

# Stöd till unga som varken arbetar eller studerar

Delrapport april 2019

# Stöd till unga som varken arbetar eller studerar

Delrapport april 2019

# Förord

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har varit hög och i stort sett oförändrad under mer än ett decennium, oavsett konjunkturförändringar och oavsett hur ungdomsarbetslösheten har utvecklats. Unga som varken arbetar eller studerar är en särskilt utsatt grupp och den politiska enigheten kring behovet av insatser har växt i takt med att förståelsen för gruppens villkor har ökat.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har länge studerat villkoren för unga som står utanför både studier och arbete såväl som insatser riktade till gruppen, bland annat inom ramarna för det ESF-projekt Temagruppen Unga i arbetslivet som myndigheten ansvarade för åren 2007–2017. Likaså har Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar bidragit med värdefull förståelse för behovet av samordnade och tidiga insatser till de unga som det handlar om.

Kunskapen kring dessa unga, kring framgångsrika arbetssätt och kring hur samverkan bör ordnas har ökat väsentligt genom dessa och andra insatser och det är nu dags att gå från ord till handling.

Myndigheten välkomnar därför det uppdrag som myndigheten har fått från regeringen att utveckla en funktion för att stödja de aktörer, i första hand kommuner, som arbetar i verksamheter som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar.

I den här delrapporten redogör myndigheten för tidigare erfarenheter kring arbete med unga som varken arbetar eller studerar samt för hur uppdraget kommer att genomföras.

Myndigheten kommer att arbeta för att främja tidiga och samordnade insatser från lokala aktörer till unga som varken arbetar eller studerar, samla och sprida kunskap om frågor som rör dessa unga, inklusive framgångsrika arbetssätt för att stödja ungas etablering, samt identifiera systemhinder för ungas etablering och rapportera dessa till regeringen och till andra nationella aktörer.

Arbetet med delrapporten har utförts av uppdragsansvarig Marcus Ohlström och utredare Amanda Nielsen. Utredare Victoria Carlsson Wahlgren har bidragit med underlag.

Lena Nyberg  
Generaldirektör

Växjö, april 2019

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
Inledning .....	6
1.1 Tolkning av uppdraget .....	6
1.2 Arbetsförmedlingen förändras .....	7
1.3 Tidigare erfarenheter .....	7
1.4 Ungas röster .....	8
1.5 Insatser framöver .....	9
1.6 Insatser hittills .....	9
1.7 Samverkan .....	10
1.8 Rapportens upplägg .....	10
2 Unga som varken arbetar eller studerar .....	12
2.1 SCB:s NEET-mått .....	12
2.2 MUCF:s uvas-mått .....	12
3 Riskfaktorer .....	15
3.1 Ofullständig skolgång .....	15
3.2 Socio-ekonomisk bakgrund .....	15
3.3 Psykisk ohälsa .....	16
3.4 Funktionsnedsättning .....	16
3.5 Utrikesfödd eller nyanländ .....	17
3.6 Tidigt föräldraskap .....	18
3.7 Sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck .....	18
3.8 Bostadsort .....	18
4 Hinder och utmaningar i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar .....	19
4.1 Kortsiktighet och stuprörstänkande skapar hinder .....	19
4.2 Otydlig ansvarsfördelning och brist på helhetsperspektiv .....	19
4.3 Bristande förutsättningar för individanpassning .....	19
4.4 Bristande samverkan drabbar enskilda .....	20
4.5 Ingen aktör tar ansvar när det kommunala aktivitetsansvaret upphör ...	21
4.6 Lärdomar från projekt implementeras inte i ordinarie verksamhet .....	22
5 Framgångsfaktorer i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar .....	23
5.1 Framgångsrika metoder och arbetssätt .....	23
5.2 Framgångsrika organisationsformer .....	25
6 Mot en fördjupad samverkan .....	27
6.1 Tydlig styrning och ledning .....	27
6.2 Tydlig struktur för samverkan .....	27
6.3 Samsyn .....	27
6.4 Relationer .....	27
6.5 Konkreta metoder för att främja samverkan .....	27
7 Vägen framåt .....	29
7.1 Syfte och mål .....	29
7.2 Planerade aktiviteter .....	30
7.3 Ambition och omfattning .....	32
7.4 Målgrupper .....	33
7.5 Uppföljning av effekter .....	33

8	Myndighetens bedömningar .....	35
8.1	Ett ökat behov av stöd .....	35
8.2	Effektivisering och fördjupad kunskap.....	35
8.3	Näraliggande uppdrag.....	36
8.4	Tydlighet från den nationella nivån.....	36
	Referenser .....	38
	Bilaga 1 – Andra aktörer .....	41
	Bilaga 2 – relevanta förslag i myndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022 .....	44

# Sammanfattning

I den här delrapporten redogör Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor för hur myndigheten tagit sig an uppdraget att stödja de aktörer, i första hand kommuner, som arbetar i verksamheter som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar. MUCF ska stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling så att förutsättningar skapas för att ge unga som varken arbetar eller studerar ett tidigt och samordnat stöd. MUCF ska även utgöra ett informations- och kunskapsstöd i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar (regeringsbeslut 2018).

Myndigheten har sammanställt såväl egna som andra aktörers erfarenheter från arbete med unga som varken arbetar eller studerar. Vidare har myndigheten, mot bakgrund av de erfarenheter som sammanställts, preciserat hur uppdraget ska genomföras i syfte att nå önskade resultat.

Ett antal riskfaktorer för att unga ska hamna utanför både studier och arbete har identifierats. Till dessa hör att sakna gymnasieexamen, att vara född utomlands, att lida av psykisk ohälsa, att vara hbtq-person samt att ha en funktionsnedsättning.

Myndigheten har även kartlagt hinder och utmaningar respektive framgångsfaktorer i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Hinder och utmaningar inkluderar kortsiktighet i insatser, otydlig ansvarsfördelning, bristande förutsättningar för individanpassning samt bristande samverkan.

Framgångsfaktorer inkluderar ett individcentrerat arbetssätt, flexibilitet i insatser, helhetsperspektiv på den enskildes behov, bra bemötande, tid och tålamod, kartläggning och uppföljning av gruppen unga som varken arbetar eller studerar samt fungerande samverkan.

Utifrån att samverkan framstår som centralt för välfungerande insatser har myndigheten även kartlagt framgångsfaktorer för samverkan. Dessa är tydlighet i styrning och ledning, tydliga strukturer för samverkan, samsyn om problem och utmaningar samt goda relationer mellan samverkande parter.

I enlighet med uppdraget och mot bakgrund av den erfarenhet som sammanställts kommer myndigheten att arbeta för att stärka samverkan inom kommuner samt mellan kommuner och andra lokala aktörer. Myndigheten avser bland annat att genomföra workshops riktade till enskilda kommuner i syfte att stärka kommuners interna samverkan, att skapa plattformar för erfarenhetsutbyten mellan kommuner samt att rikta insatser till regioner med ansvar för sjuk- och hälsovård inklusive psykiatri.

Utöver det kommer myndigheten att samla och sprida kunskap i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, inklusive om metoder för samverkan, samt identifiera och rapportera systemhinder till regeringen och andra relevanta nationella aktörer.

# Inledning

I mars 2018 gav regeringen Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) i uppdrag att utveckla en funktion för att stödja de aktörer, i första hand kommuner, som arbetar i verksamheter som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar (regeringsbeslut 2018).

Enligt uppdragsdirektivet ska MUCF stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling så att förutsättningar skapas för att ge unga som varken arbetar eller studerar ett tidigt och samordnat stöd. MUCF ska även utgöra ett informations- och kunskapsstöd i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, dels genom att samla och sprida kunskap, dels genom att identifiera och rapportera systemhinder till regeringen och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet den 15 december 2021.

En inledande rapport ska lämnas den 15 april 2019. Där ska MUCF sammanställa egna och andras tidigare erfarenheter från området samt precisera hur uppdraget ska genomföras.

Den inledande delen av uppdraget är nu genomförd och redovisas genom den här delrapporten.

## 1.1 Tolkning av uppdraget

Myndigheten tolkar uppdraget som att den första delen, att stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling, är den centrala och prioriterar därefter. Likaså tolkar MUCF uppdraget som att myndigheten ska bidra till att skapa varaktig förändring i strukturer och arbetssätt. Det stöd som myndigheten kommer att erbjuda kommer i första hand syfta till att stärka kommuners interna samverkan samt samverkan mellan kommuner och regioner. Dels för att det ligger i linje med hur uppdraget till myndigheten är formulerat men också för att intern kommunal samverkan stärker kommuners förmåga att på ett meningsfullt sätt samverka med andra aktörer (SOU 2018:11).

För att kunna bidra till varaktiga förändringar i strukturer och arbetssätt kommer myndigheten i denna del rikta sitt stöd till chefer och strateger med mandat att driva förändringsarbete, inte till de som i sitt dagliga arbete möter unga som varken arbetar eller studerar. Myndigheten kommer att sträva efter att stärka förutsättningarna för tidiga insatser, för ett intensifierat strategiskt arbete och för djupgående samverkan. Stödet kommer i första hand att riktas till kommuner med stora behov av förbättrad samordning men också till kommuner som ligger i framkant, för att därigenom ytterligare stärka de goda exempel som finns och som kan spridas för att inspirera andra.

I uppdragsdirektivet står att myndigheten ska skapa förutsättningar för att ge unga ett tidigt stöd. Tidigt stöd är inte detsamma som förebyggande arbete. Ett tidigt stöd tolkar myndigheten som ett stöd som sätts in så snart som möjligt när behov uppstår. Samtidigt gör myndighetens ingång i uppdraget, att bidra till att utveckla mer ändamålsenliga strukturer och arbetssätt, att förutsättningarna kommer att stärkas både för ett tidigt stöd och för ett väl fungerande förebyggande arbete.

Uppdraget att utgöra ett informations- och kunskapsstöd tolkas bredare. Här kommer myndigheten att sprida kunskap både till de som har ansvar för verksamheter som riktar

sig till unga som varken arbetar eller studerar och till de som arbetar i sådana verksamheter, samt även till andra som har ett intresse för dessa frågor.

Uppdraget att identifiera och rapportera systemhinder kommer ske löpande, med Regeringskansliet och andra relevanta aktörer som mottagare.

MUCF kommer i uppdraget att anlägga ungdoms-, ickediskriminerings-, jämställdhets-, barnrätts-, funktionshinders- och hbtq-perspektiv. Att arbeta utifrån dessa perspektiv innebär, bland annat, att analysera eventuella skillnader i förutsättningar för etablering och att identifiera hinder och framgångsfaktorer för relevanta grupper av unga. MUCF kommer också att stärka kommuner i att anlägga perspektiven ovan, bland annat genom att de som tar del av MUCF:s stöd uppmanas att inventera i vilken utsträckning de arbetar utifrån perspektiven och hur de kan bli bättre på att göra det, när så behövs.

Myndigheten bedömer att inriktningen ovan gör att planerade aktiviteter väl kommer att komplettera insatser från andra aktörer med uppdrag på området (för en genomgång av centrala aktörer, se bilaga till rapporten).

## 1.2 Arbetsförmedlingen förändras

Förutsättningarna för unga som varken arbetar eller studerar samt för aktörer som arbetar med dessa unga har förändrats sedan myndigheten fick uppdraget. Den mest påtagliga förändringen är den som rör Arbetsförmedlingen, där den statsbudget som antogs hösten 2018 tillsammans med det så kallade januariavtalet drastiskt förändrar villkoren för Arbetsförmedlingen.

I skrivande stund är det oklart hur Arbetsförmedlingens uppdrag kommer att se ut framöver. Det står dock klart att de förändrade villkoren kommer att påverka inte bara Arbetsförmedlingen utan även andra aktörer som har arbetat med unga som varken arbetar eller studerar, inklusive Sveriges kommuner och andra lokala aktörer. Till exempel kan kommunerna behöva ta ett större ansvar eller hitta nya strukturer och arbetssätt när ett viktigt stöd till unga arbetslösa förändras eller försvinner i delar av landet.

I ljuset av det bedömer MUCF att uppdraget att stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar blir än viktigare. De insatser som myndigheten planerar att genomföra är dessutom väl anpassade till att bidra till ett lokalt utvecklingsarbete och kan också skalas upp efter behov.

Samtidigt konstaterar myndigheten att uppdraget inte har dimensionerats utifrån de förutsättningarna som nu råder. Uppdraget så som det formulerades av regeringen är inte anpassat till de nya behov som uppstått och syftade heller inte till att lösa de utmaningar som Sveriges kommuner nu står inför.

Myndigheten kommer att bevaka utvecklingen och ser fram emot en fortsatt dialog med Regeringskansliet i frågan. Myndigheten står redo att ta sig an ett utökat uppdrag om regeringen bedömer att behovet finns och skjuter till de resurser som behövs.

## 1.3 Tidigare erfarenheter

MUCF har förberett uppdraget mot bakgrund av tidigare erfarenheter, både myndighetens egna och andra aktörers. Särskilt vikt har lagts vid de erfarenheter av samverkan som gjorts av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (Samordnaren) och av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), samt vid erfarenheter av insatser



till unga som varken arbetar eller studerar som gjorts av Temagruppen Unga i arbetslivet (Temagruppen).

Samordnaren och Dua har tydligt visat hur brister i samverkan skapar svårigheter för enskilda. Unga som varken arbetar eller studerar får ofta insatser från flera olika aktörer. När dessa aktörer inte samordnar sig får inte enskilda det stöd de borde få, alternativt så får de ett stöd som inte är så effektivt som det borde vara. Bristande samverkan drabbar också enskilda genom att de kartläggs gång på gång och själva får agera koordinator mellan olika aktörer och insatser.

