster framkommer i OECD:s beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar (NEET) i Sverige, men i beskrivningen läggs ytterligare några perspektiv till. OECD konstaterar bland annat att:

- Unga i Sverige utan avslutad gymnasieutbildning löper fem gånger så hög risk att hamna utanför studier och arbete jämfört med de som har en sådan utbildning. Detta är betydligt högre än genomsnittet i OECD-länderna, där genomsnittet är tre gånger så hög risk.
- Det är vanligare att unga som varken arbetar eller studerar har föräldrar med kort utbildning.
- De generella skillnaderna mellan unga kvinnor och unga män som varken arbetar eller studerar är mycket liten, och betydligt mer påtaglig i andra OECD-länder. Bland de som varken arbetar eller studerar är det dock över hälften av de unga kvinnorna som inte aktivt söker ett arbete jämfört med drygt en tredjedel av de unga männen.
- Föräldraskap är den viktigaste förklaringsfaktorn för skillnader mellan unga kvinnor och män som varken arbetar eller studerar. Bland unga kvinnor med ett barn under 5 år är det 29 procent som varken arbetar eller studerar jämfört med 8 procent bland kvinnor utan barn. Det finns inte någon sådan motsvarande skillnad bland unga män. OECD lyfter också fram att tidsstudier visar att kvinnorna lägger mer tid på oavlönat hushållsarbete (inklusive ta hand om barn), medan männen lägger mer tid på fritidsintressen och personliga behov.
- Andelen som varken arbetar eller studerar är som störst i åldersgruppen 20–24 år. Detta skiljer sig från andra OECD-länder där andelen som varken arbetar eller studerar är som störst bland unga 25–29 år.
- Unga som varken arbetar eller studerar uppvisar en sämre fysisk och psykisk hälsa jämfört med andra unga. Allvarliga problem med oro, ångest och rädsla är mer än dubbelt så vanligt bland unga som varken arbetar eller studerar. Det är fem gånger så vanligt att skatta sin allmänna hälsa som dålig eller mycket dålig bland unga män som varken arbetar eller studerar jämfört med

andra unga män (motsvarande skillnad bland unga kvinnor är en faktor på 1,6).

- Utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Flera förklaringar lyfts fram som att det tar tid att hitta ett arbete, språkbarriärer och att utbildning från andra länder inte alltid värderas så högt. Sverige har också en relativt hög andel migranter som ansöker om asyl av humanitära skäl och en mindre andel arbetsinvandrare jämfört med andra länder. Socioekonomiska villkor och studieresultat är andra förklaringar som diskuteras.

Det går även att lyfta fram ytterligare riskfaktorer. Överskuldssättning är ett hinder för ungas etablering som lyfts i Samordnarens direktiv och även uppmärksammas av Kronofogden. Under 2015 hade 36 700 personer i åldern 18–25 år skuld hos Kronofogden.<sup>11</sup> En av fem unga i denna åldersgrupp uppger att de återkommande har problem att betala sina räkningar vilket är något vanligare bland unga män än bland unga kvinnor.<sup>12</sup> Ungas skulder kan bland annat vara relaterade till överkonsumtion och brott såsom böter och skadestånd. Ungar är skuldsatta hos både offentliga och privata aktörer.

Kriminalitet bland unga är en annan dimension. Studier har visat att tonåringar som har blivit dömda vid mer än ett tillfälle löper betydligt högre risk att befinna sig utanför studier och arbete vid 25 års ålder jämfört med övriga unga. Samtidigt utmärker sig denna grupp av att ha svagare resurser med sig från uppväxten överlag, där brotten i sig kan bli till ytterligare hinder för senare etablering. Det är betydligt vanligare bland unga män 15–19 år att ha blivit dömd vid mer än ett tillfälle än bland unga kvinnor (4,6 procent jämfört med 0,9 procent bland unga födda 1985).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Kronofogden (2016). *Antal gäldenärer 18–25 år, län och kommun*.

<sup>12</sup> Konsumentverket (2016). *Digitalisering och konsumentintresset. En litteraturöversikt*.

<sup>13</sup> Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A. & Shannon, D. "The Life Course of Young Male and Female Offenders. Stability or change between Different Birth Cohorts?" i *British Journal of Criminology*. 2014.

### 4.1.3 Effekter av att varken arbeta eller studera

Perioder utanför arbete och studier har långtgående inverkan på den enskildes liv. Negativa konsekvenser av arbetslöshet som kan följa med senare under livet kallas ibland för märkningseffekt eller ”scarring effect”. En studie har visat att bland unga 20–25 år som varken arbetade eller studerade något år mellan 2001 och 2003 fanns 57 procents större risk att inte vara etablerad på arbetsmarknaden 2011 jämfört med övriga. Tendensen var ännu starkare för de som stod utanför studier och arbete samtliga tre år 2001–2003. Resultaten är i linje med andra studier.<sup>14</sup>

Andra har visat att märkningseffekten verkar ha blivit allt mer påtaglig för dagens unga utifrån en jämförelse mellan födda 1985, 1980 respektive 1975.<sup>15</sup> Detta gäller särskilt unga män. Forskarna beskriver hur situationen utanför studier och arbete många gånger innebär ett steg neråt på en redan påbörjad väg mot social utslagning. Perioden utanför studier och arbete har en isolerad negativ effekt och en slutsats är att denna period inte kan beskrivas som en enklare övergångsfas som karaktäriseras av att personer frivilligt avstår från studier och arbete eller tillfälligt är ute och reser utomlands.

Längre perioder av arbetslöshet är också förbundet med psykisk ohälsa. Det finns bland annat studier som visar att personer med omfattande arbetslöshet i åldern mellan 21 och 25 år löper betydligt högre risk för psykisk ohälsa senare i livet jämfört med andra unga.<sup>16</sup> Detta gäller oavsett om arbetslösheten inträffat i låg- eller högkonjunktur. Vidare finns indikationer på att konsekvenserna gäller öppet arbetslösa, medan de som deltar i arbetsmarknadsprogram inte löper samma förhöjda risk.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Andersson, F.W., Gullberg Brännström, S. & Mörtvik, R. ”Långsiktig märkningseffekt av att varken arbeta eller studera” i Statistiska centralbyrån (2016).

<sup>15</sup> Bäckman, O. & Nilsson, A. ”Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts” i *European Societies* 2016.

<sup>16</sup> Virtanen, P., Hammarström, A. & Janlert, U. ”Children of boom and recession and the scars to the mental health. A comparative study on the long term effects of youth employment” i *International Journal for Equality in Health*. 2016. Se även Strandh, M., Winefield, A., Nilsson, K., & Hammarstrom, A. ”Unemployment and mental health scarring during the life course” i *European journal of public health*. 2014.

<sup>17</sup> Strandh, M., Nilsson, K., Nordlund, M. & Hammarström, A. ”Do open youth unemployment and youth programs leave the same mental health scars? Evidence from a Swedish 27-year cohort study” i *International Journal for Equality in Health*. 2015.



## 4.2 Ungas uppväxtvillkor och vägar till utbildning och arbete

Även om andelen unga som varken arbetar eller studerar har minskat något de senaste åren finns flera oroande tendenser och utmaningar för barn och ungas framtida etablering. Det är tydligt att en avslutad gymnasieutbildning är en stark skyddsfaktor. Skolkommisionen konstaterar att föräldrars inkomst och utbildningsnivå är den största enskilda faktorn som påverkar elevers skolresultat i grund- och gymnasieskolan. Det är oroande att föräldrars utbildningsnivå i dag har en större betydelse för barns skolresultat än tidigare. En anledning till det är skolans utveckling som inneburit att eleverna och deras föräldrar har fått ta ett allt större ansvar för lärandet.<sup>18</sup>

Många faktorer samspelar under ungas uppväxt. Kommissionen för jämlik hälsa har lyft fram dynamiska samspel mellan skilda faktorer. Sämre socioekonomiska levnadsförhållanden under barndomen kan ge sämre förutsättningar för kognitiv, social och emotionell utveckling, vilket i sin tur påverkar utbildning, arbete och inkomster. Utbildningsbakgrund, yrkesliv och inkomster påverkar hälsa, sjukdomsrisk och livslängd.<sup>19</sup> Problemen och lösningarna finns inom många olika politikområden. Hälsöfrämjande insatser för befolkningen i sin helhet liksom jobbskapande åtgärder och satsningar på ett livslångt lärande kan ha positiva effekter för att minska antalet och andelen ungas som varken arbetar eller studerar.

Både föräldrars utbildningsnivå och arbetsmarknadsanknytning har stor betydelse för ungas etableringsmöjligheter. Skolan har en viktig kompensatorisk uppgift för att öka möjligheterna för dem som kommer från hem med svagare studiebakgrund. Det finns studier som ger en fördjupad bild av situationen för utrikesfödda elever där föräldrars utbildningslängd har stor påverkan på barnets betyg, och den status föräldrarna hade i hemlandet utifrån föräldrarnas utbildningsnivå påverkar elevernas ambitioner och målsättningar.<sup>20</sup> Det finns flera andra analyser som visar på hur sociala villkor går i arv. Exempelvis att det bland föräldrar till unga som varken arbetar eller studerar är betydligt vanligare att ha mottagit ekonomiskt bi-

<sup>18</sup> SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

<sup>19</sup> SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.*

<sup>20</sup> Engzell, P. (2016). *Intergenerational Persistence and Ethnic Disparities in Education.*

stånd och något vanligare att ha mottagit arbetslöshetsersättning jämfört med andra föräldrar.<sup>21</sup>

Kopplingarna till arbetsmarknaden under utbildningstiden påverkar etableringen. Tillgång till kvalificerad studie- och yrkesvägledning och kunskaper om och praktiska erfarenheter av arbetslivet bidrar positivt. En viktig aspekt är att öka förmågan och intresset hos arbetsgivare att anställa unga och även att ge möjligheter att genom praktik tillägna sig sina första arbetslivserfarenheter. Det gäller arbetsgivare inom näringslivet och offentliga sektorn såväl som arbetsgivare inom det civila samhället.

Det finns en kritisk diskussion kring att fokusera för entydligt på övergångar, eller stadier i ungas utveckling, då det antyder ett linjärt och ibland förenklat synsätt på etablering. Ungas väg mot arbete har blivit alltmer krokig och utdragen de senaste årtiondena i Sverige och i andra länder. Tydliga etablerings- och karriärvägar har ersatts av allt mer olika övergångsmönster. En del unga går in och ur studier och arbete och mellan verksamheter i perioder. Här finns också risk att alltför mycket fokus landar på individens eget ansvar snarare än på strukturella villkor.

Trots allt mer brokiga övergångar mellan studier och arbete så finns det ett antal situationer och övergångar som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att barn och unga ska lyckas ta sig vidare till nästa nivå i utbildningen eller i sin arbetsmarknads-etablering. På samma sätt finns det en del beteenden som är att betrakta som riskabla för framtida etablering. I följande avsnitt ges en beskrivning av möjligheter och utmaningar med start i det formella utbildningssystemet, via vuxenutbildning och folkhögskolestudier, till utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser samt kommunernas aktivitetsansvar.

#### 4.2.1 Frånvaro och svaga studieresultat i grundskolan

Utredningen Att vända frånvaro till närvaro understryker vikten av att tidigt och snabbt uppmärksamma all form av frånvaro (både giltig och ogiltig) i grundskolan eftersom frånvaro påverkar elevernas

---

<sup>21</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*.

måluppfyllelse. De understryker att frånvaroproblematiken inte enbart kan hanteras inom ramen för utbildningsväsendet. Vårdnadshavare, hälso- och sjukvård och socialtjänst är viktiga aktörer.<sup>22</sup> Intervjuer med barn och unga som har haft omfattande insatser från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård har visat att skolfrånvaro i en del fall kan vara en viktig signal om problem i deras omgivning. Utöver problem i skolan kan det exempelvis handla om missbrukande föräldrar, att ha eget missbruk eller om våld i hemmet.<sup>23</sup>

Det saknas nationell statistik kring omfattningen av frånvaron i grundskolan eftersom sådana uppgifter inte samlas in på individnivå. Därför finns inte heller mer omfattande studier av hur det har gått senare i livet för elever som uppvisar hög frånvaro. Skolinspektionen har konstaterat att nästan 1 700 elever i den obligatoriska skolan hade ogiltig sammanhängande frånvaro minst en månad hösten 2015. Sammanhängande frånvaro föregås ofta av ströfrånvaro, och Skolinspektionens undersökning visar att drygt 18 000 elever hade ogiltig upprepade ströfrånvaro<sup>24</sup>. Ströfrånvaro är något vanligare bland pojkar än bland flickor, medan det inte fanns några större skillnader mellan könen för den ogiltiga sammanhängande frånvaron.<sup>25</sup>

Utredningen Att vända frånvaro till närvaro efterlyser bland annat en enhetlig definition av problematisk frånvaro och föreslår att Skolverket bör få i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om giltig och ogiltig frånvaro.<sup>26</sup>

Studieresultaten i grundskolan har betydelse för studieresultaten på gymnasiet, och därmed för fortsatt etablering. En studie av samtliga födda 1981 visar att över 60 procent av de elever som hade låga grundskolebetyg inte fullföljde gymnasieutbildningen. Detta var något vanligare bland pojkar än flickor.<sup>27</sup>

Ansökan till gymnasiet sker utifrån ett meritvärde som beräknas utifrån elevens betyg och är för de flesta elever summan av betygs-

---

<sup>22</sup> SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

<sup>23</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Barnavårdskarriärer – en studie av risktecken och insatser för unga vuxna som varit föremål för omfattande interventioner från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård.*

<sup>24</sup> Med detta menas ogiltig frånvaro från enstaka lektioner/dagar som överstiger omkring 5 procent av undervisningstiden på en period av minst två månader.

<sup>25</sup> Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.*

<sup>26</sup> SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

<sup>27</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Födda 1981: 95-27-13.*

värdena för de 16 bästa betygen i slutbetyget. Under perioden 1998–2016 har det genomsnittliga meritvärdet stigit, med undantag för elever med okänd bakgrund<sup>28</sup> och för det senaste året. Skillnaden mellan flickors och pojkars genomsnittliga meritvärden har varit relativt konstant genom åren.<sup>29</sup>

Även Gymnasieutredningen lyfter fram grundskolans roll för att förbereda elever för gymnasieskolan. Det är betydligt vanligare bland dem som har godkända betyg i samtliga grundskoleämnen att slutföra sina gymnasiestudier inom tre år jämfört med de som saknar godkända betyg i vissa ämnen. Bland elever antagna på yrkesprogram har de som har antagits med 12 godkända ämnen nästan dubbelt så stor sannolikhet att nå en gymnasieexamen inom tre år jämfört med dem som har 8 godkända ämnen.<sup>30</sup>

#### 4.2.2 Saknad behörighet till gymnasieskolans nationella program

Våren 2016 var 83 procent av eleverna i årskurs 9 behöriga att söka något av gymnasieskolans nationella program. Omvänt hade alltså 17 procent (17 800 elever) inte åtta godkända betyg och hade i stället möjlighet att börja studera på något av gymnasieskolans fem introduktionsprogram.<sup>31</sup>

Statistiken över introduktionsprogramselevernars övergång till nationella program är än så länge begränsad eftersom det endast är ett par elevkullar som gått igenom gymnasieskolan efter reformen 2011. Skolverket har gjort en uppföljning av den första årskullen som började på ett introduktionsprogram hösten 2011 utifrån deras studieresultat fyra år senare. Bland dem hade 8 procent då gått ut med examen eller studiebevis från ett nationellt program. 38 procent hade avbrutit sina studier utan behörighet, 29 procent studerade på ett nationellt program och 16 procent studerade på ett introduktionsprogram. Ytterligare 9 procent var behöriga men hade läm-

<sup>28</sup> Detta är elever som av olika skäl saknar personnummer. Antalet elever med okänd bakgrund ökade från drygt 1 000 elever vt 2015 till 5 400 elever vt 2016.

<sup>29</sup> Våren 2016 var det genomsnittliga meritvärdet för 16 ämnen bland flickor 232,2 jämfört med 201,9 bland pojkar (233,6 respektive 209,6 om de med okänd bakgrund exkluderas). Skolverket (2016). *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*. Dnr 2016:01383.

<sup>30</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

<sup>31</sup> Skolverket (2016). *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*. Dnr: 2016:01383.

nat gymnasieskolan utan att fullfölja sina studier.<sup>32</sup> Det sker många byten mellan introduktionsprogrammen, och för den grupp som blir behöriga till ett nationellt program sker övergången främst efter minst två års studier på ett introduktionsprogram.<sup>33</sup>

Fyra elevgrupper är överrepresenterade på introduktionsprogrammen: elever med utländsk bakgrund, pojkar, elever med föräldrar med låg utbildningsbakgrund samt elever med låga meritvärden från grundskolan.<sup>34</sup>

Andelen som saknar behörighet till nationella program har ökat med 2,5 procentenheter från våren 2015 till våren 2016, och ökningen har skett inom gruppen elever med okänd bakgrund. Bland övriga elever har andelen som saknar behörighet minskat.<sup>35</sup>

Andelen som saknar behörighet har ökat både bland pojkar och flickor mellan 2011 och 2015, men något mer för pojkar. Det var 16 procent bland pojkarna och 13 procent bland flickorna som inte var behöriga till något nationellt program i gymnasieskolan 2015.<sup>36</sup> På kommunal nivå finns det lokala variationer, men det är generellt vanligare att en större andel bland flickorna är behöriga.<sup>37</sup>

För utrikes födda har åldern vid invandringstillfället stor betydelse för gymnasiebehörigheten. Det är tre gånger så hög sannolikhet att uppnå minst åtta godkända betyg efter årskurs 9 för dem som invandrar till Sverige före sju års ålder jämfört med alla utrikes födda. För den som invandrar före högstadietåldern (i åldern 7–12 år) är sannolikheten 30 procent högre att uppnå gymnasiebehörighet.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Skolverket (2015). *Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull*.

Dnr 2014:55.

<sup>33</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Detta är elever som av olika skäl saknar personnummer, och antalet elever med okänd bakgrund ökade från drygt 1 000 elever vt 2015 till 5 400 elever vt 2016.

<sup>36</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

<sup>37</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Jämställdhet. En grundläggande rättighet*.

<sup>38</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*.

### 4.2.3 Frånvaro i gymnasieskolan

Frånvaro i gymnasieskolan kan vara en signal om att unga av olika skäl inte trivs i skolan och senare kommer att avbryta sina gymnasiestudier.<sup>39</sup> Precis som för grundskolan saknas mer detaljerade nationella uppgifter om frånvaron. Skolverket har studerat frånvaro som är så omfattande att den har resulterat i indragen studiehjälp. Andelen elever med indragen studiehjälp hade ökat successivt varje läsår från 3,7 procent läsåret 2008/09 till 6,4 procent 2012/13.<sup>40</sup> Centrala studiestödsnämnden (CSN) har noterat en fortsatt ökning till 7,8 procent läsåret 2015/2016. Andelen är högre bland pojkar (9,4 procent) jämfört med flickor (6 procent). Det finns också regionala skillnader. Ökningen kan ha flera olika förklaringar. CSN beskriver att förändrad praxis bidrog till en tydlig ökning från 2011/12 till 2012/13. Enskilda skolors kunskap om och rutiner för inrapporteringen kan ha stärkts. Sedan 2012 är riktlinjen att skolor ska rapportera till CSN om studerande är frånvarande utan giltiga skäl fyra timmar eller mer under en månad, och om detta sker återkommande eller vid upprepade tillfällen.<sup>41</sup>

Samordnaren ser behov av ett stärkt systematiskt arbete med förebyggande och tidiga insatser för att motverka studieavbrott. Omfattande arbete och kunskaper genereras i flera större projekt med stöd från Europeiska socialfonden. Skolverket har ett uppdrag 2016–2018 att genomföra verksamhetsnära insatser för huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan. Arbetet ska slutredovisas 1 mars 2019 och är en del av strategin *Vägar framåt*.<sup>42</sup> Samordnaren ser behov av mer permanenta strukturer för att stärka skolornas arbete på detta område. Frånvaro får större konsekvenser för individen i dagens kunskapsamhälle än hur det var för tidigare generationer. Konsekvenser av frånvaro drabbar både unga och deras familjer.

---

<sup>39</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

<sup>40</sup> Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning*.

<sup>41</sup> Centrala studiestödsnämnden (2016). *Studiestödet 2015* och Centrala studiestödsnämnden (2016) *Indragen studiehjälp på grund av ogiltig frånvaro i gymnasieskolan – statistik läsåret 2015/16*. PM pressträff 2016-07-14.

<sup>42</sup> Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

#### 4.2.4 Avbrutna och icke fullföljda gymnasiestudier

Avbrutna gymnasiestudier kan ha flera olika orsaker. Tidigare analyser pekar på bristande pedagogiskt stöd, brister i den studie-sociala miljön och att unga ibland byter program. I Sverige påbörjar drygt 99 procent av eleverna en gymnasieutbildning inom två år efter att de har lämnat grundskolan. Omkring fem procent av eleverna gör tidiga studieavbrott, vilket innebär att de är registrerade i gymnasieskolan endast ett eller två år (skillnaden är dock stor mellan program då andelen är 2 procent bland nationella program och 24 procent på introduktionsprogrammen). De flesta studieavbrotten sker under det tredje året på gymnasiet. Bland de sena studieavbrotten räknas både elever som lämnar gymnasieskolan under tredje året, och de som går kvar hela läsåret utan att nå studieresultat för att få en gymnasieexamen. 20 procent av eleverna som påbörjade ett nationellt program år 2012 hade inte tagit examen eller fått ett studiebevis som omfattade ett helt nationellt program tre år senare. Hela 89 procent av dessa elever hade varit registrerade i gymnasiet i tre eller fyra år och alltså gått kvar i gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen. Enligt Gymnasieutredningen är det vanligt att dessa elever upplever att de har slutfört gymnasiet.

Majoriteten av eleverna går alltså kvar i gymnasieskolan i tre år men det är en stor andel, 35 procent, som inte får en gymnasieexamen på den tiden. Efter fyra år minskar andelen till 30 procent. Det är en stor utmaning att en så stor andel elever inte når målen för utbildningen och det medför stora svårigheter för de elever som berörs.

Det finns flera förklaringar till att det ser ut som det gör och bilden är komplex. Det kan handla om både individuella och organisatoriska faktorer. Samtidigt som det finns indikationer på att stress och psykisk ohälsa ökar bland tonåringar, särskilt bland flickor, finns det stora kvalitetsbrister i gymnasieskolans arbete, exempelvis när det gäller att ge eleverna det stöd de behöver. Elever får alltför lite stöd eller stöd som inte är individanpassat, vilket inte ger eleverna tillräckliga förutsättningar att lyckas med sina studier. Utredningen har också belyst brister vad gäller utbildningens upplägg,

introduktionsprogrammets struktur och olika tillämpning av elevers rätt till utbildning.<sup>43</sup>

Det går att fördjupa bilden av genomströmningen i gymnasiet. Bland de unga som började gymnasieskolan 2011 nådde 63 procent examen inom tre år och 69 procent efter fyra år. Andelen är som högst på högskoleförberedande program 75,5 procent, jämfört med 6,7 procent på introduktionsprogrammen. Samtidigt måste det tas i beaktande att de sistnämnda programmen syftar till att eleverna ska påbörja ett nationellt program och att det tar tid att slutföra. Den stora skillnaden mellan unga kvinnor och unga män finns på de högskoleförberedande programmen där andelen som slutför studierna är 78,9 procent för unga kvinnor och 71,5 procent för unga män. I och med att gymnasieskolan har reformerats är det svårt att göra jämförelser i genomströmningen och fullföljda studier före och efter reformen 2011. Men även tidigare har det varit omkring 30 procent som inte slutför studierna inom tre eller fyra år.<sup>44</sup>

Andra analyser har visat att bland inrikes födda har omkring åtta av tio slutbetyg från gymnasiet vid 24 års ålder (bland unga födda 1983–1991 som varit registrerade i gymnasieskolan någon gång under 1999–2015). För utrikes födda har bland annat invandrings-tillfället betydelse. Bland unga som var 13 år eller äldre då de invandrade var andelen knappt fyra av tio bland kvinnor och drygt tre av tio bland män som erhållit ett slutbetyg vid 24 års ålder. Det är betydligt vanligare att de som invandrat i 7–12 års ålder har slutbetyg (sju av tio bland kvinnor och sex av tio bland män).<sup>45</sup>

#### 4.2.5 Vuxenutbildning och folkhögskolestudier

Det är en betydande andel unga som inte slutför sin utbildning inom ramen för gymnasieskolans verksamheter. Genom vuxenutbildning och folkhögskolestudier ges nya chanser för dem som inte har full-

---

<sup>43</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Se även Skolinspektionen (2014). *Kunskapsöversikt för studieavbrott i gymnasieskolan* och Temagruppen Unge i arbetslivet (2013). *10 orsaker till avhopp – 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet*.

<sup>44</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

<sup>45</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*.



följt studier på grundskole- eller gymnasienivå. Det finns i dag flera parallella vägar för unga att fullfölja sin utbildning.

Vuxenutbildningen består av kommunal vuxenutbildning på olika nivåer, studier på grundläggande nivå (grundvux), på gymnasial nivå (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Svenska för invandrare (SFI) ingår som en del av vuxenutbildningen sedan 2016. Målet för vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Syftet är att stärka deras ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja den personliga utvecklingen. En viktig utgångspunkt är individens behov och förutsättningar och möjligheten till individuell anpassning. Pedagogiken skiljer sig tydligt från den i gymnasieskolan. Under 2016 genomfördes vissa förändringar. Bland annat infördes skyldigheter för hemkommunen att erbjuda studie- och yrkesvägledning för de som avser påbörja vuxenutbildning på grundläggande nivå samt se till att en individuell studieplan upprättas för varje elev i komvux och särvux.<sup>46</sup> Regeringen stödjer också utvecklingen av regional samverkan genom statsbidrag till regionalt yrkesvux.

Under 2015 studerade omkring 175 000 elever på gymnasial nivå och 40 000 elever på grundläggande nivå i kommunal vuxenutbildning. 36 procent av eleverna inom vuxenutbildningen var under 25 år. Andelen elever under 25 år var 40 procent på gymnasial nivå och 18 procent på grundläggande nivå (omkring 70 000 respektive 7 200 elever). Av eleverna i kurser på gymnasial nivå 2015 slutförde 71,4 procent sin kurs medan 18,3 procent avbröt sin kurs och 10 procent fortsatte året därpå.<sup>47</sup>

Folkbildningen kompletterar det formella utbildningssystemet. Landets drygt 150 folkhögskolor erbjuder verksamheter som ger nya möjligheter för unga som varken arbetar eller studerar då deras pedagogik kan ge stöd och stimulans som passar målgruppen särskilt bra. Folkhögskolepedagogiken med sin helhetssyn på individen och mötet mellan grupper, fokus på frihet och frivillighet samt deltagarstyrd och deltagardriven verksamhet brukar lyftas fram som det som särskiljer verksamheten från andra.<sup>48</sup> Folkhögskolans allmänna kurser riktar sig främst till de som saknar grundskole- eller gym-

---

<sup>46</sup> Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*

<sup>47</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.*

<sup>48</sup> Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*

nasieutbildning och är ett alternativ till komvux för att få grundläggande behörighet. Det finns ett statligt krav på att dessa kurser ska utgöra minst 15 procent av verksamheten på folkhögskolorna.

Under 2015 gick 11 150 personer allmän kurs och 15 364 särskild kurs. Folkbildningsrådet har lyft fram att andelen deltagare med förgymnasial utbildningsbakgrund har ökat något på folkhögskolorna de senaste åren (mest bland inrikes födda män). Andelen med förgymnasial utbildning var 56 procent i de allmänna kurserna (59 procent bland inrikes födda män och 53 procent bland utrikesfödda män, respektive 57 procent bland inrikes födda kvinnor och 53 procent bland utrikes födda kvinnor). De senaste åren har andelen unga ökat bland deltagare i allmän kurs.<sup>49</sup>

#### 4.2.6 Utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser

Fullständig gymnasieutbildning är en stark skyddsfaktor för framtida etablering men det finns en rad andra möjligheter och insatser som syftar till att stärka ungas kompetenser och etablering på arbetsmarknaden. Samordnaren har inte gjort en fördjupning kring alla de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds unga av kommuner, Arbetsförmedlingen och andra aktörer men nämner några exempel här.

Lärlingsutbildning, vilket innebär att minst halva utbildningen genomförs på en arbetsplats, har utvecklats inom gymnasieskolans yrkesprogram. Lärlingsutbildning syftar till att ge eleverna en grundläggande yrkesutbildning, ökad arbetslivserfarenhet och möjlighet att få kunskaper inom yrkesområdet under en handledares ledning på en arbetsplats. Yrkeshögskolan inrättades 2009 och bedriver eftergymnasial yrkesutbildning vilket har kopplingar till arbetslivets krav på kompetens. Utbildningar resulterar i en tydlig yrkesroll. För att säkerställa att utbildningarna möter arbetslivets krav drivs de i nära samarbete med arbetsgivare. I utbildningarna varvas teori och praktik. Sedan 2010 bedriver folkhögskolor tillsammans med Arbetsförmedlingen studiemotiverande folkhögskolekurser, vilket är en tremånadersutbildning som ska stimulera till fortsatta studier. Som

---

<sup>49</sup> Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens betydelse för samhället 2015. Folkbildningsrådets samlade bedömning.*

en del av strategin Vagar framåt har regeringen avsatt medel som Folkbildningsrådet fördelar till studieförbund och folkhögskolor för att i pilotprojekt utveckla matchningsarbete särskilt för unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning.

