

Kommittédirektiv



Samordnare för unga som varken arbetar
eller studerar

Dir.
2015:70

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 resurssvaga 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. Åtgärder 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, praktik 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 samordnare 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 kommunerna 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)