Temagruppen har, liksom även Samordnaren och andra aktörer, ökat förståelsen för vilka metoder och arbetssätt som är framgångsrika i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Framgångsfaktorer inkluderar ett individcentrerat arbetssätt, flexibilitet i insatser, ett bra bemötande, långsiktighet, helhetssyn, kartläggning och uppföljning av den enskilde samt samverkan. Dessa framgångsfaktorer rör främst hur verksamhet riktad direkt mot unga som varken arbetar eller studerar ska bedrivas, men samverkan är dessutom viktig för att förutsättningar ska skapas att övriga framgångsfaktorer ska få genomslag.

Utifrån tidigare erfarenheter bedömer myndigheten att många framgångsrika projekt och verksamheter bedrivs och att kunskapen om goda arbetssätt är omfattande och väl förankrad hos verksamhetspersonal. Däremot samordnas insatser inte i tillräcklig grad och det är inte ovanligt att samverkan vilar på personliga kontakter snarare än på fungerande och förankrade strukturer. Dessutom saknas i många fall långsiktighet och stabilitet i satsningarna. Det gör arbetet för att främja ungas etablering sårbart vilket drabbar både enskilda unga och samhället i stort.

Utöver att MUCF tagit del av tidigare erfarenheter har myndigheten under hösten 2018 genomfört workshops som ett led i det förberedande arbetet. Syftet har varit att lyssna in vilka behov som kommuner och regioner ser och att föra en dialog kring hur nationella, regionala och lokala aktörer kan arbeta tillsammans för att på bästa sätt stärka lokala insatser kring unga som varken arbetar eller studerar. Erfarenheterna som kommit fram vid dessa workshops har bidragit till att forma myndighetens plan för hur uppdraget ska genomföras.

En viktig lärdom från nämnda workshops är att det finns en stark önskan om förbättrad samordning mellan nationella aktörer så som MUCF, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Skolverk, Dua, med flera. Både regionala och lokala aktörer upplever att det nationella arbetet spretar. Mot bakgrund av det har MUCF aktivt arbetat för att utveckla samverkan med dessa aktörer men även andra. Övriga lärdomar kring hur MUCF kan arbeta tillsammans med regionala och lokala aktörer kommer att ligga till grund för insatser som utvecklas framöver, där MUCF bland annat avser skapa plattformar för regionala erfarenhetsutbyten.

## 1.4 Ungas röster

Myndigheten har tidigare tagit fram kunskap om ungas egna erfarenheter av att varken arbeta eller studera samt av om ungas erfarenheter av stöd till arbete eller studier (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, 2016, 2017b, 2018, 2019b, Temagruppen Unga i arbetslivet 2014c). Även andra aktörer har i dialog med unga samlat kunskap om hur det är att varken arbeta eller studera (SOU 2017:9, SOU 2018:11).

I tidigare rapporter framkommer att många unga har erfarenhet av dåligt bemötande och dåligt fungerande insatser. De vittnar om att de inte blivit sedda, lyssnade till eller tagna på allvar. Många unga uttrycker också att de fått vänta länge innan de fått tillgång till ändamålsenliga insatser och stöd.

Det framkommer även en bild av vilken form av stöd unga skulle vilja få. Ett återkommande tema är vikten av engagerade vuxna som tar sig tid och är lyhörda för de ungas erfarenheter och behov. Många lyfter också vikten av ett mer personligt bemötande, att bli behandlad som människa och inte som ett ärende.

Myndigheten har tagit intryck av ungas erfarenheter när uppdraget har planerats. Myndigheten kommer även fortsatt samla in och sprida ungas egna erfarenheter och röster och också förmedla ungas perspektiv till de som tar emot myndighetens stöd.

## 1.5 Insatser framöver

I kapitel 7 av den här delrapporten redogörs för de insatser som myndigheten kommer att genomföra alternativt planerar att utveckla. Myndigheten kommer att lägga stor kraft på att, genom workshops riktade till chefer och strateger i kommunala förvaltningar, bidra till organisations- och verksamhetsutveckling i syfte att stärka kommuners interna samverkan. Genom stärkt intern samverkan förbättras kommuners förutsättningar för att ge ett tidigt, samordnat och adekvat stöd till unga som varken arbetar eller studerar, men också för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samverka med andra aktörer.

Utöver det kommer myndigheten att sprida kunskap om unga som varken arbetar eller studerar samt om insatser till gruppen och om metoder för samverkan. Det kommer ske genom myndighetens webbsida där en särskild ingång kring frågor om unga som varken arbetar eller studerar har byggts upp och kommer att vidareutvecklas löpande, där kunskap och erfarenheter samlas och görs tillgänglig. Myndigheten kommer också att fortsätta att ta fram och tillgängliggöra statistik kring unga som varken arbetar studerar, ta fram viss annan kunskap, samt genomföra informationsinsatser på konferenser, genom webinarier och genom andra kanaler som myndigheten identifierar som lämpliga.

Till sist kommer myndigheten även att samla in och systematisera lokala aktörers erfarenheter av systemhinder, exempelvis avseende regelverk, för avrapportering till regeringen och andra nationella aktörer.

## 1.6 Insatser hittills

MUCF har under 2018 och fram till april 2019 förberett uppdraget. Aktiviteter som genomförts inkluderar att myndigheten har

- inhämtat kunskap från lokala, regionala, nationella och transnationella aktörer,
- förberett samverkan med andra nationella aktörer, i första hand SKL, Dua och Skolverket
- formaliserat ett nära samarbete med SKL:s Uppdrag fullföljd utbildning, en satsning som syftar till att förebygga skolavhopp, i syfte att koordinera MUCF:s och SKL:s insatser samt att effektivisera stödet till lokala aktörer
- förberett ett koncept för organisations- och verksamhetsutveckling som kommer att ligga till grund för myndighetens insatser riktade till enskilda kommuner
- planerat för uppföljande aktiviteter som ska fördjupa kunskapen i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar hos mottagande aktörer

- utvecklat en särskild ingång under myndighetens webbsida för spridning av kunskap kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar
- tagit fram och tillgängliggjort ny nationell, regional och lokal statistik kring unga som varken arbetar eller studerar
- genomfört workshops med regionala och lokala aktörer i syfte att inhämta ytterligare kunskap om dessa aktörers behov och önskemål
- spridit kunskap om uppdraget och om kommande insatser vid nationella och regionala konferenser, inkl. under Almedalen 2018, samt genom myndighetens hemsida, nyhetsbrev och andra kanaler för spridning
- rekryterat och lärt upp personal.

Myndigheten bedömer att de förberedelser som har gjorts har lagt en bra grund för fortsatt arbete och att myndigheten är väl förberedd för att ta sig an uppdraget.

## 1.7 Samverkan

MUCF har, i enlighet med uppdragsdirektivet, inhämtat kunskap från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skolverket, Dua och SKL. Utöver att ta del av relevanta rapporter har MUCF även fört samtal med samtliga aktörer kring bland annat möjligheter för samverkan och samordning av insatser framöver.

Andra aktörer som MUCF inhämtat kunskap från eller fört samtal om samverkan med inkluderar Svenska ESF-rådet, Delegationen mot segregation, Tillitsdelegationen, Skolinspektionen, Myndigheten för delaktighet, Folkbildningsrådet, flera olika samordningsförbund, Institutet för framtidsstudier, universitet och högskolor, aktörer inom det civila samhället inkl. kommun- och regionförbund samt regionala, nationella och transnationella ESF-projekt.

MUCF har även förberett för samarbete med andra verksamheter som myndigheten bedriver, till exempel stödet till lokal kunskapsbaserad uppföljning av ungdomspolitik.

Viktiga men ej längre aktiva aktörer vars arbete och kunskap legat till grund för inriktning på och avgränsning av uppdraget inkluderar Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar och Temagrupperna unga i arbetslivet.

Myndigheten har under den inledande fasen haft särskilt nära samarbete med SKL, Skolverket och Dua. Ett formaliserat samarbete har inletts med SKL i syfte att koordinera myndighetens insatser med SKL:s arbete med Uppdrag fullföljd utbildning. MUCF har i det syftet avsatt resurser motsvarande en halvtidstjänst, inom ramen för de 4,5 heltidsårsarbetskrafter som avsatts för uppdraget totalt. Samarbetet inleddes den 1 april 2019 och kommer utvärderas senast den 1 april 2020 och, om lämpligt, förlängas.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen etablerar ett samordnat nationellt stöd ser MUCF stora möjligheter att, om MUCF ingår i den samverkan, föra vidare lokala erfarenheter till berörda nationella aktörer och att verka för att den nationella samverkan möter lokala behov.

## 1.8 Rapportens upplägg

Nästa kapitel ger en kort beskrivning av MUCF:s så kallade uvas-mått.

Kapitel 3 beskriver riskfaktorer för att hamna utanför både studier och arbete, utifrån tidigare erfarenheter från MUCF och andra aktörer.

Kapitel 4 och 5 beskriver hinder och utmaningar respektive framgångsfaktorer i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

Kapitel 6 beskriver framgångsfaktorer för samverkan, utifrån att tidigare kapitel pekat ut samverkan som centralt för välfungerande insatser.

Kapitel 7 beskriver hur MUCF, mot bakgrund av de erfarenheter som beskrivs i tidigare kapitel, kommer att ta sig an uppdraget, med särskilt fokus på att stärka samverkan.

Kapitel 8 redogör för MUCF:s bedömningar av myndighetens förutsättningar att ta sig an uppdraget.

## 2 Unga som varken arbetar eller studerar

Benämningen unga som varken arbetar eller studerar syftar till att ringa in en heterogen grupp som av olika skäl står utanför både arbetsmarknad och studier. Denna grupp kan definieras och mätas på flera olika sätt och dess storlek varierar beroende på val av data och kriterier. Det svenska officiella måttet på unga som varken arbetar eller studerar tas fram av Statistiska centralbyrån (SCB) utifrån det av Eurostat definierade måttet NEET (Not in Employment, Education, or Training). MUCF, och tidigare Temagruppen Unga i arbetslivet, har utvecklat det så kallade uvas-måttet som ett komplement till detta. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa två mått är att NEET-måttet tas fram utifrån de återkommande arbetskraftsundersökningarna (som baseras på telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval av befolkningen) medan uvas-måttet tas fram utifrån registerdata. De båda måtten och skillnaderna mellan dem beskrivs mer utförligt nedan.

### 2.1 SCB:s NEET-mått

Det svenska NEET-måttet tas fram utifrån SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) och redovisas både årligen och kvartalsvis. För att klassificeras som NEET ska en individ inte ha varit sysselsatt (dvs. hen ska vara arbetslös eller utanför arbetskraften) samt inte ha deltagit i någon form av utbildning (inklusive utbildning som anordnas av Arbetsförmedlingen) under en fyraveckorsperiod. Denna statistik har fördelen att den är aktuell och uppdaterad eftersom den tas fram utan större fördröjning. Den kan också användas för att göra internationella jämförelser.

Svagheter med måttet är att statistiken inte går att bryta ner på regional eller kommunal nivå samt att gruppens storlek sannolikt underskattas något. Detta beror dels på att unga inte alltid gör en korrekt bedömning av sin arbetsmarknadsstatus, dels på att det finns ett stort bortfall i AKU. Bortfallet för ungdomsgruppen som helhet är generellt högt och mycket tyder på att det dessutom är skevt fördelat och att ungdomar utanför arbete och studier faller bort i högre utsträckning än andra unga (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

Enligt senast tillgängliga statistik från SCB (2018) står ca 71 300 unga i åldern 15–24 samt ca 60 300 unga i åldern 25–29 för närvarande utanför både arbete och studier. Det motsvarar ungefär 6,2 respektive 8,2 procent av åldersgrupperna.<sup>1</sup>

### 2.2 MUCF:s uvas-mått

MUCF, och tidigare Temagruppen Unga i arbetslivet, har sedan 2011 sammanställt och publicerat statistik om unga som varken arbetar eller studerar utifrån en egen modell (Temagruppen Unga i arbetslivet 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2017a, 2017b, 2017c).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensade-data/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar-need-ar/>, 9 april 2019, kl. 13.00.

<sup>2</sup> Modellen har reviderats flera gånger, både som svar på kritik och för att tillgången till registerdata skiftat över tid (se SOU 2017:9).

Uvas-måttet som myndigheten utvecklat tas fram utifrån registerdata<sup>3</sup> och utgår från samtliga unga (16–29 år) som är folkbokförda i landet. Enligt modellen klassificeras en individ till gruppen unga som varken arbetar eller studerar när personen under ett helt kalenderår:

- 1 inte haft inkomster<sup>4</sup> över ett basbelopp (46 500 kr 2019)
- 2 inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar.

Fram till och med 2014 räknades så kallade gränspendlare bort från uvas-populationen. Med gränspendlare avses unga som utifrån svenska registerdata står utanför både arbete och studier, men som arbetar eller studerar i Danmark eller Norge. På grund av förändringar i den data som SCB levererar till MUCF och som ligger till grund för måttet kan den gruppen inte längre räknas bort. Måttet har därför förändrats från 2015 vilket innebär att uppgifter för tidigare år inte är direkt jämförbara med uppgifter för senare år. Uppskattningsvis är det ca 12 000 personer som gränspendlar och som borde, men inte kan, räknas bort från populationen från 2015.<sup>5</sup>

När MUCF presenterar uppgifter om uvas-gruppen delas de in i sju underkategorier:

- 1 invandrat under året
- 2 statliga åtgärder (öppen arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder)
- 3 kommunalt stöd (försörjningsstöd)
- 4 både statliga åtgärder och kommunalt stöd
- 5 omvårdnad av barn (inklusive föräldraledighet på bas- och garantinivå)
- 6 sjukdom/funktionsnedsättning (sjuk- och aktivitetsersättning)
- 7 okänd aktivitet.