Genom yrkesintroduktionsanställning kan arbetsgivare som anställer unga 15–24 år få ekonomiskt stöd för detta sedan 2014. Detta sker genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter på lokal nivå. Arbete kombineras med en lärandedel vars innehåll bestäms av arbetsgivaren eller branschen. Under 2015 lanserade regeringen två nya insatser för att minska ungdomsarbetslösheten. Utbildningskontrakt riktar sig till arbetslösa unga 20–24 år som saknar eller inte har fullföljt en gymnasieutbildning med syfte att de ska fullfölja en sådan utbildning. Kontraktet gör det möjligt att studera på heltid, men det går även kombinera deltidstudier med arbete, praktik eller andra lämpliga insatser. Traineejobb ska ge möjlighet att kombinera en anställning med yrkesutbildning. Detta innebär studier på deltid i kombination med en anställning med löne-subsidier. Traineejobb riktar till unga i åldern 15–24 år, men omfattar sedan 1 juni 2016 även nyanlända och långtidsarbetslösa över 25 år. Även insatser för att validera ungas kunskaper och färdigheter är en viktig pusselbit för att stärka ungas vägar in i arbete och fortsatta studier.

#### **4.2.7 Kommunernas aktivitetsansvar**

Samordnaren fick ett tilläggsuppdrag om kommunernas aktivitetsansvar i oktober 2016. I detta avsnitt ges en lägesbeskrivning och en redogörelse för några av Samordnarens observationer hittills. Samordnarens samtliga strategier är relevanta för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Kommunerna har sedan den 1 januari 2015 ett förtydligt ansvar som innebär att de löpande under året ska hålla sig informerade om hur unga i kommunen som har fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning är sysselsatta. Hemkommunen ska erbjuda de som berörs lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska syfta till att motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunerna ska

också dokumentera sina insatser på ett lämpligt sätt och föra register över de unga som omfattas av ansvaret.<sup>50</sup>

Lagar för lokalt uppsökande arbete riktat till unga som varken arbetar eller studerar har sett olika ut genom åren och går att spåra tillbaka till 1970-talet. I början av 1980-talet infördes bestämmelser om uppsökande verksamhet för kommunerna i skollagen men den uttryckliga bestämmelsen togs bort i samband med införandet av de individuella programmen i början av 1990-talet. Först 2005 återinfördes en särskild bestämmelse om kommunernas ansvar att hålla sig informerade om hur unga var sysselsatta i syfte att erbjuda dem lämpliga åtgärder i skollagen.<sup>51</sup>

Det saknas i dagsläget tillförlitliga uppgifter på nationell nivå om hur många unga som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar. Skolverket har gjort beräkningar åt Samordnaren av hur många unga som är folkbokförda i Sverige men inte fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan. Av de cirka 400 000 unga som hade slutbetyg från grundskolan var knappt 18 000 utanför gymnasiestudier, 12 000 hade slutfört gymnasiet med studiebevis och drygt 22 000 gick på introduktionsprogram i oktober 2015. Bland unga som kommit till Sverige i icke skolpliktig ålder så studerade drygt 8 000 på ett introduktionsprogram och 3 000 var utanför gymnasieskolan. Det är svårt att exakt beräkna antalet nyanlända ungdomar utanför gymnasieskolan som omfattas av aktivitetsansvaret då det inte är möjligt att exkludera dem som har en avslutad gymnasieutbildning när de flyttade till Sverige genom befintliga register. Det är inte heller möjligt att göra motsvarande beräkningar för elever i grund- och gymnasiesärskolan eftersom Skolverket inte samlar in uppgifter på individnivå för dessa skolformer.

Skolverket har tagit fram allmänna råd för kommunernas aktivitetsansvar och samlar även in uppgifter från landets kommuner om unga som omfattas av ansvaret och vilka aktiviteter de tar del av på individnivå.<sup>52</sup> Skolinspektionen genomförde 2015 en kvalitetsgranskning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret i 16 kommuner. De konstaterade att det fanns utvecklingsbehov bland annat

---

<sup>50</sup> Skollag 2010:800, 29 kap. 9 §.

<sup>51</sup> Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

<sup>52</sup> Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.

i arbetet med att ha löpande kontakt med unga, att göra individuella bedömningar och individanpassade insatser samt när det gäller att följa upp och utvärdera hur väl insatserna fungerar för individen.<sup>53</sup> Regeringen har också aviserat ett uppdrag till Skolinspektionen att granska kommunernas arbete med aktivitetsansvaret som en del av strategin *Vägar framåt*.<sup>54</sup>

Samordnaren skickade under hösten 2016 ut en enkät kring aktivitetsansvaret som besvarades av 86 procent av landets kommuner. Syftet var att kartlägga kommunernas arbete och inhämta synpunkter och erfarenheter. Enkäten togs fram av Samordnaren och undersökningen genomfördes i samarbete med SKL.

Resultaten i sin helhet finns att läsa i rapporten *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.<sup>55</sup> Rapporten visar att arbetet har utvecklats jämfört med 2006 och 2010. Över 80 procent av kommunerna har numera en handlingsplan för arbetet, och den stora majoriteten uppger att det inte finns någon otydlighet kring vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret. De använder fler metoder i dag för att komma i kontakt med unga, men trots det uppger nästan två tredjedelar att de ser behov av stöd från nationella aktörer för att utveckla det uppsökande arbetet.

Enkätundersökningen visar också att unga som omfattas av aktivitetsansvaret inte enbart behöver åtgärder som är utbildningsrelaterade. Flera kommuner erbjuder praktik eller feriearbete, stöd för personlig utveckling, stöd i kontakt med andra myndigheter och stöd som motsvarar elevhälsan. Det finns också de som erbjuder friskvård och fritidsaktiviteter. Tidigare studier har visat att kommuner som anser att de har lyckats bra erbjuder unga flera olika åtgärder.<sup>56</sup>

Många kommuner efterfrågar fler typer av stöd från nationella myndigheter för att stärka kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret. Det handlar bland annat om erfarenhetsutbyten, kompetensutveckling för personal, vägledning för att implementera nya åtgärder samt stöd i hur individernas utveckling och etablering i studier

---

<sup>53</sup> Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*.

<sup>54</sup> Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

<sup>55</sup> Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

<sup>56</sup> Skolverket (2011). *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*.

och arbete kan mätas.<sup>57</sup> För att ytterligare förtydliga bilden har Samordnaren tagit initiativ till två fördjupningsstudier under hösten och vintern 2016. I enkätstudien uppgav 54 procent av kommunerna att deras arbete med aktivitetsansvaret skulle behöva förändras de kommande tre åren mot bakgrund av den stora grupp asylsökande som kom till Sverige under 2015. Den första fördjupningsstudien omfattade intervjuer med 34 kommuner om denna fråga. Det var få som hade förändrat sitt arbete trots att de uppgivit att det kommer att behövas framöver. Ett skäl är att många av de asylsökande som kom till Sverige 2015 ännu inte berörs av aktivitetsansvaret. Några kommuner har påbörjat organisationsförändringar för att på ett så bra sätt som möjligt kunna möta behoven när unga får uppehållstillstånd. Flera av kommunerna lyfte fram framtida behov av en bättre samverkan inom kommuner och med andra, utveckling av nya utbildningsformer för att kunna påbörja och slutföra gymnasiestudier samt en ökad bemanning.

Den andra fördjupningsstudien rörde skillnader mellan kommuner utifrån befolkningsstorlek. Representanter från tolv kommuner intervjuades, de tio som Samordnaren har ett fördjupat samarbete med samt ytterligare två mindre kommuner. De tre storstadskommunerna hade både mål och indikatorer inom området. Nio av de tolv kommunerna hade mål kopplade till aktivitetsansvaret, och sju kommuner hade indikatorer för att mäta resultat.

Flera av kommunerna lyfte svårigheter med att komma i kontakt med unga som inte bor på sin folkbokföringsadress och inte svarar i telefon, unga som befinner sig utomlands och unga som inte lämnar hemmet. Storstadskommunerna uppgav inte svårigheter att komma i kontakt med unga i samma utsträckning som övriga. Intervjuerna visar att behoven hos unga kan se mycket olika ut vilket gör att behoven av insatser, samarbeten, rutiner och kompetens också varierar mellan kommunerna. Gemensamt är att det ofta krävs ut hållighet, individuella insatser, tid och engagemang för att ge unga ett bra stöd. Detta kräver i sin tur resurser i form av kompetens och personal.

Samordnaren har under sitt första år haft dialog kring aktivitetsansvaret med ett sjuttioal kommuner. För många kommuner tycks

---

<sup>57</sup> Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

den förändrade regleringen som trädde i kraft i början av 2015 lett till ett ökat fokus på aktivitetsansvaret. I vissa kommuner har betydande arbete lagts ner på att bygga upp eller förfina den kommunala statistiken inom området för att kunna rapportera in uppgifter till Skolverket. Exempel på frågor som kommunerna har lyft i möten med Samordnaren handlar om att stärka det förebyggande arbetet i skolan redan innan unga blir aktuella inom aktivitetsansvaret. En annan fråga har handlat om behovet av att utveckla insatser som inte är utbildningsrelaterade. I några fall har ansvarsfrågan i kommunen lyfts och behovet av att se aktivitetsansvaret som *hela* kommunens ansvar för att lyckas.

Förutsättningarna att identifiera och skapa kontakt med unga samt erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder kan skilja sig betydligt mellan kommuner där arbetet ska genomföras av en person som har uppdraget som en mindre del av en tjänst och kommuner där resurserna och prioriteringen är betydligt mer omfattande.

Under hösten 2016 lämnade Gymnasieutredningen sitt slutbetänkande. I det lämnades flera förslag om ändringar i Skollagens 29:e kapitel 9 § som styr kommunernas aktivitetsansvar.<sup>58</sup> Utredningen remisshanteras fram till mars 2017. Samordnaren kommer att återkomma kring det kommunala aktivitetsansvaret i slutbetänkandet. Då Gymnasieutredningen föreslagit ändringar som påverkar aktivitetsansvaret väljer Samordnaren dock att förhålla sig till dem redan i delbetänkandet.

Samordnaren delar och ställer sig bakom utredningens förslag att ungdomar som går på introduktionsprogram i gymnasieskolan inte bör omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret, förtydligandet att aktivitetsansvaret bör omfatta de som har blivit folkbokförda i landet vid en tidpunkt då de inte har skolplikt, samt förslaget att föra in bestämmelser i Skollagen om att en förtroendefull och systematisk samverkan ska eftersträvas mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Gymnasieutredningen föreslår att åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret i första hand ska syfta till att motivera den unge att börja eller återuppta en gymnasieutbildning vilket är en förändring jämfört med dagens bestämmelser. I nuvarande lagstiftning regleras inte vilken utbildning unga

---

<sup>58</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

ska motiveras att börja eller återuppta. Förslaget med en tydligare styrning mot gymnasieskolan ser Samordnaren som problematiskt då även andra utbildningsformer kan vara viktiga alternativ för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnarens enkätundersökning visade exempelvis att unga inte enbart behöver åtgärder som är kopplade till gymnasieskolan. Inom ramen för aktivitetsansvaret erbjuder 87 procent av landets kommuner studier vid folkhögskola och 77 procent studier inom vuxenutbildning.

### 4.3 Samordnarens slutsatser

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har legat på en relativt konstant nivå i Sverige de senaste 10–15 åren. En alltför stor andel unga växer upp i en situation med betydande utmaningar vad gäller möjligheter till framtida etablering i samhället. Det finns unga som befinner sig utanför studier och arbete under mycket lång tid.

Mycket händer i en människas liv under ungdomsåren. För att förstå och kunna adressera utmaningarna är det viktigt att identifiera hur vägen och resan kan se ut för unga.

För att säkerställa att färre unga hamnar utanför studier eller arbete är det nödvändigt med ett bra förebyggande stöd samt tidiga insatser. Det är centralt att stödet och insatserna i större utsträckning än i dag inkluderar ett utbildnings- och etableringsperspektiv. Det räcker inte att enbart bygga vidare på det arbete som redan pågår. Självfallet bidrar det förebyggande arbete som i dag bedrivs inom exempelvis förskola, skola och den sociala barn- och ungdomsvården till att fånga upp barn och unga som annars riskerar att fara illa. Utan dessa insatser hade än fler unga varit utanför arbete och studier. Det är dock inte tillräckligt för att vända utvecklingen och minska antalet unga som varken arbetar eller studerar.

En stor utmaning är att många förebyggande insatser i dag ofta saknar långsiktighet och en tydlig målbild. Ofta förebyggs akuta problem och relationen mellan det förebyggande arbetet och dess koppling till etablering i form av arbete och studier längre fram saknas. Ett bristande etableringsperspektiv i det förebyggande arbetet bidrar till att inflödet i gruppen som unga varken arbetar eller studerar inte minskar.



I många fall går det att hitta förklaringar till att unga varken arbetar eller studerar i vilka resurser de har med sig sedan tidigare och i vilket stöd de har fått. Detta har stor betydelse för senare etablering såväl som de kunskaper och de erfarenheter unga tillägnat sig.

Det är viktigt att insatser sker så tidigt som möjligt vid upptäckt av ett problem och att det också sker så tidigt som möjligt i barnens liv. Vittnesmålen är många om att det ofta tar för lång tid innan unga får ta del av insatser. Det är viktigt att säkerställa att insatser sätts in tidigt för att möta behov innan de blir mer komplexa och omfattande både från individens och från samhällets perspektiv. Ett välfungerande förebyggande arbete minskar risken för framtida problem och därmed för det personliga lidande som annars riskerar att drabba både barn, unga och deras närstående. Förebyggande arbete och tidigare insatser för att säkerställa att färre unga hamnar utanför studier eller arbete måste stärkas. Det finns både kunskap om risk- och skyddsfaktorer och erfarenheter kring övergångar i etableringen från skola till sysselsättning som kan tas tillvara bättre. När det gäller unga som varken arbetar eller studerar är riskfaktorerna kända. Trots det brister det förebyggande stödet och stora delar av gruppen nås inte av samhällets insatser. En tredjedel i gruppen unga som varken arbetar eller studerar är i okänd aktivitet, vilket betyder att det saknas kunskap om vad de gör eller vilka behov de har. De nås ofta inte av samhällets insatser. Universell prevention når alla unga och genom det kan unga som riskerar att hamna utanför studier och arbete fångas upp på det tidigt stadie. Det understryker behovet av att förstärka det förebyggande stödet då det vänder sig till alla unga.

Under hösten 2016 lämnade Gymnasieutredningen sitt slutbetänkande där utredningen hade flera förslag som kan minska riskerna att hamna utanför studier och arbete senare i livet. Samordnaren ser i huvudsak positivt på de förslag som handlar om att skolan aktivt ska förebygga studieavbrott, tydliggörande av möjligheten till fortsatt utbildning om eleven inte når målen, att introduktionsprogrammen utvecklas för att ge en bättre struktur och bättre stödja övergångar till nationella program samt att det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever som är mycket

nära behörighet och som bedöms ha förutsättningar att klara studierna på ett nationellt program.<sup>59</sup>

En del av att underlätta ungas övergångar handlar om att stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv. En utvecklad studie- och yrkesvägledning och ökade kontakter med och kunskaper om arbetslivet för elever i grund- och gymnasieskola har av flera lyfts fram som utvecklingsområden. Det är fortsatt viktigt att följa utvecklingen kring utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka ungas kompetenser och matchningen på arbetsmarknaden.

---

<sup>59</sup> SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

## 5 Kunskapsbaserat arbete och kvalitet i insatser

De senaste årtiondena har intresset för liksom kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar ökat. En mångfald aktörer ansvarar för och bedriver insatser riktade till unga. En av Samordnarens strategier är att stödet och insatserna som erbjuds unga bygger på kunskap och är evidensbaserat. Överlag finns det behov av fler effektstudier för att med större säkerhet kunna uttala sig om vilka insatser som fungerar väl för olika delar av ungdomsgruppen. Med utgångspunkt i evidensbaserad praktik lyfter Samordnaren fram perspektiv som är viktiga för att säkerställa att insatser är av hög kvalitet. Det handlar bland annat om att bli bättre på att ta tillvara och bygga vidare på den kunskap som redan finns. Det är också viktigt att se till vilka förutsättningar som finns för att bedriva en kunskapsbaserad praktik i verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar. I detta kapitel ges en lägesbeskrivning kring hur kunskapen om effekter av insatser för unga ser ut i dag.

### 5.1 Kvalitet i stöd och insatser till unga

Ett sätt att närma sig frågan om kvalitet är att se i vilken utsträckning insatserna resulterar i önskade effekter. Inom Samordnarens område har insatser ofta som syfte att unga som varken arbetar eller studerar ska påbörja och avsluta en utbildning eller övergå i arbete på kort sikt. Effekter på lång sikt handlar om att skapa en starkare förankring på arbetsmarknaden och i samhällsgemenskapen. Insatser för unga som varken arbetar eller studerar bedrivs inom flera olika verksamheter och omfattar en rad olika politikområden och förvaltningar med olika regelverk, praxis och kultur vilket inne-

bär särskilda utmaningar vad gäller uppföljning av insatserna och deras effekter.

Flera tidigare utredningar, bland annat 2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar, har konstaterat att stödet till unga ofta brister. Det har också har understrukits i de möten som Samordnaren haft under 2016. Orsakerna till bristerna är många.

En viktig aspekt är att stödet snarare än att utgå från individens behov ofta utgår från hur samhället är organiserat genom ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Det finns en inbyggd konflikt i att den aktör som ger stöd gör det utifrån det egna regelverket och kanske inte alltid ser, eller har möjlighet att agera, om det står i kontrast till vad individen behöver. Regelverk kan således stå i vägen för individuellt anpassade insatser och kombinationer av insatser. Andra orsaker kan vara bristfällig kunskap om vilka behov unga har och även en bristande tradition av att ställa frågor till unga själva. Stödet kan utgå från föreställningar om individens behov och inte de faktiska behoven.

Utveckling av insatser för unga sker ofta i projektform och med någon form av extern finansiering. Detta ger möjligheter att initiera och vidareutveckla samverkan och även att hitta nya arbetssätt och insatser kring unga. Samtidigt finns det en stor utmaning i att arbetet från projekten sällan implementeras i ordinarie verksamheter.<sup>1</sup> Denna utmaning har identifierats av många, och var en av flera frågor som lyftes fram när Samordnaren bjöd in tio större utvecklingsprojekt för erfarenhetsutbyte under 2016.<sup>2</sup> En närliggande fråga är att det lokalt kan vara svårt att överblicka vilka insatser som ordinarie verksamheter och tidsbegränsade projekt har att erbjuda unga, samt vilka lösningar som passar bäst för unga med olika behov. Det blir svårt för såväl unga själva som för de aktörer som ansvarar för att stödja unga att överblicka vilka stöd och möjligheter som finns. Samordnaren har under året även sett flera

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*.

<sup>2</sup> Samordnaren har genomfört möten med projektledare för följande projekt/program: Blekinges Unga Lyfter 2.0 (Region Blekinge), #jagmed (Region Östergötland), PlugIn (Göteborgsregionen), SiSam (Statens institutionsstyrelse/Specialpedagogiska skolmyndigheten), Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans utvecklingsprojekt kring Supported Employment, Ung framtid (Arbetsförmedlingen, Blekinge samt centralt), Ung i Gävleborg (Region Gävleborg, intervju), UngKomp (Arbetsförmedlingen), verksamhetsnära insatser förebygga avhopp gymnasiet (Skolverket), Värmlands unga och Värmlands framtid (Karlstad) samt Temagruppen Unga i arbetslivet.

exempel på konkurrens mellan olika verksamheter och projekt, och att liknande insatser erbjuds av flera aktörer.

En annan utmaning är att samhällets aktörer inte i tillräcklig utsträckning involverar föräldrar i analysen av ungas behov. Föräldrar är ofta de viktigaste aktörerna för unga som varken arbetar eller studerar, särskilt i yngre åldrar. Ibland kan anledning till att det brister vara att föräldrarna inte involveras i stödet. Andra gånger är utmaningen att föräldrar av olika skäl motsätter sig att deras barn får stödinsatser.

## 5.2 Med utgångspunkt i evidensbaserad praktik

Samordnaren tar sin utgångspunkt i evidensbaserad praktik för att beskriva och mäta kvalitet. Evidensbaserad praktik bygger på en sammanvägning av fyra kunskapskällor: bästa tillgängliga kunskap, individens erfarenhet och önskemål respektive situation samt professionell expertis (figur 5.1).

Figur 5.1 Den evidensbaserade praktiken



Källa: Kunskapsguiden.se.

Socialstyrelsen har utvecklat [www.kunskapsguiden.se](http://www.kunskapsguiden.se) i samarbete med flera andra aktörer för att underlätta kunskapsstyrning, kunskaps-spridning och kunskapsinhämtning. På [kunskapsguiden.se](http://kunskapsguiden.se) beskrivs den evidensbaserade praktikens olika delar. Där betonas att det krävs ett medvetet och systematiskt arbete för att uppnå en evidensbaserad praktik.

Bästa tillgängliga kunskap hämtas från vetenskapliga studier och, om det saknas, andra kunskapskällor. Inom många verksamheter som vänder sig till unga som varken arbetar eller studerar saknas ofta mer regelrätta effektstudier av insatser och stöd.

Professionell expertis bygger på att professionen har empatisk förmåga, förmåga att kritiskt värdera information som kan identifiera individens problematik och göra en sammanvägning av information i samråd med individen inför beslut. Genom att systematiskt följa upp arbetet kring individen byggs kunskap i professionerna.

Individens erfarenhet och önskemål ska väga tungt i val av insatser, i synnerhet om det saknas tydlig kunskap om insatsens effekter. En person som upplever en insats som relevant blir också mer engagerad i den vilket ökar möjligheten att nå framgång.

Tre av delarna i den evidensbaserade praktiken – bästa tillgängliga kunskap, individens erfarenhet och önskemål samt professionell expertis – behöver särskilt stärkas i arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar.

### 5.3 Kunskap om effekter

Enligt direktivet ska Samordnaren systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar, samt om insatsernas effekter för olika delar av målgruppen. Kunskap om insatser, stöd och förebyggande arbete finns inom flera olika kunskapsfält.<sup>3</sup> Det är inte möjligt att inom ramen för Samordnarens uppdrag överblicka, analysera eller beskriva all relevant forskning. Fokus här ligger därför på att lyfta fram och diskutera en del av den kunskap som finns kring insatsers effekter.

---

<sup>3</sup> Jfr Abrahamsson, K. "Ungdomsforskning som tvärvetenskaplig mötesplats" i Olofsson, J. (red.) (2014).

### 5.3.1 Effekter av insatser för ungas etablering på arbetsmarknaden

I ESO-rapporten *En förlorad generation?* belyses insatser som kan underlätta ungas etablering på arbetsmarknaden utifrån befintlig forskning.<sup>4</sup> Några av slutsatserna från rapporten är:

- Riktade insatser till avgränsade grupper med faktiska svårigheter är att föredra framför generella åtgärder som riktar sig till alla arbetslösa unga. Fokus bör därför flyttas från ungdomsarbetslöshetsstatistiken till alternativa mått som ringar in de som har större svårigheter, exempelvis unga som varken arbetar eller studerar.
- Det saknas studier över effekten av att i efterhand läsa in skolkompetens som individen inte lyckades få under ordinarie skolgång.
- Ett stort teoretiskt innehåll i yrkesförberedande gymnasieprogram och de målrelaterade betygen kan vara hinder för att klara gymnasieexamen.<sup>5</sup> Vissa resultat pekar på att arbetsplatsförlagd yrkesutbildning underlättar övergången mellan skola och arbetsliv.
- För arbetslösa unga med behov av mer stöd görs bedömningen att exempelvis praktik, utbildning, intensifierad arbetsförmedling och subventionerade jobb kan underlätta etableringen. Den kunskap som finns (men ibland är begränsad) visar att arbetsmarknadsutbildningar som bäst har måttliga effekter för unga. Praktik fungerar bäst för de som står relativt nära arbetsmarknaden.
- Strikt anställningsskydd och höga minimilöner beskrivs ha en viss negativ effekt på ungas etablering, samtidigt som forskarna betonar att det inte finns någon forskning som visar att det skulle ha en stor negativ effekt.

---

<sup>4</sup> Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.*

<sup>5</sup> Jfr OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden.*

En forskargrupp vid Institutet för samhällsforskning har på uppdrag av norska Arbeids- och Sosialdepartementet gjort en analys av effekter av insatser för att stärka ungas etablering i arbetslivet. I rapporten *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden* fokuserar de på unga upp till 30 år. Sammantaget analyseras resultat från 44 olika forskningsprojekt från början av 1990-talet fram till 2013. I analysen har de inkluderat studier från Tyskland, Storbritannien och Holland utöver de fem nordiska länderna.

Rapporten ställer effekten av olika insatser mot varandra och konstaterar att det inte finns ett svar eller en insats för alla. Utbildningsinsatser och lönesubventioner tenderar att ha bättre effekt än andra insatser. I de fall det finns studier gjorda över längre tid verkar insatserna ha större effekt ju längre de har funnits. Detta kan vara ett tecken på att det finns ett lärande kring insatserna som gör att de med tiden förändras till att bli mer effektiva.

Länder med etablerade yrkesutbildningar tenderar att korta ungas väg till arbete jämfört med länder där yrkesutbildningen inte är integrerade i det formella utbildningssystemet och främst bedrivs i arbetslivet. Lärlingsbaserad utbildning konstateras ha god effekt för ungas övergångar. Lärlingsutbildningarnas historia och förankring skiljer sig åt mellan de studerade länderna.<sup>6</sup>

Sverige har, i internationell jämförelse, en omfattande vuxenutbildning och i den mer fokus på studier på gymnasial nivå. Det finns studier som pekar på att vuxenutbildning har effekt för att förbättra situationen på arbetsmarknaden för lågutbildade utifrån löneutveckling senare i livet.<sup>7</sup> IFAU har konstaterat att det saknas tillförlitliga studier om effekter av vuxenutbildning, samtidigt som de studier som finns pekar på att individer med svagare resurser gynnas mer av denna utbildningsform, att behållningen är större för yrkesinriktade studier jämfört med teoretiska studier samt att den posi-

---

<sup>6</sup> Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*.

<sup>7</sup> Nordlund, M., Stehlik, T. & Strandh, M. "Investment in second-chance education for adults and income development in Sweden" i *Journal of Education and Work*. 2013.



tiva effekten också är något större för kvinnor än för män.<sup>8</sup>

Skolverket genomför sedan 2015 uppföljningar av sysselsättning efter avslutad vuxenutbildning. Uppföljningarna visar bland annat att många av de som läser med yrkesinriktning får en arbetsmarknadsanknytning relativt snabbt (det gällde även de som varken arbetade eller studerade året innan de påbörjade sin vuxenutbildning) och att de som läser teoretiska studier oftare går vidare till akademiska studier.<sup>9</sup> Dock är det vanligare att få en starkare ställning på arbetsmarknaden året efter yrkesstudier bland dem som redan var väl etablerade på arbetsmarknaden sedan tidigare. Det var också vanligare bland inrikes födda på yrkesinriktade program att få en anställning året efter än bland utrikes födda.<sup>10</sup>

Det finns studier som lyfter fram folkhögskolornas betydelse för unga som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, som exempelvis unga med olika typer av funktionsnedsättningar.<sup>11</sup> Den effektutvärdering som har gjorts kring studiemotiverande folkhögskolekurser pekar mot en positiv effekt för att gå vidare till fortsatta studier.<sup>12</sup> Dock finns det fortfarande för få studier som har bedömt folkhögskoleinsatsers effekter för benägenhet att söka vidare studier eller för möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.<sup>13</sup> Statskontoret har, på uppdrag av regeringen, påbörjat ett arbete för att ta fram ett indikatorssystem för folkbildningen med fokus på att mäta prestationer och effekter på individ- och gruppnivå kopplat till syftena för statsbidraget till folkbildningen.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J-E. & Öckert, B. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*. Se även Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. & Dahl, E. (2011). *Dropping out in Scandinavia. Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*.

<sup>9</sup> Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare*. Dnr 5.1.3-2016:01370.

<sup>10</sup> Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsambället*.

<sup>11</sup> Andersson, P., Nylander, E., Bernhard, D. & Rahm, L. *Folkhögskolor, funktionsnedsättningar och specialpedagogik*. Paper till Mimers forskarkonferens, Runö folkhögskola, 3–4 november 2015.

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*, jfr tidigare satsningar, Statskontoret (2007). *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*.