Uppgifterna är vidare nedbrytbara på ålder (16–24 och 25–29), kön och om personer är inrikes eller utrikes födda.

Uvas-måttet har flera fördelar framför NEET-måttet. Eftersom det utgår från registerdata undersöks hela populationen och inte bara ett urval vilket innebär en mer säker uppskattning av gruppens storlek. Det medför också att resultaten kan presenteras inte bara på nationell nivå, utan också på regional och lokal nivå. Ytterligare fördelar är att det går att följa individer över tid samt att det finns större möjligheter att analysera specifika undergrupper av unga som varken arbetar eller studerar.

Nackdelar med att utgå från registerdata är att statistiken tas fram med ca två års fördröjning samt att gruppens storlek kan överskattas något, då till exempel personer som lämnat landet men som fortfarande är folkbokförda i Sverige räknas in (SOU 2013:74, SOU 2017:9, Temagruppen Unga i arbetslivet 2017a, 2017b).

---

<sup>3</sup> Grunden för modellen är ett antal grundvariabler som hämtas från SCB:s registerdatabas LISA (Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier).

<sup>4</sup> Som inkomst räknas förvärvsinkomst (inkluderar inkomster från anställning samt aktiv näringsverksamhet) samt värnpliktersättning. Inkomster från passiv näringsverksamhet räknas inte som inkomst och inte heller ersättningar från olika socialförsäkringar.

<sup>5</sup> För en närmare diskussion om förändringarna av statistiken, se [www.mucf.se/sites/default/files/forandring-av-uvas-statistiken-2015.pdf](http://www.mucf.se/sites/default/files/forandring-av-uvas-statistiken-2015.pdf), 9 april 2019 kl.13.00.

Statistik över unga som varken arbetar eller studerar finns att hämta på [www.mucf.se/uvas-statistik](http://www.mucf.se/uvas-statistik). Enligt senast tillgängliga statistik (2016) står ca 80 300 unga i åldern 16–24 samt ca 88 500 unga i åldern 25–29 för närvarande utanför både arbete och studier. Det motsvarar ungefär 7,5 respektive 12,4 procent av åldersgrupperna.

## 3 Riskfaktorer

Det finns ett antal grupper av unga som av olika anledningar har en förhöjd risk att få problem med sin etablering i arbetslivet. Det kan handla både om konsekvenserna av enskilda val och händelser i livet, exempelvis att avbryta sina studier i förtid eller att bli förälder tidigt i livet, och om olika typer av individuella förutsättningar och hur dessa samspelar med strukturella förutsättningar. Både unga med funktionsnedsättning och unga utrikesfödda löper exempelvis en större risk att uppleva svårigheter under sin skolgång och att drabbas av diskriminering på arbetsmarknaden. Vidare vet vi att det finns en rad aspekter av barn och ungas uppväxtförhållanden som påverkar risken att hamna utanför. Till dessa hör att växa upp under otrygga familjeförhållanden och att ha bristande stöd hemifrån.

Nedan beskrivs en rad kända riskfaktorer för att unga ska hamna utanför arbete och studier som identifierats i tidigare forskning och utredningar.<sup>6</sup> Dessa är ofta svåra att separera från varandra eftersom olika riskfaktorer samvarierar med varandra.<sup>7</sup> I praktiken innebär detta att många unga samtidigt tillhör flera grupper, eller befinner sig i flera olika situationer, som var och en för sig ökar risken för att hamna i utanförskap (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

### 3.1 Ofullständig skolgång

En av de tydligaste riskfaktorerna för att drabbas av etableringsproblem är att sakna en gymnasieexamen. Studier 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. Unga med hög frånvaro i grund- och gymnasieskolan, de som saknar behörighet till nationella program samt de som avbryter sina studier i förtid eller lämnar gymnasiet utan examen tillhör riskgrupper för att senare hamna utanför arbete och studier (SOU 2017:9, SOU 2018:11). Flera av riskfaktorerna för ofullständig skolgång överlappar också med övriga riskfaktorer för att hamna utanför både studier och arbete. Detta innebär också att flera av de riskgrupper som vi kan se, exempelvis unga utrikesfödda och unga med funktionsnedsättning, är överrepresenterade i gruppen som lämnar gymnasiet utan examen.

### 3.2 Socio-ekonomisk bakgrund

En rad studier har visat att ungas uppväxtvillkor och familjesituation påverkar både skolresultat, utsikterna att fullfölja skolan och senare etablering i arbetslivet. Bland de aspekter som lyfts fram som mest centrala finns föräldrars inkomst, utbildningsnivå och arbetsmarknadsanknytning. Undersökningar har visat att det finns ett starkt samband mellan föräldrars inkomst och utbildningsnivå och skolresultat. Vidare är det vanligare

---

<sup>6</sup> Rapportens diskussion bygger på en sammanställning av de riskfaktorer som identifierats av MUCF, av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar samt av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (se Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a, s. 24, 27–33, SOU 2013:74, s. 101–117, SOU 2017:9, s. 40–56, 75–79, SOU 2018:11, s. 80–94). Dessa överensstämmer också i hög grad med de riskfaktorer som listas i Eurofound's rapport om NEET-ungdomar (Eurofound 2012, s. 53–58).

<sup>7</sup> Det är ofta svårt att skilja mellan faktorer som *orsakar* eller *leder till* att en individ hamnar utanför arbete och studier och faktorer som endast *korrelerar* med att befinna sig utanför arbete och studier. Denna svårighet fördjupas ytterligare av att flera riskfaktorer kan vara aktuella samtidigt vilket gör det svårare att isolera en särskild orsak (Eurofound 2012).



bland unga som varken arbetar eller studerar att ha föräldrar med kort utbildning och svag arbetsmarknadsanknytning, exempelvis är det betydligt vanligare i denna grupp att ha föräldrar som haft ekonomiskt bistånd eller varit arbetslösa.

Studier har också visat att barn som växer upp i en familj som är ekonomiskt utsatt eller har sociala problem möter större svårigheter i sin etablering. Detta beror bl.a. på att dessa barn ofta har sämre förutsättningar att följa undervisningen i skolan och sämre hälsotillstånd. Undersökningar har bl.a. visat att barn som växer upp i familjer präglade av missbruk, våld, psykisk ohälsa och ekonomisk utsatthet riskerar att få sämre hälsa som vuxna. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar lyfte i sina betänkanden fram unga som varit i samhällets vård<sup>8</sup> som en särskild riskgrupp utifrån utgångspunkten att det i denna grupp är vanligare att lämna skolan med ofullständiga betyg. Även brottslighet i tonåren, överskuldsetting och hemlöshet har pekats ut som riskfaktorer för att senare i livet hamna utanför studier och arbete (Skolverket 2018, SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2017:47).

### 3.3 Psykisk ohälsa

Under de senaste åren har den psykiska ohälsan ökat bland unga i Sverige, både sett till självrapporterade psykiska besvär och diagnostiserade psykiska sjukdomar. En aktuell uppskattning från Socialstyrelsen pekar mot att ungefär 10% av alla unga (och 15% av unga kvinnor) lider av någon form av psykisk ohälsa. Speciellt utsatta grupper är unga med funktionsnedsättning, unga hbtq-personer och unga som flytt krig eller förföljelse.

Psykisk ohälsa kan i en del fall påverka funktionsförmåga och bidra till svårigheter att fullfölja studier. Uppföljningar visar också att barn och unga som tidigt drabbats av psykiska besvär har en lägre uppnådd utbildningsnivå. Det finns med andra ord anledning att anta att unga med psykisk ohälsa löper högre risk att hamna utanför studier och arbete. Tillgänglig statistik visar också att unga som varken arbetar eller studerar har en sämre psykisk hälsa jämfört med andra unga. Oro, ångest och rädsla är mer än dubbelt så vanligt i denna grupp. Vidare är andelen som fått öppen psykiatrisk vård tre gånger så hög som i ungdomspopulationen som helhet (Socialstyrelsen 2017, SOU 2017:9, SOU 2018:11).

### 3.4 Funktionsnedsättning

Det saknas idag tydlig statistik över hur vanligt förekommande olika typer av funktionsnedsättningar<sup>9</sup> är bland unga som varken arbetar eller studerar. Tillgänglig statistik och rapporter tyder dock på att unga med en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan har en förhöjd risk att hamna i gruppen.<sup>10</sup> Enligt Myndigheten för delaktighet är andelen unga utanför arbete eller studier nästan dubbelt så stor bland unga

---

<sup>8</sup> Dvs. barn som varit placerade i familjehem, jourhem, HVB-hem eller liknande boendeform.

<sup>9</sup> Det saknas en entydig definition av begreppet funktionsnedsättning och det varierar vilka som anses ingå i gruppen. Socialstyrelsen definierar funktionsnedsättning som en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga som uppstått till följd av en medfödd eller förvärvad skada. De skador, tillstånd och sjukdomar som avses kan vara både av bestående och övergående natur. Se: <http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/funktionsnedsattningochfunktio>, 9 april 2019, 13.00.

<sup>10</sup> Det förs idag inga register över personer med funktionsnedsättning. Detta beror dels på det inte enkelt går att avgränsa vilka grupper och individer som ska omfattas, dels på att en del information betraktas som känslig utifrån ett integritetsperspektiv. Det saknas exempelvis register på individnivå över elever i särskolan. Trots detta går det i viss mån att spåra gruppen via samhälleliga stödssystem och utbetalning av olika former av ersättningar. Vidare finns det enkätundersökningar som kan ge en indikation på hur många personer det rör sig om (SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2018:11).

med funktionsnedsättning jämfört med övriga unga i åldern 16–24. Denna bild bekräftas också av registerstudier som visar att unga med aktivitetsersättning<sup>11</sup> utgör en förhållandevis stor grupp bland de unga som varken arbetar eller studerar.<sup>12</sup>

Unga med funktionsnedsättning är en mycket heterogen grupp och förutsättningar för etablering skiljer sig åt. Detta beror både på att individers arbets- och studieförmåga påverkas på olika sätt och i olika grad och på att arbetslivet är bättre anpassat till vissa funktionsnedsättningar än till andra. Många unga med funktionsnedsättning har ett arbete. Det är först när funktionsnedsättningen påverkar arbetsförmågan som den blir ett hinder för individen. En grupp som är överrepresenterad bland unga som varken arbetar eller studerar är personer med neuropsykiatriska diagnoser. En annan grupp är unga som gått i särskola, dvs. unga med utvecklingsstörning eller unga med förvärvad hjärnskada som medfört en begåvningsmässig funktionsnedsättning. Unga som gått i särskola är en av de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden och uppföljningar visar att endast en mindre andel av denna grupp går vidare till arbete eller studier (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017b, SOU 2017:9, SOU 2018:11).

### 3.5 Utrikesfödd eller nyanländ

Utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar.<sup>13</sup> Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda ökar med åldern och könsskillnaderna är stora. Utrikes födda kvinnor är särskilt överrepresenterade i gruppen.<sup>14</sup> Utrikes födda är en heterogen grupp med skilda förutsättningar för etablering. En viktig faktor är hur länge en person befunnit sig i Sverige, likaså om denna kommit som asylsökande eller arbetskraftsinvandrare. Andra faktorer av stor betydelse är utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper och fysisk och psykisk hälsa. Generellt kan sägas att etableringssvårigheterna är större ju kortare tid en individ befunnit sig i landet och störst utmaningar möter de unga som kommit till Sverige i de sena tonåren. För dessa är det ofta svårt att hinna lära sig svenska och få fullständiga betyg i tid för att hinna påbörja studier på ett nationellt gymnasieprogram.

En rad förklaringar till gruppens etableringssvårigheter har förts fram. En högre andel bland utrikes födda unga har en ofullständig skolgång. Mot bakgrund av att en gymnasieexamen ofta är avgörande för framgångsrik etablering framstår detta som en viktig förklaringsfaktor. Samtidigt är det vanligare att utrikes födda unga varken arbetar eller studerar trots fullständiga gymnasiebetyg vilket antyder att det finns fler faktorer som påverkar. Bland dessa kan nämnas att det tar tid att hitta ett arbete, att språkbarriärer kan vara höga, att många saknar nätverk och kontakter som kan leda till ett arbete, att utbildning och arbetslivserfarenheter från andra länder värderas lågt samt att det

---

<sup>11</sup> Ersättning som betalas ut av Försäkringskassan till unga i åldern 19–30 som inte bedöms kunna arbeta heltid under minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

<sup>12</sup> Enligt senaste tillgängliga statistik (2016) utgör unga med aktivitetsersättning 18,8% (16–24 år) respektive 27,6% (25–29 år) av alla unga som varken arbetar eller studerar, se [www.muuf.se/uvaf-statistik](http://www.muuf.se/uvaf-statistik), 9 april 2019, 13.00.

<sup>13</sup> Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda minskar dock om hänsyn tas till faktorer som utbildningsnivå och socioekonomiska villkor (SOU 2017:9).

Även unga med utländsk bakgrund, dvs. unga som är födda i Sverige men där en eller båda föräldrarna är födda utomlands, har större etableringssvårigheter och högre andel med ofullständig skolgång jämfört med unga med två inrikes födda föräldrar (Engdahl & Forslund 2015).

<sup>14</sup> Detta kan dels förklaras med att utrikesfödda kvinnor oftare får barn före 20 års ålder, dels att utrikes födda kvinnor oftare har lägre utbildning och mindre arbetslivserfarenhet jämfört med män när de kommer till Sverige (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a, SOU 2017:47, SOU 2018:11).

förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a, 2019a, SOU 2017:9). En annan viktig förklaringsfaktor är att många utrikesfödda som flytt krig eller förföljelse lider av psykisk ohälsa. Studier har visat att traumatiska erfarenheter innan och under flykten till Sverige samt en lång asylprocess med oviss utgång ökar risken för ångest, depression och posttraumatisk stress (SOU 2017:47).

### 3.6 Tidigt föräldraskap

Unga föräldrar, särskilt de som får barn redan i tonåren, är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Detta beror framförallt på att dessa unga, varav en klar majoritet är kvinnor, avbryter sina studier i förtid vilket påverkar förutsättningarna för fortsatta studier och etablering i arbetslivet negativt. Det är vanligare bland unga med utländsk bakgrund att få barn före 20 års ålder (SOU 2013:74, SOU 2017:9, Ungdomsstyrelsen 2012).

### 3.7 Sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck

Det finns inga registerdata över unga hbtq-personer och gruppen nämns sällan i rapporter på temat arbetsmarknad och etablering. Det är därför svårt att få en tydlig bild av deras situation. Mot bakgrund av att en rad rapporter belyst såväl utbredd psykisk ohälsa som upplevelser av diskriminering hos gruppen är det dock rimligt att anta att andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre i gruppen unga hbtq-personer jämfört med i ungdomspopulationen i sin helhet (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a, 2017c).

### 3.8 Bostadsort

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar i olika delar av landet. Unga i resurssvaga områden samt unga som är bosatta i orter och regioner med en svag arbetsmarknad är överrepresenterade i gruppen (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a, SOU 2013:74).

## 4 Hinder och utmaningar i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar är som tidigare diskussion visat inte en homogen grupp och olika individer inom gruppen möter olika hinder och utmaningar i sin etablering. Det här kapitlet presentera några av de övergripande problem som står i vägen för ett effektivt stöd till unga som står utanför både studier och arbete. Fokus ligger på hinder i samhällets stödsystem.

### 4.1 Kortsiktighet och stuprörstänkande skapar hinder

Förebyggande arbete är avgörande för att motverka att ungdomar i framtiden möter svårigheter i sin etablering i samhällslivet (SOU 2018:11). Det finns idag omfattande kunskap om riskfaktorer som kan ligga till grund för förebyggande insatser från förskola och skola, barn- och elevhälsovård och socialtjänst.<sup>15</sup> Satsningar på förebyggande insatser försvåras dock av dagens former för budgetstyrning i kommuner och regioner, som leder till kortsiktighet och stuprörstänkande istället för sektorsövergripande och långsiktiga strategiska satsningar (Hultkrantz 2015). En grundläggande problematik är att vinsterna av förebyggande arbete ofta syns först på längre sikt och ofta tillfaller en annan organisation eller aktör än den som finansierar och ansvarar för satsningen. Sammantaget bidrar detta till att resurser till förebyggande arbete ofta prioriteras bort när det ställs mot kostnader för mer akuta behov (SOU 2018:11, Sveriges kommuner och landsting 2012).

### 4.2 Otydlig ansvarsfördelning och brist på helhetsperspektiv

Den svenska välfärdsstaten präglas av långtgående specialisering och uppdelning av ansvar på olika sektorer och aktörer. Detta riskerar att skapa svårigheter för unga med en komplex problembild som är i behov av stöd från mer än en aktör (SOU 2017:9). Specialiseringen innebär att olika aktörer ansvarar för tydligt avgränsade områden. För individer med en mer komplex problembild kan detta skapa problem eftersom de ofta befinner sig i gränslandet mellan olika myndigheters ansvar. I sådana situationer överlappar ansvaret mellan olika aktörer och det finns en påtaglig risk att ingen tar ett helhetsansvar för individens behov och insatser. I värsta fall kan det leda till att ingen tar ansvar överhuvudtaget och att individen bollas mellan olika aktörer (SOU 2013:74, SOU 2018:11).

### 4.3 Bristande förutsättningar för individanpassning

Organiseringen av välfärdsstaten skapar också hinder för individanpassade insatser. Ansvar för att stödja unga som varken arbetar eller studerar är idag uppdelat på en rad aktörer som var en och erbjuder stöd utifrån sitt specifika uppdrag. För den enskilda individen kan det innebära svårigheter att få tillgång till ändamålsenligt stöd i form av

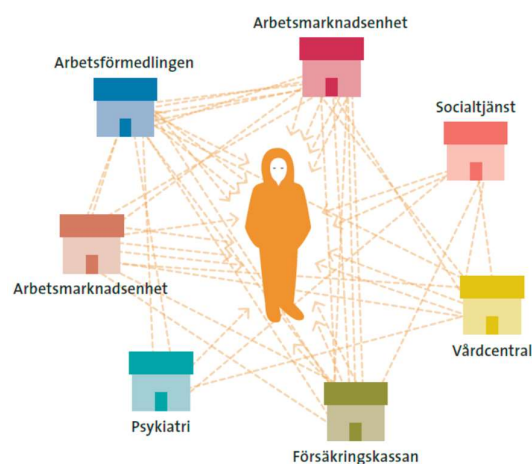
---

<sup>15</sup> För översikt över sådan kunskap se SOU 2013:74, kap. 4, SOU 2017:9, s. 75–79, SOU 2018:11, s. 81–94.

individuellt anpassade insatser och kombinationer av insatser. Detta beror på att olika aktörer arbetar utifrån olika regelverk och var och en erbjuder en viss form av standardiserade insatser utifrån specifika kriterier (exempelvis ålder, tid i arbetslöshet) och under begränsade tidsperioder. Olika aktörers regelverk, och i synnerhet regelverken för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska ramprogram<sup>16</sup>, pekas ofta ut som ett hinder för samverkan och individanpassade lösningar. Detsamma gäller upphandlingslagstiftningen som har lyfts fram som ett hinder för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015, SOU 2017:9, SOU 2018:11, SOU 2018:12a).<sup>17</sup>

#### 4.4 Bristande samverkan drabbar enskilda

Unga som varken arbetar eller studerar står ofta i kontakt med många aktörer. Det kan handla om olika kommunala förvaltningar, regionen och statliga myndigheter samt i en del fall även om civilsamhällsorganisationer och arbetsgivare. Bilden nedan är framtagen av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Den bygger på en kartläggning av en 19-årig man och de kontakter han hade med myndigheter under ett års tid.



Källa: SOU 2018:11.

Bilden synliggör hur komplexa kontakterna kring en ung som varken arbetar eller studerar kan vara när samverkan mellan olika välfärdsaktörer inte fungerar som den ska.

#### Individer får agera koordinator mellan myndigheter

Den långtgående specialisering som diskuteras ovan gör att systemet blir svårt att överskåda och navigera. För den enskilde kan detta medföra problem eftersom det kan

<sup>16</sup> Arbetsförmedlingens regelverk är uppbyggt utifrån målgrupper eller tids- och åldersgränser och dessa sätter ramar för vilka former av stöd och insatser som olika individer får tillgång till. Regelverken anger också vilka insatser som får ingå i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen och ligga till grund för utbetalning av ersättning. Möjligheterna att anvisa arbetslösa till insatser som kommunen ansvarar för är med dagens regelverk begränsade. Detta är något som Dua återkommande riktat kritik mot eftersom det innebär svårigheter för ungdomar att ta del av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser eller kommunal vuxenutbildning (SOU 2018:12a).

<sup>17</sup> Dua har i flera betänkanden lyft att osäkerheten kring hur lagen ska tolkas, och mer specifikt om hur olika kommunala insatser förhåller sig till upphandlad arbetsmarknadsutbildning, gör att det idag finns en utbredd rädsla för att anvisa arbetslösa till kommunal vuxenutbildning (SOU 2018:12a).

vara svårt veta vem man ska vända sig till för att få stöd och hjälp. Bristande samverkan mellan olika aktörer innebär också att de individer som har kontakt med flera myndigheter själva kan behöva koordinera insatser och förmedla information till och mellan olika handläggare. Detta är problematiskt av flera skäl. Dels kan det vara frustrerande för individen att vid upprepade tillfällen behöva redogöra för sina problem och behov. Dels kan det vara svårt för individen att överblicka olika aktörers ansvarsområden och vilka möjliga stöd och insatser dessa kan erbjuda. I många fall har inte handläggare information om individens övriga myndighetskontakter eller insatser utan är beroende av att individer själva förmedlar all relevant information. Det kan leda till att stödet till individen blir bristfälligt (SOU 2018:12a).

### **Individer kartläggs gång på gång**

Bristen på samverkan innebär också att de flesta aktörer en individ kommer i kontakt med gör egna kartläggningar och utredningar om dennes bakgrund och behov. Detta system, där olika myndigheter parallellt men oberoende av varandra utreder en och samma individ, kan skapa frustration för den enskilda individen som kartläggs gång på gång. Det är också ineffektivt och kostsamt utifrån ett samhällsperspektiv (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

### **Insatser samordnas inte**

Bristen på samverkan innebär också att stöd och insatser till unga med komplexa behov ofta är fragmentiserat. Detta beror bl.a. på att otillräcklig kommunikation mellan olika myndigheter medför att handläggare ofta inte har tillgång till fullständig information om alla de insatser som pågår eller är planerade för en individ. Det är därför vanligt att unga har flera olika handlingsplaner och aktiviteter som inte koordineras eller planeras utifrån ett helhetsperspektiv på individens problem och behov. Resultatet är en rad kortsiktiga insatser som inte nödvändigtvis kompletterar varandra eller bidrar till att fylla individens behov (SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2018:11, SOU 2018:12a).

### **Sekretesslagstiftning hindrar informationsutbyte**

Sammanfattningsvis kan konstateras att otillräcklig kommunikation och samordning mellan olika myndigheter, som ytterst en konsekvens av bristande samverkan, ofta skapar problem för den enskilde och står i vägen för ett ändamålsenligt stöd. Ofta pekas sekretesslagstiftning ut som ett hinder för samverkan. Denna försvårar informationsdelning mellan handläggare på olika kommunala förvaltningar, eller mellan dessa och myndigheter, och bidrar till tidigare nämnda problematik med upprepade kartläggningar och insatser som inte samordnas (SOU 2018:11). Samtidigt finns det idag ofta förutsättningar för olika aktörer att hantera denna utmaning genom att den enskilda individen samtycker till informationsdelning. Problem kan dock kvarstå för exempelvis uppsökande verksamhet eftersom det vid sådana insatser är svårt att på förhand söka och få medgivande om samtycke.

## **4.5 Ingen aktör tar ansvar när det kommunala aktivitetsansvaret upphör**

Kommuner har sedan 2015 ett ansvar för att hålla sig informerade om och erbjuda insatser till de unga under 20 år som fullgjorts sin skolplikt men som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller

motsvarande utbildning. Insatserna ska i första hand syfta till att de unga återgår i studier (SOU 2017:9). Uppföljningar som gjorts av Skolinspektionen visar att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret är otillräckligt i många kommuner<sup>18</sup> och även att likvärdigheten mellan kommuner brister (Skolinspektionen 2016, 2018).

Utöver dessa brister i själva arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret saknas många gånger tillräcklig koppling mellan aktivitetsansvaret och andra verksamheter i kommunen. Det gör att resurser inte utnyttjas effektivt. Många som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret har också påtalat, både i samtal med MUCF och i kontakter med andra aktörer, att det saknas lämpliga verksamheter att lämna över en ung person till när denna fyller 20. I värsta fall innebär det att pågående insatser avslutas, trots att den unga är i lika stort behov av stöd som innan hen fyllde 20.

#### 4.6 Lärdomar från projekt implementeras inte i ordinarie verksamhet

Stöd och insatser till unga erbjuds idag ofta inom ramarna för olika tillfälliga projekt. Detta har flera fördelar, bl.a. att projekt ger goda förutsättningar för att utveckla nya arbetssätt och skapar en plattform för samverkan. Utvärderingar av projekt visar också ofta på positiva effekter av den verksamhet som bedrivits (Temagruppen Unga i arbetslivet 2014b).<sup>19</sup> Samtidigt finns det flera problem förknippade med att en betydande del av insatserna till unga som varken arbetar eller studerar bedrivs i projektform och med extern finansiering. Ett problem är att verksamheten inte får någon kontinuitet och riskerar att läggas ner när projektmedlen tar slut. Ett annat är att erfarenheter och lärdomar från projekten sällan tas tillvara och implementeras i ordinarie verksamhet. Därmed finns en risk att även framgångsrika projekt endast leder till temporära förbättringar snarare än till varaktig förändring. Ytterligare ett problem som ofta lyfts är att det är förhållandevis vanligt att snarlika projekt bedrivs parallellt på lokal nivå. Detta innebär dels att det kan vara svårt att överblicka vilka insatser som finns, dels att det kan uppstå konkurrens mellan olika verksamheter (SOU 2018:11, Temagruppen Unga i arbetslivet 2012b).

---

<sup>18</sup> De pekar bl.a. på dålig samverkan mellan kommunala förvaltningar samt bristande rutiner för kartläggning, uppföljning och dokumentation. Skolinspektionen påtalar också att många ungdomar som omfattas av kommunernas ansvar inte kontaktas samt att de insatser de erbjuds inte är tillräckligt individanpassade.

<sup>19</sup> Det finns dock brister i uppföljningen av projektens verksamhet som gör att det är svårt att värdera dels projektens effekter på längre sikt, dels vilka specifika metoder och arbetssätt som varit framgångsrika (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012b, 2014b).

## 5 Framgångsfaktorer i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar

En rad olika aktörer bedriver idag arbete för att minska antalet unga som varken arbetar eller studerar. Kunskapen om effekter av olika insatser, i synnerhet på längre sikt, är dock begränsad. Detsamma gäller kunskap om effektiviteten i olika arbetsätt och metoder. Detta beror på att insatser sällan utvärderats på ett systematiskt sätt och att det saknas förutsättningar för jämförelser.<sup>20</sup> De uppföljningar och utvärderingar som gjorts av olika insatser ger dock en förhållandevis samstämmig bild av vilka metoder, arbets- och förhållningssätt som utifrån olika aktörers erfarenhet upplevts vara framgångsrika. Dessa ligger till grund för diskussionen nedan. Kapitlet inleds med ett avsnitt om arbetsätt och metoder. Därefter följer ett avsnitt om organisationsformer.