<sup>13</sup> Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*.

<sup>14</sup> Statskontoret (2016). *Folkbildningen – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*.

Det finns också flera studier av arbetsmarknadsutfall för eftergymnasiala utbildningar. Bland annat har IFAU konstaterat en snabb övergång från studier till arbete för elever som tar en yrkesutbildningsexamen. Nio av tio studenter är sysselsatta ett år efter examen.<sup>15</sup>

En nyligen publicerad forskningsöversikt kring civilsamhället visar att det saknas forskning som belyser frågor kring arbete, arbetsintegration och sysselsättning inom det civila samhällets organisationer. Den kunskap som byggs upp finns ofta i utvärderingar av projektverksamheter med stöd av ESF-rådet och Arvsfonden.<sup>16</sup> I en kompletterande fördjupning kring arbetslösa, sjukskrivna, unga nyanlända och personer med funktionsnedsättning konstateras att det civila samhällets organisationer bedriver viktiga verksamheter och projekt för dessa grupper. Samtidigt finns det få studier om organisationernas sysselställnings- och arbetsförberedande verksamhet och vilken effekt de har.<sup>17</sup>

Att nätverk och kontakter har stor betydelse för att få ett arbete har belysts i forskningen.<sup>18</sup> Det finns de som har beskrivit framväxten av ett nätverkssamhälle – där mer etablerade personer får tillgång till nätverk medan andra stängs ute. De nätverk som föräldrar och andra närstående har eller saknar kan ha betydelse. Nätverk och kontakter som odlas i föreningslivet kan också ha betydelse för att stärka ungas möjligheter att få ett arbete. Socioekonomiskt svaga grupper är dock mindre involverade i föreningslivet än andra. I en översikt som sträcker sig från slutet av 1800-talet fram till i dag beskrivs perioder av hög arbetslöshet göra att betydelsen av kontakter ökar för arbetstagare eftersom konkurrensen om de tillgängliga jobben då blir hårdare.<sup>19</sup> I perioder av låg arbetslöshet ökar i stället betydelsen av kontaktnät för arbetsgivarna för att hitta arbetskraft. Mer långsiktigt konstateras att nätverk var en mycket viktig rekryteringsmetod fram till 1940-talet då välfärdsstaten och arbetsförmedlingen fick en mer betydande roll. Den ökade speciali-

---

<sup>15</sup> Lind, P. & Westerberg, A. (2015). *Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?*

<sup>16</sup> Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Civilsamhället – arena för arbete och sysselsättning.*

<sup>17</sup> Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsamhället.*

<sup>18</sup> Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2013). *Networks and Youth Labor Market Entry.* och Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete.* Se även Alam, M., Carling, K. & Nääs, O. (2013). *The effect of summer jobs on post-schooling incomes.*

<sup>19</sup> Håkansson, P. & Tovatt, C. "Networks and labor market entry – a historical perspective" i *Labor History.* 2017.

seringen och den höga arbetslösheten under 1990-talet beskrivs åter ha ökat betydelsen av individens nätverk och sociala kapital.

### 5.3.2 Att mäta effekter ställer höga krav

Kunskapen om effekten av insatser för unga som varken arbetar eller studerar är begränsad. OECD har riktat kritik mot Sverige och menar att det görs för lite analyser av vad som faktiskt fungerar.<sup>20</sup> För unga som varken arbetar eller studerar görs insatser av många olika samhällsaktörer och inom olika förvaltningar i kommun och landsting samt inom statliga myndigheter.

Samtidigt som det går att instämma i kritiken ska det inte underskattas vad som krävs för att verkligen kunna uttala sig säkert om effekten av olika insatser. Den evidensbaserade praktiken handlar om att utgå från den bästa tillgängliga kunskapen. Socialstyrelsen har lyft fram en förenklad indelning med utvärderingars trovärdighet i fallande skala där de två första ofta bedöms producera tillförlitlig kunskap, medan de tre sistnämnda ger en alltför osäker kunskap om insatsers effekter.<sup>21</sup>

1. randomiserat kontrollerade utvärderingar
2. icke-randomiserade utvärderingar med jämförelsegrupp
3. för- och eftermätningar utan jämförelsegrupp
4. sambandsstudier
5. experters åsikter.

En viktig del av analyser om insatsers effekter handlar om tillförlitlighet (validitet), dels att förändringen beror på insatsen, dels att insatsen fungerar i de olika miljöer där den är tänkt att användas.

Det krävs vissa grundförutsättningar för att det ska gå att studera effekter. En sådan är att deltagarna får ta del av en och samma insats. Detta benämns ibland som ”programtrogenhet”, det vill säga att de som ger stöd gör detta på samma sätt och med samma innehåll. Det bygger på att det finns tydligt framtagna anvisningar

---

<sup>20</sup> OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*.

<sup>21</sup> [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

för insatsen, vilket det sällan gör i de insatser som erbjuds unga som varken arbetar eller studerar. En annan förutsättning är att det ska gå att isolera betydelsen av en insats. Detta kan vara svårt att leva upp till i många verksamheter och projekt då unga ofta får ta del av olika insatser samtidigt. Det bör också finnas en kontrollgrupp som inte får ta del av insatsen. Detta är ovanligt i Sverige och kräver särskilda etiska överväganden. Det finns däremot exempel där kontrollgrupper som består av individer som har liknande drag som de som deltar i en verksamhet eller ett projekt skapats i efterhand.<sup>22</sup> Insatserna måste också vara väl dokumenterade, vilket ofta inte är fallet i dag. Kunskap om vilka förutsättningar och behov unga som tar del av insatsen har är en grundförutsättning för att kunna bedöma den förändring som insatsen syftar till. Det är särskilt intressant att kunna följa effekter även på lång sikt men studier knutna till särskilda projektsatningar uppehåller sig ofta enbart vid de kort-siktiga effekterna.

Sammantaget ställs stora krav på utvärdering och uppföljning om det verkligen ska gå att uttala sig säkert om effekter av en insats för individen. Dessa förutsättningar är som regel inte uppfyllda i verksamheter och projekt som möter unga som varken arbetar eller studerar.

Det finns få randomiserade effektstudier inom arbetsmarknadspolitiken område på svenska förhållanden.<sup>23</sup> Ett undantag är den omfattande studie som bedrivs av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tillsammans med 25 kommuner kring unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. I arbetet deltar omkring 1 000 individer som får ta del av ett av tre olika typer av stöd. Dessa är Supported Employment via Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program SIUS (särskilt introduktions- och uppföljningsstöd), Case Management i kombination av insatser från de båda myndigheternas förstärkta samarbete eller enbart insatser från de båda myndigheternas förstärkta samarbete. I arbetet finns ett jämställdhetsperspektiv. Tidigare studier har visat att män oftare får arbetslivsinriktad rehabilitering och oftare får ett arbete än kvinnor.

---

<sup>22</sup> Se exempelvis Szulkin, R., Nekby, L., Bygren, M., Lindblom, C. Russel-Jonsson, K., Bengtsson, R. & Norman, E. (2013). *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering*.

<sup>23</sup> Jfr Thorén, K. "Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar" i Olofsson, J. (red.) (2014).

Uppdraget slutrapporteras 31 mars 2017.<sup>24</sup> Studien kan ge viktig kunskap både om de metoder som testas och om vad som krävs och kan utvecklas när det gäller att pröva effekten av metoder. Att arbetet bedrivs under flera år och med en budget på 90 miljoner kronor ger en signal om vilka förutsättningar som är nödvändiga för att genomföra denna typ av effektstudier.

### 5.3.3 Många aktörer med ansvar för kunskapsproduktion

Flera aktörer har i uppdrag att ta fram kunskap som bidrar till den evidensbaserade praktiken kring unga som varken arbetar eller studerar. De olika kunskapskällorna kompletterar varandra, men det finns samtidigt risk för dubbelarbete och svårigheter att överblicka och ta tillvara all kunskap. Statistiska centralbyrån tar fram den officiella statistiken för unga som varken arbetar eller studerar utifrån Arbetskraftsundersökningarna. IFAU ansvarar huvudsakligen för kvantitativt inriktade studier inom det utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska området. Studier och statistik om övergången från studier till arbete tas bland annat fram av Statistiska centralbyrån, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet med flera. Det genomförs åtminstone ett tjugotal studier kring olika utbildningars arbetsmarknadsutfall.<sup>25</sup> Regelbundna uppföljningar görs av utfallen från gymnasieskolan, yrkeshögskolorna och högskolornas grundutbildningar genom registerstudier och enkäter. Kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare följs upp från och med 2015. Utfallet av forskarutbildning och folkhögskoleutbildningar följs upp mindre regelbundet.

MUCF har flera pågående tidsbegränsade uppdrag i syfte att fördjupa kunskapen om ungas arbetsmarknadsetablering. De har uppdraget att genomföra en fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv 2016–2018 som en del av regeringens strategi *Vägar framåt*. Som projektägare för samverkansprojektet Temagruppen Unga i arbetslivet har myndigheten tillsammans med andra tagit fram och spridit erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt

<sup>24</sup> Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2015). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Återrapportering 2015-06-23, Dnr Af-2015/311115 och Fk-046166-2013.

<sup>25</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Översikt över studier om utbildningars arbetsmarknadsutfall*. PM 2016-09-02.

för unga med stöd från Europeiska socialfonden och registerbaserad statistik om unga som varken arbetar eller studerar. Temagruppens uppdrag pågår till och med 2017.

### 5.3.4 Förtjänster och begränsningar i nationell statistik

Det är ingen lätt uppgift att med exakthet mäta hur många unga som varken arbetar eller studerar och vad de ägnar sig åt. Eftersom 2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar nyligen gjorde en genomlysning av statistiken inom området har Samordnaren inte ägnat så mycket arbete åt den frågan.<sup>26</sup> Dock finns det skäl att nämna några förtjänster och brister i de mest använda nationella kunskapskällorna.

Statistiska centralbyrån tar fram den officiella statistiken kring unga som varken arbetar eller studerar (NEET). Statistiken tas fram genom Arbetskraftsundersökningarna (AKU) som är individbaserade urvalsundersökning som riktar sig till 29 500 individer varje månad. I den ställs frågor om individens arbetsmarknadssituation en specifik vecka. För att klassificeras som NEET ska individen inte ha varit sysselsatt under denna vecka samt inte deltagit i formella, informella studier respektive program eller utbildning som anordnas av Arbetsförmedlingen under mätveckan eller de tre föregående veckorna.<sup>27</sup>

Några av fördelarna med den officiella statistiken är att den ger en aktuell nationell bild som redovisas både årligen och kvartalsvis. Den används också för att göra internationella jämförelser. En begränsning är att statistiken inte går att bryta ner på regional eller kommunal nivå.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av regeringen genomfört en analys av bortfall och snedvridning i den officiella statistiken för unga som varken arbetar eller studerar (NEET). Detta är en av insatserna för att öka kunskapen kring de unga i regeringens strategi *Vägar framåt*. Bortfallet i AKU för åldersgruppen 15–24 år har ökat från under 15 procent 2002 till 47 procent 2015. Resultaten från studien talar för att statistiken avseende NEET med stor sanno-

---

<sup>26</sup> SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

<sup>27</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Analys av bortfallsbias för gruppen NEET*.

likhet är behäftad med bortfallsbias, enklare uttryckt att bortfallet snedvrider resultaten. Denna bias är större för personer med förgymnasial utbildning jämfört med personer med gymnasial utbildning. Detsamma gäller personer i hyresrätt jämfört med personer i bostadsrätter och egna hem. Statistiska centralbyrån lyfter fram att detta kan tyda på att unga med endast förgymnasial utbildning och de som bor i hyresrätt har en lägre svarsbenägenhet än andra grupper. Unga som endast har förgymnasial utbildning och de som bor i hyresrätt är också betydande grupper i åldersgruppen 16–24 år (35 procent respektive 40 procent). Det finns alltså en indikation på att personer med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade i svarsmängden men ingen justering görs för detta med nuvarande beräkningsmodell. Det kan möjligen medföra att andelen unga som varken arbetar eller studerar (NEET) underskattas något i den officiella statistiken då andelen personer som varken arbetar eller studerar är lägre bland personer med eftergymnasial utbildning än bland övriga personer. Biasen bedöms främst påverka nivån på skattningarna medan det inte blir snedvridningar i lika hög grad när jämförelser görs mellan olika år.<sup>28</sup>

Temagruppen Unga i arbetslivet tar fram registerbaserad statistik för unga som varken arbetar eller studerar som tillhandahålls via hemsidan [www.temaunga.se](http://www.temaunga.se). Denna statistik är också en indikator inom det nationella ungdomspolitiska uppföljningssystemet som MUCF presenterar på hemsidan [www.ungidag.se](http://www.ungidag.se).

Statistiken utgår från samtliga folkbokförda i Sverige. En individ klassificeras som varken arbetande eller studerande om den under ett helt kalenderår inte haft inkomster som överstiger ett basbelopp, inte haft studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar samt inte har arbetspendlat till Norge eller Danmark.

Temagruppen använder från och med 2015 en utvecklad modell. Detta innebär att utöver ovanstående kriterier så exkluderas också individer som har aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång, individer som har mottagit förlängt barnbidrag som studerande, individer som har föräldrapenning över garantinivån samt arbetspendlare till Norge och Danmark som där har tjänat mer än ett basbelopp.

---

<sup>28</sup> Statistiska centralbyrån (2016). *Analys av bortfallsbias för gruppen NEET*.

Några fördelar med den registerbaserade statistiken är att det går att följa de unga över flera år, att den går att bryta ner på mindre geografiska enheter, specifika ungdomsgrupper och utifrån vilka stöd individen tar del av såsom ekonomiskt bistånd och aktivitetsersättning. En begränsning är att statistiken, då den bygger på registerdata, endast kan redovisas med omkring två och ett halvt års eftersläpning. Till skillnad från den officiella statistiken kan den registerbaserade statistiken inte brytas ner på mindre tidsperioder än ett år.<sup>29</sup>

SCBs och Temagruppens respektive modeller innehåller skilda urvalskriterier och bygger på olika dataunderlag, enkätundersökningar respektive registerstudier. Detta gör att de synliggör något olika ungdomsgrupper. Det gör också att modellerna inte bör jämföras med varandra utan bör ses som kompletterande kunskapskällor.

Skolverket hade under 2014 i uppdrag att ta fram en modell för nationell uppföljning av kommunernas aktivitetsansvar. De samlar in uppgifter på individnivå från kommunerna två gånger per år kring de unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Uppgifterna inkluderar både vilka individer som omfattas och vilka insatser de har fått ta del av. Denna statistik belyser enbart de unga som av olika skäl inte går eller har fullföljt en gymnasieutbildning och är under 20 år och inte samtliga unga som varken arbetar eller studerar. Skolverket har konstaterat betydande brister i inrapporterade uppgifter och har därför avstått från att publicera statistik. Samordnarens enkät till landets kommuner om det kommunala aktivitetsansvaret hösten 2016 gav signaler om begränsad tillförlitlighet och användbarhet i det som rapporteras till Skolverket. Hälften av landets kommuner uppgav att de uppgifter de rapporterat in återspeglar de insatser unga har fått ta del av i mycket eller ganska hög grad. Knappt hälften av kommunerna uppgav att uppgifterna är användbara för kommunens egen uppföljning och utveckling av arbetet med aktivitetsansvaret. Små och medelstora kommuner upplever i större utsträckning än stora kommuner att uppgifterna svarar mot insatser som unga har fått ta del av och att de har användning av uppgifterna själva. Skolverket bedriver ett utvecklingsarbete kring statistiken och dess tillförlitlighet under 2017.

---

<sup>29</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet 2015 *Unga som varken arbetar eller studerar [UVAS]*. Stencil. För en utvecklad analys av den tidigare modellens brister och förtjänster, se SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.



### 5.3.5 Framgångsfaktorer i stöd och insatser till unga

Vid sidan av effektstudier går det också att lyfta fram kunskaper och erfarenheter som praktiken har utvecklat. Stödets omfattning och inriktning måste anpassas för att motsvara olika behov. Ibland räcker det med enklare stöd medan det i andra fall krävs omfattande insatser. Inte sällan krävs en bred palett av insatser från flera verksamheter och aktörer. Ur individens perspektiv är det centralt att stödet då både är samordnat och samtidigt. För dem med mer komplexa och mångdimensionella behov krävs att stödet består av insatser som är länkade till eller kompletterar varandra och är långsiktiga. Behoven kan dessutom variera och förändras över tid. Stödet kan behöva pågå från några veckor upp till flera år och en del kan behöva stöd i omgångar under en lång tid. Många unga har behov av ett stöd som finns kvar och följs upp. Uppföljningen behövs för att avgöra om rätt insatser satts in och för att vara ett stöd till den unge på vägen framåt.

Det går också lyfta några mer specifika framgångsfaktorer och teman med utgångspunkt i erfarenheter från svensk, nordisk och europeisk nivå.<sup>30</sup> Individanpassade insatser och ett starkt individuellt och flexibelt stöd med ett bra bemötande är ett genomgående tema. Tid och resurser för att odla en förtroendefull relation beskrivs många gånger som avgörande, samtidigt som det inte alltid finns utrymme för detta inom olika verksamheter.<sup>31</sup> Flera representanter från verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar och som Samordnaren har träffat uppger att stöd som är flexibelt och personligt är avgörande för att skapa motivation och kraft för unga att gå vidare. Det bekräftas i samtalen med unga själva. Viktiga delar av arbetet handlar också om att låta unga påverka och leda sin egen process framåt.

Vikten av kartläggning av ungas förmågor och behov nämns ofta. Här finns en utmaning då det finns en risk för att unga kartläggs och analyseras flera gånger av olika aktörer som ofta ställer snarlika frågor. I stället för en sammanhållen kartläggning har unga

---

<sup>30</sup> Jfr Eurofound (2012). *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Nordic Council of Ministers (2013). *Young people on the edge* och Temagruppen Unga i arbetslivet (2016). *Gräv där du står*.

<sup>31</sup> Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015).

minst en kartläggning hos varje samhällsaktör de möter, sammantaget kan det bli många kartläggningar. Flera kommuner har lyft den problematiken i möten med Samordnaren. Det är viktigt att ha ett tydligt syfte med varje insats med löpande återkoppling och uppföljning med den unge. Fokus bör ligga på att hitta långsiktiga lösningar för ungas etablering framför att se till kortsiktiga och tillfälliga insatser.

Flera framgångsfaktorer handlar om behovet att skapa ett individualiserat stöd och att olika insatser och kompetenser kan svara mot ungas varierande behov. Samverkan för att länka samman olika aktörer och insatser är viktigt och hur detta organiseras och genomförs kan variera.

Andra dimensioner handlar om att särskilt fokusera på att utveckla stödet för unga med stora och komplexa stödbehov. Det finns också de som lyfter fram vikten av dialog och stöd riktad till föräldrar och närstående.

Det är viktigt att skapa strukturer för vidareutveckling av arbetet. En del av det handlar om systematisk uppföljning, utvärdering och vidareutveckling. Andra dimensioner som lyfts fram är ett kreativt och innovativt arbete som kan driva på utvecklingen och leda till nya arbetssätt.

### 5.3.6 Ungas erfarenheter och önskemål

Det finns många vittnesmål från unga om att de inte involveras och görs delaktiga i beslut som har stor påverkan på deras liv. Barnombudsmannen har nyligen konstaterat att barn med funktionsnedsättningar ofta bemöts med låga förväntningar och att de upplever att beslut fattas över deras huvuden.<sup>32</sup> Unga som har fått omfattande insatser från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård berättar i en intervjustudie om hur de inte blir tagna på allvar, inte blir lyssnade på och ibland inte ens blir informerade om vad som händer runtomkring dem. Detta gäller hela vuxenvärlden, men särskilt samhällets stödverksamheter.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Barnombudsmannen (2016). *Respekt – barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*.

<sup>33</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Barnavårdskarriärer – en studie av risktecken och insatser för unga vuxna som varit föremål för omfattande interventioner från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård*.

Det finns exempel på mätningar av delaktighet inom olika verksamheter. Det har bland annat konstaterats att personer med psykisk ohälsa, oavsett ålder, efterlyser mer information och konsultation. De upplever att de får otillräcklig information om sin egen situation och vård.<sup>34</sup> För att en verksamhet ska kunna arbeta med delaktighet kan det krävas vissa förutsättningar. Bland annat kräver det tid för mötet med barn och unga. Samordnaren för den sociala ungdomsvården genomförde en mätning av socialsekreterares och chefers tidsanvändning i 47 kommuner 2016. Den visade bland annat att socialsekreterarna spenderade 2 procent av sin arbetstid i direkt möte enbart med barnen, 13 procent av sin tid i direkt möte med barn och vuxna samt 35 procent som indirekt tid vilket innebär dokumentation, utredningsarbete analyser och reflektioner i ett ärende.<sup>35</sup> Detta är inte unikt för den sociala barn- och ungdomsvården utan är en utveckling som går igen hos många professioner som möter människor. Allt mer tid läggs på administration och allt mindre på möten med brukare eller klienter.

Parallellt med detta finns en ökad medvetenhet om värdet av medborgares inflytande i verksamheter. Enligt den evidensbaserade praktiken ska individens erfarenhet och önskemål väga tungt i val av insatser. Det är också viktigt att se unga som resurser och den viktigaste aktören i sin egen etablering.

För individen kan ett ökat inflytande bidra till ökad kvalitet och bättre resultat i de välfärdstjänster personen tar del av. På organisationsnivå kan det innebära utveckling av verksamheter, högre grad av måluppfyllelse och ökad effektivitet. Begrepp såsom medskapande, co-production eller brukar-/patientmedverkan används för att beskriva ett arbete för att systematiskt ta till vara erfarenheter och kunskaper från dem som använder eller ska använda tjänsterna. SKL har tagit fram en idébok om brukar- och patientmedverkan som inslag i kommuners, landstings och regioners styrning.<sup>36</sup>

---

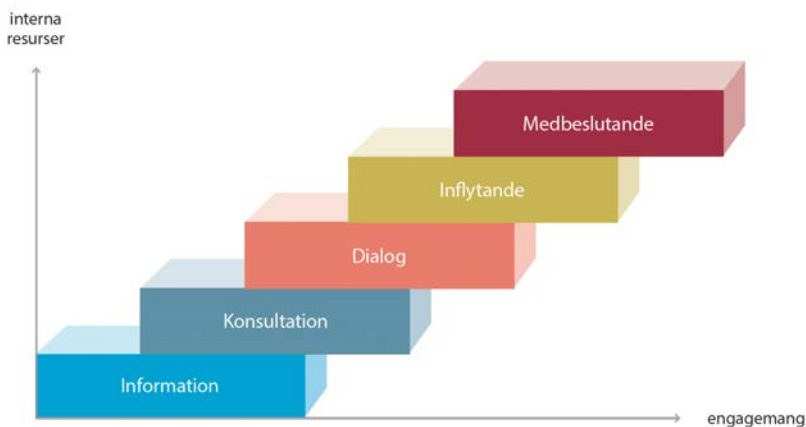
<sup>34</sup> Myndigheten för vårdanalys (2014). *Möjligheter till delaktighet och inflytande för personer med psykisk ohälsa. Redovisning av delfrågeställningar i Vårdanalys utvärdering av handlingsplanen PRIO.*

<sup>35</sup> Samordnaren för den sociala barn och ungdomsvården (2016). *Resultat av mätning av socialsekreterares tid i 47 kommuner.* Powerpoint.

<sup>36</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *När brukare och patienter blir medskapare – en lönsam historia. En idébok om brukar- och patientmedverkan som inslag i kommuners, landstings och regioners styrning.*

Ett sätt att skilja mellan olika typer av delaktighet åskådliggörs i delaktighetstrappan i figur 5.2. Här görs skillnad mellan information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande. Denna trappa har ursprungligen tagits fram i syfte att åskådliggöra på vilket sätt dialog med medborgare kan utvecklas men kan även användas i detta sammanhang. I figuren har axlarna interna resurser respektive engagemang lagts in av Samordnaren för att åskådliggöra vad som krävs på olika trappsteg.

**Figur 5.2** Delaktighetstrappan



*Källa:* Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Vidareutvecklad av Samordnaren.

För att kunna bli delaktig är information grundläggande. Det kan handla om information om hur exempelvis vården och omsorgen fungerar eller vilka rättigheter individen har, men också om syftet med en insats eller hur planering ser ut på längre sikt.

Ungas inflytande i insatser som rör dem och verksamhetsutveckling kopplat till det var ett återkommande tema vid de besök som Samordnaren genomförde i de tio samarbetskommunerna sent 2016 och tidigt 2017. Diskussionerna rörde vad som fungerar bra i dag, vad som kan bli bättre och vilka förutsättningar som krävs för att utveckla inflytandet. Flera exempel på arbetssätt och metoder lämnades. Bland annat lyftes vikten av att de som möter unga inte själva alltid kommer med lösningen utan blir bättre på att fråga unga och lyssna till deras behov och önskemål. Det är viktigt att

kommunicera på ett sätt som säkerställer att unga förstår vad som sagts. Det handlar också om att på olika sätt involvera och göra unga delaktiga i verksamhetsutvecklingen.

Samordnaren har kommit i kontakt med ett antal verksamheter som arbetar systematiskt med inflytande för unga som varken arbetar eller studerar. Som exempel kan nämnas ungdomsambassadörer i Botkyrka där unga med stort nätverk anställts på deltid av kommunen för att både fånga upp vad unga själva efterfrågar och för att föra ut information om vad kommunen har att erbjuda unga. Ett annat exempel är verksamheter som utifrån delaktighet från deltagare utvecklar sitt arbete. Verksamheter i Jönköping och Värnamo kommun, samt organisationen Communicare, har använt lärande utvärdering där de genom enkäter och intervjuer har tagit del av ungas synpunkter och sedan utvecklat verksamheten utifrån detta.

Samordnaren har gjort en fördjupning i erfarenheter från inflytandearbetet i sju ordinarie verksamheter. Några förutsättningar för ungas inflytande som nämns är:

- Prioritering av ungas inflytande bland såväl politiskt ansvariga som bland chefer för förvaltningar och verksamheter.
- Ett förhållningssätt och bemötande som har sin grund i att ta tillvara och se den unges resurser och rättigheter.
- Mandat och handlingsutrymme för verksamheter och personal att agera utifrån ungas erfarenheter och önskemål. Bland annat krävs ofta tid att bygga förtroende hos unga som tidigare har blivit svikna av samhället.
- Att personal i val av insatser i möjligaste mån tar tillvara vad den unga önskar och ger ett stort inflytande i framtagandet av en individuell handlingsplan.

## 5.4 Samordnarens slutsatser

Det är viktigt att stärka den samlade kunskapen om insatser till unga som varken arbetar eller studerar och om insatsernas effekter för olika delar av ungdomsgruppen. Det är särskilt utmanande då insatserna sker inom en rad olika politikområden och tvärs över förvaltningsgränser och dessutom på olika nivåer, inom kommun, lands-

ting och stat samt inom olika samhällssektorer. Hur olika insatser tillsammans bildar ett sammanhållet stöd för individen är ett viktigt utvecklingsområde.

För att stärka den evidensbaserade praktiken kring unga som varken arbetar eller studerar behövs fler studier av vilken effekt olika insatser har. De utmaningar som unga med psykisk ohälsa, unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända ofta möter på sin väg till etablering har de senaste åren uppmärksammats allt mer inom forskningen. Under våren 2016 genomförde Samordnaren en enklare sondering av befintlig svensk forskning som på olika sätt rör unga som varken arbetar eller studerar. Underlaget kommer att användas för fortsatt dialog kring forskningsluckor och behov under 2017.

Under de senaste åren har kunskaper och erfarenheter huvudsakligen byggts upp i tillfälliga projekt eller funktioner med kunskapsuppdrag. Exempel på det är Temagruppen Unga i arbetslivet och Pluginnovation. Samordnaren ser behov av mer permanenta strukturer för att stärka arbetet framåt.

Samordnaren har konstaterat att kunskapen om effekter av insatser är begränsad. Dock kan det finnas skäl att vända på perspektivet. Under de senaste årtiondena har forskning och praktik byggt upp en bättre kunskap kring vad som fungerar och inte inom det aktuella området. Flera aktörer har ansvar för att ta fram kunskap om unga som varken arbetar eller studerar och deras etablering. De olika kunskapskällorna kompletterar delvis varandra och kan bidra till att identifiera och vidareutveckla framgångsrika insatser. Att överblicka, ta tillvara, sälla och sprida relevant kunskap till de som berörs är dock en utmaning.

För att få kunskap om och utgå från individens behov behöver individens erfarenheter och önskemål vägas in och användas tillsammans med den professionella bedömningen. Det är också nödvändigt att förstå och utgå från den kontext individen befinner sig i och där är anhöriga och närstående viktiga. Samordnaren ser behov av att i högre grad än i dag stärka ungas delaktighet och medinflytande i planering, genomförande och uppföljning av enskilda insatser samt inom verksamhetsutveckling. Saknas exempelvis tid att möta unga är det självfallet svårt att involvera dem i analyser och beslut inför insatser. Unga har unika erfarenheter, kunskaper och perspektiv och att utgå från dessa är en viktig del av ett systematiskt kvali-

tetsarbete. Samordnaren kommer att återkomma till frågorna som rör om ungas inflytande i sitt slutbetänkande.

Det är viktigt att säkerställa att den kunskap som tas fram omsätts i praktik. Samordnaren ser ett behov av att fokusera på vilka förutsättningar som finns för lärande och för att bedriva en kunskapsbaserad praktik i de verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar. Svårigheter att bygga ett evidensbaserat stöd kan handla om att det saknas insikt om vad som krävs för att bygga systematisk kunskap. Det kan saknas förutsättningar att göra förstudier, målgruppsanalyser eller pilotverksamheter. Ibland används inte den kunskap som finns därför att den inte har nått ut till de avsedda mottagarna eller för att de saknar tillräcklig tid, mandat eller kunskap för att ta emot den och omsätta den i praktiken. Samordnarens diskussioner med samarbetskommunerna och med projektledare för större projekt inom området om förutsättningar för ett evidensbaserat stöd utgör underlag för det fortsatta arbetet under 2017.

Det finns också flera pågående initiativ som det går att dra erfarenheter från när det gäller att omvandla kunskap till praktik. Ett av dem är Rådet för styrning med kunskap där nio myndigheter ska samverka för att nå fram med rätt kunskap till olika huvudmän och professioner inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden. Styrningen ska vara samordnad, effektiv och anpassad till professionernas och huvudmännens behov. Bakgrunden är utredningar som har pekat på att kunskapsstödet inom området varit splittrat. Att flera myndigheter tar fram kunskap var för sig bromsar utvecklingen av samlade underlag.<sup>37</sup> Vidare har regeringen i den forskningspolitiska propositionen bland annat lyft fram ett tioårigt nationellt program för tillämpad välfärdsforskning. Där betonas vikten av mer klient- och praktiktäna forskning kopplad till socialtjänstens verksamhet och kunskap om interventioner. En stärkning kring psykisk ohälsa och sjukfrånvaro nämns också. I propositionen finns en satsning på välfärdens kvalitet, organisation och processer. I det ingår mål- och styrningsfrågor kopplade till kvalitet i verksamheterna. I samband med det nämns också Tillitsdelegationen som har till-

---

<sup>37</sup> Förordning (2015:55) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

satts för idé- och verksamhetsutveckling för en mer tillitsbaserad styrning.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*



## 6 Utvecklad samverkan

Förbättrad samverkan är Samordnarens tredje strategi. Enligt direktiven ska Samordnaren utveckla samverkan mellan olika samhällsnivåer och samhällsaktörer, såväl offentliga, privata som ideella. Samordnaren ska också utveckla former för ett samordnat stöd. Genom förbättrad samverkan och utvecklade former för samordnat stöd kan möjligheterna till etablering stärkas för unga som varken arbetar eller studerar. I detta kapitel görs en övergripande genomgång av kunskapsläget kring samverkan och samordnat stöd. Samverkan är nödvändigt för arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. Samtidigt som det behöver formaliseras behöver det vara flexibelt utifrån enskilda individers behov och utifrån den kontext där den ska ske. Samordnaren redogör för hinder och möjligheter för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.

### 6.1 Samverkan och samordnat stöd

Det är många aktörer som är involverade i arbetet för unga som varken arbetar eller studerar då många unga har behov som omfattar flera olika aktörer. Det ställer krav på samverkan. Den ökade graden av specialisering som präglar samhället innebär utmaningar att säkerställa ett samtidigt och samordnat stöd.

#### 6.1.1 Samverkan är mångfacetterat

Samarbete, interaktion, koordinering är några av de många begrepp som är synonyma till samverkan. Partnerskap och överenskommelser är andra sätt att beskriva samverkan, ibland mellan offentliga aktörer, ibland mellan det offentliga och det civila samhället och näringslivet. Begreppen betyder delvis olika saker. Samverkan

kan lite slarvigt användas för att beskriva en rad olika sätt att interagera som i praktiken har olika innebörd. Interaktionen kan skilja sig åt när det gäller inriktning, omfattning samt organisering/styrning:

- Inriktning: samverkan exempelvis kring en individ eller sakfråga
- Omfattning<sup>1</sup>:
  - Djup (grad av förändring): samverkan som innebär allt ifrån informationsutbyte till samhandling
  - Bredd (antal berörda): samverkan mellan två eller flera aktörer, två eller flera verksamhetsområden
  - Höjd (antal nivåer): samverkan mellan två eller flera nivåer
- Organisering/styrning<sup>2</sup>: samverkan är formaliserad eller sker ad hoc respektive samverkan organiseras på central nivå eller är decentraliserad.

De två dimensionerna för att beskriva hur samverkan styrs eller organiseras illustreras i figur 6.1.

**Figur 6.1 Styrning eller organisering av samverkan**

	Centraliserat	Decentraliserat
Formaliserat	Samordning sker genom standardiserade processer	Samordning sker genom institutionella lösningar
Ad hoc	Samordning sker genom direktiv och instruktion	Samordning sker genom ömsesidig anpassning

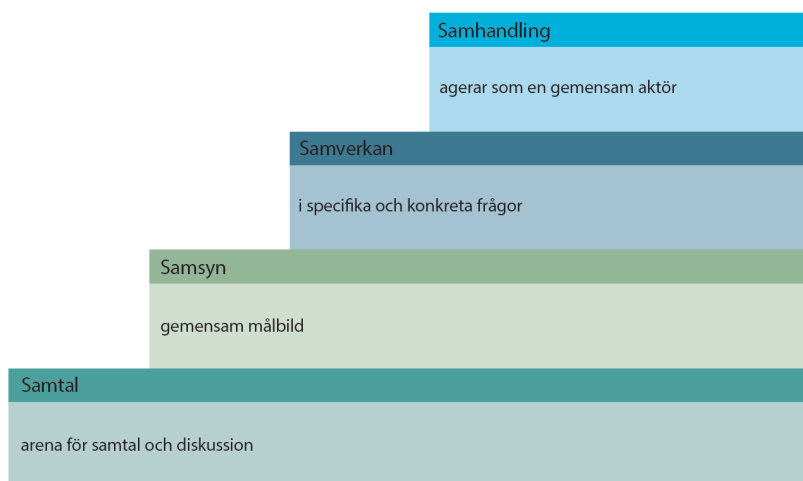
Källa: Forss, K. (2007).

<sup>1</sup> Bearbetning utifrån Sävenstrand, A. & Ehneström, C. (2013). *Om samverkan som strategi för hållbara effekter.*

<sup>2</sup> Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer.*

Ett sätt att åskådliggöra att samverkan kan vara olika långtgående eller djup har gjorts i en så kallad samverkanstrappa (figur 6.2)<sup>3</sup>. Den enklaste formen av interaktion är utbyte av information, här benämnt samtal. Följande steg är samsyn, samverkan och samhandling, som är den mest långtgående. Modellen är tänkt att åskådliggöra vikten av att förstå och vara överens om vilket trappsteg de som ska samverka befinner sig på men illustrerar också att det är svårt att komma vidare i trappan om man inte nått de trappsteg som är nedanför.

**Figur 6.2 Samverkanstrappan**



Källa: SOU 1998:89. Vidareutvecklad av Samordnaren.

Samverkan kan ske på samtliga samhällsnivåer liksom i direkt anslutning till att stöd och service ges till individen.

<sup>3</sup> Bygger på Söderhamnskommittén SOU 1998:89 *Greppet – att vända en regions utveckling*. Bearbetad av Ramböll Management Consulting AB (2014). *Utvärdering av Origo*.

### 6.1.2 Samordnat stöd – för att möta individer med omfattande behov

En allt högre grad av specialisering och uppdelning på olika sektorer och aktörer innebär en utmaning att åstadkomma ett sammanhållet stöd och sammanhållet service till individer med mer omfattande behov. Det finns flera grupper i samhället med behov som innebär att de behöver ha kontakt med flera professioner och aktörer. Bättre samverkan i form av samordnat stöd lyfts ofta fram som en lösning för att möta denna komplexitet.

Från EU-nivå uppmanas medlemsländerna att anpassa sina sociala lösningar/modeller för att uppnå smart, hållbar och inkluderande tillväxt. Det behövs bland annat bättre tillgång till sociala tjänster. En möjlig lösning antas kunna vara ”integrated social service delivery (one-stop-shops)”.<sup>4</sup> I Sverige är ett exempel navigatorcentrum med inriktning mot arbete och studier där flera aktörer eller professioner sitter tillsammans för bättre tillgänglighet för målgruppen.

I Samordnarens uppdrag ingår att utveckla ett samordnat stöd till individerna. Detta tillsammans med ökad samverkan mellan aktörerna på alla nivåer ska bidra till ökade möjligheter till etablering för unga som varken arbetar eller studerar.

OECD lyfter olika resonemang kring och erfarenheter av samordnat stöd i rapporten *Integrating Social Services for Vulnerable Groups, Bridging Sectors for Better Service Delivery*.<sup>5</sup> I rapporten presenteras erfarenheter av samordnat stöd till utsatta familjer, barn och unga med psykisk ohälsa, hemlösa respektive utsatta äldre. OECD skiljer mellan vertikal respektive horisontell samordning av stödet. Vertikal samordning används för att beskriva koordinering av olika hierarkier/nivåer av styre (governance) och finansiering. Horisontell samordning används för att beskriva hur tidigare separata policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från olika sektorer förs samman för att bättre möta flera olika behov hos grupper av individer.

---

<sup>4</sup> European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*.

<sup>5</sup> OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

Samordnat stöd kan variera i omfattning och inriktning. I mötet med individen urskiljer OECD tre olika grader av samordnat stöd:

- samlokalisering (collocation) – stöd och service är fysiskt eller virtuellt på samma ställe.
- samarbete (collaboration) – som innebär högre grad av samordning av stöd och service genom informationsdelning, utbildning och nätverk av verksamheter för att förbättra för mottagaren.
- samhandling (co-operation) – professionerna kommunicerar med varandra och arbetar tillsammans med en individ.

### 6.1.3 Framgångsfaktorer

Samverkan upptar arbetstid och medför även andra direkta och indirekta kostnader. Den initiala nyttan i förhållande till kostnaden är ofta hög men den kan sedan snabbt avta för att därefter kosta lika mycket som det värde den skapar och kan till slut kosta mer än den nytta den skapar.<sup>6</sup>

Det finns mycket skrivet om vad som krävs för att samverkan ska fungera, och minst lika mycket om hinder för samverkan. Förutsättningar som ofta nämns är parternas kontextförståelse inklusive kunskap om varandras uppdrag, gemensamma mål, gemensamt ansvar, en prioritering av samverkan från ledningsnivå, tillit mellan parterna och processer för att omhänderta lärande samt möjligheter för experimenterande.<sup>7</sup>

EU-kommissionen har i rapporten *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery* sammanfattat erfarenheter av samverkan i form av samordnat stöd till individer med komplexa behov.<sup>8</sup> I rapporten anges att erfarenheterna visar att det krävs:

- tydliga och harmoniserade mål

---

<sup>6</sup> Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer*.

<sup>7</sup> Ramböll Management Consulting (2015). *Familjecentrum – utvärdering och kartläggning* och Länka Consulting (2016). *Samverkansmodellen. – en modell för att leda samverkan strategiskt*.

<sup>8</sup> European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*.

- tydlig ansvarsfördelning mellan samarbetsparterna om vem som är ansvarig för vad
- finansiella eller administrativa incitament för samarbete
- resultatindikatorer som mäter gemensamma ansträngningar för att motverka konkurrens mellan parterna (gäller särskilt horisontell samverkan)
- kapacitetsuppbyggnad (lokalt, vid ökad självständighet och nya uppgifter) i planering, utvärdering och ärendehantering.

Att skapa förutsättningar för utvecklat samordnat stöd handlar inte enbart om att skapa tekniska eller organisatoriska lösningar för att hantera det ömsesidiga beroendet mellan olika uppgifter eller tjänster. Forskning visar att det är nödvändigt att också beakta det ömsesidiga beroendet mellan människor som ska hantera de gemensamma uppgifterna. Kommunikationen och relationerna mellan deltagarna är därför också viktiga förutsättningar för framgång.<sup>9</sup>

Olika faktorer kan således verka främjande eller hindrande för samverkan. Dessa är ofta varandras spegelbilder. Utvärderingar visar att det många gånger är svårt med samverkan och lätt att misslyckas. Inte sällan handlar det om väldigt grundläggande frågor som att parterna inte har diskuterat hur långtgående samverkan ska vara (exempelvis enligt samverkanstrappan) eller känner till varandras uppdrag, mandat och handlingsutrymme. Andra större faktorer som omorganisationer, personalomsättning, regelverk eller förändrade politiska prioriteringar kan också förklara brister eller svårigheter att få tillstånd långsiktiga och hållbara samverkanslösningar.

För just samordnat stöd visar erfarenheter att det behöver vara följsamt med utveckling/förändringar i de generella stödsystemen, samt att komplexa styrningsstrukturer (governance) och olika professioners kompetens och anställningsformer kan vara hinder för implementering. Vidare är erfarenheten att implementeringen av ett samordnat stödsystem på kort sikt kräver stora finansiella investeringar samt organisatoriska och strukturella förändringar när det gäller finansiering, styrning och praktik. Det kan också finnas svårigheter

---

<sup>9</sup> Hoffer Gittell, J. (2016). *Transforming Relationships for High Performance – The Power of Relational Coordination*.

med att besluta hur målgruppen ska identifieras men också risker för stigmatisering när stödet sedan ska ges.<sup>10</sup>

#### 6.1.4 Kunskapen om effekter är begränsad

Samverkan är inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå vissa önskvärda effekter. En avgörande fråga är därför om samverkan leder till dessa. Enligt OECD:s sammanställning visar erfarenheterna från såväl vertikalt som horisontellt samordnat stöd att vinsterna främst avser kostnadseffektivitet, tillgänglighet och kvalitet för såväl mottagare som för dem som tillhandahåller stödet. För personer som ofta är i kontakt med hälso- och sjukvården kan de exempelvis göra besparingar i form av tid, resekostnader, förlorad arbetsinkomst med mera om de kan gå till en och samma plats i stället för till flera. Genom att använda en lotsfunktion (case management) för att stödja individer med flera olika behov kan dessa kostnader minska ytterligare. Att erbjuda ett samordnat stöd från början kan även ge mer träffsäkra och sammanhållna insatser som kan motverka senare serviceanvändning. Ett samordnat stöd bidrar också till ökad tillgänglighet för användarna. Vidare kan det underlätta informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika professioner, ge förhöjd kvalitet i insatser och bättre prestationer och ökad nöjdhet bland användarna.<sup>11</sup> EU-kommissionen refererar i sin rapport till liknande resultat, som visar att samordnat stöd bland annat kan ge skraddarsydda, flexibla och behovsanpassade insatser. Stödet kan även medföra ökad kostnadseffektivitet och effektivitet genom att de parter som samarbetar delar kunskap, expertis och resurser, liksom kapacitetsuppbyggnad och innovation.<sup>12</sup> I båda rapporterna anges dock att det är tydligt att det inte finns en modell för samordnat stöd som passar alla.

När det gäller samordnat stöd finns också argument mot detta. Exempelvis att det finns en osäkerhet om utfall, administrativa och finansiella svårigheter, problem med informationsdelning eller pro-

---

<sup>10</sup> OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*.

blem för olika professioner att arbeta tillsammans mot bakgrund av olika kultur, kompetens eller liknande.<sup>13</sup>

Enligt OECD saknas fördjupad kunskap om effekter och kostnadseffektivitet. Detta har också konstaterats i andra rapporter. OECD rekommenderar att nya initiativ om samordnat stöd inkluderar utvärderingar som omfattar effekter, kostnadseffektivitet samt de långsiktiga vinsterna för individerna.

## 6.2 Att styra mot samverkan

För att lösa samhällsfrågor och utveckla välfärden har olika former av samarbeten initierats. Det kan vara mellan offentliga aktörer eller mellan offentlig sektor och ideell eller privat sektor. Samordnaren har under sitt första år kommit i kontakt med såväl lokala som regionala och nationella modeller för samverkan i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

### 6.2.1 Modeller för samverkan och samordnat stöd

En del av de modeller som Samordnaren har tagit del av har utvärderats, av andra pågår eller planeras utvärdering och ibland saknas det.

Det är inte möjligt att här nämna alla de modeller eller former för samverkan och samordnat stöd som finns. Några modeller har kort beskrivits i avsnitt 3.1.3 såsom Dua som genom sina överenskommelser ska bidra till bättre samverkan mellan Arbetsförmedling och kommun för att lösa ungdomsarbetslösheten. Även samordningsförbunden är exempel, där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidsjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning.<sup>14</sup> Ökade medel till samordningsförbundens verksamhet är också en del av regeringens strategi *Vägar framåt*. MUCF har tagit fram kunskap om samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar med

---

<sup>13</sup> OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*.

<sup>14</sup> Regeringsbeslut (2016/07776/RS (delvis), 2016/07778/RS, 2016/07779/RS (delvis)) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan*.



psykisk ohälsa, och ska som en del av regeringens strategi sprida kunskap om det 2016–2018.<sup>15</sup> Andra exempel är Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården respektive Samordnaren för psykisk hälsa som tillsatts för att bidra till bättre samverkan inom de sakområden de ansvarar för. Inom ramen för flera av de stora ESF-finansierade projekten har den regionala nivån fått en samordnande funktion för kommunerna och andra aktörer. Det finns även flera andra exempel på hur aktörer som tillhör olika nivåer eller sektorer har etablerat rutiner för att hålla varandra informerade, stämma av eller agera tillsammans. Några exempel refereras i avsnitt 7.2, såsom Göteborgs arbete kring unga med aktivitetsersättning i övergången mellan skola och arbete samt Vänersborgs samverkan kring frånvaro i skolan. Det finns även flera exempel på etablerad samverkan mellan offentliga aktörer, civila samhällets organisationer och näringslivet i exempelvis socioekonomiskt utsatta områden, men också mer utforskande samverkanslösningar exempelvis genom så kallade social impact bonds (samhällsobligationer).

Hur ett samordnat stöd skulle se ut i en svensk kontext enligt OECDs kategorisering i horisontellt och vertikalt stöd åskådliggörs i figur 6.3.

---

<sup>15</sup> Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar* och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*.

Figur 6.3 Vertikalt och horisontellt samordnat stöd



Källa: OECD (2015). Bearbetad av Samordnaren.

För arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar har Samordnaren hittills identifierat några olika modeller. En modell är att verksamheterna är samlokaliserade och aktörerna är samlade på en och samma fysiska plats och erbjuder huvuddelen av stödet till unga på plats. Sådana verksamheter finns exempelvis i Helsingborg och Umeå. En annan modell är att ha en lotsfunktion där personalen har en koordinerande roll och utreder, lotsar och stöttar individen till de verksamheter denne har behov av. Sådan verksamhet finns exempelvis i Jönköping. MUCF har som en del av regeringens strategi *Vägar framåt* i uppdrag att fördela bidrag till kommuner och samordningsförbund för att utveckla ”en väg in”-verksamheter och uppsökande arbete för unga som varken arbetar eller studerar. Liknande bidrag har tidigare fördelats till kommuner och ideella aktörer för att bilda navigatorcentrum för unga.

## 6.2.2 Hinder och möjligheter

Samordnaren har anordnat och deltagit i flera möten för att diskutera samverkan. Förutom möten med samarbetskommunerna och projektledare för stora pågående projekt har Samordnaren diskuterat samverkan mellan det offentliga och det privata liksom mellan

det offentliga och civila samhällets organisationer i olika möten. Syftet har både varit att föra samman olika verksamheter och aktörer och att diskutera hinder och möjligheter för samverkan. Många av de aktörer som Samordnaren har träffat har återkommit till att samverkan många gånger är beroende av enskilda engagerade personer med god kunskap om och relationer till sin omvärld och att det finns behov av att formalisera detta.

I de enskilda möten som Samordnaren genomfört med de tio samarbetskommunerna har fokus varit på inomkommunal samverkan mellan i huvudsak social-, utbildnings- (grund- och gymnasieskola) och arbetsmarknadsförvaltningar. En anledning till det är att villkoren och möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar påverkas av insatser som omfattar flera politikområden och förvaltningar. Olika sektorer kommer in i barn och ungas liv under olika perioder, och en hypotes har varit att de kommunala förvaltningarna inte samverkar i den utsträckning som skulle behövas kring barn och unga, vare sig med varandra eller med landsting eller olika statliga myndigheter. Ambitionen var att även landstingen skulle inkluderas i kommunmötena då de för många unga har en central roll i stödet. Flertalet kommuner hade emellertid svårigheter att få representanter från landstingen att delta. Vid kommunmötena uttryckte många att det var första gången de träffades med alla sektorer representerade för att diskutera barn och unga utifrån kommunens gemensamma ansvar. Flera uttryckte behovet av och intresset för att i framtiden skapa liknande möjligheter att träffas för att lära känna varandra och diskutera gemensamma utmaningar och lösningar för barn och unga utifrån ett helhetsperspektiv. De identifierade såväl behov av utbyte av information som av mer långtgående samverkan. Kommunföreträdarna tog även upp en del hinder som de upplevde försvårade såväl intern som extern samverkan. En utmaning som redan på förhand hade lyfts var samverkan med landstingen.

En dialog förts med ett 15-tal företag utifrån arbetsgivarnas betydelse för ungas etablering och Samordnarens uppdrag att bidra till samverkan mellan olika aktörer. Denna dialog resulterade i en övergripande sammanställning av faktorer som gynnar respektive hindrar framgångsrikt arbete, med exempel på verksamheter som lyckats samt idéer på hur företagens arbete kan utvecklas och vilket stöd som de skulle behöva. Ett önskemål som företagen framförde var

att de vill ses igen och utbyta erfarenheter men också diskutera en utvecklad samverkan med det offentliga. Några uttryckte intresse för att pröva att utveckla en samverkansmodell för kompetensförsörjning tillsammans med andra relevanta parter. För företagen är det ofta samma arbetsätt och stöd som krävs för att ta emot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, oavsett målgrupp. Erfarenheten är att samarbetet mellan företagen och andra relevanta parter behöver vara enkelt, tydligt och långsiktigt för att lyckas.

### 6.2.3 Pågående utvecklingsarbete

När det gäller styrning mot samverkan har Statskontoret pekat på att regeringens styrning behöver utvecklas så att mötet med förvaltningen blir tydligt för medborgare och företag. De menar att regeringen bör överväga att styra myndigheterna så att de driver på att lokal service sker i samverkan för att medborgarna även fysiskt ska kunna möta en sammanhållen förvaltning. För att förbättra förutsättningar för myndigheternas samverkan kan regeringen behöva undanröja hinder såsom oklarheter gällande finansiering och regelverk.<sup>16</sup>

Det pågår ett utvecklingsarbete när det gäller samordnat stöd kring individen som är relevant för Samordnaren att följa. Att unga själva digitalt skulle äga sin kartläggning och plan är en idé som kommit upp i samtal. Det skulle betyda att ungdomen själv enkelt kan dela med sig av innehållet till olika aktörer och att dessa snarare kan komplettera den kartläggning eller plan som redan tagits fram. Att det är en utmaning både för individen, närstående och verksamheterna med många kartläggningar och individuella planer är välkänt och har också bekräftats av såväl unga själva som av verksamhetsföreträdare som Samordnaren träffat. I Helsingborg kommer ett utvecklingsarbete att påbörjas för att göra det möjligt för invånarna att själva digitalt äga sin kartläggning inom verksamheten Jobbtorget. Inom ramen för Uppdrag psykisk hälsa pågår ett liknande utvecklingsarbete där SKL tillsammans med ett antal andra aktörer tar fram en prototyp för en digitalt samordnad individuell plan där

---

<sup>16</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

det är tänkt att aktörerna och den enskilde själv ska kunna se sin plan och kommunicera med aktörerna<sup>17</sup>.

Inom hälso- och sjukvården håller så kallad sammanhållen journalföring på att utvecklas. Det innebär att genom att ett landsting använder samma digitala journalsystem kan patienter ta del av sin vårdshistorik och slippa återberätta den samtidigt som en läkare kan få överblick över vad som tidigare skett.<sup>18</sup> Steg för att förbättra förutsättningarna för en gemensam digital utveckling har nyligen tagits genom regeringens och SKLs gemensamma handlingsplan på e-hälsoområdet för perioden 2017–2019. Den innehåller bland annat en ny nationell samverkans- och samordningsstruktur. Strukturen ska främja bättre samordning och en tydligare ansvarsfördelning mellan berörda parter inom e-hälsofrågorna i syfte att bättre kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter i berörda sektorer.<sup>19</sup>

Ett annat utvecklingsarbete som är intressant att följa upp med bäring på samordnat stöd är utvärderingen av Supported Employment. Ett annat är den så kallade sjukskrivningsmiljarden där regeringen ger stimulansmedel till landstingen för koordinatorsfunktioner som samordnar insatser både internt i hälso- och sjukvården och externt med arbetsgivare och Försäkringskassan. En pågående utvärdering indikerar att koordinatorsfunktionens insatser bidrar till minskad sjukskrivning, återgång i arbete och ökad livskvalitet för berörda patienter. Regeringen avser se över förutsättningarna för att införa permanenta funktioner för rehabiliteringskoordinering inom hälso- och sjukvården.<sup>20</sup>

### 6.3 Samordnarens slutsatser

Det finnas ett tydligt behov av att samverka kring unga som varken arbetar eller studerar, inte minst då ansvar för stödet är fördelat mellan många olika aktörer och olika politikområden. Det kommer

---

<sup>17</sup> Sveriges Kommuner och Landsting webbsida (2017). [www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/pilotprojekt-it-stod-och-sip/](http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/pilotprojekt-it-stod-och-sip/)

<sup>18</sup> Se exempelvis Danderyds sjukhus webbsida (2017). [www.ds.se/Om-ditt-besok/Patient/Din-journal/](http://www.ds.se/Om-ditt-besok/Patient/Din-journal/)

<sup>19</sup> Regeringsbeslut (S2017/00379/FS (delvis)). *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse om handlingsplan för samverkan vid genomförande av Vision e-hälsa 2025.*

<sup>20</sup> Prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017. *Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.*

alltid att finnas situationer när någon annan profession eller verksamhet behöver konsulteras, eller ett mellanrum i ansvar mellan verksamheter där parterna behöver samverka. Samverkan är ofta en viktig komponent för att unga ska få det stöd de har rätt till. Samverkan är inte något som kan väljas eller väljas bort utan något som ingår i de ansvarigas uppdrag.

Samordnaren bedömer att det snarare är synsätt och arbetssätt än en viss modell som kan bidra till att individen får det stöd den har behov av. Graden av samverkan på olika nivåer behöver anpassas till vad situationen kräver då det kan innebära alltifrån informationsutbyte till samhandling. Samverkan är inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå önskvärda resultat för individen. Det är centralt att ta del av den kunskap som finns om vilka förutsättningar som krävs för att lyckas med samverkan och att skapa dessa förutsättningar. Likaså att ta del av och bygga vidare på den specifika kunskap som finns kring samordnat stöd kring olika grupper av individer med flera olika behov. Incitament för samverkan är viktiga liksom uppföljning av densamma. Samverkan behöver kontinuerligt utvecklas och värderas.

Samordnaren kommer under 2017 att fortsätta utveckla arbetet kring samverkan och samordnat stöd utifrån tidigare framtagen kunskap. De synpunkter på samverkan, utmaningar, hinder, framgångsfaktorer samt de idéer på möjlig utveckling som framkommit kommer att utgöra underlag för Samordnarens fortsatta prioriteringar. En särskild utmaning som kommer beaktas är behovet av samverkan med landstingen. I det fortsatta arbetet ingår även att ta del av pågående utvecklingsarbete för att förenkla för individen och verksamheterna att åstadkomma ett samordnat stöd. Vidare ingår att i högre grad beakta arbetsgivarnas behov och önskemål avseende samverkan för att ta emot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden för att skapa bättre förutsättningar för alla ungas etablering.

## 7 Strategisk styrning – behov av ett systemsynsätt

Styrningen av arbetet för barn och unga och specifikt för unga som varken arbetar eller studerar behöver utvecklas och bli mer strategisk. Den fjärde av Samordnarens strategier är därför att bidra till ett ökat systemsynsätt i styrning, analys och verksamhetsutveckling. Med ett systemsynsätt tydliggörs hur olika delar av offentlig verksamhet hänger ihop och skapar en helhet eller ett system. I detta kapitel beskrivs vad som avses med ett systemsynsätt samt de analyser och diskussioner som Samordnaren haft kring detta. Slutligen preciseras vad som avses med ett systemsynsätt i arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar.