### 5.1 Framgångsrika metoder och arbetsätt

MUCF har utifrån egna och andra aktörers erfarenheter<sup>21</sup> identifierat sju framgångsfaktorer för stöd och insatser till unga som varken arbetar eller studerar:

- Individcentrerat arbetsätt
- Flexibilitet
- Bra bemötande
- Långsiktighet
- Helhetssyn
- Kartläggning och uppföljning
- Samverkan

Nedan följer en kort diskussion om dessa framgångsfaktorer.

#### **Individcentrerat arbetsätt**

Stöd och insatser ska anpassas efter den enskilda individens specifika förutsättningar och behov. En förutsättning för individanpassning är att personal som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar har tillgång till en bred uppsättning av verktyg samt att valet av insatser föregås av en kartläggning av individens förmågor och behov.

#### **Flexibilitet**

En närliggande framgångsfaktor är ett flexibelt förhållningssätt. Detta innebär ett mindre strikt förhållningssätt där stöd och insatser utformas pragmatiskt, utifrån behov, snarare

---

<sup>20</sup> Bristen på kunskap beror dels på att de flesta insatser historiskt sett inte genomförts på ett sådant sätt att det funnits förutsättningar för systematiska utvärderingar och jämförelser, dels på att det generellt sett finns avsevärda svårigheter med att överhuvudtaget skapa sådana förutsättningar (se SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2018:11).

<sup>21</sup> Rapportens diskussion bygger på en sammanställning av de framgångsfaktorer som identifierats av MUCF och Temagruppen samt av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (se bl.a. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, SOU 2017:9, s. 113–14, SOU 2018:11, s. 129–130; 164–65, Temagruppen Unga i arbetslivet 2014b, 2014c) Dessa överlappar också i stort sett med de fem framgångsfaktorer som lyfts fram inom Plug In-projektet (se Sveriges Kommuner och Landsting 2015).



än utifrån en given mall. Det innebär också att insatser anpassas när individens behov förändras.

### **Helhetsperspektiv**

Ett framgångsrikt arbete behöver ta avstamp i en individs helhetsituation och samtidigt beakta alla individens behov och problem. Insatser för att stärka självförtroende, motivation och hälsa är ofta en förutsättning för att andra insatser ska vara framgångsrika. Insatser bör också planeras på ett sådant sätt att de långsiktigt länkas samman på ett bra sätt och kompletterar varandra.

### **Bra bemötande**

En förutsättning för framgångsrikt stöd är ett bra bemötande och att personal bygger goda relationer till de unga. Bra bemötande kan brytas ner i ett antal komponenter. Till dessa hör att visa respekt, inte vara dömande och att fokusera på möjligheter istället för hinder. Personal bör fokusera på det som fungerar och arbeta för att stärka individens självkänsla. Många unga som varken arbetar eller studerar bär på en tung ryggsäck med självupplevda misslyckanden. Personal bör vidare lyssna på och ge unga inflytande.

Goda relationer främjas av en rad omständigheter. Upprättandet av en mer personlig relation lyfts ofta fram som en framgångsfaktor. Ofta betonas också att personal som arbetar med unga bör vara engagerade och intresserade och i sitt agerande visa att de bryr sig.

### **Tid och tålamod**

Erfarenheter av tidigare insatser talar för att det krävs tid, tålamod och uthållighet för att uppnå resultat. Detta beror inte minst på att det krävs tid för att bygga goda relationer och få ungas förtroende.

### **Kartläggning och uppföljning**

En grundläggande förutsättning för insatser är att ungdomar som befinner sig utanför studier och arbete, eller ligger i riskzonen för att hamna där, kan identifieras. Detta kräver att olika kommunala verksamheter håller sig informerade om vilka ungdomar som är i behov av stöd. Sådana kartläggningar bör med fördel samordnas mellan olika aktörer. De insatser som sätts in behöver vidare löpande följas upp för att säkerställa att de ger avsedda resultat.

### **Samverkan**

Många unga som varken arbetar eller studerar har komplexa problem och är i behov av insatser från flera olika aktörer. Fungerande samverkan är därför ofta en förutsättning för att kunna hjälpa individer på bästa sätt. Det rör sig både om samverkan mellan olika kommunala förvaltningar och om samverkan mellan kommun och andra aktörer (ex. statliga myndigheter, region, arbetsgivare och civilsamhälle).

Samverkan ger ofta bättre förutsättningar att arbeta utifrån de arbetssätt som diskuteras ovan. Individanpassade insatser kräver exempelvis tillgång till en bred uppsättning av verktyg och åtgärder vilket gynnas av samverkan. Samverkan främjar också helhetsperspektiv och långsiktighet i stöd och insatser. Ännu en fördel med samverkan är att den underlättar skapandet av multikompetenta team som också identifierats som en framgångsfaktor.

## 5.2 Framgångsrika organisationsformer

Insatser till unga som varken arbetar eller studerar kan organiseras på olika sätt. Det här avsnittet diskuterar projekt, samordningsförbund och så kallade en väg in-verksamheter.

### **Projekt – en framgångsfaktor och en fälla**

Det är vanligt att insatser till unga bedrivs i projektform. Det finns, som redan har konstaterats, problem med att driva arbete i projektform, men det finns också fördelar. Det beror på att verksamhet som bedrivs i projekt ofta har andra förutsättningar än ordinarie verksamhet. En viktig skillnad är att projekt ofta har förstärkta resurser. De kan därför ha högre personaltäthet vilket i sin tur innebär att personalen har mer tid, kan vara mer tillgänglig och har större möjlighet att arbeta långsiktigt och bygga förtroendefulla relationer. En annan viktig skillnad är att projekt ofta är mindre regelstyrda än vad ordinarie verksamheter är, vilket innebär att personalen får ett utökat handlingsutrymme och kan agera mer flexibelt samt arbeta med en annan bemötandekultur.

Vi kan också konstatera att många projekt bygger på utökad samverkan. Det gör att projekten får tillgång till personal med olika kompetenser och en bredare uppsättning av insatser. Det ger i sin tur förutsättningar för större flexibilitet och för anpassning till enskilda ungas behov och önskemål (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015, Temagruppen Unga i arbetslivet 2014b, 2014c).

Det finns alltså stora fördelar med projektbaserad verksamhet, men ofta är de fördelar som finns inte kopplade till projektet som form utan till de förutsättningar som projekten ges. Eftersom det också finns nackdelar med projektbaserat arbete, till exempel att projekt är tidsbegränsade och att det visat sig svårt att implementera lärdomar från projekt i ordinarie verksamhet, finns därför skäl att istället sträva efter att skapa samma goda förutsättningar för ordinarie verksamhet som projekt brukar ges. Nyckelfaktorer här är förstärkta resurser, fördjupad samverkan, rekrytering av rätt personal och ett aktivt arbete för att främja ett bra bemötande.

### **Samordningsförbund**

De finansiella samordningsförbunden (Finsam) är en viktig plattform för insatser riktade till unga som varken arbetar eller studerar. Ett samordningsförbund är en formell organisation som skapats för att möjliggöra samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, regionen samt en eller flera kommuner. Parterna bildar ett förbund och tillför medel till en gemensam budget som används för att finansiera olika lokala insatser som syftar till rehabilitering i arbetslivet. Samordningsförbunden har skapats för att erbjuda en struktur för samverkan och deras målgrupp är individer med komplexa problem som är i behov av insatser från flera aktörer. Unga, och särskilt unga med aktivitetsersättning, har historiskt sett varit en av de framträdande målgrupperna för olika insatser från samordningsförbunden (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015).

### **En väg in-verksamhet – en plattform för framgångsrika insatser**

En väg in-verksamhet innebär att unga som varken arbetar eller studerar erbjuds en samlad ingång till sina myndighetskontakter. Detta kan ske utifrån två olika modeller. I den första modellen är olika verksamheter samlokaliserade vilket innebär att unga på en och samma fysiska plats får tillgång till alla relevanta aktörer. I den andra modellen erbjuds unga kontakt med en lotsfunktion i form av personal som erbjuder stöd samt

koordinerar insatser och kontakter med olika aktörer utifrån individens behov (SOU 2017:9). MUCF har i flera omgångar fördelat statsbidrag till en väg in-verksamheter (ibland under andra namn). Myndighetens erfarenhet är att sådana verksamheter gör det lättare för unga att hitta rätt och att deras myndighetskontakter underlättas, t.ex. genom hjälp att koordinera olika kontakter. En väg in-verksamhet skapar också förutsättningar för samordning av insatser och resurser och därmed för ett individanpassat och långsiktigt stöd som utgår från ett helhetsperspektiv (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017a).

En väg in-verksamhet finns eller har funnits i en rad kommuner. I många fall handlar det dock om verksamhet som bedrivs i projektform och med delfinansiering av externa aktörer. Ett tidigt exempel på en väg in-verksamhet är de s.k. *navigatorkentrum* som startades med bidrag från Ungdomsstyrelsen för ett decennium sedan. Utvärderingar av dessa visade på goda resultat men verksamheten lades i många fall ner efter att projektmedlen tagit slut (Ungdomsstyrelsen 2007, 2008).<sup>22</sup> Ett aktuellt exempel är de en väg in-verksamheter som startats av kommuner och samordningsförbund med stöd av statsbidrag från MUCF under 2016–2018 (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2019b). Även den samverkan mellan lokala arbetsförmedlingar och kommuner som Dua stimulerat kan i vissa fall ses som en väg in-verksamheter (SOU 2018:12a).

---

<sup>22</sup> Navigatorkentrum skapades i projektform som en försöksverksamhet för samverkan i spåren av utredningen Unga utanför (SOU 2003:92). Utgångspunkten var att unga arbetslösa skulle erbjudas en samlad ingång till hjälp, vägledning och insatser, i form av en fysisk plats, istället för att behöva vandra runt mellan olika aktörer (Ungdomsstyrelsen 2008).

## 6 Mot en fördjupad samverkan

Flera av de hinder och utmaningar som konstaterats ovan är kopplade till bristande samverkan. Likaså kan flera av de framgångsfaktorer som identifierats förverkligas genom ökad samverkan. Mot bakgrund av detta är myndighetens bedömning att utökad samverkan är en nyckel till bättre insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Satsningar på att främja utökad och fördjupad samverkan inom kommuner är vidare en central del av uppdraget att stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling. Det här kapitlet presenterar några faktorer som tidigare rapporter och utredningar pekat ut som avgörande för att skapa en väl fungerande samverkan.

### 6.1 Tydlig styrning och ledning

En förutsättning för fungerande samverkan är att verksamheten är förankrad på hög politisk och administrativ nivå i samtliga deltagande organisationer. Detta gör det möjligt att ingå olika typer av överenskommelser. Förankring i ledningen ger också en legitimitet i resten av organisationen och är ofta viktigt för att samverkan ska fungera på lägre nivåer. För att samverkan ska fungera är det vidare viktigt att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan anställda och ledning samt att det finns ett stöd för samverkan i organisationen (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

### 6.2 Tydlig struktur för samverkan

För att samverkan ska fungera krävs vidare en tydlighet kring verksamhetens mål och målgrupp samt kring arbetssätt och rutiner. Struktur kan exempelvis skapas genom återkommande sektorsövergripande möten och genom upprättandet av strategier, riktlinjer och handlingsplaner (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

### 6.3 Samsyn

Ytterligare en viktig förutsättning är att de samverkande aktörerna utvecklar en samsyn kring det gemensamma uppdraget. Det handlar dels om att utveckla en gemensam uppfattning om syfte(n) och mål med samverkan, dels om att utveckla en gemensam uppfattning om arbetssätt, organisering och ansvarsfördelning (SOU 2013:74, SOU 2017:9).

### 6.4 Relationer

Utöver redan nämnda faktorer kräver fungerande samverkan att det finns en tillit mellan de samverkande parterna och att dessa utvecklar goda relationer. På personnivå kan det handla om personliga egenskaper och s.k. personkemi, på organisationsnivå om att det finns en positiv och lösningsinriktad organisationskultur. Goda relationer främjas av att de samverkande parterna har kunskap och förståelse för varandras organisationer, arbetssätt och uppdrag (SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2018:12b).

### 6.5 Konkreta metoder för att främja samverkan

Det finns en rad konkreta verktyg och metoder som kan användas för att förverkliga ovan listade framgångsfaktorer. En metod som kan främja fungerande samverkan är att de

olika aktörerna genomför en gemensam inventering och kartläggning av problembilden. Detta bidrar till att skapa samsyn och är ofta en förutsättning för att upprätta gemensamma mål och fördela ansvar. Ett annat medel för att skapa samsyn och sammanhållning är gemensamma utbildningar. I det löpande samarbetet kan gemensamma verktyg, ex. mallar och administrativa system, främja god samverkan. Andra framgångsfaktorer är en tydlig struktur för samverkan med ex. fasta mötesrutiner och tydliga avstämningpunkter. Samverkan gynnas också av att det finns en koordinator för kontakter mellan olika organisationer samt av samlokalisering. Avslutningsvis visar erfarenheter att samverkan främjas av regelbunden mätning och uppföljning. Ett exempel på uppföljning är resultatindikatorer som mäter gemensamma ansträngningar (SOU 2013:74, SOU 2017:9, SOU 2018:12b).

## 7 Vägen framåt

Enligt direktivet som ligger till grund för uppdraget (regeringsbeslut 2018) ska MUCF stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling så att förutsättningar skapas för att ge unga som varken arbetar eller studerar ett tidigt och samordnat stöd. MUCF ska även utgöra ett informations- och kunskapsstöd i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, dels genom att samla och sprida kunskap, dels genom att identifiera och rapportera systemhinder till regeringen och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet den 15 december 2021.