### 7.1 Vad är ett systemsynsätt

I 2012 års utredning om unga som varken arbetar eller studerar lyfts bristande samordning och helhetssyn som ett av de avgörande problemområdena. I regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar, *Vägar framåt*, motiveras behovet av ökad samverkan med risken att unga annars hamnar i en situation där det är oklart vem som har ansvar för att ge stöd och insatser. Regeringen konstaterar att det saknas ett helhetsperspektiv på insatser till unga som varken arbetar eller studerar. Mot denna bakgrund är ett av Samordnarens huvuduppdrag att bidra till förbättrad samverkan mellan aktörer och samhällsnivåer. I det ingår samverkan inom och mellan delar av den offentliga sektorn liksom med näringslivet och det civila samhället. En av Samordnarens hypoteser är att styrningen inte är tillräckligt strategisk samt att den inte utgår från ett helhetsperspektiv utifrån individens behov i den utsträckning som är nödvändig.

Systemsynsätt handlar om att se hur olika delar av offentlig verksamhet hänger ihop och skapar en helhet eller ett system. Förenklat kan de system som beskrivs på detta sätt antingen avse hur offentliga aktörer *organiserar* sig i en sakfråga eller *processer* som omfattar flera parter.<sup>1</sup> Ett exempel på det förra är hälso- och sjukvården som organisatoriskt är uppdelad i primärvård och sjukhusvård men som tillsammans utgör hälso- och sjukvårdsystemet. Ett annat är organiseringen och fördelningen av ansvar för att minska ungdomsarbetslösheten och som omfattar den nationella och kommunala nivån. Ett exempel på en process är rättskedjan som förenklat består av polisanmälan, förundersökning, åtal, rättegång, dom och påföljd eller frikännande och omfattar aktörerna polis, åklagare, domstol och kriminalvården.

Samverkan och systemsynsätt är tätt sammankopplade. Genom ett systemsynsätt kan behovet av samverkan mellan aktörer och nivåer synliggöras liksom systemets förmåga att säkerställa att individen får insatser och stöd utifrån sina behov. Statskontoret beskriver det som att genom att betrakta offentlig verksamhet som system, i stället för att ensidigt se och hantera enskilda områden, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar samt till möjliga orsakssamband.<sup>2</sup>

Enligt den tidigare utredningen Innovationsrådet är systemsynsätt motsatsen till att endast fokusera på egna prestationer, den egna organisationens uppdrag eller till den egna budgeten.<sup>3</sup> De har sammanfattat hur ett systemsynsätt skiljer sig från traditionell organisering (se figur 7.1).<sup>4</sup> I det förra är fokus på helheten och har en tydlig koppling till samverkan. Målgruppens behov är det centrala snarare än aktörernas. I korthet innebär ett systemsynsätt ett skifte av perspektiv till ett fokus på dem verksamheter ytterst är till för.

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2014). *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*. Dnr 2013/273-5.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

<sup>4</sup> Ibid.



**Figur 7.1 Skillnaden mellan traditionell organisering och organisering utifrån ett systemsynsätt**

Traditionell organisation av offentlig sektor	Organisation utifrån en systemsyn
Kontroll	Tillit
Betrakta delarna	Se helheten
Ärendefokus och myndigheternas behov	Målgruppsfokus och samhällets behov
Medborgare som mottagare	Medborgare som medskapare
Prestationsmått	Effektmått
Utredningar	Försöksverksamheter
Linjära orsakssamband	Förståelse av komplexa system
Konkurrens	Samverkan
Ettårscykler	Långsiktighet
Akut hantering av symtom	Förebyggande och förståelse av bakomliggande orsaker
Uppföljning och övervakning	Lärande och reflektion
Regelföljande med standardiserande arbetsätt	Professioner med befogenhet att hantera variation
Detaljstyrning	Förstå systemfaktorer
Sitta still i båten	Kontrollera risktagande
Yttre motivation	Inre motivation
Likvärdigt utförande	Likvärdigt utfall
Processuell enhetlighet	Rättslig enhetlighet
Styckkostnader	Den samlade samhällskostnaden

Källa: SOU 2013:40.

Behovet av ett förändrat synsätt för att öka det offentligas förmåga att möta individer med mer komplexa behov, eller mer komplexa samhällsfrågor, bekräftas av flera. Utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården har konstaterat att det är uppenbart att samverkan och samarbete mellan huvudmännen och integrationen av tjänster behöver styras och stärkas utifrån en systemförståelse när det gäller personer med en sammansatt problematik.<sup>5</sup>

Ett ökat fokus på de personer verksamheten är till för diskuteras generellt inom hälso- och sjukvården. Det talas om en utveckling

<sup>5</sup> SOU 2016:2 *Effektiv vård*.

av en patientcentrerad eller personcentrerad hälso- och sjukvård.<sup>6</sup> Motsvarande diskussion förs också inom exempelvis den sociala barn- och ungdomsvården, i verksamheter för personer med funktionsnedsättning samt inom olika myndigheter<sup>7</sup> såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Även regeringen identifierar ett behov av att offentlig verksamhet bättre ska motsvara medborgarnas och företagens behov.<sup>8</sup>

Att på olika sätt synliggöra det system individen möter ger ett underlag för utveckling av verksamheter. Behovet av ökad kunskap om individens möte med systemet är något som Myndigheten för delaktighet poängterar i sitt underlag till regeringen om en framtida funktionshinderpolitik. Myndigheten lyfter vikten av att utifrån ett individperspektiv se flöden när det gäller olika stöd, flexibiliteten i stödet och inläsningseffekter för att kunna utveckla systemet för att bättre möta individens behov.<sup>9</sup>

## 7.2 Kartläggningar av individers möten med systemet

För att pröva och illustrera ett systemsynsätt för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar har Samordnaren bett några av samarbetskommunerna att genomföra kartläggningar av individers resor genom systemet.<sup>10</sup> Några av kommunerna har gjort enklare fallstudier.

Sammantaget visar kartläggningarna att individer som har haft flera, ibland parallella, kontakter med olika kommunala förvaltningar, landsting och nationella myndigheter. En gemensam utmaning har

---

<sup>6</sup> Myndigheten för vårdanalys (2012). *Patientcentrering i svensk hälso- och sjukvård – en extern utvärdering och sex rekommendationer för förbättring*. Regeringskansliet (Socialdepartementet) & Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Tillgänglighet och samordning för en mer patientcentrerad vård. Insatser inom hälso- och sjukvården. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2015*. Socialstyrelsen (2016). *En mer tillgänglig och patientcentrerad vård. Sammanfattning och analys av landstingens och regionernas handlingsplaner – delrapport*.

<sup>7</sup> Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*

<sup>8</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

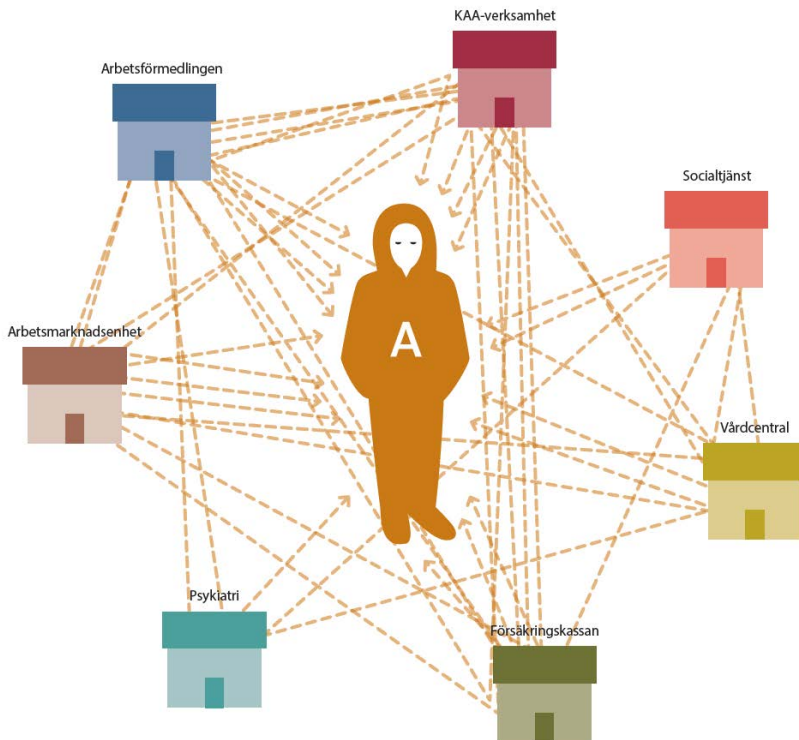
<sup>9</sup> Myndigheten för delaktighet (2016). *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*.

<sup>10</sup> Som utgångspunkt användes en vägledning från Nationella samordnaren mot våld i nära relationer, SOU 2014:49 *Utveckla lokalsamhällets arbete mot våld i nära relationer. En vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer*.

varit att individerna utreddes många gånger. Aktörerna saknade ofta helhetsperspektiv och ingen tog ett helhetsansvar över tid. Trots många insatser under lång tid lyckades inte stödet bidra till individernas fortsatta etablering. Insatser hakade inte i eller förstärkte varandra och i vissa fall uteblev de. Ibland var aktörerna inte medvetna om de parallella kontakter individen hade vilket gjorde att de inte alltid var samordnade även när behov av det fanns.

En kartläggning som en av samarbetskommunerna genomfört rör en ung person som kommit i kontakt med verksamheten som är ansvarig för det kommunala aktivitetsansvaret i kommunen. Verksamheten är organiserad som en lotsfunktion. Det framkommer att den unge kom i kontakt med samhällets stödsystem redan före skolstart genom BUP och att personen hade haft en stödfamilj från åttaårsåldern genom socialtjänsten. Därefter följde år med olika utmaningar i skolan där skola, elevhälsa, socialtjänst och BUP var inblandade. Personens möten med samhällets stödsystem, eller resa, har kartlagts under ett år efter att denne aktualiserats för det kommunala aktivitetsansvaret. Under det aktuella året var den unge 19 år och hade parallella kontakter med socialtjänsten (försörjningsstöd), kommunens arbetsmarknadsavdelning, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, vårdcentralen och psykiatrin. Detta illustreras i figur 7.2.

**Figur 7.2** En ung persons kontakter med stödstrukturer och aktörer under ett år

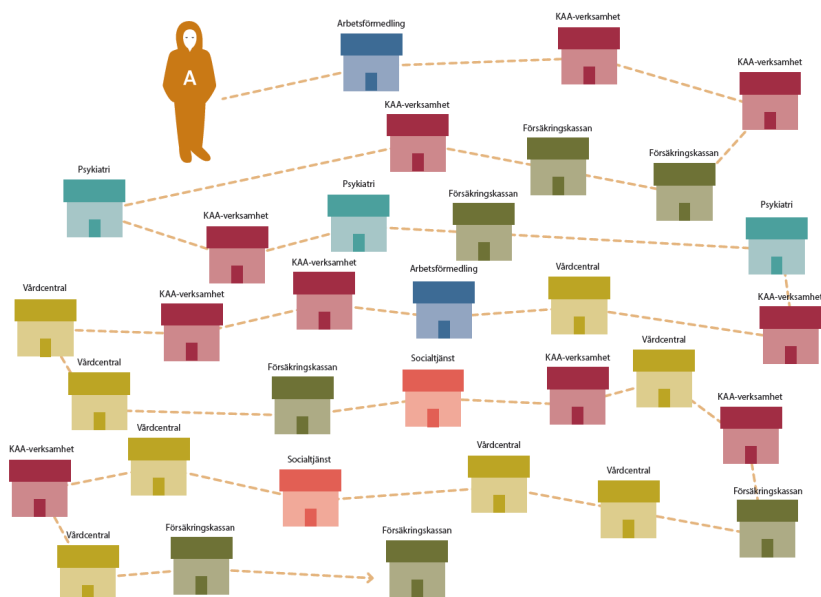


*Källa:* Samordnaren.

Strecken med pilar motsvarar kontakter den unge hade med dessa aktörer. Övriga streck motsvarar kontakter aktörerna hade med varandra. Den unge hade dessutom flera andra kontakter med verksamheten för det kommunala aktivitetsansvaret liksom kontakter med olika arbetsgivare som inte framgår av bilden.

Förutom att synliggöra de många involverade aktörerna och de många kontakter individen hade blev också tidsaspekten tydlig genom kartläggningen. För att ytterligare illustrera mötet med systemet har Samordnaren låtit illustrera samma persons ansökan om aktivitetsersättning hos Försäkringskassan (se figur 7.3). Ansökan behövde kompletteras med ett medicinskt underlag om funktionsnedsättning och det är processen för att få det underlaget som illustrerats.

Figur 7.3 En ungs resa mot aktivitetserättning



Källa: Samordnaren.

I figuren innebär varje hus att ärendet av något skäl aktualiserats hos aktören. Trots att den unge under denna process genomgående fick stöd av lotsfunktionen inom det kommunala aktivitetsansvaret liksom av andra aktörer som Försäkringskassan och en rehabsamordnare på vårdcentralen kom det av olika skäl att dröja ett halvår innan ansökan var komplett med ett medicinskt utlåtande och ersättning beviljades.

Samordnaren har även kommit i kontakt med andra kartläggningar som har haft ambitionen att få en överblick över hur systemet ser ut kring individen. En av dessa avser nyanländas etablering och har genomförts av Skellefteå kommun. Av kartläggningen framgår att nästan alla aktörer som individen kommer i kontakt med gör sina egna utredningar, oberoende av varandra, om skolbakgrund och erfarenheter, vilket är ett ineffektivt och kostsamt system. Även brister i samverkan i mottagandet har identifierats. En slutsats som dragits av kartläggningen är därför att denna behöver utvecklas mellan

kommunens socialkontor, arbetsmarknadsavdelning och näringslivs-kontor, skolan respektive Arbetsförmedlingen.<sup>11</sup>

I Göteborg har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gjort en kartläggning av systemet kring unga i gymnasiesärskolan och övergången mellan skola och arbete. Genom att utgå från fiktiva ungdomar och hur de skulle mötas av de inblandade verksamheterna/aktörerna – här gymnasiesärskolan, daglig verksamhet, kommunala aktivitetsansvaret, socialtjänsten samt Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – skapade de en bild av stödsystemet. Exempelvis identifierades att individer kunde bollas runt och hamna i utdragna processer men även en risk för att de helt tappades bort. Några av slutsatserna var att det var rörigt för individen, att individuella planer var kortsiktiga, att planeringen inte skedde samordnat och att det var otydligt vem som gjorde vad och när. Myndigheterna identifierade tillsammans med övriga verksamheter att det behövdes en gemensam rutin för när, kring vilka individer, med vilka aktörer och kring vad samverkan bör ske. De såg även behov av en plattform för samverkan för att upprätthålla, utveckla och utvärdera rutinen och för att möjliggöra enklare kontaktvägar och en fortlöpande kompetensspridning mellan aktörerna. Arbetet med kartläggningen har nu resulterat i ett formaliserat samarbete kring övergången mellan skola och arbete eller meningsfull sysselsättning för alla unga i kommunen med funktionsnedsättning. Bland annat kommer de fyra samordningsförbunden i Göteborg att gemensamt för staden anställa en lots. Lotsen, benämnd Samverkanskoordinator, ska fånga upp och föra vidare frågor från unga och skolhälsovård/skolpersonal så att myndigheterna ger rätt stöd.<sup>12</sup>

Resultaten av kartläggningarna och fallstudierna av individers kontakter med stödsystemet bekräftar vad unga själva berättat i möten med Samordnaren.

---

<sup>11</sup> Skellefteå kommun, Norsjö kommun, Arbetsförmedlingen & Delegationen för unga till arbete (2016). *Integration och etablering – Kartlägningsrapport avseende aktörer, insatser och skolbakgrund för utlandsfödda och ensamkommande barn i kommunerna Skellefteå och Norsjö.*

<sup>12</sup> Information från samordnare för unga med funktionsnedsättning, Arbetsförmedlingen i Göteborg, 2016/2017.

## 7.3 Att utgå från ett systemsynsätt på olika nivåer

För att ytterligare pröva systemsynsätt som ett sätt att utveckla arbetet för unga som varken arbetar eller studerar har Samordnaren analyserat det på olika samhällsnivåer. En särskilt relevant frågeställning har varit närvaron av ett systemsynsätt i samhällets stöd för att stödja etableringen för unga som riskerar att hamna utanför arbete eller studier från tidig ålder till ung vuxen.

### 7.3.1 Samarbetskommunerna

I gemensamma inledande möten med representanter för samarbetskommunerna konstaterades att det behövs ett systemsynsätt i deras arbete. De uttryckte att det finns behov av ett förvaltningsövergripande fokus med inriktning mot hela målgruppen unga, en sammanhållen process för arbetet oavsett huvudman och en röd tråd i alla insatser från exempelvis förskola–skola–socialtjänst–vuxenutbildning till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det upplevdes svårt att åstadkomma ett helhetsgrepp bland annat på grund av att det finns många pågående insatser kring unga som inte kopplas ihop, inte heller på förvaltningsnivå, och att insatserna ibland kan konkurrera med varandra. Kommunerna uttryckte framför allt att de såg utmaningar med att få till ett systemsynsätt med individen i fokus i relation till landstingen.

Vid besök i samarbetskommunerna som Samordnaren har gjort under hösten 2016 och våren 2017 har en heldagsworkshop genomförts. En del av dagen har ägnats åt att diskutera systemsynsätt med utgångspunkt i individen där det förebyggande arbetet inkluderas och kopplas ihop med arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren har argumenterat för ett förändrat perspektiv där individens behov sätts i centrum. Det kräver att kommunens olika verksamheter analyserar hur de förhåller sig till varandra och det gemensamma ansvaret att möta individen. Likaså krävs det att styrningen utgår från samma perspektiv. Diskussioner kring systemsynsätt har förts utifrån kartläggningar och fallstudier av enskilda unga individers erfarenheter av systemet. Några gemensamma slutsatser från diskussionerna är bland annat behov av att stärka det förebyggande arbetet och att sätta in tidiga insatser liksom att tyd-

liggöra och stärka ansvaret för helheten respektive att förbättra övergångar mellan olika verksamheter.

### 7.3.2 Kommunal och regional nivå

Under sitt första år har Samordnaren tagit del av exempel på hur kommuner och regioner arbetar utifrån ett helhetsperspektiv på systemet och ibland med utgångspunkt i individen. I flera kommuner finns ambitioner att uppnå högre grad av helhetsperspektiv genom att styra mot gemensamma mål, förutom att genom olika kartläggningar få ökad kunskap om systemet. I exempelvis Södertälje har även andra förvaltningar än utbildningsförvaltningen som mål att unga ska klara skolan. I flera städer har ett arbete med hållbarhet initierats med ett fokus på hela kommunen och alla relevanta parter. Ett exempel är Malmökommissionen i Malmö vars ambition är att uppnå en socialt hållbar utveckling och minskad ojämlikhet i hälsa för kommuninvånarna genom samarbete mellan kommun, näringsliv och det civila samhällets organisationer. Kommunernas och Arbetsförmedlingens arbete med Dua-överenskommelserna i syfte att stödja unga till arbete, kan också sägas utgå från en ambition om att i högre grad få tillstånd ett systemsynsätt. I exempelvis Västerås inkluderar Dua-överenskommelsen förutom kommunen och Arbetsförmedlingen en rad andra aktörer: landstinget, Samhall AB, Försäkringskassan, Västerås folkhögskola, Jobba i Västerås (en ekonomisk förening med bland annat arbetsgivare), Jobbpunkt Mimer (det kommunala bostadsbolagets jobbsatsning) och Kommunal.

Det finns exempel på att kommuner, såsom kartläggningen i Göteborg visade, identifierar utmaningar för unga i olika övergångar där de riskerar att hamna mellan stolarna. Kopplingen mellan ett systemsynsätt och samverkan blir här tydlig. För att undvika glapp i övergångar har exempelvis Vänersborg arbetat med sitt frånvaroarbeta som nu hänger ihop från förskolan till gymnasiet och omfattar flera olika aktörer med tydliga roller och rutiner.

Ett ytterligare exempel på ett helhetsperspektiv är ett utvecklings-samarbete mellan ideell sektor och kommuner. Rädda Barnen, Individuell Människohjälp, Föreningen Norden och Röda Korset har tillsammans med ett antal kommuner tagit fram ett arbetssätt i syfte att skapa bättre förutsättningar för etablering. Centrala delar i arbets-



sättet är så kallade kunskapsallianser och läranderesor. I kunskapsallianserna möts de berörda aktörerna, delar erfarenhet och kunskap, i syfte att tydliggöra sina respektive roller och att utifrån det identifiera hur deras olika insatser hör ihop och kan komplettera varandra. Genom läranderesorna skapas en kompetensutvecklingsplattform. Tillsammans bidrar det till att skapa ett gemensamt lärande och ansvarstagande och till systemförändring utifrån olika perspektiv.<sup>13</sup>

Närvaron av ett systemsynsätt varierar självklart mellan olika kommuner men tycks även variera mellan olika samhällsnivåer. Ibland har sättet att tänka kring systemet utvecklats då dessa nivåer getts nya roller som de rent formellt och organisatoriskt inte har. Exempel på detta finns på regional nivå – i kommunalförbund, kommunförbund, regioner och landsting. Inom ramen för flera ESF-finansierade projekt har den regionala nivån fått en ny roll. Projekt som handlar om att förebygga och minska skolavhopp respektive stödda unga vidare till utbildning eller arbete samordnas i flera fall regionalt. I exempelvis Region Blekinge, som är en av tre regioner som ingår i Sysselsättningsinitiativet för unga, har den regionala nivån sedan 2013 tagit på sig ett samordningsansvar. Region Blekinges samordnande insats är ett svar på ett behov av en samordnande funktion som uttryckts av aktörerna i Blekinge trots att regionen inte har ett formellt ansvar för arbetsmarknadsfrågorna. En gemensam målsättning har skapats för kommunerna, landstinget, länsstyrelsen, högskolan och Arbetsförmedlingen i Blekinge. Aktörerna har utgått från en gemensam problembild, skapat en gemensam målsättning och hittat gemensamma lösningar och på regional nivå skapat en gemensam samverkansplattform.<sup>14</sup>

### 7.3.3 Nationell nivå

Samordnaren menar att det inte finns ett tillräckligt systemsynsätt i arbetet kring barn och unga på den nationella nivån, det vill säga myndigheter och regeringen.

I kommunerna blir närvaron eller frånvaron av ett systemsynsätt på nationell nivå tydligt. I Samordnarens möten med olika aktörer

<sup>13</sup> Rädda Barnen (2016). *Vägen in – hela vägen. Sektorsövergripande samverkan för framgångsrik samhällsetablering.*

<sup>14</sup> Information från samverkansledaren för Blekinge Unga Lyfter 2.0, 2016.

har Regeringskansliet och myndigheter kritiserats för att inte ha ett helhetsperspektiv. Det upplevs att det saknas analyser av vilka effekterna blir av nationella beslut kommunalt och regionalt, av påverkan på nästa nivå.

Samordnaren har diskuterat systemsynsätt med flera av projektledarna för nu pågående större nationella och regionala projekt och program. Utifrån dessa samtal är Samordnarens bedömning att i de fall ett systemsynsätt funnits med i planering och styrning av dessa verkar det främst varit utifrån sakfrågan, exempelvis utbildning eller arbetsmarknad. Däremot tycks inte ett horisontellt perspektiv användas i någon högre grad. Även bristen på ett vertikalt systemsynsätt har kritiserats, bland annat i en första utvärdering av Sysselsättningsinitiativet för unga och dess övergripande genomförande på program- och utlysningsnivå.<sup>15</sup> I rapporten menar utvärderarna att en analys av systemet och den roll den nationella, regionala och kommunala nivån kan och bör spela för att minska ungdomsarbetslösheten borde ha föregått utformningen för att möjliggöra för initiativet att uppnå så stor effekt som möjligt.

En svårighet med att få till ett systemsynsätt för tillfälliga program och projekt kan vara den tid som finns för att planera dessa. Möjligen kan även svårigheten när det gäller dessa vara kopplad till att det är olika finansieringskällor (regeringen, ESF-rådet) samt att de initieras vid olika tidpunkter, men detta behöver undersökas vidare.

Förutom för program och projekt har Samordnaren även utforskat och diskuterat närvaron av ett systemsynsätt i det statliga utredningsväsendet. För att möjliggöra ett helhetsperspektiv i regeringens styrning behöver underlagen för beslut innehålla ett systemsynsätt. Regeringen har tillsatt flera statliga utredningar med uppdrag som syftar till att samhället ska bli bättre på att förebygga respektive på att möta barns och ungas behov av stöd. Flera av dessa är relevanta för Samordnarens uppdrag. Följande är några exempel på pågående eller nyligen avslutade utredningar. Deras uppdrag är, eller har varit, att bidra till att:

- höja kunskapsresultaten, kvaliteten i undervisningen och likvärdigheten i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan (dir. 2015:35)

---

<sup>15</sup> Strategirådet (2015). *Utvärdering av Sysselsättningsinitiativet för unga*.

- undersöka förutsättningarna för att införa en läsa-skriva-räkna-garanti och lämna förslag om vad garantin bör innehålla och vilka åtgärder som kan vidtas i grundskolan, sameskolan och specialskolan respektive redan i förskoleklassen (dir. 2015:65)
- förbättra grundskolans, grundsärskolans, specialskolans och sameskolans arbete med att främja närvaro och att vidta åtgärder vid frånvaro (dir. 2015:119)
- föreslå hur utbildningen för nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser kan anpassas för att öka elevernas möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (dir. 2016:67)
- ge förutsättningar för att alla ungdomar ska delta i och lyckas med sin gymnasieutbildning (dir. 2015:31)
- tillgången till hjälpmedel blir mer jämlik över landet samt att barn och unga i behov av hjälpmedel får tillgång till det (dir. 2015:134)
- föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever (dir. 2013:29)
- föreslå hur skolhuvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges ökade möjligheter att dels ingå avtal med andra skolhuvudmän om att utföra undervisning, dels i vissa fall använda undervisningsformer som medger ett mer flexibelt sätt att erbjuda utbildning (dir. 2015:112)
- stödja det arbete som utförs inom området psykisk hälsa och verka för att arbetet samordnas på nationell nivå, samt identifiera utvecklingsbehov inom området psykisk hälsa (dir. 2015:138)
- förslag som handlar om en mer strategisk, långsiktig och sektorsövergripande styrning, organisering och uppföljning av folkhälspolitiken och av andra verksamheter som påverkar jämlik hälsa, som bidrar till att hälsoklyftorna i samhället minskar (dir. 2015:60)
- främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70)

- verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå (dir. 2014:157).

Inom Regeringskansliet finns därutöver exempelvis Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården med uppdrag att ge en trygg och säker vård för barn och unga.

Samordnaren har haft dialog med merparten av ovan nämnda utredningar och Samordnare och med flertalet just diskuterat behovet av ett systemsynsätt. Utredningarna hänger nära samman då de berör och avser att förstärka olika delar av stödsystemet för barn och unga. Många gånger kompletterar uppdragen varandra. Samtidigt finns det uppdrag som är delvis överlappande eller motstridiga. Detta ser Samordnaren kan försvåra möjligheterna att skapa lösningar som hänger ihop utifrån ett systemsynsätt. Beredningen av förslagen kan också försvåras utifrån att utredningarna avslutas vid olika tidpunkter och tillhör olika departement.

Ett exempel på den problematik som Samordnaren identifierat avseende flera delvis överlappande och ibland motstridiga uppdrag avser är elevhälsans framtida roll och stöd. De olika uppdragen och perspektiven kan innebära att Regeringskansliet inte för ett beslutsunderlag som möjliggör ett systemsynsätt. I Samordnarens dialog med olika utredningar framgick tidigt att elevhälsan var en angelägen fråga för åtminstone sju av de då pågående utredningarna. Två av dessa har hittills lämnat förslag angående elevhälsan. 2015 års skolkommission bedömde i sitt delbetänkande att evidensbaserade program för att förebygga psykisk ohälsa behöver utvecklas. Kommissionen skriver vidare att de överväger att föreslå att ett nationellt kunskapscenter för elevhälsan inrättas till stöd både för elevhälsans yrkesgrupper och för det generella hälsofrämjande arbetet i skolorna.<sup>16</sup> Utredningen Att vända frånvaro till närvaro har nyligen lämnat förslag om att regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras.<sup>17</sup> Dessutom pågår inom Regeringskansliet beredning av frågor rörande elevhälsans roll, bland annat

---

<sup>16</sup> SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

<sup>17</sup> SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

mot bakgrund av Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvårdens arbete samt i dialog med SKL.

### 7.3.4 En utvecklad statlig styrning

Regeringen har själv identifierat ett behov av en styrning som i högre grad utgår från en helhet samt från medborgarnas och företagens behov. Regeringen gav därför Statskontoret i uppdrag att se över hur detta kan förstärkas i statens styrning av statlig och kommunal verksamhet. Uppdraget består av flera deluppdrag. I sina analyser använder Statskontoret begreppet sammanhållen styrning<sup>18</sup>

Mot bakgrund av förändringar i omvärlden uttryckte Regeringen i budgetpropositionen för 2016 att det måste skapas utrymme för att kommuner och landsting ska kunna ta på sig nya uppgifter, samt utveckla, erbjuda och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet.<sup>19</sup> Enligt Statskontorets rapport upplever kommunala politiker och tjänstemän att den statliga styrningen av kommunerna ger en tydlighet att förhålla sig till men också att den är kortsiktig, ryckig och inte anpassad efter lokala förhållanden.<sup>20</sup> Det senare är också synpunkter som Samordnaren tagit del av. Enligt Statskontoret upplever kommunala företrädare att den statliga styrningen har ökat i omfattning och detaljeringsgrad. Enligt företrädare för kommunerna innebär en detaljerad styrning av utförandet ett minskat handlingsutrymme att utforma verksamheter utifrån medborgarnas behov. Statens styrning av verksamheters utförande genom processmåt och kvantitet begränsar möjligheterna för detta.

När det gäller statens styrning av myndigheterna menar Statskontorets att sammanhållen styrning innebär att utgå från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Sådan styrning är användbar för vissa verksamheter och Statskontoret nämner som exempel mottagande och etablering av nyanlända respektive skolväsendet. Myndigheten menar att det ställer höga krav på Regeringskansliet att ha förmåga att utgå från en helhetsbild och att samordna styrningen. Statskontoret föreslår att Regeringskansliet ibland

<sup>18</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

<sup>19</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor*.

<sup>20</sup> Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*.

bör utgå från olika livshändelser i sin resultatredovisning till riksdagen. Det kan även vara motiverat att exempelvis genomföra gemensamma dialoger med flera myndigheter. Dessutom menar Statskontoret att regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning.<sup>21</sup> I de möten Samordnaren haft med projektledarna för de stora projekten har liknande lösningar föreslagits för att åstadkomma en större helhetssyn. Exempelvis fler gemensamma myndighetsuppdrag och tydligare återrapportering där myndigheter tvingas samarbeta med varandra. För att ge resultat, menade projektledarna, krävs tid och uthållighet liksom ökad kunskap om varandras uppdrag och verksamheter. De lyfte även att det är viktigt att kontinuerligt identifiera hinder och föra information om dessa uppåt i organisationerna och mellan nivåerna för att skapa bättre förutsättningar att lösa problem.

För att ytterligare utveckla statens styrning, här med fokus på kommuner och landsting, har regeringen tillsatt en delegation, Tillitsdelegationen. Den ska inom ramen för nuvarande regelverk genomföra projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet samt projekt som omfattar hela styrkedjan, det vill säga styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Syftet är att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättsäker och effektiv förvaltning. Vidare ska det bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som leder till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet samt att de är jämlika, jämställda och tillgängliga.<sup>22</sup>

## 7.4 Samordnarens slutsatser

Samordnarens slutsats är att ett systemsynsätt behöver utvecklas för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Arbetet omfattar ofta individer med en mer komplex problematik där olika verksamheter, aktörer och nivåer är involverade. För att öka det

---

<sup>21</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

<sup>22</sup> Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*.

offentligas förmåga att möta målgruppens behov är det nödvändigt att ett systemsynsätt används. Det kan bidra till att förstärka kopplingen till det förebyggande arbetet och därmed minska inflödet i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

För att ett systemsynsätt ska bli relevant ser Samordnaren behov av tre förtydliganden. För det första är det nödvändigt att poängtera att utgångspunkten för systemsynsättet ytterst måste tas i individen och den personliga sfären. Här behövs ett perspektivskifte. Verksamheterna är ytterst till för individerna vilket betyder att individens behov måste sättas i centrum. Först när det sker kan verksamheter se och gemensamt agera för att möta individens behov och skapa en helhet. När kunskapen finns om hur systemet fungerar för individen kan det bidra till att systematiskt identifiera och hantera kritiska övergångar där unga riskerar att falla mellan stolarna. Det kan också bidra till att identifiera hinder för behovsanpassade lösningar. Vilka de kritiska övergångarna eller mellanrummen i ansvar är skiljer sig lokalt och regionalt bland annat därför att organiseringen av verksamheter skiljer sig. Därför måste kartläggningar och analyser göras på olika nivåer.

För det andra behöver ett systemsynsätt omfatta hela samhällets stöd, det vill säga inte enbart stödet från det offentliga utan även stödet från det civila samhällets organisationer och privata aktörer. De offentliga aktörerna har uppdrag och mandat att stödja unga och ansvarar för de områden som utgör välfärdsystemet. Men många ideella och privata aktörer är engagerade och gör insatser som bidrar till arbetet för unga som varken arbetar eller studerar. Samtliga delar av samhället är också viktiga som potentiella arbetsgivare. Det är därför nödvändigt att synliggöra och förstå hur olika aktörer förhåller sig till varandra för att identifiera hur de länkar i, kompletterar eller konkurrerar med varandra, var unga faller mellan stolarna, var flera aktörer agerar samtidigt eller inte alls. Ett systemsynsätt är även viktigt för att verksamheterna ska kunna styras och utvecklas effektivt och med kvalitet.

För det tredje bör ett systemsynsätt användas både för att vid en viss tidpunkt och för att över tid synliggöra systemet med individen i fokus. Med en viss tidpunkt menas exempelvis övergången från skola till arbete. Över tid handlar det om att utifrån ett systemsynsätt synliggöra samhällets stöd från tidig ålder till ung vuxen. Det sak-

nas ett processtänkande med en långsiktig målsättning kring stödet till barn och unga och som involverar alla relevanta parter.

Sammantaget bedömer Samordnaren att styrningen kan bli mer strategisk genom att använda ett systemsynsätt. Ett systemsynsätt bör finnas med i styrning, analys och verksamhetsutveckling. Det åskådliggör samband, eller bristen på sådana, samt bidrar till gemensam förståelse och lärande. Genom ett systemsynsätt kan aktörer utveckla sin verksamhet, prioritera resurser utifrån var de skapar störst värde, undvika glapp och överlappningar i stödsystemet och utveckla stöd utifrån ett helhetsperspektiv. Ytterst kan aktörerna koordinera och samverka bättre utifrån individers behov och skapa ett sömlöst, samordnat och samtidigt stöd. Samordnaren ser att det är nödvändigt att synliggöra systemet inte bara utifrån ett individperspektiv utan även för att identifiera hur systemet bidrar till, eller hindrar, att olika aktörer på olika nivåer agerar för att stödja individerna. Det är viktigt att den nationella nivån har ett systemsynsätt för att skapa förutsättningar för den kommunala nivån att utföra ett bra arbete för individerna eller för att företag såsom arbetsgivare ska kunna stötta unga.

Den typ av förändringar i perspektiv och styrning som Samordnaren förordar är inte enkel eller snabb att genomföra utan kräver ett omfattande och långsiktigt arbete. I exempelvis Skottland har införandet av ett systemsynsätt med utgångspunkt i barn och ungas behov pågått i flera år. Avsikten är att implementera en ny modell, GIFREC (Getting it right for every child), som utgår från individen och bland annat innebär att barn och unga ska få ett sammanhängande dokument som följer dem från födseln tills de blir vuxna.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Sveriges Kommuner och Landsting & Getting it right for every child. (2016). *Tidiga insatser – Skottland visar vägen*. Powerpoint.



## 8 Samordnarens bedömningar

En del av Samordnarens uppdrag handlar om att ge förslag till fortsatta åtgärder. Fokus för arbetet är villkor och behov hos unga som varken arbetar eller studerar samt hur samhällets aktörer förmår att möta dessa. Slutbetänkandet kommer särskilt att fokusera på den delen av uppdraget.

Samordnaren har identifierat ett antal områden där det finns behov av åtgärder eller förändrat arbetssätt för att öka kvaliteten i insatser, bidra till samverkan och åstadkomma ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar. Därför lämnas i delbetänkandet ett antal bedömningar som Samordnaren menar kan bidra till detta.

### 8.1 Behov av en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård

**Samordnarens förslag:** En statlig utredning får i uppdrag att lämna förslag om hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård från 0 till 25 års ålder, som inkluderar tillgång till förebyggande och främjande arbete för alla barn och unga, bör utformas.

**Skälen för Samordnarens förslag:** Hälsa har stor betydelse för ungas etablering. Den ökade ohälsan bland unga utgör en riskfaktor för skolmisslyckande och framtida etablering och därmed att hamna utanför studier och arbete. Det är många unga som varken arbetar eller studerar som har haft hälsoproblem sedan tidig ålder. Samhällets stöd har inte motsvarat de behov som de som barn och unga har haft av såväl universell som selektiv och indikerad prevention. Mot bakgrund av brister i nuvarande stödsystem för barn och unga har också flera statliga utredningar tillsatts. Andra aktörer pekar i

sina problemanalyser också på brister i stödsystemen, bland annat Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, SKL och Nordens välfärdscenter.

Samordnaren bedömer att det finns behov av ett förstärkt stöd liksom av ett systemsynsätt kring hälsa och vård för barn och unga. Barn och ungas behov behöver i högre grad vara utgångspunkten för det offentliga systemets stöd. Det behövs ett samtidigt och samordnat stöd. För unga som varken arbetar eller studerar är det särskilt angeläget att utveckla ett stöd som hänger ihop som en del av ett samordnat stöd till gruppen.

Det generella förebyggande arbetet som gäller alla barn och unga måste stärkas för att förhindra att unga hamnar i gruppen som varken arbetar eller studerar på grund av ohälsa. På individnivå behöver den selektiva och indikerade preventionen utformas så att den är flexibel, sammanhängande och personlig och så att det finns ett tydligt ansvarstagande som inte släpps förrän målen med stödet är uppnådda. Stödet bör vara likvärdigt och kompensatoriskt. Systemen behöver hänga ihop från tidig ålder fram till det att individen blir ung vuxen. Tillgången till stöd behöver vara likvärdig och gälla alla oavsett vilken utbildningsmiljö unga befinner sig i samt även omfatta de unga som av olika skäl inte är i utbildning. Äldre unga som varken arbetar eller studerar, liksom unga i det kommunala aktivitetsansvaret, behöver på samma sätt som andra unga ha tillgång till förebyggande och främjande insatser vilket de inte har i dag.

Samordnaren har under sitt första år mött många aktörer som lyfter fram den ökade ohälsan som en av de största utmaningarna för att stödja unga som varken arbetar eller studerar. Ohälsa innebär en risk för långvarigt utanförskap och försvårar effektiva insatser för gruppen. Verksamheter på kommunal nivå lyfter fram ett ökat behov av stöd när det gäller unga med psykisk ohälsa. De menar emellertid att de själva inte alltid har kunskapen, kompetensen eller verktygen att ge relevant stöd och efterlyser bättre samverkan med landstingen. I Samordnarens enkät kring kommunernas aktivitetsansvar 2016 uppgav 46 procent av kommunerna att de saknade men såg behov av samverkan med landstingets hälso- och sjukvård/rehabilitering. En lika stor andel saknade men efterlyste samverkan med Barn och ungdomspsykiatri (BUP).

Samordnaren har träffat flera unga som sedan lång tid tillbaka har haft problem relaterade till hälsa. Det har omfattat såväl lindriga

som allvarliga hälsoproblem. Att problem många gånger funnits en längre tid bekräftas också i möten med företrädare för verksamheter som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar samt i flera rapporter. Trots tidiga kontakter med samhällets stödsystem har de som barn och unga inte fått stöd i form av tidiga och samordnade insatser. Det innebär att problemen riskerar att förvärras för många unga.

I dag är det olika aktörer som arbetar med stöd kopplat till hälsa. Elevhälsan ska exempelvis främst vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Det ska finnas elevhälsa för elever i förskoleklass, grundskolan, grundskoleklass, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasieskolan. Landets ungdomsmottagningar har i uppdrag att främja en god och säker sexuell hälsa, stärka identitets- och personlighetsutveckling samt förebygga och tidigt upptäcka psykisk ohälsa och sociala problem. Uppdraget omfattar även att bedriva ett utåtriktat hälsofrämjande arbete. Primärvårdens uppdrag omfattar hälso- och sjukvård inom det allmänmedicinska kompetensområdet, samt inom rehabilitering, psykosociala insatser samt hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser, jourverksamhet samt läkarinsatser i kommunal hälso- och sjukvård. I primärvårdens uppdrag ingår ansvar för barns, ungas och vuxnas hälsa när det inte finns behov av hög-specialiserad vård. BUP är ett exempel på en specialistverksamhet inom sjukvården för barn och unga som mår dåligt psykiskt som ska erbjuda stöd och behandling.

Flera aktörer förespråkar en förstärkning av och olika lösningar för arbetet när det gäller barn och ungas hälsa. Kommissionen för jämlik hälsa har lagt förslag med syfte att utveckla och förtydliga det folkhälsopolitiska ramverket för en god och jämlik hälsa.<sup>1</sup> SKL ser behov av en utvecklad första linje för barn och unga med måttlig eller lindrig psykisk ohälsa. De menar att det behöver finnas lättillgängligt stöd utifrån ett helhetsperspektiv. Det ska vara tydligt för barn, unga och deras vårdnadshavare vart de kan vända sig för att få hjälp. SKL ser även behov av en bättre samordning mellan samhällets olika verksamheter. För att möta individens behov skulle exempelvis socialtjänsten och hälso- och sjukvården bättre kunna tillgängliggöra sina resurser i syfte att komplettera elevhälsans före-

---

<sup>1</sup> SOU 2017:4 *För en god och jämlik hälsa – en utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket.*

byggande och hälsofrämjande insatser. Nordens Välfärdscenter föreslår en förstärkt första linje. De anser att flera verksamheter, till exempel skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård, kan ha en sådan funktion. De ser ett stort behov av lättillgängliga stödverksamheter för unga som mår dåligt, men som inte är tillräckligt sjuka för insatser inom sjukvården liksom behov av att investera i hälsofrämjande insatser i grund- och gymnasieskolan.<sup>2</sup> Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården har ett förstärkt uppdrag att löpande ge förslag till regeringen om vad som kan förbättras. Ett förslag som lämnats handlar om samordnade och samtidiga insatser som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

I september 2016 bjöd Samordnaren in ett fyrtiotal aktörer till ett referensgruppsmöte med fokus på barn och ungas psykiska hälsa tillsammans med Nationella samordnaren inom området psykisk hälsa, samt Folkhälsomyndigheten. Vid mötet deltog 34 representanter från professionsföreningar, myndigheter samt brukar-, patient-, och anhörigorganisationer. På mötet diskuterades nuläget, utmaningar och möjliga framtida förslag och lösningar. Det fanns en bred samsyn kring behovet av en sammanhållen barn- och ungdomshälsovård för barn i åldern 0–25 år som är tillgänglig och anpassad och som kan möta barn och unga i deras egen miljö och dit barn och unga kallas årligen.

Samordnaren bedömer, liksom utredningen Att vända frånvaro till närvaro, att det finns en risk att det parallellt läggs stora resurser på att ta fram olika lösningar och modeller och att detta inte sker samordnat. Samordnaren ser även en risk med att de förslag som läggs av såväl utredningar som av andra aktörer inte sker utifrån ett helhetsperspektiv på barn och unga. Samordnaren ser därför behov av att regeringen inte enbart tillsätter en utredning för att föreslå hur elevhälsans arbete kan konkretiseras på kort sikt, som utredningen Att vända frånvaro till närvaro föreslår i sitt betänkande.<sup>3</sup> Regeringen bör även tillsätta en utredning med uppdraget att lämna förslag till hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård från 0 till 25 års ålder, som inkluderar förebyggande och främjande arbete för alla barn och unga, bör utformas. Det handlar inte främst

---

<sup>2</sup> Nordens Välfärdscenter (2016). *Unga in i Norden – psykisk hälsa, arbete, utbildning. Policyrekommendationer*.

<sup>3</sup> SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma eleverns frånvaro och agera*.

om förbättrad samverkan mellan befintliga aktörer utan om att se över organiseringen av dagens stödsystem, aktörers uppdrag och mandat, och att lämna förslag om hur samhällets samlade stöd kan organiseras för att bättre möta behov av förebyggande, främjande och åtgärdande insatser. Samordnaren för psykisk hälsa stödjer Samordnarens förslag om en sådan utredning. I utredningen bör barn och unga själva liksom anhöriga involveras. Samordnaren ser att det pågående arbetet för att utveckla samverkan kring samtidigt och samordnat stöd till barn och unga inom Regeringskansliet kan bidra till underlag för en sådan utredning.

## 8.2 Tydliggör ansvaret för unga 20 till 25 år

**Samordnarens bedömning:** Ansvaret för stöd och insatser till unga i åldern 20 till 25 år som varken arbetar eller studerar bör tydliggöras.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Ansvaret för stöd och insatser till unga 20–25 år som varken arbetar eller studerar bör tydliggöras. Gruppen är betydligt större både andels- och antalsmässigt i åldrarna 20–25 år än i åldrarna 16–19 år. Även i Samordnarens direktiv framgår att det behövs åtgärder för unga 15–25 år som varken arbetar eller studerar.

Det handlar inte om att utvidga det kommunala aktivitetsansvaret. Inte heller om att samla in statistik om ungdomsgruppen. Fokus i ett sådant förtydligande bör ligga på att se till att unga erbjuds insatser som underlättar deras etablering i samhället. Förutsättningarna för att identifiera, kontakta dem och erbjuda dem insatser ser annorlunda ut jämfört med unga under 20 år.

Ansvaret för unga över 20 år som varken arbetar eller studerar är i dag otydligt. Kommuner är inte enligt lag ålagda att arbeta uppsökande med denna åldersgrupp. I Samordnarens enkät kring aktivitetsansvaret uppgav mer än två tredjedelar av kommunerna att det finns behov av ett uppsökande arbete riktat till unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–25 år. Nästan hälften av kommunerna, 45 procent, uppgav även att de bedriver ett uppsökande arbete redan i dag i syfte att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Av de kommuner som bedriver ett sådant uppsökande arbete upp-

gav 73 procent att det sker i samarbete med Arbetsförmedlingen och 51 procent att det sker på liknande eller identiskt sätt som för unga inom det kommunala aktivitetsansvaret. Vidare uppgav 43 procent att det sker i tillfälliga projekt och 15 procent att det sker i samarbete med det civila samhällets organisationer.

OECD pekar i sin rapport, *Investing in Youth – Sweden*, på behovet av att förtydliga var ansvaret ligger för unga över 20 år.<sup>4</sup> Även representanter för Samordnarens samarbetskommuner har lyft det som en angelägen fråga att förtydliga.

Hur arbetet med unga 20–25 år kan bedrivas och utvecklas är en viktig fråga som Samordnaren fortsatt kommer att utreda under 2017. I detta kommer Samordnaren beakta pågående arbete inom bland annat Dua och SKL.

### 8.3 Stärkt etablering för och uppföljning kring unga med funktionsnedsättning

**Samordnarens bedömning:** Åtgärder bör vidtas för att stärka möjligheterna till etablering för unga som har en funktionsnedsättning och som varken arbetar eller studerar. Åtgärderna bör följas upp inom ramen för den nya funktionshinderspolitiska strategin.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Det saknas en tillförlitlig bild av hur vanligt förekommande olika funktionsnedsättningar är bland unga som varken arbetar eller studerar. Personer med funktionsnedsättning omfattar bland annat personer med fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar.

Samordnaren bedömer att åtgärder bör vidtas för att stärka möjligheterna till etableringen för unga som har en funktionsnedsättning och som varken arbetar eller studerar. Åtgärderna bör följas upp inom ramen för den nya funktionshinderstrategin. Såväl etablering som tidiga insatser bör följas upp inom ramen för den nya funktionshinderspolitiska strategin.

Sverige ratificerade FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2008.<sup>5</sup> Konventionens syfte är att främja,

<sup>4</sup> OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*.

<sup>5</sup> Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Bland de allmänna principerna finns icke-diskriminering, fullständigt och faktiskt deltagande i samhället och respekt för fortlöpande utveckling av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning. I enlighet med artikel 7 ska länderna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning erhåller alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på samma villkor som andra barn. Barnets bästa ska komma i främsta rummet. De har också rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem, och dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Konventionen innebär att länderna ska främja erkännande av färdigheter, meriter och förmågor hos personer med funktionsnedsättning och deras bidrag på arbetsmarknaden.

Det är tydligt att de unga med funktionsnedsättning som också har en nedsatt arbetsförmåga har betydligt sämre arbetsmarknads- och utbildningsutfall jämfört med övriga befolkningen. Av de som varken arbetade eller studerade i åldern 16–24 år 2014 hade 17 procent ersättning från Försäkringskassan på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning (18,3 procent av de unga kvinnorna och 15,8 procent av de unga männen). Det är många i denna grupp som kvarstår länge utanför studier och arbete.<sup>6</sup>

Myndigheten för delaktighet har lagt förslag om en ny struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet som ska ersätta den tidigare strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016.<sup>7</sup> Samordnaren ser det som positivt att arbete och utbildning lyfts fram som områden där behovet av ökad kunskap och en ansvarig myndighet är särskilt stora. Arbetsförmedlingen och Skolverket föreslås ha ett kunskapsstödjande arbete inom respektive område. Myndigheten för delaktighet betonar själva betydelsen av att kunna se flöden mellan olika stödsystem. Samordnaren ser behov av att i det fortsatta arbetet och uppföljningen se till ungas hela livssituation för att hitta lämpliga lösningar och vägar framåt i deras etablering. Det innebär att många olika

<sup>6</sup> Jfr Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.

<sup>7</sup> Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

politik- och förvaltningsområden berörs. Utifrån det kan också andra myndigheter vara viktiga aktörer för att komma vidare och utveckla det nuvarande arbetet på olika nivåer. Det kan vara värt att överväga om det finns behov av en särskild funktion, som under en begränsad tidsperiod, har i uppdrag att mobilisera kring, och bidra till ökad samordning och kunskapsdelning om, etablering för unga som har en funktionsnedsättning och som varken arbetar eller studerar.

Det finns i dag begränsade möjligheter att följa upp etableringen för unga som har gått i grundsärskola och gymnasiesärskola. Samordnaren har blivit uppmärksam på behov av nationell statistik på individnivå för elever som går i dessa skolformer. Nationell statistik på individnivå skulle stärka möjligheterna att följa upp dessa skolformer och etableringen för berörda elever. Det skulle exempelvis möjliggöra analyser av de stöd och insatser unga med funktionsnedsättning får ta del av, hur etableringsvägarna ser ut och även göra det möjligt att synliggöra dessa unga i statistik för kommunernas aktivitetsansvar och i registerbaserad statistik över unga som varken arbetar eller studerar.

Mottagandet i grundsärskola och gymnasiesärskola är kopplat till diagnoser och hälsouppgifter klassas som känsliga enligt personuppgiftslagen, vilket gör att Skolverket inte har möjlighet att samla in dessa uppgifter i dag. Skolverket beslutade 2007 att samla in individbaserade uppgifter om elever i grundskolan. Samma år gjorde myndigheten en hemställan till regeringen om förändringar som skulle möjliggöra inhämtande av individdata även för skolformer där uppgifterna klassas som känsliga, däribland sarskolan. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan har också lagt förslag om att Skolverket ska ges möjlighet att samla in individdata för skolan som helhet.<sup>8</sup> Denna fråga påverkas av att personuppgiftslagen kommer att ersättas av EU:s nya dataskyddsförordning som träder i kraft den 25 maj 2018. Med anledning av behovet att följa upp elever från grund- och gymnasiesärskolan kommer Samordnaren under 2017 att bevaka det arbete som pågår i flera utredningar och inom Regeringskansliet med anpassning av den nationella lagstiftningen om personuppgiftsbehandling till den nya dataskyddsförordningen.

---

<sup>8</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Se även Folkhälsomyndigheten (2014). *Uppdrag om delmål m.m. inom ramen för "En strategi för genomförande av funktionsbinderspolitiken 2011–2016"*. *Delrapportering av regeringsuppdrag*. Dnr 599/2014. 15 mars 2014.



## 8.4 Skolsamverkan för obruten skolgång för alla barn och unga i samhällets vård

**Samordnarens bedömning:** SiSam-modellen för barn på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem bör fortsatt utvecklas. Skolsamverkan enligt SiSam-modellen för barn i HVB-hem och familjehem bör systematiskt prövas och effekterna utvärderas. Skolfam bör fortsatt utvärderas.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** I det förebyggande arbetet är det viktigt att på olika sätt arbeta för att alla unga får en gymnasieexamen för att förhindra att barn och unga hamnar i gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Barn och unga i samhällets vård är en grupp som är särskilt utsatt och som behöver stöd inom olika områden. Bland dem finns såväl unga som varken arbetar eller studerar som unga som riskerar att hamna i den situationen.

Det är vanligare att barn som är eller har varit i samhällets vård går ut grundskolan utan fullständiga betyg och att de saknar gymnasiebehörighet. Det är mindre vanligt att dessa barn vidareutbildar sig. Låg utbildningsnivå är en avgörande riskfaktor för arbetsmarknadsetablering. Unga som är i, eller har varit i, samhällets vård är därför sannolikt överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar.

Regeringen gav Statens institutionsstyrelse (SiS) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) i uppdrag att pröva en strukturerad modell för skolsamverkan 2013–2015. Arbetet resulterade i en modell med namnet SiSam och riktar sig till elever placerade på särskilda ungdomshem, institutionsboenden för tvångsvård. I modellen samverkar SiS ungdomshem med socialtjänsten och skolan i hemkommunen. Målet för samverkan är att de placerade ungdomarnas skolgång ska löpa på utan avbrott, och att de ska få den utbildning de har rätt till och behöver. Sju rutiner har tagits fram för arbetet som anger hur de tre parterna ska samverka inför, under och efter placering. Arbetet har visat på positiva resultat i uppföljningar som gjorts 9 respektive 22 månader efter projektstart. Samverkan mellan parterna sker i högre grad, och av de elever som skrivits ut från SiS ungdomshem går något fler i skolan efter utskrivningen jämfört med tidigare. Modellen är nu integrerad i ordinarie verksamhet i SiS

och SPSM och myndigheterna fortsätter att implementera den. Det finns indikationer på att modellen även fungerar för andra placeringar och kan användas för elever i samhällsvård generellt. De två myndigheterna föreslår mot denna bakgrund att de 50 kommuner som arbetar med SiSam blir pilotkommuner för fortsatt utveckling av modellen och för att pröva detta.<sup>9</sup>

En annan modell för samverkan är Skolfam som riktar sig till familjehemsplacerade barn i förskoleklass till och med mellanstadiet och vars familjehemsplaceringar förväntas bli långvariga. Modellen utvecklades ursprungligen i Helsingborg och är nu spridd till 26 kommuner. Det är ett långvarigt och strukturellt stöd till familjehemsplacerade barn. Arbetet innebär en samverkan mellan skol- och socialförvaltningar. Syftet är främst att främja barnens skolprestationer, men arbetsmodellen ska även bidra till att främja barnens välmående. Modellen utgår från en manual och ett ramverk. Det nationella samarbetet kring Skolfam drivs med stöd av Stiftelsen Allmänna Barnhuset och koordineras av en nationell samordnare. Karolinska institutet har på uppdrag av Socialstyrelsen gjort en effektutvärdering av modellen. Utvärderingens syfte var att beskriva och undersöka effekterna av Skolfam i jämförelse med effekterna av ordinarie kommunalt stöd bland familjehemsplacerade barn. Resultaten av utvärderingen visar få signifikanta förbättringar i förhållande till jämförelsegruppen. De resultat som var signifikanta pekar emellertid mot att Skolfam bidrar till små förbättringar när det gäller vissa förmågor samt att Skolfam fungerar som en bättre skyddsfaktor mot negativ utveckling, jämfört med ordinarie kommunalt stöd bland familjehemsplacerade barn. Enligt Karolinska institutet skulle emellertid den genomförda studien behöva upprepas med större undersökningsgrupper för att resultaten ska kunna betraktas som säkerställda. Karolinska institutets rekommendation är att Skolfam fortsatt utvärderas kontinuerligt för att säkerställa kvaliteten i arbetet och att verksamheten utvärderas under längre tidsperioder än två år för att undersöka de långsiktiga effekterna.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Statens institutionsstyrelse (2016). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en samverkansmodell för skolverksamheten*. Dnr 1176-2013.

<sup>10</sup> Socialstyrelsen & Karolinska institutet (2016). *Effektutvärdering av arbetsmodellen Skolfam bland familjehemsplacerade barn i Sverige*, se även Stiftelsen Allmänna Barnhusets webbsida (2017). [www.allmannabarnhuset.se/projekt/skolfam/](http://www.allmannabarnhuset.se/projekt/skolfam/)

Alla barn och unga i samhällets vård har rätt till en obruten skolgång. Förebyggande arbete för att stärka skolgången kan leda till att färre unga riskerar att hamna utanför utbildning och arbete samt möjligheter för de unga som redan är utanför att komma tillbaka till utbildning. Samordnaren bedömer att SiSam-modellen för barn på SiS särskilda ungdomshem fortsatt bör utvecklas och effekterna på kort och lång sikt utvärderas. Vidare bör skolsamverkan enligt SiSam-modellen för barn i HVB-hem och familjehem systematiskt prövas och effekterna utvärderas. Detta föreslår även den Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården. Likaså anser Samordnaren att Skolfam fortsatt bör utvärderas på kort och lång sikt. Ett sådant systematiskt utvecklingsarbete kommer ge underlag för att bedöma effekterna av de olika modellerna samt för beslut om vilken eller vilka modeller som ger goda långsiktiga förutsättningar för barn och unga i samhällets vård att etablera sig. I arbetet bör bland annat relevanta myndigheter såsom SiS, SPSM, Skolverket och Socialstyrelsen ingå liksom SKL.