Myndigheten har, mot bakgrund av de erfarenheter som sammanfattas i tidigare kapitel, planerat för uppdragets genomförande. De aktiviteter som myndigheten har förberett kommer att genomföras under uppdragstiden men kan med fördel drivas vidare längre, om tillräcklig finansiering säkras. Det här kapitlet redogör för syfte, mål, planerade aktiviteter, målgrupper för de olika aktiviteterna samt för hur uppdraget kommer att följas upp.

### 7.1 Syfte och mål

#### Syfte

Myndighetens syfte med uppdraget är att andelen unga som varken arbetar eller studerar ska minska. Det är lätt att kontrollera om det syftet uppnåtts men svårt att veta i vilken utsträckning som MUCF:s aktiviteter bidragit. Vi kan inte veta hur stor andelen unga som varken arbetar eller studerar skulle ha varit om myndigheten inte hade genomfört några aktiviteter och vi kan inte heller veta om de förändringar vi ser beror på de aktiviteter som myndigheten genomfört. Syftet kan därför inte anses vara mätbart. Däremot pekar det ut en riktning och tjänar som en princip att organisera arbetet kring.

#### Effekt mål

Myndighetens aktiviteter ska leda till effekter på tre områden. Dessa är

- (1) att de aktörer som tar del av MUCF:s stöd ska samordna sina insatser till unga som varken arbetar eller studerar på ett mer ändamålsenligt sätt än de gjort tidigare
- (2) att kunskapen kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar ska öka, både hos de som bär ansvar för relevanta verksamheter och hos verksamhetspersonal som möter unga
- (3) att systemhinder för ungas etablering ska uppmärksammas och undanröjas.

Effektmålen är direkt eller indirekt mätbara och kommer att följas upp genom självskattning från de aktörer som tar emot MUCF:s stöd (mål 1), genom avstämning mot indikatorer (mål 2) samt genom avstämning med Regeringskansliet och andra nationella aktörer som tar emot myndighetens förslag kring hur regelverk kan förenklas och andra systemhinder undanröjas (mål 3). Under avsnittet *Uppföljning av effekter* nedan förs en längre diskussion om detta.

## 7.2 Planerade aktiviteter

Myndigheten har förberett och planerar för ett antal aktiviteter som ska bidra till att de mål som anges ovan nås. Hur många aktiviteter som kommer att genomföras och med vilken ambition diskuteras i nästa avsnitt. Det här avsnittet redogör för själva aktiviteterna.

Mot bakgrund av den tolkning av uppdraget som myndigheten gör, se ovan, kommer störst resurser att läggas på att nå mål (1). I syfte att nå det målet planeras tre aktiviteter som gradvis kommer att stärka den lokala samordningen, samtidigt som de bidrar till att mål (2) nås och också lägger grunden för att myndigheten ska nå mål (3). Dessa tre aktiviteter bygger på varandra och kommer därför att genomföras successivt. De är

- (a) att genomföra workshops i enskilda kommuner där chefer och strateger för berörda förvaltningar, samt för eventuella andra relevanta aktörer, ges stöd i att arbeta systematiskt och kunskapsbaserat i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar.

Workshopen är utvecklad mot bakgrund av de framgångsfaktorer som diskuteras i kapitel 6 ovan. Deltagarna kommer att ges stöd i att genomföra en gemensam inventering och kartläggning av utmaningar och möjligheter i den egna kommunen, skapa en samsyn kring det gemensamma uppdraget, sätta gemensamma mål, skapa tydliga strukturer för samverkan samt bygga relationer som främjar goda samverkansmöjligheter framöver. Insatsen riktas till förvaltningschefer och strateger mot bakgrund av tidigare erfarenheter som pekar på vikten av att förändringsarbete förankras högt upp i organisationen och drivs av de som har mandat att fatta relevanta beslut.

Workshopen resulterar i en handlingsplan där deltagarna specificerar hur de kommer att arbeta vidare med frågorna. MUCF kommer att följa upp workshopparna genom en enkät och genom regionala erfarenhetsutbyten och kunskapskonferenser. Detta i syfte både att skapa incitament för deltagarna att ta sina handlingsplaner vidare och att mäta effekten av MUCF:s aktiviteter

- (b) att anordna erfarenhetsutbyten och kunskapskonferenser där de som tidigare tagit emot enskilt stöd ges möjlighet att fördjupa sina kunskaper på området i dialog med andra. Deltagarna kommer att få dela med sig av sina erfarenheter av samverkan samt av att arbeta med frågor kring unga som varken arbetar eller studerar. Utöver det kommer MUCF att i egen regi eller genom samarbete med andra aktörer att sprida kunskap i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar
- (c) att utifrån erfarenheterna från (a) och (b) utveckla och rikta aktiviteter till regioner med ansvar för hälso- och sjukvård inkl. psykiatri, där systematiserade erfarenheter från kommuner kommer att utgöra underlag. Syftet med de riktade aktiviteterna till regioner är att stärka förutsättningarna för ett tidigt stöd där både kommuners och regioners insatser samordnas på ett för enskilda unga ändamålsenligt sätt.

Att det stöd till lokal organisations- och verksamhetsutveckling som myndigheten erbjuder fördjupas i tre led tjänar flera syften. Ett är att den progression som byggs in i stödet skapar incitament för kommuner att arbeta vidare med frågorna även efter den initiala workshopen. Ett annat är att kommuner genom de regionala träffarna ges möjlighet att lära av varandra och knyta relevanta kontakter även över kommungränserna. Ett tredje är att de regionala träffarna ger MUCF möjlighet att systematiskt samla in lokala erfarenheter av systemhinder och andra utmaningar. Ett fjärde är att MUCF genom dialog med deltagarna vid flera tillfällen kan fördjupa sin bild av kvaliteten i det stöd som myndigheten erbjuder, för att därifrån vidareutveckla och förbättra myndighetens insatser. Ett femte är att MUCF ges bra förutsättningar att samla in erfarenheter från kommuner kring kontakter med regioner med ansvar för hälso- och sjukvård, inklusive psykiatri, för att därigenom kunna förbereda insatser riktade även till dessa aktörer.

Ovanstående aktiviteter är främst utvecklade för att stödja mål (1). Utöver de bidrar de också till mål (2) och lägger grunden för mål (3). I syfte att nå mål (2) kommer myndigheten dessutom

- (d) att sprida kunskap kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, inkl. kunskap om samverkan, genom myndighetens hemsida. Kunskap kan spridas i form av rapporter, webinarier, lärande exempel, informationsmaterial, etc.
- (e) att sprida kunskap kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, inkl. kunskap om samverkan, vid konferenser och lärandeträffar i MUCF:s eller i andra aktörers regi
- (f) att sprida kunskap kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar, inkl. kunskap om samverkan, vid de regionala erfarenhetsutbyten som nämns i (b) ovan
- (g) att ta fram viss kompletterande kunskap om unga som varken arbetar eller studerar, exempelvis ungas egna erfarenheter av att varken arbeta eller studera
- (h) att även fortsättningsvis årligen ta fram och offentliggöra lokal, regional och nationell statistik kring unga som varken arbetar eller studerar

Till sist, i syfte att nå mål (3) kommer myndigheten

- (i) att till Regeringskansliet i slutet av varje år 2019—2021 överlämna en sammanställning av myndighetens kunskap om systemhinder för ungas etablering. Med myndighetens kunskap avses främst, men inte bara, de erfarenheter som myndigheten tagit del av genom aktiviteterna (a) och (b) ovan



- (j) att när allvarliga systemhinder för ungas etablering uppmärksammas lämna kortare skrivelser till Regeringskansliet, med förslag på förändringar i regelverk med mera för att undanröja de systemhinder som uppmärksammats
- (k) att sprida kunskap om och föreslå förändringar i syfte att undanröja systemhinder för ungas etablering till andra nationella aktörer genom myndighetsnätverk eller i andra relevanta sammanhang.

Ytterligare aktiviteter kan komma att utvecklas efterhand.

### 7.3 Ambition och omfattning

Hur omfattande aktiviteter som kan genomföras beror på vilka resurser som myndigheten kan avsätta, vilket i sin tur beror på myndighetens finansiering såväl som på vilka andra uppdrag myndigheten ges. Särskilt aktiviteterna (a) och (b) ovan är personal- och resursintensiva och kan skalas upp eller ned utifrån befintliga resurser. I skrivande stund planerar myndigheten att avsätta motsvarande 4,5 heltidsårsarbetskrafter samt medel för resor och andra mindre omkostnader för uppdragets genomförande. Den ambitionsnivå som föreslås nedan är anpassad till de förutsättningarna. Vill regeringen se högre ambitionsnivåer kan myndigheten skala upp ambitionerna, om tillräckliga medel skjuts till.

Med planerad finansiering är ambitionen för de respektive aktiviteter som listas ovan

- (a) att under hela uppdragsperioden stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling i 95 kommuner, preliminärt fördelade med 15 under 2019 samt 40 per år under åren 2020—2021
- (b) att alla aktörer som tagit del av MUCF:s workshops ska bjudas in till uppföljande träffar
- (c) oklar – insats har ännu inte specificerats
- (d) att en adekvat och relevant webbnärvaro som möter de behov som målgruppen uttrycker byggs upp, underhålls och kontinuerligt uppdateras
- (e-g) att utifrån avsatta resurser möta de behov som uppstår
- (h) att årligen ta fram och offentliggöra lokal, regional och nationell statistik kring unga som varken arbetar eller studerar
- (i) att årligen lämna in en sammanställning till Regeringskansliet
- (j-k) att utifrån avsatta resurser möta de behov som uppstår. Aktiviteterna (j-k) kommer att prioriteras högt.

## 7.4 Målgrupper

Enligt uppdragsdirektivet är myndighetens målgrupp i första hand kommunala förvaltningar med ansvar för utbildnings-, social-, arbetsmarknads-, näringslivs- och fritidspolitik samt landsting med ansvar för sjuk- och hälsovård inklusive psykiatri.

I det som myndigheten tolkar som den centrala delen av uppdraget, att stödja lokal organisations- och verksamhetsutveckling, är den primära målgruppen chefer och strateger för berörda kommunala förvaltningar, samt i ett senare skede chefer, strateger och relevant verksamhetspersonal inom regioner med ansvar för sjuk- och hälsovård, inkl. psykiatri (mål 1).

Målgruppen för mål (2) är ansvariga för verksamheter som riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar, personal som arbetar i sådana verksamheter samt övrig personal i kommuner, regioner och andra organisationer, inklusive organisationer i det civila samhället, som har en avgörande roll för unga som varken arbetar eller studerar.

Målgruppen för mål (3) ovan är Regeringskansliet och andra relevanta nationella aktörer.

## 7.5 Uppföljning av effekter

Myndigheten har, i enlighet med hur uppdraget har formulerats, lagt stor vikt vid att göra uppdragets genomförande utvärderingsbart, särskilt i den del som kopplar till mål (1) ovan och som myndigheten tolkar som den centrala (stöd till lokal organisations- och verksamhetsutveckling).

Myndigheten kommer i den delen att mäta effekter av genomförda aktiviteter genom

- att de kommuner som tar emot myndighetens stöd (aktivitet a) uppmanas att inventera egna styrkor och svagheter i frågor som rör samverkan. Inventeringen sker genom en enkät till deltagarna både innan och vid lämplig tidpunkt efter genomförd insats. Uppföljningen tjänar både som ett kvitto till kommunerna på vilka effekter som nåtts av det arbete de själva initierat och som ett sätt för MUCF att mäta effekter av myndighetens insatser
- att vid de uppföljande träffar som planeras (aktivitet b) i dialog med deltagarna eller på andra sätt komplettera slutsatserna från enkätuppföljningen med en fördjupad förståelse för vad som fungerat bra och vad som kan bli ännu bättre.

Mål (2) kommer att följas genom att myndigheten dokumenterar besöksstatistik på hemsidan och antal deltagare vid de informationstillfällen där myndigheten sprider kunskap om unga som varken arbetar eller studerar.

Mål (3) kommer följas upp genom att myndigheten följer de förslag som myndigheten lägger om hur systemhinder kan undanröjas samt dokumenterar de steg som myndigheten själv eller andra aktörer tar mot förenklingar av regelverk med mera.

På längre sikt kan effekterna av myndighetens insatser under främst mål (1) mätas med hjälp av den statistik kring unga som varken arbetar eller studerar som myndigheten tar fram och publicerar. Myndigheten kommer med den finansiering som planeras inte att kunna genomföra insatser i alla Sveriges kommuner. Det gör det möjligt att jämföra

utvecklingen av andelen unga som varken arbetar eller studerar i de kommuner som tar emot stöd med andelen i de kommuner som inte tar emot stöd, för att på så sätt se om myndighetens insatser givit effekt.

Det ska noteras att en sådan uppföljning dras med flera metodologiska svårigheter. Inte minst genom att myndigheten avser att i första hand erbjuda stöd till de kommuner som har stora behov av förbättrad samverkan, vilket gör att de två grupperna inte är jämförbara (kommuner som tar emot stöd och kommuner som inte tar emot stöd). Dessutom kommer en sådan uppföljning inte kunna genomföras inom den tid som uppdraget löper, då myndighetens statistik över unga som varken arbetar eller studerar, liksom all registerbaserad statistik, levereras med ca 2 års fördröjning. Den motsvarande statistik som Statistiska centralbyrån tar fram över NEETs levereras snabbare men går inte att bryta ned på regional eller lokal nivå. Därför kan inte heller den statistiken användas för uppföljning.