## 8.5 Mål och indikatorer för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar

**Samordnarens bedömning:** Nya mål och indikatorer bör formuleras för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Nya mål och indikatorer bör formuleras för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Det behöver finnas gemensamma mål och indikatorer för att ett samordnat stöd ska kunna utvecklas och nationell, regional och lokal samverkan förbättras. Gemensamma mål och indikatorer kan bidra till en styrning mot utvecklad samverkan och samordning samt stärka vissa perspektiv och prioriteringar. En bättre uppföljning av stödet till unga ger möjlighet att bedöma om de insatser och åtgärder som genomförs leder till positiva förändringar, ökad kvalitet i insatser, ett helhetsperspektiv och ett bättre samordnat stöd. Stödet till unga som varken arbetar eller studerar omfattar flera politikområden och går tvärs igenom förvaltningsstrukturer. Det behövs mål som omfattar såväl de unga som i dag varken arbetar eller studerar som de unga som riskerar att hamna i situationen. Detta för att

förstärka kopplingen mellan dessa där resultaten av uppföljning av indikatorer avseende unga som varken arbetar eller studerar kan ge underlag för förstärkning av det förebyggande arbetet och utvecklad samverkan. Preliminära mål som Samordnaren överväger är:

- Barn och unga får ett bra förebyggande stöd och tidiga insatser med en tydligare koppling till och fokus på framtida etablering i samhället.
- Unga som varken arbetar eller studerar får stöd som är evidensbaserat, som är anpassat till deras behov och som stärker framtida etablering i samhället.
- Andelen unga som kommer i studier, arbete eller meningsfull sysselsättning ökar.

Samordnaren kommer att se över ett fåtal möjliga mål och indikatorer inför slutbetänkandet. Målen kan komma att relateras till andra relevanta policyområden eller initiativ. I exempelvis Agenda 2030 är flera av målen och delmålen relevanta. Mest tydligt är delmålet inom området anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt som innebär att väsentligen minska andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar till 2020.<sup>11</sup>

## 8.6 Behov av fler effektstudier

**Samordnarens bedömning:** Det finns behov av fler avgränsade studier om vilka effekter olika insatser har för olika delar av ungdomsgruppen, särskilt när det gäller unga med omfattande och komplexa behov där kunskap i dag saknas.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Det finns en omfattande forskning kring risk- och skyddsfaktorer för att hamna utanför studier och arbete och kring vikten av tidiga insatser. Samtidigt är forskningen begränsad när det gäller effekten av insatser som syftar till att unga ska påbörja eller återuppta studier eller etablera sig i

<sup>11</sup> Regeringskansliet (2015). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07 (Fi2016/01355/SFÖ).

arbetslivet. Mer kunskap om effekter av insatser för olika delar av målgruppen skulle skapa ett bättre underlag i val och utformning av insatser för att underlätta ungas etablering. Det handlar om att försäkra sig om att de insatser som samhället erbjuder, och ibland kräver att unga ska delta i som motprestation för ersättningar, faktiskt stödjer deras etablering. Tydligare indikationer på vilka insatser som är verksamma för olika delar av ungdomsgruppen kan innebära stora vinster både för den enskilde och för samhället i stort. Då kostnader för att genomföra regelrätta effektstudier är betydande kan det finnas anledning att fokusera på unga med särskilt stora och komplexa stödbehov. Effektstudier bör också genomföras i form av på förhand väl planerade och avgränsade undersökningar. Det är viktigt att ta tillvara de erfarenheter som kommer fram genom andra effektstudier såsom den omfattande studie som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedriver kring insatser för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Det är också centralt att gå från att främst utvärdera tillfälliga projekt till att fokusera mer på att öka kunskaperna om de ordinarie insatser som erbjuds unga. I Sverige knyts sällan mer omfattande utvärderingar och forskning till ordinarie verksamhet. Många rapporterar endast antalet ungdomar i utbildning eller arbete, utan att jämföra dem med resultaten kopplat till randomiserade kontrollgrupper, vilket gör det svårt att bedöma effekter. Detsamma gäller för innehållet och effekterna av kommunala program och insatser för unga, folkhögskolornas arbete och insatser som erbjuds av civilsamhällesaktörer. Detta gör det svårt att identifiera och dela framgångsrikt arbete mellan olika aktörer.

## 8.7 Utvärdera stora nationella satsningar på förbättrad samverkan

**Samordnarens bedömning:** Stora nationella satsningar på förbättrad samverkan bör utvärderas.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Stora strukturella förändringar kan påverka kvaliteten i insatser, förutsättningarna för samverkan såväl som förutsättningar för aktörer att genomföra sina uppdrag. Förändringarna kan även påverka målgruppen för verksam-

heten. Vid stora organisatoriska förändringar tar det ofta tid innan de avsedda långsiktiga effekterna uppnås. Detta har bland annat blivit tydligt i den utvärdering som gjorts av den nya myndighet, Arbets- og velferdsforvaltningen (NAV), som skapades i Norge 2006 genom en samlokalisering av norska Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst. Reformens övergripande mål var att få fler i arbete och aktivitet, minska bidragsberoendet, förenkla och anpassa tjänsterna utifrån brukarnas behov samt att skapa en enhetlig och mer effektiv arbetsmarknads- och välfärdsförvaltning. Förändringen var en förvaltningspolitisk och socialpolitisk reform och utvärderades mellan 2006 och 2014. Resultaten visar att reformen har varit krävande och att det tar tid att uppnå önskade effekter.<sup>12</sup>

Enligt Samordnaren bör stora nationella satsningar på förbättrad samverkan utvärderas, både avseende effekter för målgruppen och påverkan på organisations- och strukturnivå. Mot bakgrund av den tid som förändringar kräver är det viktigt med balanserade förväntningar på effekter. Utvärderingar är viktiga för att bygga ett kunskapsbaserat arbete. De kan bidra till ett lärande och en långsiktig utveckling av stöd och insatser samt till policyutveckling.

Det finns flera pågående satsningar som är intressanta att dra lärdom av för att utveckla arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar. Nyligen har Statskontoret fått uppdraget att utvärdera genomförandet och effekterna av åtgärderna i regeringens strategi *Vägar framåt*, i vilken Samordnaren ingår som en åtgärd.<sup>13</sup> Vidare har Inspektionen för socialförsäkringen fått i uppdrag att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet.<sup>14</sup>

Samordnaren anser att även Dua bör utvärderas. Utvecklingen av den lokala samverkan kring arbetsmarknadspolitiken genom lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner inom ramen för Dua är mycket viktig. Dua har själv lyft värdet och behovet av utvärdering men något beslut om det har ännu inte fattats. Samordnaren föreslår att Statskontoret får i uppdrag att genomföra

---

<sup>12</sup> Norska regeringens webbsida (2017). [www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/](http://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/)

<sup>13</sup> Regeringsbeslut (U2016/05414/UF). *Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar.*

<sup>14</sup> Regeringsbeslut (S2011/08687/SF, S2016/07776/RS (delvis)). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.*

utvärderingen. Utvärderingen bör behandla såväl effekter på individnivå som på organisations- och strukturnivå. Utvärdering bör omfatta frågor om kostnadseffektivitet, betydelsen av delegationen och sekretariatet som intermediär för samverkan och eventuella bieffekter. Syftet med utvärderingen bör vara att bidra till ett lärande för att fortsätta utveckla det nödvändiga samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna men också ett mer generellt lärande om förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete.

Några av de ESF-finansierade satsningarna såsom Sysselsättningsinitiativet för unga, Plug In 2.0 och #jagmed bör också utvärderas. De innehåller intressant samverkan mellan olika nivåer där den regionala nivån i projekten har en viktig roll vilket skulle vara relevant att följa upp och utvärdera. En sådan utvärdering bör även innehålla frågor om effekter för målgruppen. Här pågår en dialog mellan Samordnaren och ESF-rådet.

## 8.8 Systemsynsätt i behandling av utredningars förslag

**Samordnarens bedömning:** Inom Regeringskansliet bör det inför kommande beslut göras en samordnad analys utifrån ett systemsynsätt av förslag flera statliga utredningar har lämnat eller kommer att lämna som syftar till att förebygga respektive bättre möta barn och ungas behov av stöd.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** Stödsystem för barn och unga behöver hänga ihop och bidra till ett likvärdigt stöd för alla. Flera statliga utredningar har nyligen lämnat eller kommer att lämna förslag om hur stödet till barn och unga kan förstärkas. Flertalet av dessa nämns i avsnitt 7.3.3. I dag exkluderas unga som varken arbetar eller studerar ofta i de analyser som görs. Det är centralt att från tidig ålder tillämpa ett etableringsperspektiv för att förhindra att unga hamnar utanför studier och arbete, liksom att fokusera på att stärka vägarna vidare. Det krävs ett helhetsperspektiv på stödet till barn och unga och ett samtidigt och samordnat stöd.

Samordnaren bedömer att det inom Regeringskansliet bör göras en analys utifrån ett systemsynsätt av utredningars förslag som syftar till att förebygga respektive bättre möta barn och ungas be-

hov av stöd inför kommande beslut om nya insatser och förändrad lagstiftning. Detta i syfte att säkerställa ett helhetsperspektiv som inkluderar alla unga. Inom berörda departement, främst Social-, Utbildnings- och Arbetsmarknadsdepartementet, behöver det skapas en gemensam överblick över de utredningar som lämnat eller under kommande år kommer att lämna förslag som avser barn och unga i åldern 0–25 år. Vidare behöver det tas fram en plan för hur beredningen av dessa förslag kan ske utifrån ett systemsynsätt. I analysen av förslagen bör det ingå att beakta konsekvenserna av olika förslag för samtliga barn och ungas möjligheter samt likvärdiga tillgång till stödet.

## 8.9 Verksamhetsnära stöd till kommuner och landsting

**Samordnarens bedömning:** Kommunernas och landstingens arbete med unga som varken arbetar eller studerar bör förstärkas genom ett verksamhetsnära stöd.

**Skälen för Samordnarens bedömning:** I de möten Samordnaren haft med kommunala aktörer och verksamheter framkommer ett tydligt behov av ett samlat stöd för att bistå dem i deras utveckling av insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Det behövs främst stöd kring kunskapsutveckling, kvalitet i insatser samt kompetensförsörjning.

Samordnaren ser att arbetet med unga som varken arbetar eller studerar bör förstärkas genom ett verksamhetsnära stöd för utveckling och implementering. Det handlar både om att bidra med kunskap och perspektiv men också om att driva på utvecklingen. Med ett implementerings- och kunskapsstöd behöver inte varje kommun eller landsting hitta sina egna lösningar utan kan genom stöd och erfarenhetsutbyte lära av varandra. Det är särskilt viktigt för kommuner som inte själva har möjligheter eller resurser.

Samordnaren har i samarbetskommunerna kunnat bidra till dialog kring övergripande frågor kring barn och unga som omfattar hela kommunen. Flera av dessa kommuner har kommit långt i arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar. Sannolikt behöver kommuner som inte kommit lika långt i sitt arbete ännu mer stöd. I



Samordnarens enkät till kommunerna med anledning av det kommunala aktivitetsansvaret bekräftar behovet av stöd då många bland annat efterlyser stöd för att implementera nya insatser och åtgärder och att ta fram ny kunskap om ungas utveckling och etablering. Det finns också behov av externt stöd kring processledning och verksamhetsutveckling. Det framkommer bland annat i dialog med Pluginnovation och regionala projektledare i större ESF-finansierade projekt.

Det finns intressanta erfarenheter från bland annat den Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården på hur ett sådant stöd kan se ut. Det handlar bland annat om att stimulera och inspirera till utveckling, sprida framgångsfaktorer samt återkoppla erfarenheter nästa beslutsnivå. Deras arbetsmetod har lett till nya kunskaper, perspektiv och diskussioner om den sociala barn- och ungdomsvården och dess behov av utveckling.

I dag ansvarar Pluginnovation, Temagruppen Unga i arbetslivet och Nordens Välfärdscenter för att sammanställa kunskap och de ger i vissa fall stöd till implementering. Både Pluginnovation och Temagruppen är projektfinansierade och avslutas det närmaste året. Det krävs att ett liknande stöd även finns i framtiden.

Samordnaren kommer under 2017 att i dialog med relevanta parter vidareutveckla möjliga former, organisering med mera för ett sådant stöd.



## 9 Arbetet framåt

Samordnarens arbete pågår fram till och med februari 2018. I detta avslutande kapitel beskrivs kortfattat kommande arbete och prioriteringar.

Arbetet hittills har i hög grad varit inriktat på dialog och att skapa möten med och mellan aktörer. Arbetet går under 2017 in i en annan fas med fokus på utredning och utarbetande av förslag till fortsatta åtgärder samt ett framtida samordnat stöd. Detta innebär att flera aktiviteter och samarbeten med olika aktörer kommer få en tydligare inriktning mot att diskutera och ge underlag för sådana förslag.

Samordnaren har under sitt första år samlat på sig en rad erfarenheter om vilka problem och utvecklingsområden som finns för att åstadkomma ett långsiktigt stöd för unga som varken arbetar eller studerar. Dessa erfarenheter kommer att analyseras vidare och redovisas i slutbetänkandet. Samordnaren kommer dels att fokusera på insatser som direkt påverkar enskilda individer och möjligheten till kvalitativt och likvärdigt stöd, dels på att utreda och ge förslag på framtida strukturer för att fortsatt stärka och samordna arbetet. I följande avsnitt utvecklas det fortsatta arbetet något.

### **Utveckla samverkan och former för ett samordnat stöd**

Flera samhällssektorer har betydelse för att öka andelen unga som kommer i studier, arbete eller meningsfull sysselsättning.

För att synliggöra och ta tillvara det arbete som sker på olika nivåer och av olika aktörer kommer Samordnaren fortsatt verka för ett systemsynsätt. Det är viktigt att tydligt belysa de strukturella utmaningar som behöver tacklas för att bättre möta behoven hos unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ser bland annat vikten av att uppmärksamma konkreta hinder när det gäller regel-

verk och dylikt som försvårar ett systemsynsätt med utgångspunkt i individen.

För många kommuner är gruppen nyanlända en särskilt viktig målgrupp i arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar i stort liksom för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Samordnaren kommer ha fortsatt dialog med aktörer, utredningar och initiativ som redan pågår inom området kring hur arbetet kan utvecklas.

Samarbetet med arbetsgivare inom de olika samhällssektorerna behöver stärkas. Samordnaren kommer att fortsätta dialogen med näringslivsaktörer och bygga vidare på det arbete som inleddes 2016.

Samordnaren gjorde ett antal studiebesök i verksamheter som drivs av civilsamhällsorganisationer med lång erfarenhet av att arbeta med unga som varken arbetar eller studerar under 2016. Utöver det hade Samordnaren dialog med en rad organisationer som är verk-samma i utbildningsfrågor, sociala frågor, vård- och omsorg, funktionshindersområdet samt kring mänskliga rättigheter. Under 2016 anordnade Samordnaren en workshop med paraplyorganisationer inom folkbildningens område kring utmaningar och möjligheter. Dialogen med civilsamhällets samt med folkbildningens aktörer kommer att fortsätta.

## **Kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling**

Kunskapsinhämtning kring insatser som erbjuds unga som varken arbetar eller studerar och vilka effekter insatserna har för olika delar av ungdomsgruppen är en fortsatt viktig del av arbetet. En viktig del av att stärka kvaliteten inom området är också att stärka ungas inflytande och delaktighet i genomförandet av enskilda insatser och i verksamhetsutveckling.

Under 2016 gjorde Samordnaren en enklare sondering av befintlig forskning genom dialog med forskningsråden och berörda forskare. Samordnaren kommer fortsättningsvis rikta särskilt fokus på hur befintlig kunskap kan spridas och tas tillvara. Det innebär fortsatt dialog med de aktörer som tar fram kunskap om effekter av olika insatser för unga och tilltänkta användare av kunskap om resultat och utvecklingsbehov framåt.

Samordnaren fortsätter också att verka för erfarenhetsutbyte mellan aktörer från olika samhällsfärer och nivåer i samhället för att bidra till att kunskaper överförs mellan aktörer som annars inte möts liksom till nya tankar och idéer. Särskilt viktigt blir det med anledning av Samordnarens uppdrag kring det kommunala aktivitetsansvaret.

## Det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnaren kommer fortsätta arbetet med att främja ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner kring det kommunala aktivitetsansvaret liksom att stärka dialogen mellan den kommunala och den nationella nivån. Underlaget från den enkätundersökning som Samordnaren riktade till landets kommuner 2016 synliggör en del av utvecklingsbehoven inom området. Enkäten sammanställdes i en rapport som skickades till landets samtliga kommuner i början av 2017. Samordnaren avser att sammanställa kontaktuppgifter till för verksamheten ansvarig chef och tjänsteman på operativ nivå i respektive kommun samt göra dessa publika. Detta för att underlätta erfarenhetsutbyte och kontakter mellan olika aktörer. Situationen för ungdomar som anlänt till Sverige under grundskolans senare år eller i gymnasieåldern kommer särskilt att uppmärksammas.

Samordnaren har påbörjat en kartläggning av befintliga nätverk mellan kommuner kring aktivitetsansvaret. Dialog med sådana nätverk kommer under året att användas både för att stärka kommunernas arbete, att fånga upp de möjligheter och begränsningar som kommunerna ser, samt för att bygga upp kunskap om hur kommunernas behov av erfarenhetsutbyte ser ut och hur det kan stimuleras på lång sikt.

Samordnaren höll ett upptaktsmöte för myndigheter och andra nationella aktörer kring det kommunala aktivitetsansvaret i december 2016, och kommer att fördjupa dessa dialoger. Vägledande för arbetet under året kommer att vara att utveckla kvalitet och likvärdighet i insatser för unga samt att utreda vilka statliga strukturer som behövs för att fortsatt stärka arbetet. Samverkan med Skolverket är fortsatt viktig.



# Referenser

- Abrahamsson, K. "Ungdomsforskning som tvärvetenskaplig mötesplats" i Olofsson, J. (red.) (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden – om unga utanför*. Lund: Studentlitteratur.
- Alam, M., Carling, K. & Nääs, O. (2013). *The effect of summer jobs on post-schooling incomes*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Andersson, F.W., Gullberg Brännström, S. & Mörtvik, R. "Långsiktig märkningseffekt av att varken arbeta eller studera" i Statistiska centralbyrån (2016). *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad 2015*. Örebro.
- Andersson, P., Nylander, E., Bernhard, D. & Rahm, L. *Folkhögskolor, funktionsnedsättningar och specialpedagogik*. Paper till Mimers forskarkonferens, Runö folkhögskola, 3–4 november 2015.
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik – en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Avhandling. Lunds universitet, socialhögskolan.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Ung Framtid – nulägeskartläggning och förslag på fortsatt arbete*. Stockholm. Powerpoint 23 juni 2015.
- Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2015). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Stockholm. Återrapportering 2015-06-23, Dnr Af-2015/311115 och Fk-046166-2013.

- Arbetsmarknadsdepartementet (2012). *Urbana utvecklingsområden – statistisk uppföljning utifrån sju indikatorer*. Dnr A2012/4115/IU.
- Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*. Avhandling. Högskolan i Halmstad.
- Barnombudsmannen (2016). *Respekt – barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*. Stockholm.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J-E. & Öckert, B. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering.
- Bäckman, O., Estrada, F., Nilsson, A. & Shannon, D. "The Life Course of Young Male and Female Offenders. Stability or change between Different Birth Cohorts?" i *British Journal of Criminology*. 2014, Vol 54, Nr 3, s. 393–410.
- Bäckman, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E. & Dahl, E. (2011). *Dropping out in Scandinavia. Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. "Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts" i *European Societies*, 2016. Vol 18, Nr 2, s. 136–157.
- Çelikaksoy, A. & Wadensjö, E. (2015). *De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).
- Centrala studiestödsnämnden (2016). *Studiestedet 2015*. Sundsvall.
- Centrala studiestödsnämnden (2016). *Indragen studiehjälp på grund av ogiltig frånvaro i gymnasieskolan – statistik läsåret 2015/16*. Sundsvall. PM pressträff 2016-07-14.
- Danderyds sjukhus webbsida (2017). [www.ds.se/Om-ditt-besok/Patient/Din-journal/](http://www.ds.se/Om-ditt-besok/Patient/Din-journal/).
- Dir. 2015:70 *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.



- Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*.
- Dir. 2016:67 *Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser*.
- Dir. 2016:82 *Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar* (U2015:06).
- Diskrimineringslag (2005:567).
- Ds 2016:5 *Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen*.
- Edling, J. (2014). *Förorterna som moder Svea glömde*. Stockholm: Verdandi.
- Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Sverige: Finansdepartementet.
- Engzell, P. (2016). *Intergenerational Persistence and Ethnic Disparities in Education*. Avhandling, Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Sociologiska institutionen.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Brussels.
- Evertsson, M., Grunow, D. & Aisenbrey, S. "Work interruptions and young women's career prospects in Germany, Sweden and the US" i *Work, employment and society*. 2016, Vol 30, s. 291–308.
- Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens betydelse för samhället 2015. Folkbildningsrådets samlade bedömning*. Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2014). *Uppdrag om delmål m.m. inom ramen för "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016"*. Delrapportering av regeringsuppdrag. Solna. Dnr 599/2014. 15 mars 2014.
- Folkhälsomyndigheten (2016). *Barn i familjer med missbruk, psykisk ohälsa eller våld. Resultat och erfarenheter från ett utvecklingsarbete*. Solna.
- Folkhälsomyndighetens webbsida (2017). [www.folkhalsomyndigheten.se](http://www.folkhalsomyndigheten.se).

- Forss, K. (2007). *Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer*. Lund: Studentlitteratur.
- Forte (2016). *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*. Stockholm.
- Förordning (2015:55) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Försäkringskassan (2012). *Personer med aktivitetsersättning, behov av stöd och hjälp för att komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden – en kvalitativ undersökning genomförd med hjälp av djupintervjuer*. Underlagsrapport till Tio år med aktivitetsersättning. Stockholm.
- Försäkringskassan (2012). *Tio år med aktivitetsersättning – en studie om situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsett arbetsförmåga*. Stockholm.
- Försäkringskassan (2016). *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2016–2020*. Stockholm. 2016-10-26.
- Försäkringskassan (2016). *Försäkringskassans årsredovisning 2015*. Stockholm.
- Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Civilsambället – arena för arbete och sysselsättning*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor.
- Hedin, U.-C. & Laurelii, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsambället*. Stockholm: PIACS.
- Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2013). *Networks and Youth Labor Market Entry*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Hoffer Gittell, J. (2016). *Transforming Relationships for High Performance – The Power of Relational Coordination*. California: Stanford University Press.

- Hollertz, K. "Integrated and individualized services – paradoxes in the implementation of labour market policies in Sweden" i Heidenrich & Rice (eds.) (2015). *Social and Employment Policies in Europe – Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Håkansson, P. & Tovatt, C. "Networks and labor market entry – a historical perspective" i *Labor History*. 2017, Vol 58, s. 67–90.
- Janlert, U. (2016). *Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Kommissionen för jämlik hälsa.
- Justitiedepartementet (2016). *Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå*. Utkast till lagrådsremiss. Ju2016/08546/L7.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013): *Malmös väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Konsumentverket (2016). *Digitalisering och konsumentintresset. En litteraturöversikt*. Karlstad.
- Kronofogden (2016). *Antal gäldenärer 18–25 år, län och kommun*. Sundbyberg.
- Kunskapsguiden.se.
- Lind, P. & Westerberg, A. (2015). *Yrkehögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Lundahl, L. "Osäkra övergångar" i Vetenskapsrådet (red.) (2015). *Resultatdialog 2015*. Stockholm.
- Lundqvist, L.J. "Privatisering – varför och varför inte?" i Rothstein, B. (red.) (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Länka Consulting (2016). *Samverkansmodellen – en modell för att leda samverkan strategiskt*. Stockholm.
- Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl, 2015*. 2016-01-01. Norrköping.
- Myndigheten för delaktighet (2016). *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*. Sundbyberg.
- Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016*. Sundbyberg.

- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Unga nyanländas etablering – kartläggning av etableringsuppdraget*. Stockholm.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Unga nyanländas etablering – verksamhetsexempel och ungas röster*. Stockholm.
- Myndigheten för vårdanalys (2012). *Patientcentrering i svensk hälso- och sjukvård – en extern utvärdering och sex rekommendationer för förbättring*. Solna.
- Myndigheten för vårdanalys (2014). *Möjligheter till delaktighet och inflytande för personer med psykisk ohälsa. Redovisning av delfrågeställningar i Vårdanalys utvärdering av handlingsplanen PRIO*. Solna.
- Nordens Välfärdscenter (2016). *Unga in i Norden – psykisk hälsa, arbete, utbildning. Policyrekommendationer*. Stockholm.
- Nordic Centre for Welfare and Social Issues (2016). *Relationship Between Young People and Welfare Services*. Stockholm.
- Nordic Council of Ministers (2013). *Young people on the edge*. Copenhagen.
- Nordlund, M., Stehlik, T. & Strandh, M. ”Investment in second-chance education for adults and income development in Sweden” i *Journal of Education and Work*. 2013, Vol 26, s. 514–538.
- Norska regeringens webbsida (2017).  
[www.regeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/](http://www.regeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/).
- OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups – Bridging Sectors for Better Service Delivery*. Paris.
- OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*. Paris.
- Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.
- Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.

- Prop. 2005/06:192 *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition.*
- Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*
- Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.*
- Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
- Ramböll Management Consulting AB (2014). *Utvärdering av Origo.* Stockholm.
- Ramböll Management Consulting (2015). *Familjecentrum – utvärdering och kartläggning.* Stockholm.
- Regeringsbeslut (2016/07776/RS (delvis), 2016/07778/RS, 2016/07779/RS (delvis)) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.*
- Regeringsbeslut (S2011/08687/SF, S2016/07776/RS (delvis)). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.*
- Regeringsbeslut (S2017/00379/FS (delvis)). *Bemyndigande att under-teckna en överenskommelse om handlingsplan för samverkan vid genomförande av Vision e-hälsa 2025.*
- Regeringsbeslut (U2016/05414/UF). *Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar.*
- Regeringskansliet (2015). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling.* Bilaga 3 till regeringsbeslut 2016-04-07 (Fi2016/01355/SFÖ).

- Regeringskansliet (Socialdepartementet) & Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Tillgänglighet och samordning för en mer patientcentrerad vård. Insatser inom hälso- och sjukvården. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2015*. Stockholm
- Reiter, H. & Schlimbach, T. "NEET in disguise? Rival narratives in troubled youth transitions" i *Educational Research*. 2015, Vol 57, Nr 2, s. 133–150.
- Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*. Stockholm.
- Rädda Barnen (2016). *Vägen in – hela vägen. Sektorsövergripande samverkan för framgångsrik samhällsetablering*. Sundbyberg.
- Samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården (2016). *Resultat av mätning av socialsekreterares tid i 47 kommuner*. Powerpoint. Konferensen "Förbättringsresan" 30 augusti 2016.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*. Stockholm.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Programförklaring april 2016*. Stockholm.
- Skellefteå kommun, Norsjö kommun, Arbetsförmedlingen & Delegationen för unga till arbete (2016). *Integration och etablering – Kartlägningsrapport avseende aktörer, insatser och skolbakgrund för utlandsfödda och ensamkommande barn i kommunerna Skellefteå och Norsjö*.
- Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB – Elever får inte den undervisning de har rätt till*. Stockholm.
- Skolinspektionen (2014). *Kunskapsöversikt för studieavbrott i gymnasieskolan*. Stockholm.
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Stockholm.
- Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*. Stockholm.
- Skollag (2010:800).

- Skolverket (2011). *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*. Stockholm.
- Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning*. Stockholm.
- Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola – en nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Stockholm.
- Skolverket (2015). *Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull*. Stockholm. Dnr 2014:55.
- Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform*. Stockholm.
- Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*. Stockholm.
- Skolverket (2016). *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare*. Stockholm.  
Dnr 5.1.3-2016:01370.
- Skolverket (2016). *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*. Stockholm.  
Dnr 2016:01383.
- Socialdepartementet (2014). *Bostad sökes – slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*.
- Socialstyrelsen (2016). *En mer tillgänglig och patientcentrerad vård. Sammanfattning och analys av landstingens och regionernas handlingsplaner – delrapport*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2016). *Individ- och familjeomsorg – lägesrapport 2016*. Stockholm.
- Socialstyrelsen & Skolverket (2013). *Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar*. Stockholm.
- SOU 1993:82 *Frivilligt socialt arbete – kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998:89. *Greppet – att vända en regions utveckling*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:37 *Vård med omsorg – möjligheter och hinder*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2011:61 *Vanvård i social barnavård*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:49 *Utveckla lokalsamhällets arbete mot våld i nära relationer. En vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:2 *Effektiv vård*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevernas frånvaro och agera*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:4 *För en god och jämlik hälsa – en utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Statens folkhälsoinstitut (2010). *Att förebygga spelproblem – en kunskapsöversikt och en systematisk litteraturöversikt*. Östersund.
- Statens institutionsstyrelse (2016). *SiS i korthet 2015 – en samling statistiska uppgifter om SiS*. Stockholm.
- Statens institutionsstyrelse (2016). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en samverkansmodell för skolverksamheten*. Stockholm. Dnr 1176-2013.
- Statistiska centralbyrån (2016). *Analys av bortfallsbias för gruppen NEET*. Örebro.