## 8 Myndighetens bedömningar

MUCF bedömer att myndigheten är väl förberedd att ta sig an uppdraget och att de insatser som planeras väl kompletterar insatser från andra nationella och regionala aktörer med uppdrag på området. De dialoger myndigheten fört med lokala och regionala aktörer under hösten 2018 visar också att efterfrågan från lokal nivå är stor.

### 8.1 Ett ökat behov av stöd

Både det så kallade januariavtalet och den statsbudget som antogs hösten 2018 medförde drastiskt förändrade villkor för Arbetsförmedlingen. De förändringarna påverkar även andra som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar, inklusive de aktörer som MUCF kommer att vända sig till inom ramarna för det här uppdraget. Bland annat kan Sveriges kommuner komma att behöva se över sina strukturer och arbetssätt kring unga som varken arbetar eller studerar. De kan också behöva ta ett större ansvar för gruppen framöver.

Myndigheten bedömer att de insatser som ska genomföras inom ramen för uppdraget är väl anpassade för att bidra till den organisations- och verksamhetsutveckling som Sveriges kommuner kan behöva göra framöver, men inte tillräckliga. Uppdraget såsom det formulerades av regeringen dimensionerades inte utifrån de nya behov som uppstått och syftade heller inte till att lösa de utmaningar som Sveriges kommuner nu står inför.

Myndigheten bedömer vidare att Arbetsförmedlingens förändrade villkor gör MUCF:s uppdrag kring unga som varken arbetar eller studerar än viktigare och att behov finns att genomföra fler insatser än de som myndigheten kunnat budgetera för. Myndigheten är redo att bredda uppdraget för att nå fler lokala aktörer och också fördjupa stödet, om regeringen så önskar och om regeringen skjuter till de resurser som behövs.

Utöver att kommuner kan behöva ett utökat stöd så kan de förändrade villkoren för Arbetsförmedlingen även påverka det civila samhällets förutsättningar att bidra till ungas etablering framöver. Om, som har föreslagits, Arbetsförmedlingen i större utsträckning ska upphandla förmedlingstjänster finns anledning att särskilt bevaka möjligheterna för organisationer i det civila samhället att delta i sådana upphandlingar. Även i övrigt bör det civila samhällets villkor bevakas när arbetsmarknadspolitiken förändras.

### 8.2 Effektivisering och fördjupad kunskap

Utöver behovet att bredda MUCF:s insatser behöver de även intensifieras, effektiviseras och fördjupas. För att kunna göra det har myndigheten i sitt budgetunderlag för åren 2020–2022 föreslagit en förstärkning om 10 miljoner kronor årligen till uppdraget.

En sådan förstärkning skulle, utöver att skapa stabila förutsättningar för uppdragets genomförande, ge myndigheten möjlighet att effektivisera stödet till lokala verksamheter genom att utveckla samarbeten med regionala aktörer samt möjliggöra för myndigheten att ta fram ny och unik kunskap kring unga som varken arbetar eller studerar.

I sammanhanget ska nämnas att myndigheten tidigare förberett kunskapsframtagning och också investerade i underlag som, på grund av myndighetens omlokalisering till Växjö och den personalomsättning som följde, inte kunnat tas tillvara. Det resurstillskott som äskas här skulle möjliggöra för myndigheten att arbeta vidare med det underlaget och bland annat ta fram ny och unik kunskap om levnadsbanor för unga som varken arbetar

eller studerar, för att därigenom öka förståelsen för gruppens villkor och förbättra förutsättningarna för kommuner och andra aktörer att utveckla relevanta insatser.

I budgetunderlaget föreslog myndigheten även ett fortsatt projektbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar till en kostnad om 25 miljoner kronor årligen, samt att ett nytt projektbidrag bör formuleras så att de fördelade medlen kan bidra till att stärka upp det uppdrag som diskuteras i den här delrapporten. Bland annat skulle bidraget kunna ligga till grund för att stärka den regionala samverkan som myndigheten ser behov av.

Myndighetens står fast vid förslagen och konstaterar att de avsevärt skulle förbättra förutsättningarna för myndigheten att nå både mål (1) och mål (2) ovan.

Skrivelser i budgetunderlaget bifogas som bilaga här.

### 8.3 Näraliggande uppdrag

I förordet till den här delrapporten konstateras att kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar är god och att det är dags att gå från ord till handling. Det stämmer men även om kunskapen generellt är god finns fortfarande kunskapsluckor kring vissa grupper unga. MUCF:s rapporter om unga hbtq-personers etablering i arbetslivet (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017c) och om unga hbtq-personer som varken arbetar eller studerar (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2018) bidrog till exempel med ny kunskap på ett tidigare utforskat område.

Mot bakgrund av det vill myndigheten här upprepa förslaget i sitt budgetunderlag för åren 2020–2022, att MUCF ska ges i uppdrag att ytterligare fördjupa kunskapen om unga hbtq-personers levnadsvillkor, utsatthet, erfarenheter, främjande åtgärder samt skyddsfaktorer, bland annat men inte bara i skolan. Myndigheten uppskattar kostnaden för en sådan fördjupad studie till 1,5 miljoner kronor.

Ytterligare ett näraliggande uppdrag som myndigheten föreslagit i sitt budgetunderlag är att MUCF ska få i uppdrag att utveckla ett långsiktigt samarbete med bland andra Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Forte och SKL, samt med det unga civilsamhället, med syftet att bidra till samordning och genomförande av pågående uppdrag kring ungas psykiska hälsa. Myndigheten uppskattar kostnaden för att stärka ungdomsperspektivet i arbetet kring psykisk ohälsa samt att främja framtagande och spridning av evidensbaserade metoder som kan förebygga psykisk ohälsa bland unga till 800 tusen kronor per år under tre års tid.

Många unga som varken arbetar eller studerar lider av psykisk ohälsa och det finns tydliga synergieffekter mellan det uppdrag kring unga som varken arbetar eller studerar som diskuteras i den här rapporten och det uppdrag som föreslås i budgetunderlaget. De metoder som myndigheten vill få i uppdrag att ta fram och sprida skulle ytterligare kunna stärka arbetet med att främja villkoren för unga som varken arbetar eller studerar och de erfarenheter som myndigheten gör i sitt arbete kring unga som varken arbetar eller studerar skulle i sin tur stärka upp ett eventuellt uppdrag kring ungas psykiska hälsa.

Skrivelser i budgetunderlaget bifogas som bilaga här.

### 8.4 Tydlighet från den nationella nivån

Under myndighetens förberedelse av uppdraget har det blivit tydligt att lokala aktörer ser ett stort behov av ökad tydlighet från den nationella nivån. Att flera olika myndigheter har uppdrag kring unga som varken arbetar eller studerar är uppskattat, men upplevs ibland

också som förvirrande. För att det nationella stödet till den lokala nivån ska bli bra och framgångsrikt är det viktigt att nationella aktörer samordnar sina budskap och insatser.

Mot bakgrund av det vill MUCF påminna om den dialog som myndigheten tidigare fört med Regeringskansliet om den nationella samverkan som Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar föreslagit, där Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen föreslås etablera ett samordnat nationellt stöd i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar.

Det är myndighetens uppfattning att regeringen bör gå vidare med förslaget om en nationell samverkan och att MUCF bör ingå som en part i samverkan. Utöver att det skulle bidra till den nationella samordning som lokala aktörer efterfrågar skulle det också ge myndigheten goda möjligheter att föra vidare erfarenheter kring lokala utmaningar till berörda nationella aktörer. Det skulle därmed även förbättra myndighetens förutsättningar att nå uppdragets mål (3) ovan, att systemhinder för ungas etablering ska uppmärksammas och undanröjas.

# Referenser

Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? – en ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet, Fritzes.

Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

*Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.*

Hultkrantz, L. (2015). *Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar*. Stockholm: SNS Förlag.

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.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016). *Fokus 16:2 Unga nyanländas etablering. Verksamhetsexempel och ungas röster*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017a). *Fokus 17:1 Ungas etablering i arbets- och samhällslivet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017b). *Fokus 17:2 Unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017c). *Fokus 17:3 Unga hbtq-personer. Etablering i arbetslivet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2018). *Bredda normen. Unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019a). *Hitta vägen! Ung idag 2019 - en studie om ungas väg genom skolan till arbetslivet*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019b). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Regeringsbeslut (2018). *Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar, 2018-03-01, U2018/00951/UF*.

Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. Stockholm: Skolverket.

Socialstyrelsen (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna. Till och med 2016*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan, slutbetänkande*. Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar, delbetänkande*. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa, slutbetänkande*. Kommissionen för jämlik hälsa. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar, slutbetänkande*. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Stockholm: Norstedts Juridik.

SOU 2018:12a *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår, delbetänkande*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Norstedts Juridik.

SOU 2018:12b *Samverkan för ungas etablering – Forskarrapport från lärprojekt med 15 kommuner, Arbetsförmedlingen och 4 företag, Bilaga till SOU 2018:12 Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Norstedts Juridik.

Sveriges kommuner och landsting (2012). *Vänta inte! Guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Sveriges kommuner och landsting (2015). *Plug In. Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2011). *2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar – I spåren av den ekonomiska krisen*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012a). *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012b). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014a). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014b). *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga – En samlad analys av 61 utvärderingar av ungdomsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden 2007–2013*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014c). *Möt mig där jag är – Bemötande som framgångsfaktor i arbetsmarknadsprojekt för unga*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.



Temagruppen Unga i arbetslivet (2017a). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017b). *Unga utanför i åtta regioner. En beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017c). *Vägar och omvägar till arbetsmarknaden. Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Ungdomsstyrelsen (2007). *Navigatorcentrum visar vägen till arbete*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2008). *En andra chans! Utvärdering av ideella navigatorcentrum för unga*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

# Bilaga 1 – Andra aktörer

Det finns idag ett antal andra myndigheter och aktörer som bedriver arbete som rör unga som varken arbetar eller studerar. Här listas de viktigaste av dessa.

## **Arbetsförmedlingen**

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att stödja individer som står långt från arbetsmarknaden. Till dessa räknas för närvarande bl.a. nyanlända, personer med funktionsnedsättning och vissa sjukskrivna. I samtliga av dessa grupper finns unga som ingår i gruppen som varken arbetar eller studerar. Arbetsförmedlingen har tidigare drivit två ESF-finansierade projekt, Unga in och Ung komp, riktade till arbetslösa ungdomar.

## **Barnombudsmannen (BO)**

Barnombudsmannen har i uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Myndigheter ansvarar bl.a. för att bevaka hur konventionen efterlevs i samhället och uppmärksamma brister i tillämpningen. BO har också i uppdrag att informera och bilda opinion i frågor som rör barn och unga.

## **Delegationen unga och nyanlända till arbete (Dua)**

Delegationen tillsattes 2014 och har för nuvarande ett uppdrag som sträcker sig till 2021. Uppdraget består i att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet. Detta sker främst i form av upprättandet av lokala överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen och genom fördelning av statsbidrag till kommuner för samverkansinsatser.

## **Delegationen mot segregation (Delmos)**

Delegationen tillsattes för att bidra till att förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden och motverka segregation. Vi vet att det finns en överrepresentation av unga som varken arbetar eller studerar i dessa områden. I Delegationens uppdrag ingår bl.a. att främja ett sektorsövergripande arbete och ökad samverkan. Myndigheten har också fördelat statsbidrag till kommuner, regioner samt ideella föreningar och stiftelser för arbete mot segregation.

## **Folkhälsomyndigheten**

Folkhälsomyndigheten arbetar för att främja en bättre folkhälsa. Myndigheten har för närvarande ett uppdrag inom ramarna för regeringens strategi inom området psykisk hälsa 2016–2020. Strategin inkluderar allt från att främja psykisk hälsa, förstärka tidiga insatser för de som riskerar att utveckla psykisk ohälsa till att förbättra vården och omsorgen för personer med psykisk sjukdom.

## **Försäkringskassan**

Försäkringskassan är ansvarig myndighet för det svenska socialförsäkringssystemet och administrerar en rad olika bidrag och ersättningar. Till dessa hör bl.a. aktivitetsersättning som betalas ut till unga mellan 19 och 29 år som pga. sjukdom eller en funktionsnedsättning inte bedöms kunna arbeta under minst ett år. Försäkringskassan har ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamhet. Myndigheten har

också, tillsammans med Arbetsförmedlingen, ett pågående uppdrag att utveckla förstärkta insatser till unga med aktivitetsersättning. Detta arbete ska slutredovisas 2020.

### **Myndigheten för delaktighet (MFD)**

Myndighet som arbetar för att alla ska vara fullt delaktiga i samhället oavsett funktionsförmåga. MFD är ansvarig för att förverkliga och följa upp funktionshinderpolitiken. En del av detta är att ta fram kunskap om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning och identifiera hinder för delaktighet. Detta innebär att MFD är en viktig aktör att samverka med i frågor som rör unga med funktionsnedsättning.

### **Samordningsförbund**

Samordningsförbunden (Finsam) är lokala plattformar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt kommun(er) och region inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Deras primära målgrupp är människor med komplexa problem som samtidigt är i kontakt med flera olika myndigheter. En del unga som varken arbetar eller studerar tillhör därmed målgruppen och många samordningsförbund driver projekt riktade till denna grupp.

### **Skolverket**

Skolverket ansvarar för stöd och riktlinjer till förskola, skola och vuxenutbildning och har i uppdrag att säkerställa att alla barn och elever får en likvärdig utbildning. Detta innebär att myndigheten är en central aktör i arbetet för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. Skolverket har bl.a. tagit fram riktlinjer och stöd för hur kommuner ska arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret (KAA).

### **Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen ansvarar för stöd och riktlinjer till verksamheter rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Myndigheten arbetar bl.a. för att främja förebyggande arbete för barn och ungas hälsa och för att säkerställa god omsorg för barn som är placerade. Socialstyrelsen har under perioden 2017–2020 tillsammans med Skolverket i uppdrag från regeringen att förbättra samverkan mellan elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst för att möjliggöra tidiga och samordnade insatser. Myndigheten har även i uppdrag att följa upp och analysera överenskommelserna mellan staten och SKL om stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa.

### **Statistiska centralbyrån (SCB)**

SCB samlar in och tar fram och svensk offentlig statistik. Myndigheten ansvarar bl.a. för de s.k. Arbetskraftsundersökningarna (AKU) som varje månad ger en aktuell bild av befolkningens sysselsättning och nivån på arbetslösheten. Med utgångspunkt i dessa undersökningar tar SCB fram statistik över unga som varken arbetar eller studerar (NEET).<sup>23</sup>

### **Svenska ESF-rådet**

ESF-rådet administrerar medel från Europeiska Socialfonden (ESF) till lokala, regionala och nationella projekt inom olika områden, exempelvis sysselsättning och integration.

---

<sup>23</sup> Detta mått skiljer sig från det mått som MUCF, och tidigare Temagruppen unga i arbetslivet, tar fram. För en diskussion om skillnader se kap 2.

Till dessa hör ett stort antal projekt som haft unga som varken arbetar eller studerar som primär målgrupp.

### **Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)**

SKL är medlemsorganisation för Sveriges kommuner och regioner. Organisationen arbetar för att stödja sina medlemmar, bl.a. genom kunskapsspridning och olika projekt för utvecklingsarbete. SKL har flera pågående projekt som rör unga som varken arbetar eller studerar. 2012 tog SKL initiativet till School to Work (S2W), ett flaggskepp i EU:s strategi för Östersjöregionen kring studieavbrott och ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Uppdrag fullföljd utbildning är en nystartad satsning som syftar till att ge kommuner och regioner stöd i arbetet med att förebygga och förhindra att elever avbryter sina studier i förtid.<sup>24</sup> Bland de satsningar som planeras finns ett utvecklingsprogram för kommuner som vill genomföra strategiska satsningar samt inrättandet av ett kunskapscentrum. SKL driver också två nya ESF-finansierade projekt, Yrk In och IM-prove, som har fokus på yrkesprogram respektive språkintröduktion. SKL arbetar också inom ramarna för satsningen Uppdrag psykisk hälsa för att förbättra och samordna insatserna för barns och ungas psykiska hälsa.

---

<sup>24</sup> Satsningen är en fortsättning på Plug In, ett stort projekt som drevs av SKL i samarbete med regioner och kommuner för att öka andelen unga som slutför sina studier.

# Bilaga 2 – relevanta förslag i myndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022

## Förslag kring unga som varken arbetar eller studerar

MUCF föreslår utökad finansiering av nuvarande uppdrag om att stärka arbetet med unga som varken arbetar eller studerar samt ett förnyat uppdrag att fördela bidrag.

### **Stöd till aktörer som bidrar till etablering**

MUCF föreslår att anslag 17 12:3 Särskilda insatser inom ungdomspolitiken förstärks med 10 miljoner kronor årligen under perioden 2020–2022 för myndighetens arbete med att stödja de aktörer som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar.

### **Projektbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar**

MUCF föreslår att myndigheten får i uppdrag att fördela projektbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar. Anslaget 17 12:3 Särskilda insatser inom ungdomspolitiken förstärks under perioden 2020–2022 med 25 miljoner kronor årligen varav högst 1,2 miljoner kronor får användas för administrativa kostnader.

## Bakgrund – unga som varken arbetar eller studerar

### **Stöd till aktörer som bidrar till etablering**

Myndighetens kommer inom sitt uppdrag att stödja de aktörer som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar (U2018/00951/UF) att, bland annat, verka för stärkt lokal samordning. Uppdraget har sitt ursprung i ett förslag från den nu avslutade Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar och tar vidare där Samordnaren slutade. Mot bakgrund av Samordnarens och andra aktörers erfarenheter, inklusive MUCF:s egna, kommer myndigheten att erbjuda organisations- och verksamhetsutvecklingsstöd riktat till chefer för kommunala förvaltningar. Stödet syftar till att skapa varaktig förändring i strukturer och arbetssätt för att därigenom stärka kommuners förmåga att erbjuda ett tidigt och samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Utöver det kommer myndigheten att på andra sätt verka för att stärka lokal samordning, sprida kunskap om frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar och regelbundet lämna rapporter kring systemhinder till Regeringskansliet och andra relevanta aktörer. Arbetet bedrivs i nära samarbete med SKL och samordnas även med Skolverket Delegationen för unga och nyanlända till arbete.

Med en årlig finansiering på 10 miljoner kronor kan myndigheten, utöver att skala upp den verksamhet som redan är planerad och snart påbörjas, bland annat

- utveckla nära samarbeten med regionala aktörer för att effektivisera insatserna gentemot lokala aktörer

- ta fram ny kunskap om arbetssätt och metoder kring frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar
- ta fram ny kunskap om villkoren för särskilt utsatta grupper av unga som varken arbetar eller studerar, till exempel unga med psykisk ohälsa
- utifrån redan insamlad statistik ta fram ny och unik kunskap om levnadsbanor för unga som varken arbetar eller studerar.

### **Projektbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar**

Myndigheten föreslår även medel för att fördela projektbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar, liknande det bidrag myndigheten tidigare fördelat med stöd av förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar. MUCF bedömer tidigare beviljade projekt som mycket framgångsrika. Insamlad statistik visar att hälften av de ungdomar som nåtts gått vidare till studier eller arbete vid projektens avslut. Projekten har även givit incitament till kommuner att fortsätta arbeta med dessa frågor. Söktrycket har tidigare varit mycket stort och MUCF bedömer att 25 miljoner kronor årligen kan fördelas till projekt av hög kvalitet. Ett nytt projektbidrag bör formuleras så att de fördelade medlen kan bidra till att stärka upp myndighetens andra uppdrag kring unga som varken arbetar eller studerar, se ovan.

### **Förslag kring psykisk ohälsa samt unga hbtq-personer**

MUCF föreslår att myndigheten får ett uppdrag [...] som syftar till att stärka arbetet för att förebygga psykisk ohälsa bland unga samt att förbättra unga hbtq-personers levnadsvillkor.

### **Bidra till samordning av statliga insatser kring att förebygga psykisk ohälsa hos unga**

MUCF får i uppdrag att utveckla ett långsiktigt samarbete med bland andra Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Forte och SKL, samt med det unga civilsamhället, med syftet att bidra till samordning och genomförande av de pågående uppdragen kring ungas psykiska hälsa. En viktig roll för MUCF är att stärka ungdomsperspektivet i det samlade arbetet kring ungas psykiska hälsa. Därtill ska MUCF, tillsammans med andra aktörer, främja framtagande och spridning av evidensbaserade metoder som kan förebygga psykisk ohälsa bland unga.

Kostnaderna uppskattas till 800 tusen kronor årligen under en period på tre år (2020–2022).

### **Rapport om unga hbtq-personers levnadsvillkor**

MUCF får i uppdrag att ta fram intersektionell kunskap om unga hbtq-personers levnadsvillkor, utsatthet, erfarenheter, främjande åtgärder samt skyddsfaktorer, bland annat i skolan.

Kostnaderna uppskattas till 1,5 miljoner kronor årligen under en period på två år (2020–2021).

## Bakgrund – psykisk ohälsa samt unga hbtq-personer

### **Bidra till samordning av statliga insatser kring att förebygga psykisk ohälsa hos unga**

Att ha god psykisk hälsa är en mycket central faktor för att unga ska kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet, samt kunna delta i meningsfulla och utvecklande aktiviteter på sin fritid.

En mängd aktiviteter med fokus på barn och ungdomar har initierats inom regeringens strategi inom området psykisk hälsa 2016–2020. Huvudaktörer är SKL, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Även forskningsråden och Myndigheten för delaktighet har tidigare fått viktiga regeringsuppdrag inom området. Dessutom har en nationell samordnare tillsatts för att stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer inom området psykisk hälsa samt verka för att arbetet samordnas på nationell nivå.

Det som hittills saknas är en tydligt förebyggande ansats i arbetet riktat till barn och unga, med ett integrerat ungdoms- genus- och hbtq-perspektiv. Därför bör MUCF få i uppdrag att utveckla ett långsiktigt samarbete med bland andra Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Forte, Sveriges Kommuner och Landsting samt med det unga civilsamhället. Arbetet ska utgå ifrån ett ungdomsperspektiv och därmed ta hänsyn till den mångfald som finns hos unga. En annan viktig utgångspunkt är de faktorer som forskningen har identifierat som möjliga orsaker till psykisk ohälsa hos unga. Syftet med uppdraget till MUCF är att MUCF ska bidra till samordning och genomförande av de pågående uppdragen kring ungas psykiska hälsa samt stärka ungdomsperspektivet i insatserna.

MUCF vill särskilt understryka vikten av en bred ansats när det gäller uppdrag som rör både samverkan, spridning av kunskap och främjandet av trygga miljöer i ungas vardag. Behovet av hbtq-kompetens är fortsatt stort inom samtliga yrkesgrupper som möter unga, inte bara i skolan. Fortsatt arbete krävs för att unga hbtq-personer ska få sina rättigheter tillgodosedda och för att öka den fysiska och psykiska hälsan hos målgruppen. Behovet visar sig inte minst i undersökningar av hbtq-personers förtroende för svenskt rättsväsende, polismyndighet, försäkringskassa, arbetsförmedling och sjukvård (RFSL 2016).

Sex- och samlevnadsundervisningen har brister och det finns stora variationer mellan skolor vad gäller undervisningen i hbtq-frågor och normer (Skolinspektionen 2018). Att det inte finns några tecken på minskande ohälsa inom gruppen unga hbtq-personer (Folkhälsomyndigheten 2014) styrker behovet av ytterligare insatser som höjer hbtq-kompetensen bland professionella som möter unga, av fortsatt våldsförebyggande jämställdhetsarbete med unga och av riktade hälsofrämjande insatser mot unga hbtq-personer.

### **Rapport om unga hbtq-personers levnadsvillkor**

Vidare arbete måste vila på gedigen kunskap. Därför vill myndigheten ta fram intersektionell kunskap om främjande åtgärder och unga hbtq-personers levnadsvillkor, utsatthet, erfarenheter och skyddsfaktorer som sammanställs i en rapport som kan jämföras med Hon Hen Han (Ungdomsstyrelsen, 2011), som är den hittills mest omfattande studien av unga hbtq-personers levnadsvillkor i Sverige.

Syftet med den planerade rapporten är att bidra med färsk kunskap om unga hbtq-personers livsvillkor på en djup och bred nivå. Fokus bör framförallt vara att ta fram kunskap om unga binära och ickebinära transpersoner, queera, nyanlända hbtq-personer, unga hbtq-personer i hemlöshet och bisexuella tjejer. Detta är områden som även lyfts i rapporten Hälsa och livsvillkor bland unga hbtq-personer – Vad vet vi och vilka forskningsbehov finns? som listar områden där mer kunskap behövs om unga hbtq-personer (Forte, 2018). Arbetet kommer att bygga på befintlig kunskap inom området, inte minst från myndighetens egna studier. Vidare planerar Folkhälsomyndigheten att publicera en rapport om SRHR-läget i Sverige i juni 2019 vilket förväntas ge ytterligare underlag.

Myndigheten ser även, särskilt med utgångspunkt i uppdraget om insatser för att skapa tryggare skolmiljöer för unga hbtq-personer, ett behov av fördjupad och uppdaterad kunskap om diskriminering, trakasserier och våld kopplat till sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck i skolan samt om effektiva förebyggande metoder med ett hbtq-perspektiv. Kunskap saknas exempelvis om faktorer på organisationsnivå som utgör riskfaktorer respektive skyddsfaktorer för unga hbtq-personers utsatthet i skolan. Kunskap saknas också om den eventuella effekten av unga hbtq-personers utsatthet i skolan på gruppens skolprestationer och i vilken grad unga hbtq-personer går ut grundskolan respektive gymnasieskolan med slutbetyg jämfört med andra unga. Ett ungdomsperspektiv behöver tillämpas genomgående i framtagandet av kunskapen så att den inte bara handlar om unga utan att även ungas egna röster blir hörda.

Myndigheten ser utöver det ett behov av att följa upp kunskapshöjande insatser kring hbtq-frågor. Tidigare uppföljningar av utvecklingsarbete med målet att främja jämställdhet visar att kunskap om problem och möjliga lösningar är en viktig komponent, men att det sällan räcker för att uppnå önskade resultat. Kvalificerade utvärderingar av de genomförda insatserna behövs för att kunna svara på frågan om ökad kunskap leder till ett mer likvärdigt bemötande och ökad tillgång till rättigheter för unga hbtq-personer, och vilka förutsättningar som krävs i så fall.

(För referenser i denna bilaga, se myndighetens budgetunderlag för åren 2020–2022)





## Hos oss växer kunskap fram

På Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är ungas villkor och civilsamhällets förutsättningar i fokus. Här växer kunskap fram som beslutsfattare använder när de prioriterar insatser för unga och för civilsamhället. Vi sprider kunskapen i mötet med människor, på såväl nationell som europeisk nivå. Vi fördelar också statsbidrag som ger små och stora organisationer möjlighet att finnas, växa och utvecklas. Internationella bidrag ger unga möjlighet att arbeta som volontär, studera eller praktisera i ett annat europeiskt land.

**mucf** | Myndigheten för ungdoms-  
**.se** | och civilsamhällesfrågor

[www.mucf.se](http://www.mucf.se)  
Facebook: @ungciv  
Twitter: @ungciv  
E-post: [info@mucf.se](mailto:info@mucf.se)

**April 2019**  
Grafisk form: MUCF  
ISBN: 978-91-89027-00-8