- Statistiska centralbyrån (2016). *Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2016). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015*. Örebro.
- Statistiska centralbyrån (2016). Översikt över studier om utbildningars arbetsmarknadsutfall. PM 2016-09-02.
- Statskontoret (2007). *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*. Stockholm.
- Statskontoret (2014). *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*. Stockholm. Dnr 2013/273-5.
- Statskontoret (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former*. Stockholm.
- Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Stockholm.
- Statskontoret (2016). *Folkbildningen – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*. Stockholm.
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm.
- Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Stockholm.
- Stiftelsen Allmänna Barnhusets webbsida (2017). [www.allmannabarnhuset.se/projekt/skolfam/](http://www.allmannabarnhuset.se/projekt/skolfam/).
- Stojanovic, V. (2001). *Unga arbetslösas ansikten – identitet och subjektivitet i det svenska och danska samhället*. Avhandling. Lunds universitet: sociologiska institutionen.
- Strandh, M., Nilsson, K., Nordlund, M. & Hammarström, A. "Do open youth unemployment and youth programs leave the same mental health scars? Evidence from a Swedish 27-year cohort study" i *International Journal for Equality in Health*. 2015, Vol 15.
- Strandh, M., Winefield, A., Nilsson, K., & Hammarstrom, A. "Unemployment and mental health scarring during the life course" i *European journal of public health*. 2014, Vol 24, Nr 3, s. 440–445.
- Strategirådet (2015). *Utvärdering av Sysselsättningsinitiativet för unga*. Stockholm.
- Studieförbunden (2015). *Studieförbundens verksamhetsplan 2016*. Stockholm.

- Studieförbunden (2016). *För en bättre etablering av unga och asylsökande på arbetsmarknaden*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Födda 1981: 95-27-13*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Barnavårdskarriärer – en studie av risktecken och insatser för unga vuxna som varit föremål för omfattande interventioner från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *När brukare och patienter blir medskapare – en lönsam historia. En idébok om brukar- och patientmedverkan som inslag i kommuners, landstings och regioners styrning*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och landsting (2015). *Sociala investeringar. I Sveriges kommuner och landsting/regioner – resultat från enkätstudie*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Jämställdhet. En grundläggande rättighet*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting webbsida (2017). [www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/pilotprojekt-it-stod-och-sip/](http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/pilotprojekt-it-stod-och-sip/).
- Sveriges Kommuner och Landsting & Getting it right for every child. (2016). *Tidiga insatser – Skottland visar vägen*. Powerpoint.
- Szulkin, R., Nekby, L., Bygren, M., Lindblom, C. Russel-Jonsson, K., Bengtsson, R. & Norman. E. (2013). *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Sävenstrand, A. & Ehneström, C. (2013). *Om samverkan som strategi för hållbara effekter*. Örebro: Apel.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2010). *Unga som är utanför arbetsmarknaden – en socioekonomisk diskussion*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Det lönar sig II – en analys av arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska lönsamhet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *10 orsaker till avhopp – 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2015). *Unga som varken arbetar eller studerar (UVAS)*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen. Stencil.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2016). *Gräv där du står*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). Kommande. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Thorén, K. ”Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar” i Olofsson, J. (red.) (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden – om unga utanför*. Lund: Studentlitteratur.
- Ungdomsstyrelsen (2008). *Fokus08 – en analys av ungas utanförskap*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2011). *Gravid i plugget – vad kan skolan göra*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2011). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*. Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*. Stockholm.
- United Nations (2014). *Concluding observations on the initial report of Sweden*. CRPD/C/SWE/CO1. 12 May 2014.
- Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm. U2015/05478/UF.

Virtanen, P., Hammarström, A. & Janlert, U. "Children of boom and recession and the scars to the mental health. A comparative study on the long term effects of youth employment" i *International Journal for Equality in Health*. 2016. Online.

Östgötakommissionen (2014). *Östgötakommissionen för folkhälsa – slutrapport*.

# Kommittédirektiv 2015:70

## Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

### Sammanfattning

Allt för många unga har i dag svårt att etablera sig i arbetslivet. En särskilt utsatt grupp är unga som varken arbetar eller studerar. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar är heterogen och alla dessa unga befinner sig inte i en utsatt situation. Det finns dock de som har en kombination av olika svårigheter, såsom skolmisslyckanden, långvarig tid utan arbete, ekonomiska problem och ohälsa. Dessa ungdomar har ofta behov av samordnat stöd från ett flertal statliga och kommunala aktörer.

En rad verksamheter och insatser riktas till unga arbetslösa. Det finns ändå behov av ett strategiskt arbete som är specifikt inriktat på unga som varken arbetar eller studerar och en utvecklad samverkan kring insatser till denna grupp, för att öka deras möjligheter att etablera sig i samhället.

En särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, ska främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Samordnaren ska bland annat

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar och arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan kring gruppen förbättras, bland annat mot bakgrund av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till målgruppen för att främja kunskaps- och erfarenhetsbaserade insatser och utvecklingen av kvaliteten i insatser till ungdomarna,
- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats och lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat,
- vid behov lämna författningsförslag, och
- nära samarbeta med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06) i syfte att samordnaren och delegationen ska komplettera och förstärka varandras arbete.

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

## Bakgrund

Antalet unga som varken arbetar eller studerar har varit relativt konstant under de senaste åren. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar befann sig 86 500 unga i åldern 15–24 år i en sådan situation 2014.

Gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar består dock av individer som befinner sig i olika situationer. En del har inte behov av vare sig enskilda eller samordnade insatser för att etablera sig i arbetslivet eller i samhället i stort. För andra ungdomar som söker arbete är Arbetsförmedlingens olika insatser tillräckliga. I gruppen finns även arbetslösa unga som inte är inskrivna hos Arbetsförmedlingen samt unga som behöver stöd från en rad myndigheter och aktörer för att förbättra sina chanser att komma in på och klara av en utbildning eller kunna söka och få ett arbete.

Det finns ett flertal faktorer som påverkar ungas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden negativt. En stor del av de ungdomar som varken arbetar eller studerar saknar fullföljd gymnasieutbildning. Många har en historia av skolmisslyckanden bakom sig, vilket kan minska motivationen att återuppta studier. Att ha avbrutit eller aldrig påbörjat gymnasieutbildning är den faktor som tydligast påverkar risken att återfinnas i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

En del ungdomar lider av psykisk ohälsa eller annan sjukdom som försvårar vägen tillbaka till studier eller till ett arbete. Det finns de som har ekonomiska svårigheter och som varit arbetslösa under lång tid. Flertalet av dem som varken arbetar eller studerar saknar arbetslivserfarenhet eller har inte arbetat tillräckligt mycket för att kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom många inte heller är inskrivna hos Arbetsförmedlingen deltar de inte i arbetsmarknadspolitiska program, där ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan lämnas. Detta kan leda till en försörjningsmässig utsatthet och till beroende av ekonomiskt bistånd eller behov av att försörjas av andra, till exempel sina föräldrar. Många unga blir dessutom skuldsatta. Det är inte ovanligt att unga som varken arbetar eller studerar har en kombination av dessa olika problem.

Inom gruppen unga som varken arbetar eller studerar är utrikes födda överrepresenterade och med ett ökande antal nyanlända kan andelen komma att öka framöver. Många som kommer till Sverige som unga kan ha särskilda behov beroende på att de inte behärskar svenska språket. Det kan t.ex. vara orsaken till att de inte fullföljer studier. Andelen unga med funktionsnedsättning, och särskilt unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, har ökat under senare år. När det gäller könsfördelningen är andelen kvinnor respektive män bland unga som varken arbetar eller studerar relativt jämn sett till hela åldersgruppen. Det går dock att urskilja skillnader när det gäller inkomst och vård av barn. Unga män som varken arbetar eller studerar har i högre utsträckning än unga kvinnor ersättning med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Unga kvinnor har i högre utsträckning föräldraledighet eller vård av närstående som huvudsaklig inkomstkälla (SCB 2012). Vidare är utrikes födda kvinnor överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Att bli förälder tidigt, särskilt när det gäller föräldraskap i tonåren, ökar risken för främst kvinnor att hamna i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

Risken för att unga under en längre tid varken arbetar eller studerar skiljer sig åt och är även relaterad till vilka förutsättningar dessa personer har i sin omgivning. Föräldrars utbildningsbakgrund och familjens ekonomi har avgörande påverkan på ungdomars etableringsmöjligheter. Ungdomar från resurssvaga familjer eller familjer

med sociala problem har sämre förutsättningar att lyckas i skolan. Som grupp når elever med funktionsnedsättningar i lägre utsträckning målen för utbildningen. Ofta finns tecken redan under tiden i grundskolan på att en ungdom riskerar att inte påbörja eller fullfölja en gymnasieutbildning.

Risken att hamna i gruppen unga som varken arbetar eller studerar är även olika stor i olika delar av landet och varierar stort mellan olika län och kommuner. Kommuner med en svag lokal arbetsmarknad och en stor andel unga med enbart förgymnasial utbildning har en högre andel unga som varken arbetar eller studerar. Det finns även skillnader inom län och kommuner. Exempelvis har resurs-svaga stadsdelar i storstadsregioner en högre andel unga som varken arbetar eller studerar.

De långsiktiga konsekvenserna av att varken arbeta eller studera är betydande både för individen och för samhället. Att varken ha arbetat eller studerat under ett år ökar risken att långvarigt hamna utanför arbetsmarknaden och risken förstärks ju längre tid en individ står utanför. Studier visar att 60–70 procent av unga som varken arbetat eller studerat under ett år återfinns i samma situation det påföljande året och att drygt hälften av de unga fortfarande varken arbetar eller studerar efter tre år (SOU 2013:74 s. 114). De långsiktiga konsekvenserna handlar om att långvarigt befinna sig i en ekonomiskt utsatt situation, men även om försämrad hälsa och ökad dödlighet samt att individer söker sig bort från arbetsmarknaden. En del hamnar även i kriminalitet. Misslyckas samhället med att stärka framtidsutsikterna för unga som varken arbetar eller studerar äventyras inte bara framtida produktivitet och skatteintäkter, utan även samhällets sammanhållning och unga individers hälsa och sociala tilltro.

Flera insatser har genomförts och planeras framöver för unga som varken arbetar eller studerar och för att bekämpa ungdomsarbetslösheten generellt. Sedan den 1 januari 2015 har kommunerna fått ett tydligare ansvar för att följa upp vad de ungdomar gör, som inte fyllt 20 år och som inte går i gymnasieskolan och inte har fullföljt en gymnasieutbildning. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar, som är ett förtydligande av det tidigare informationsansvaret för ungdomar, innebär att kommuner har en skyldighet att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder för dessa unga. Åtgärderna ska i första hand leda till att de unga påbörjar eller återupptar



en utbildning. Kommunerna ska även föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och dokumentera sina insatser på lämpligt sätt (prop. 2013/14:191). SCB samlar in statistik åt Statens skolverk om dessa ungdomar, bl.a. i syfte att få en ökad nationell kunskap om de ungdomar som omfattas. Reformen genomfördes mot bakgrund av ett förslag i delbetänkandet (SOU 2013:13) från Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

Vidare genomförs, som en del av det nationella socialfondsprogrammet 2014–2020, EU:s sysselsättningsinitiativ för unga. Därtill har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att analysera och redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv.

Nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har rätt till en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen är personer som har fyllt 20 år, men även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas om de saknar föräldrar i Sverige. Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna för denna målgrupp.

Regeringen tillsatte i december 2014 en kommitté i form av en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå (dir. 2014:157). Denna delegation, som har tagit namnet Delegationen för unga till arbete, har i uppdrag att främja samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att minska ungdomsarbetslösheten. Delegationens uppdrag har utvidgats till att främja att lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ingås för att minska ungdomsarbetslösheten. Delegationen får även besluta om att lämna statsbidrag till kommuner, bl.a. för att ingå lokala överenskommelser om att minska ungdomsarbetslösheten. För arbetslösa ungdomar som fyllt 20 men inte 25 år och som saknar fullföljd gymnasieutbildning har regeringen vidare infört utbildningskontrakt. Ett utbildningskontrakt är en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, ungdomen och den kommun som ungdomen är folkbokförd i och syftar till att ungdomen ska påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Målsättningen är att så många som möjligt ska studera på heltid. I de fall studierna bedrivs på deltid ska de kombineras med arbete, prak-

tik eller annan insats inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

### **Behovet av en samordnare**

Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar framhöll i sitt slutbetänkande (SOU 2013:74) att det finns ett stort behov av samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen poängterade att denna samverkan många gånger är eftersatt och att de unga riskerar att falla mellan stolarna vad gäller kommunala insatser och insatser från olika myndigheter.

Kommunernas aktivitetsansvar är ett viktigt steg i att förstärka åtgärderna för unga som varken arbetar eller studerar. Kommunernas aktivitetsansvar omfattar dock inte alla unga i denna grupp, eftersom det är begränsat till ungdomar som inte har fyllt 20 år. Det finns också andra aktörer som riktar insatser till gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Arbete för unga bedrivs bland annat inom samordningsförbunden, inom vilka Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting samverkar när det gäller finansiering av rehabiliteringsinsatser för personer med behov av samordnade sådana insatser. Genom samverkan i samordningsförbund sker en lokalt förankrad utveckling mellan parterna. Samordningsförbundens uppgift är i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Försäkringskassan har också ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamhet.

Som nämnts tidigare har regeringen tillsatt Delegationen för unga till arbete. Delegationen arbetar för att öka mobilisering och samverkan i kampen mot ungdomsarbetslösheten, främst genom att främja att lokala överenskommelser ingås mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att minska ungdomsarbetslösheten.

Det finns dock behov av ytterligare kunskaper och en utvecklad samordning samt stöd specifikt avseende gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Regeringen anser att förutom statliga myndigheter, kommuner och landsting kan det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet spela en viktig roll i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. En samord-

nare kan fylla en angelägen funktion för att stödja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan alla dessa aktörer.

En samordnare kan även bidra till att skapa bättre helhetsbild över behoven av att ytterligare koordinera de berörda aktörerna och deras insatser samt lyfta frågan om vissa unga som varken arbetar eller studerar på flera samhällsnivåer. En samordnare kan dessutom föra dialog med ungdomar och organisationer som representerar ungdomar och förmedla ungas egna röster och perspektiv på behovet av stöd från samhället.

## Uppdraget

### *Fokus för uppdraget*

En särskild utredare ska som nationell samordnare främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06). Samordnaren ska fokusera på behovet av en utvidgad samordning kring gruppen unga i åldern 15–25 år som varken arbetar eller studerar samt samla och analysera kunskap om insatser till dessa unga.

### *Utveckla former för ett samordnat stöd*

Kommuner, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården m.fl. erbjuder insatser till vissa unga som varken arbetar eller studerar. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar utgör en grund för tidiga kommunala insatser riktade till en del av gruppen, men ytterligare åtgärder behövs för ungdomar 15–25 år som varken arbetar eller studerar. De insatser som görs är heller inte alltid samordnade mellan aktörerna.

Ett arbete för att utveckla samverkan vad gäller arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå genomförs redan i dag genom Delegationen för unga till arbete, och omfattar de kommuner som ingått eller som kommer att ingå överenskommelser med Arbetsförmedlingen om samverkan. Det behövs

dock en särskild samordning vad gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar, bland annat beträffande insatser för att förhindra utslagning ur samhället. Samarbetet mellan aktörer som kommunerna, övriga huvudmän inom skolväsendet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, Centrala studiestödsnämnden och Kronofogdemyndigheten samt med det civila samhällets organisationer, arbetsmarknadens parter och näringslivet kan behöva utvecklas för att de unga som har störst behov ska få bättre stöd.

Det finns också exempel på kommunala initiativ till ett samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar, exempelvis så kallade navigatorcenter eller En väg in-satsningar dit unga i målgruppen ska kunna vända sig och få ett samlat stöd när det gäller utbildnings- eller arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Det finns även goda exempel på hur kommuner samverkar med näringslivet, arbetsmarknadens parter samt det civila samhället för att förbättra möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar. En viktig aktör är folkhögskolorna som bland annat bedriver studiemotiverande kurser som riktar sig till målgruppen. Erfarenheter från dessa olika verksamheter behöver uppmärksammas och spridas till fler kommuner.

Det finns också ett behov av att stödja kommunernas och landstingens samlade kunskap om gruppen och samverka med såväl statliga myndigheter som andra aktörer, till exempel övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället. Denna samverkan kan både gälla åtgärder i samband med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar och insatser riktade till hela målgruppen. Samverkan bör även inbegripa åtgärder för att bryta ungas ekonomiska utsatthet eller skuldberoende.

Samordnaren ska därför, bland annat mot bakgrund av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,

- vid behov utveckla former för ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar,
- stödja kommunernas samverkan med andra aktörer, såsom övriga huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringsliv och organisationer inom det civila samhället, när det gäller insatser för dessa unga, och

- arbeta för att den nationella, regionala och lokala samverkan förbättras för att öka möjligheterna för unga att komma i arbete eller studier.

### *Kunskapsinhämtning och kvalitetsutveckling*

Kunskapen om i vilken mån insatser för unga som varken arbetar eller studerar hjälper individer till utbildning eller arbete är begränsad. Det finns också begränsad kunskap om hur väl insatserna passar olika delar av gruppen. För att samhället långsiktigt ska kunna erbjuda insatser som hjälper unga till arbete eller utbildning och som är anpassade till den enskildes behov, behövs en förbättrad kunskapsbas om hur insatser som görs utformas och vilka effekter olika insatser har. Det behövs också ett erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället. Med denna kunskap som grund bör en kvalitetsutveckling när det gäller insatserna ske.

Samordnaren ska därför

- systematiskt samla och analysera kunskap om insatser till unga som varken arbetar eller studerar och om insatsernas effekter för olika delar av målgruppen,
- verka för erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer, såsom statliga myndigheter, kommuner, landsting, huvudmän inom skolväsendet och folkbildningen, näringslivet, arbetsmarknadens parter och organisationer inom det civila samhället, och
- tillsammans med aktörerna främja utvecklingen av kvaliteten i insatser för dessa ungdomar.

### *Förslag på fortsatta åtgärder*

Det är viktigt att ett långsiktigt, samordnat och effektivt stöd till unga som varken arbetar eller studerar kan fortsätta att ges efter det att samordnaren har avslutat sitt uppdrag.

Samordnaren ska därför

- redovisa den kunskap och de erfarenheter som samlats in och analyserats,
- lämna förslag till hur ett samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar fortsättningsvis bör vara utformat för att öka möjligheterna för dessa unga att etablera sig i samhället, och
- vid behov lämna författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Samordnaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen bedöms leda till kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska förslag till finansiering lämnas.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Samordnaren ska utgå från ett ungdomsperspektiv, ett icke-diskrimineringsperspektiv och ett funktionshindersperspektiv samt integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete. Av särskild vikt är även ungas delaktighet och att ungas egna röster och erfarenheter belyses och beaktas.

Samordnaren ska inhämta och beakta pågående kunskapsarbete om unga som varken arbetar eller studerar, bland annat Statistiska centralbyråns uppdrag att genomföra uppföljning av unga utan gymnasieutbildning (U2014/5385/UC). Samordnaren ska även inhämta kunskap och erfarenheter från relevanta utredningar avseende svårigheter i skolgången i grundskolan för ungdomar från 13 år och uppåt.

Samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06). Delegationen och samordnaren ska komplettera och förstärka varandras arbete i syfte att underlätta möjligheterna för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Samordnaren ska, där så är relevant, gemensamt med Delegationen för unga till arbete bl.a. planera de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för de båda uppdragen och, där det är möjligt, genomföra dessa gemensamt med delegationen. Samordnaren och delegationen ansvarar för att deras kontakter med kom-

munerna och övriga aktörer hanteras på lämpligt sätt för att undvika dubbelarbete från de externa aktörernas sida.

Vid genomförandet av uppdraget ska samordnaren föra en dialog med relevanta myndigheter och andra aktörer, t.ex. Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, samordningsförbund, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Brottsförebyggande rådet, Statistiska centralbyrån, Kronofogdemyndigheten, Svenska ESF-rådet, Centrala studiestödsnämnden, Sveriges Kommuner och Landsting, Landsorganisationen, Svenskt Näringsliv och LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, liksom med berörda departement inom Regeringskansliet.

Samordnaren ska knyta en referensgrupp till sig med representanter för olika delar av samhället som myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet, arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informera om arbetet. Samordnaren ska lämna en delrapportering av arbetet senast den 28 februari 2017.

Uppdraget ska redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

(Utbildningsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2016:82

## **Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06)**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2016

### **Utvidgning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillsätta en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70). Enligt direktiven ska samordnaren främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Utredaren får nu också i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för ungdomar. Utredaren ska dessutom stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av aktivitetsansvaret. Utredaren ska redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och lämna förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för aktivitetsansvaret. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag. Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över om målgruppen för aktivitetsansvaret bör ändras.

Utredaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informera om arbetet. Uppdraget ska redovisas då samordnarens uppdrag redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

## Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar

### *Kommunernas uppgifter inom aktivitetsansvaret*

Kommunerna har sedan den 1 januari 2015 ett förtydligt ansvar för att följa upp vad de ungdomar gör som inte går i gymnasieskolan och inte har fullföljt en gymnasieutbildning (29 kap. 9 § skollagen [2010:800]). Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar innebär att kommuner har en skyldighet att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder för unga som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning och som inte fyllt 20 år. Åtgärderna ska i första hand syfta till att de unga återupptar en utbildning. Kommunerna ska även föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och dokumentera sina insatser på lämpligt sätt (prop. 2013/14:191). Ansvaret avser ungdomar som är folkbokförda i landet, och därmed ingår inte exempelvis asylsökande ungdomar i kommunens aktivitetsansvar. Reformen genomfördes mot bakgrund av ett förslag i delbetänkandet (SOU 2013:13) från Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar och är ett förtydligande av det tidigare informationsansvaret för ungdomar.

### *Statens uppgifter i fråga om aktivitetsansvaret*

Statens skolverk ska erbjuda stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret (19 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Stödet Skolverket ger i dag gäller register och statistik samt dokumentation av kommunernas insatser för ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Myndigheten har bl.a. tagit fram en modell för nationell uppföljning och publicerade i februari 2016 allmänna råd för kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (SKOLFS 2015:62).

Med anledning av förtydligandet av aktivitetsansvaret hade Statens skolinspektion enligt regleringsbrev för myndigheten för 2014 och 2015 i uppdrag att förbereda och genomföra en kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret.

Regeringen inrättade i december 2014 Delegationen för unga till arbete (Dua). Delegationens arbete har hittills resulterat i att 287 kommuner tecknat överenskommelser med Arbetsförmedlingen om bättre

samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Inom ramen för överenskommelserna har kommunerna och Arbetsförmedlingen gemensamt kartlagt också gruppen unga mellan 16 och 19 år som varken arbetar eller studerar och som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. I många kommuner är denna grupp unga även föremål för samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling.

### **Kommunernas arbete med aktivitetsansvaret behöver utvecklas**

I sin rapport från uppdraget att kvalitetsgranska kommunernas arbete med aktivitetsansvaret har Statens skolinspektion noterat ett antal återkommande brister i de granskade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret och mer specifikt med att erbjuda de unga individuellt behovsanpassade insatser (U2015/05831/UF). Enligt rapporten förekommer det bland annat att kommuner inte har löpande kontakt och inte heller gör individuella bedömningar av de ungas behov. De unga erbjuds inte heller alltid individuellt utformade insatser och det förekommer att kommunerna inte följer upp och utvärderar om insatserna som erbjuds fungerar väl för individen. Skolinspektionen anser att detta tyder på att arbetet i vissa av kommunerna saknar tillräcklig struktur, vilket bl.a. beror på oklarheter i styrning och i ansvars- och uppgiftsfördelning. Det saknas också en tillräckligt välfungerande samverkan. Inom kommunens egen organisation förekommer brister i samverkan mellan exempelvis arbetsmarknadsenhet, socialförvaltning och utbildningsförvaltning. Det brister också i samverkan med externa aktörer som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Skolinspektionen konstaterar emellertid också att samtidigt som mycket återstår för ett väl utvecklat aktivitetsansvar finns det kommuner som bedöms ha ett välfungerande arbete.

I arbetet med att ta fram en modell för nationell uppföljning konstaterar Skolverket bl.a. att flera kommuner upplevt svårigheter med att få arbetet med aktivitetsansvaret att fungera tillfredsställande och att det finns en variation i hur kommunerna definierar målgruppen (U2015/05222/UF).

Det är av vikt att alla ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar får tillgång till ett gott och likvärdigt stöd oavsett var de bor.

Regeringens mål är att alla ungdomar ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. De unga som har störst risk att hamna i en situation där de varken arbetar eller studerar är unga utan gymnasieutbildning, unga med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och unga utrikesfödda, särskilt de som anlänt till Sverige efter ordinarie tidpunkt för skolstart. Särskilt den sistnämnda gruppen har ökat i antal i och med ökad invandring. Andelen unga som börjat i svensk skola under grundskolans senare år eller i gymnasieskolan har ökat under 2014 och 2015. Det har visat sig att det kan vara svårt att uppnå behörighet för att studera på ett nationellt program inom gymnasieskolan för elever som kommer sent in i det svenska skolsystemet. Det kan också vara svårt att fullfölja studier på nationellt program. De som är under 20 år och som inte har påbörjat eller fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning omfattas av aktivitetsansvaret för ungdomar. Mot denna bakgrund är det av vikt att kommunernas arbete med aktivitetsansvaret fungerar väl.

### **Tilläggsuppdragets innehåll**

Alla som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar ska få tillgång till ett gott och likvärdigt stöd oavsett var de bor. De unga ska erbjudas individuella åtgärder som i första hand ska motivera de unga att påbörja eller återuppta studier. Detta är viktigt för att ge alla ungdomar, såväl pojkar som flickor, möjlighet att etablera sig i arbets- och samhällslivet och är dessutom angeläget mot bakgrund av de utmaningar ett stort antal ungdomar som anlänt till Sverige sent i tonåren medför.

Mot den angivna bakgrunden bedöms kommunerna behöva ytterligare stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret utöver det stöd Skolverket erbjuder för att åtgärderna till de unga ska ges med god kvalitet utifrån individens behov och förutsättningar och vara likvärdiga över landet. En del av stödet kan bestå i att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner i syfte att öka kvaliteten i insatserna och ge fler kommuner kunskap om arbetsätt som fungerar och inspiration i sitt arbete med ansvaret. Det behövs också en förstärkt dialog mellan stat och kommun i syfte att utbyta kunskap

liksom att tydliggöra de förväntningar som finns på de aktiviteter och insatser som kommunerna genomför inom ramen för aktivitetsansvaret. Utredaren ska därför

- komplettera Skolverkets stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar genom att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner,
- stärka dialogen mellan kommuner och staten i genomförandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar,
- redovisa erfarenheter och slutsatser av detta arbete och ge förslag till fortsatta åtgärder från staten för att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret i syfte att öka kvaliteten och likvärdigheten i de åtgärder kommunerna erbjuder de unga inom ramen för ansvaret, och
- vid behov lämna författningsförslag.

I genomförandet av uppdraget ska situationen för de ungdomar som anlänt till Sverige under grundskolans senare år eller i gymnasieåldern särskilt uppmärksammas. Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över om målgruppen för aktivitetsansvaret bör ändras.

### **Konsekvensbeskrivning**

Utredaren ska redovisa de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för stat, kommuner eller landsting av de förslag som lämnas. I de fall förslagen innebär ökade kostnader ska det anges hur förslagen ska finansieras. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver konsekvenser för det kommunala självstyret, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

## Genomförande och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren föra en dialog med relevanta myndigheter och andra aktörer.

Det som anges i direktiven till utredningen (dir. 2015:70) när det gäller genomförandet av uppdraget om att samordnaren ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med Delegationen för unga till arbete (A 2014:06) gäller även vid genomförandet av uppdraget enligt tilläggsdirektiven.

Utredaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informera om arbetet.

Uppdraget ska redovisas då samordnarens uppdrag redovisas i sin helhet senast den 28 februari 2018.

(Utbildningsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständigt  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

### **Justitiedepartementet**

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens  
beslutsunderlag i brottmål

– en bättre hantering av stora mål. [7]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.

Kärnavfallet – en fråga i ständig  
förändring. [8]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder

– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.

En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad  
värld. Del 1 och 2.[5]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]